

ชุดฝึกอบรมผู้บริหาร : ประมวลสาระ

บทที่ 2

การบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบการใช้โรงเรียน
หรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน

ดร.ปัญญา แก้วกียูร

นายสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล

คำนำ

หลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาคือการกระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษา การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งการดำเนินการให้บรรลุตามหลักการดังกล่าว จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หลักในการสร้างกลไกและเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความเข้มแข็ง สร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และสร้างความเชื่อมั่นให้ทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดทำโครงการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของโครงการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานโครงการฯ ทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานการจัดทำชุดฝึกอบรมต้นแบบ เพื่อเป็นคู่มือให้กลุ่มเป้าหมายได้ใช้ศึกษาและพัฒนาตนเอง

ชุดฝึกอบรมต้นแบบที่จัดทำขึ้นมีจำนวน 3 ชุด คือ (1) ชุดฝึกอบรมผู้บริหาร (2) ชุดฝึกอบรมครู และ (3) ชุดฝึกอบรมผู้นำชุมชน โดยชุดฝึกอบรมต้นแบบแต่ละชุด ประกอบด้วย สื่อสิ่งพิมพ์และสื่อโสตทัศน์ ในส่วนของสื่อสิ่งพิมพ์ จะประกอบด้วย ประมวลสาระ และ แนวทางการศึกษา ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำชุดฝึกอบรมต้นแบบดังกล่าวไปผลิตเพื่อเผยแพร่ให้กับกลุ่มเป้าหมายที่รับผิดชอบ เพื่อใช้ในการศึกษาและพัฒนาตนเองต่อไป

เอกสารเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบการใช้โรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของสื่อสิ่งพิมพ์ในชุดฝึกอบรมผู้บริหาร ประกอบด้วยสาระสำคัญ 7 เรื่อง คือ

1. หลักการจัดการศึกษา
2. การบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบการใช้โรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน
3. การบริหารโดยองค์คณะบุคคล
4. การประกันคุณภาพการศึกษา
5. การจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
6. การพัฒนาและควบคุมวิชาชีพ
7. การส่งเสริมชุมชนและท้องถิ่นในการปฏิรูปการศึกษา

ในการจัดทำชุดฝึกอบรมดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประสานงานโครงการฯ ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชและผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งได้ร่วมกันอุทิศเวลา ความรู้ ความสามารถ ความวิริยะอุตสาหะ จนเสร็จสมบูรณ์ คณะกรรมการประสานงานโครงการฯ ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาตนเองได้เป็นอย่างดี



(ศ.ดร. ปรัชญา เวสารัชช์)

ประธานคณะกรรมการประสานงาน
โครงการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา
ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มีนาคม 2545

สารบัญ

หน้า

คำนำ	
บทที่ 2 การบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบการใช้โรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน	1
เรื่องที่ 2.1 รูปแบบการบริหารจัดการศึกษา	2
2.1.1 การบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน	3
2.1.2 การบริหารจัดการศึกษาที่ใช้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน	8
เรื่องที่ 2.2 การบริหารงานวิชาการ	10
2.2.1 การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา	11
2.2.2 การพัฒนากระบวนการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	19
2.2.3 การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีการเรียนรู้	19
2.2.4 การพัฒนาแหล่งเรียนรู้	19
เรื่องที่ 2.3 การบริหารงานบุคคล	20
2.3.1 ลักษณะบุคลากรและการบริหารบุคคลในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา	20
2.3.2 แนวทางการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	20
2.3.3 บทบาทของผู้บริหารในการบริหารงานบุคคล	21
2.3.4 ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา	21
2.3.5 เทคนิคการบริหาร ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับ	22
เรื่องที่ 2.4 การบริหารงบประมาณ การเงิน และระบบบัญชี	23
2.4.1 ลักษณะงานงบประมาณและการเงินในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา	23
2.4.2 การบริหารงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงาน และการประยุกต์ใช้ในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา	24
2.4.3 รูปแบบและแนวทางการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา	30
2.4.4 ระบบบัญชี และแนวทางการบริหารระบบบัญชีในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา	31
2.4.5 บทบาทของผู้บริหารในการบริหารงบประมาณและการเงิน	32
เรื่องที่ 2.5 การบริหารทั่วไป	34
2.5.1 ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารทั่วไปในสถานศึกษาและสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษา	36
2.5.2 เทคนิคการบริหารสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่	38
บรรณานุกรม	41

บทที่ 2

การบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบการใช้โรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน

ความนำ

การจัดและบริหารการศึกษาไทยแต่เดิมใช้รูปแบบของการรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และมีการมอบอำนาจการบริหารและการตัดสินใจเพียงบางส่วนไปให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคและสถานศึกษา แต่แนวปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีข้อกำหนดให้กระจายอำนาจการบริหาร และการตัดสินใจไปให้หน่วยงานระดับปฏิบัติ อันได้แก่ โรงเรียน และเขตพื้นที่การศึกษาให้มากที่สุด โดยราชการบริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่เพียงการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดและประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเป็นประการสำคัญ ส่วนการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป จะมีการกระจายอำนาจไปให้โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบดำเนินการเองเป็นสำคัญ โดยรูปแบบของการบริหารและการจัดการศึกษาตามข้อกำหนดดังกล่าวนี้ จัดเป็นรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่เรียกว่า การบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบของการใช้โรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน ดังนั้นผู้บริหารทั้งในระดับโรงเรียนและระดับเขตพื้นที่การศึกษาจำเป็นจะต้องมีความรู้และความเข้าใจแนวคิด หลักการ และรูปแบบการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน ลักษณะแนวทางและเทคนิคการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการเงิน และการบริหารทั่วไปในระดับโรงเรียนและระดับเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้ง บทบาทของผู้บริหารในการบริหารและจัดการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จตามแนวปฏิรูปการศึกษา อันเป็นสาระสำคัญของการเสนอเนื้อหาในบทนี้

เรื่องที่ 2.1

รูปแบบการบริหารจัดการศึกษา

ในสถานการณ์ที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบการจัดการศึกษาของไทย จำเป็นต้องปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการปฏิรูปการเรียนรู้และการปฏิรูประบบบริหาร พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาขึ้นใหม่เพื่อนำไปสู่ “ความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม” ทั้งนี้ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง(มาตรา 39)

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาเป็นการกระจายภารกิจ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจในการบริหารงาน จากระดับกระทรวงลงไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่จะทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนรู้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อผู้เรียน

องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้ให้เหตุผลความจำเป็นในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาในหลายประเทศขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ในส่วนกลาง ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น จำเป็นต้องกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ตอบสนองความแตกต่างดังกล่าว ทั้งเป็นรากฐานการส่งเสริมประชาธิปไตย จะช่วยลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นและภูมิภาค ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม เสริมสร้างความสามารถของท้องถิ่น และเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่อุดมการณ์ของประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบโครงสร้างการพัฒนาที่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่า โปร่งใสกว่า มีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สอดคล้องกับแนวคิดของ UNESCO เพราะเป็นรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้ความสำคัญกับการมีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ

2.1.1 การบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลักที่จัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตาม จุดมุ่งหมายการศึกษา ดำเนินการบริหารโดยผู้อำนวยการสถานศึกษา กำกับโดยคณะกรรมการสถานศึกษา มี ระบบประกันคุณภาพที่จะใช้เป็นแนวทางพัฒนาให้บริการด้านการเรียนการสอนมีคุณภาพ ผู้อำนวยการ สถานศึกษามีอำนาจการบริหารอย่างมาก ทั้งอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายและได้รับมอบจากผู้มีอำนาจ โดยต้องรับผิดชอบต่อผลการบริหารสถานศึกษา ซึ่งต้องมีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงานและการประกันคุณภาพ ของสถานศึกษา แสดงผลงานความก้าวหน้าในการบริหาร โรงเรียนตามเป้าหมายที่กำหนด

ยุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินการดังกล่าวเรียกว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ถือว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหารรูปแบบหนึ่งที่น่าสนใจในการปฏิรูปการศึกษาหลาย ประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย

1. หลักการสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีหลักการและกรอบแนวคิดดังนี้

1.1 หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจาก ส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ สูงสุด

1.2 หลักการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (school center) โรงเรียนจะเป็นหน่วยงานบริหาร ไม่ใช่ผู้ถูกบริหาร โรงเรียนจะเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาศักยภาพของเด็ก สามารถ กำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย ทิศทางการวางแผนจัดการศึกษาของตนเอง ที่สอดคล้องกันทั้งในระดับ ส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่น และชุมชน

1.3 หลักการมีส่วนร่วม (collaboration, participation) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม และให้ความร่วมมือในการบริหาร การตัดสินใจและการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความตระหนักและความรู้สึก เป็นเจ้าของ

1.4 หลักการพึ่งตนเอง (self management) เน้นให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเอง มี อำนาจหน้าที่และรับผิดชอบการดำเนินงานตามความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มองเห็นจุดหมาย เป้าหมายของโรงเรียนตรงกัน สามารถบูรณาการสภาพการณ์ของท้องถิ่นกับโรงเรียน มา ส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนได้ด้วยความภาคภูมิใจ

1.5 หลักการประสานงาน (coordination) สามารถประสานงานกันได้ทุกระดับทั้งแนวตั้งและ แนวนอน เป็นกิจกรรมที่ต้องเน้นและเข้มแข็ง ทั้งการสร้างความร่วมมือระหว่างบุคลากรในโรงเรียน และ

บุคคลภายนอก รวมทั้งการประสานงาน แสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือ ทั้งทรัพยากรและเทคนิค วิธีการใหม่ ๆ

1.6 หลักความต่อเนื่องและหลากหลาย (continuity and diversity) การบริหารจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ใช้เวลา รวมทั้งการใช้เทคนิคการบริหาร จะต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกัน มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สามารถปรับใช้การบริหารตามสถานการณ์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ได้

1.7 หลักการพัฒนาตนเอง (self-improvement) โรงเรียนจะต้องพัฒนาไปสู่องค์กรการเรียนรู้ (learning organization) พัฒนาการตนเองอยู่เสมอเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทั้งการพัฒนาองค์กร พัฒนาวิชาชีพ พัฒนาบุคคล และพัฒนาทีมงาน โดยนำองค์ประกอบเหล่านี้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เป็นวิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์สำหรับสถานศึกษานั้น ๆ

1.8 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาจะกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน และจะมีองค์กรตรวจสอบคุณภาพ ทั้งนี้จะเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

หลักการในการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล (good governance) ทั้ง 6 ประการ มาประกอบการบริหารด้วย คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า โดยจะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาครูในโรงเรียน ในด้านความรู้ ความสามารถและการจัดทรัพยากรในโรงเรียน

2. รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน

เป็นรูปแบบการบริหารโดยคณะกรรมการ เพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

2.1 รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrator Central SBM) ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธาน กรรมการจะเลือกตั้งจากกลุ่มผู้ปกครอง ครูอาจารย์ และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2.2 รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) โดยครูในฐานะเป็นผู้ใกล้ชิดเด็กมากที่สุดย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะเป็นกรรมการโรงเรียนมากที่สุด และร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

2.3 รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) รูปแบบนี้จะตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด โดยตัวแทนชุมชนจะเป็นประธาน ผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ

2.4 รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM) เป็นรูปแบบที่เชื่อว่า ครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก การบริหารงานในรูปแบบกรรมการจะ

มีสัดส่วนของครูและผู้ปกครองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

แนวทางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการจะเป็นลักษณะผสมผสาน มีจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งจะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน

3.1 ปัจจัยสำคัญที่เอื้อ

ปัจจัยที่เอื้อต่อการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริง โดยการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องจากทุกฝ่ายทุกระดับ มีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง และต่อเนื่อง มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งคณะครู อาจารย์ คณะกรรมการโรงเรียน อาจารย์ถึงผู้ปกครองและชุมชน จุดสำคัญอยู่ที่ผู้บริหาร โรงเรียนจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีภาวะผู้นำ และมีความภาคภูมิใจต่อความสำเร็จซึ่งกันและกัน

3.2 ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรค

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน มักเกิดจากความรู้และความเข้าใจเรื่องการเปลี่ยนแปลง แต่ไม่ยอมเปลี่ยนวิธีคิดและการปฏิบัติงาน อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาด ผู้บริหารบางคนยังใช้ความคิดเห็นส่วนตัวในการตัดสินใจและการเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการโรงเรียน รวมถึงการขัดแย้งในชุมชนและท้องถิ่น เช่น สถาบันศาสนา เป็นต้น

4. บทบาทของผู้บริหาร ครู และชุมชนในการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การสร้างคุณลักษณะให้ยอมรับความเปลี่ยนแปลงไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องใช้เวลาในการสร้างความเข้าใจ และตระหนักยอมรับในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น บทบาทของผู้บริหาร ครู และชุมชน ในรูปแบบของการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน กับรูปแบบเดิมที่เคยปฏิบัติจะแตกต่างกัน ดังจะได้เปรียบเทียบให้เห็นแต่ละประเด็น ดังนี้

แผนภูมิที่ 2.1: บทบาทของผู้บริหาร ครู และชุมชนในการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน

บทบาทของ	การบริหารแบบเดิม	การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)
ผู้บริหาร	<ul style="list-style-type: none"> - รับคำสั่งจากส่วนกลางตั้งแต่ งานวิชาการ หลักสูตร งบประมาณ บุคลากร และ ทรัพยากรเพื่อการศึกษา - การแก้ปัญหาต้องเสนอเรื่อง ขึ้นไปตามลำดับ 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นแบบผู้นำการพัฒนา โดยอาศัยความร่วมมือจากคณะกรรมการ มีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการควบคู่กับความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ สำหรับงบประมาณจะได้รับเงินอุดหนุนแบบเหมาจ่าย (block grant) สถานศึกษาจะต้องกำหนดสาระการเรียนรู้ และวิธีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลมากขึ้นกว่าเดิม - แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ตัดสินใจเองโดยใช้กระบวนการกลุ่มและข้อมูลสารสนเทศ และกระบวนการตัดสินใจ
ครู	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งจาก ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทุกกรณี 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นผู้ร่วมงาน ร่วมตัดสินใจ เป็นนักพัฒนาและนักปฏิบัติ ร่วมกับผู้บริหาร และคณะกรรมการวางแผนพัฒนาระยะยาว (school charter) และการจัดทำแผนประจำปี
ผู้ปกครองหรือชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นผู้รับบริการจากโรงเรียน ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นทั้งผู้ให้ ผู้รับ ผู้ร่วมหุ้น ผู้สนับสนุนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ช่วยเหลือดูแลทรัพยากรบุคคลในโรงเรียน ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาในกรณีเกิดปัญหาขึ้นในโรงเรียน

5. ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานให้การบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานบรรลุผล จำเป็นจะต้องกระจายอำนาจและพัฒนาสถานศึกษา ดังนี้

5.1 ดำเนินการให้สถานศึกษาพัฒนาวิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินการของสถานศึกษาอย่างชัดเจน ที่มุ่งสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง มีใจจัดทำเพื่อเสนอผู้บังคับบัญชารับทราบและชื่นชมความสำเร็จอยู่ที่การปฏิบัติตามแผน มีใจการนำเสนอแผน

5.2 ให้สถานศึกษามีทีมงานที่มีคุณภาพหลากหลาย จะต้องมีการทำงานทั้งแนวตั้งและแนวนอน โดยคณะครูเป็นผู้นำ ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บริหารโรงเรียนที่มีภาวะผู้นำสูง เปิดกว้างให้ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมเป็นสมาชิก จัดระบบการสื่อสารและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รับรู้และชื่นชมผลงานร่วมกัน

5.3 พัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาให้เป็นมืออาชีพ ทั้งในด้านมาตรฐานวิชาชีพ คุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถและทักษะทั้งในด้านหน้าที่และกระบวนการ มีการพัฒนาตนเองให้ทันสมัยในวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง

5.4 พัฒนาระบบข่าวสารข้อมูลในสถานศึกษา สถานศึกษาต้องมีกลไกในการจัดระบบข่าวสารข้อมูล มีระบบสารสนเทศที่ทันสมัย สื่อสารได้หลายทาง รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลไปยังผู้ปกครองและชุมชนภายนอกด้วย

5.5 ให้เกียรติและยกย่องครูเพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เช่น การจัดทำป้ายหรือให้คำชมเชย การจัดเลี้ยงในวาระต่าง ๆ การให้เกียรติบัตร การเสนอเข้าประกวดผลงาน รวมทั้งการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น

5.6 ยกย่องผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นมืออาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จสามารถอำนวยความสะดวกและผลักดันให้การปฏิรูปการศึกษาก้าวหน้า ประสบความสำเร็จสูง สามารถประสานพลังของกลุ่มต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างศรัทธาที่ทำให้ครูจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้ผู้เรียนรู้วิธีเรียน ครูเปลี่ยนวิธีสอน จัดบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ ผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าวจะต้องได้รับการยกย่องสรรเสริญในรูปแบบต่าง ๆ

5.7 มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี การดำเนินงานของสถานศึกษาจะต้องประชาสัมพันธ์ทุกด้านในด้านวิชาการจะต้องประสานสัมพันธ์กับผู้ปกครองอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาด้านอื่น เช่น การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การจัดภูมิทัศน์ในโรงเรียน การจัดบริการที่ดี เช่น โครงการอาหารกลางวัน จำเป็นต้องประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึงและต่อเนื่อง

สรุป

การบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management SBM) อาจเป็นชื่อใหม่ ในทางปฏิบัติมีสถานศึกษาไม่น้อยที่พัฒนาด้วยหลักการ รูปแบบ และยุทธศาสตร์ที่หลากหลาย ดังกล่าว การบริหารงานแบบ SBM จะมีผลชัดเจนมากขึ้น เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาศึกษาและทำความเข้าใจตั้งแต่แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่จะส่งผลให้ผู้เรียนมีคุณภาพในระดับสากล ครูและผู้บริหารสถานศึกษาสามารถตัดสินใจและพัฒนาการทำงานให้เต็มตามศักยภาพ เพื่อความเข้มแข็งของสถานศึกษาสู่การพัฒนาชุมชนและประเทศชาติสืบไป

2.1.2 การบริหารจัดการศึกษาที่ใช้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน

1. เจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 37) โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

เจตนารมณ์ของการจัดให้มีคณะกรรมการและสำนักงานดังกล่าวขึ้น ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ส่งเสริมประสาน กำกับ ดูแลการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาที่จัดกิจกรรมทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กล่าวคือ ให้ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับสถานศึกษาและองค์กรทางศาสนา และวัฒนธรรม แต่มิได้ทำหน้าที่บังคับบัญชาและเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารภายในของสถานศึกษา และองค์กร ศาสนาและวัฒนธรรม โดยการบริหารและบังคับบัญชาองค์กรดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์กรนั้น ๆ

2. องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู ผู้นำทางศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม และให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 38)

จากองค์ประกอบดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า ประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรทุกฝ่ายที่อยู่ในท้องถิ่น และสะท้อนหลักการและแนวคิดที่ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (มาตรา 8 ข้อ 3) และการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันการศึกษา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น (มาตรา 3 ข้อ 6)

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

ตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาไว้ ดังนี้

- 3.1 กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา
- 3.2 พิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือ เลิกสถานศึกษา
- 3.3 ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา

- 3.4 ประสาน และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา
- 3.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย
- 3.6 กำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐที่ต้องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ไปให้ประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นช่วยเหลือ ส่งเสริม ประสาน กำกับ ติดตาม และประเมินการดำเนินงาน พร้อมกันนั้นยังกำหนดในมาตรา 39 อีกด้วยว่า ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวจะเป็นไปตามที่กระทรวงกำหนด และออกเป็นกฎกระทรวง

4. บทบาทของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม สนับสนุน ประสาน กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ที่ดำเนินการจัดกิจกรรมการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา ตามนัยดังกล่าวผู้อำนวยการสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษาจะรับผิดชอบการบริหารและบังคับบัญชาบุคลากรในสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษา การบริหารของสถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และองค์กรการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา โดยอำนาจการบริหารและบังคับบัญชาภายในสถานศึกษา และองค์กรดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบและหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรนั้น ตามที่กระทรวงกระจายอำนาจให้ตามบทบัญญัติในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

นอกจากบทบาทดังกล่าวแล้ว ในการบริหารจัดการที่ใช้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน ผู้อำนวยการสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษา จำต้องมีบทบาทเป็นผู้นำการพัฒนาโดยอาศัยความร่วมมือจากคณะกรรมการมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ ด้านการแก้ปัญหาและการตัดสินใจก็ควรเป็นไปโดยใช้กระบวนการกลุ่มและข้อมูลสารสนเทศ ทั้งควรวางตนเป็นผู้ร่วมงาน ร่วมตัดสินใจ ร่วมกับบุคลากรในสำนักงานและเข้าร่วมดำเนินงานในฐานะเป็นนักพัฒนาและนักปฏิบัติ ร่วมกับผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารองค์กรศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาในการวางแผนระยะยาวและแผนประจำปีของเขตพื้นที่การศึกษา

ในด้านหลักการและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ใช้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐานนั้น ต้องเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับหลักการและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐานตามที่กล่าวไว้ในเรื่องที่ 2.1.1

เรื่องที่ 2.2

การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการ ถือเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการศึกษา ในระดับสถานศึกษาการบริหารงานวิชาการเป็นกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับหลักสูตรและการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนได้เรียนรู้ตามที่กำหนดไว้ในจุดมุ่งหมายของการพัฒนาผู้เรียน โดยทั่วไปงานวิชาการจะประกอบด้วย การศึกษาปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาและการนำหลักสูตรไปใช้ การจัดเตรียมการเรียนการสอน การจัดวัสดุอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน และสื่อการเรียนการสอน การส่งเสริมการสอน การวัดและประเมินผล การดำเนินงานเกี่ยวกับห้องสมุด แหล่งการเรียนรู้ การนิเทศติดตามผล การวางแผนและการกำหนดวิธีดำเนินงานทางด้านวิชาการ รวมถึงการประชุมทางวิชาการ

ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา การบริหารงานวิชาการ จะประกอบด้วย การดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายทางด้านวิชาการ การจัดทำมาตรฐานด้านวิชาการ การพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมด้านวิชาการ การพัฒนาสื่อต้นแบบ การเผยแพร่กิจกรรมการศึกษา และพัฒนาบุคลากรทางด้านวิชาการ การนิเทศติดตามผล การวัดและประเมินคุณภาพการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา รายละเอียดในการดำเนินการจะมีความชัดเจน เมื่อได้จัดตั้งสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา เรียบร้อยแล้ว

การบริหารงานวิชาการในยุคลปฏิรูปการศึกษา โรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะมีโอกาสในการตัดสินใจมากขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่ให้สถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบการบริหารงานวิชาการโดยตรง เป็นเรื่องที่สถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องปรับตัวอย่างมาก ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรู้ เข้าใจ และมีทักษะเกี่ยวกับการบริหารวิชาการ โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารหลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนรู้มากยิ่งขึ้น และโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานวิชาการ ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำทางวิชาการทั้งทางด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน ซึ่งหมายความว่า ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องรู้และเข้าใจกรอบแนวคิดของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระบวนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาเป็นอย่างดี จนสามารถนำไปดำเนินการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาที่เป็นไปตามกรอบหลักสูตรแกนกลาง และในขณะเดียวกันก็สนองความต้องการ ความสนใจ และศักยภาพของผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และท้องถิ่น รวมทั้งสามารถนำหลักสูตรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีคุณภาพ ด้วยการจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีการเรียนรู้ที่เหมาะสม และการพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ที่เพียงพอเหมาะสม

2.2.1 การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา

1. ความเป็นมาของหลักสูตร

หลักสูตรเป็นข้อกำหนดและแนวทางในการจัดประสบการณ์ให้กับผู้เรียนได้เกิดการเรียนรู้และนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิต นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของสังคมและประเทศชาติ กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเรื่องหลักสูตรไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยแนวการจัดการศึกษาโดยกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ และให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ (มาตรา 27)

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดไว้ว่าหลักสูตรการศึกษาระดับต่างๆ ต้องมีลักษณะหลากหลาย ให้จัดตามความเหมาะสมของแต่ละระดับ โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้เหมาะสมแก่วัยและศักยภาพ สาระหลักสูตรทั้งที่เป็นวิชาการและวิชาชีพ ต้องมุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม (มาตรา 29)

เพื่อให้สอดคล้องและสนองสาระที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีคำสั่งที่ วก 1166/2544 เรื่อง ให้ใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 โดยกำหนดหลักการของหลักสูตรไว้ ดังนี้

1. เป็นการศึกษาเพื่อความเป็นเอกภาพของชาติ มุ่งเน้นความเป็นไทยควบคู่กับความเป็นสากล
2. เป็นการศึกษาเพื่อปวงชน ที่ประชาชนทุกคนจะได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
3. ส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาและเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด สามารถพัฒนาตามธรรมชาติ และเต็มตามศักยภาพ
4. เป็นหลักสูตรที่มีโครงสร้างยืดหยุ่นทั้งด้านสาระ เวลา และการจัดการเรียนรู้
5. เป็นหลักสูตรที่จัดการศึกษาได้ทุกรูปแบบ ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย สามารถเทียบโอนผลการเรียนรู้ และประสบการณ์

2. หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

หลักสูตรแกนกลาง เป็นหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นผู้กำหนด ในช่วงระยะเวลาที่การจัดตั้งกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังไม่แล้วเสร็จ กระทรวงศึกษาธิการได้ทำหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานตามบทเฉพาะกาล โดยกำหนดจุดหมายและโครงสร้างของหลักสูตรไว้ดังต่อไปนี้

2.1 จุดหมายและโครงสร้าง

(1) จุดหมาย

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีปัญญา มีความสุข และมีความเป็นคนไทย มีศักยภาพในการศึกษาต่อ และประกอบอาชีพ จึงกำหนดจุดหมายซึ่งถือเป็นมาตรฐานการเรียนรู้ให้ผู้เรียนเกิดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ดังต่อไปนี้

- เห็นคุณค่าของตนเอง มีวินัยในตนเอง ปฏิบัติตนตามหลักธรรมของพระพุทธศาสนา หรือศาสนาที่ตนนับถือ มีคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมอันพึงประสงค์
- มีความคิดสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน รักการอ่าน รักการเขียน และรักการค้นคว้า
- มีความรู้อันเป็นสากล รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ มีทักษะและศักยภาพในการจัดการ การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยี ปรับวิธีการคิด วิธีการทำงานได้เหมาะสมกับสถานการณ์
- มีทักษะและกระบวนการ โดยเฉพาะทางคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ทักษะการคิด การสร้างปัญญา และทักษะในการดำเนินชีวิต
- รักการออกกำลังกาย ดูแลตนเองให้มีสุขภาพและบุคลิกภาพที่ดี
- มีประสิทธิภาพในการผลิตและการบริโภค มีค่านิยมเป็นผู้ผลิตมากกว่าเป็นผู้บริโภค
- เข้าใจในประวัติศาสตร์ของชาติไทย ภูมิใจในความเป็นไทย เป็นพลเมืองดี ยึดมั่นในวิถีชีวิตและการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ภาษาไทย ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี กีฬา ภูมิปัญญาไทย ทรัพยากรธรรมชาติและพัฒนาลิ่งแวดล้อม
- รักประเทศชาติและท้องถิ่น มุ่งทำประโยชน์และสร้างสิ่งที่ดีงามให้สังคม

(2) โครงสร้าง

เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามหลักการ จุดหมายและมาตรฐานการเรียนรู้ที่กำหนดไว้ ให้สถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องมีแนวปฏิบัติในการจัดหลักสูตรสถานศึกษา จึงได้กำหนดโครงสร้างของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานดังนี้

- **ระดับช่วงชั้น** กำหนดหลักสูตรเป็น 4 ช่วงชั้น ตามระดับพัฒนาการของผู้เรียน ดังนี้

ช่วงชั้นที่ 1	ชั้นประถมศึกษาปีที่	1 - 3
ช่วงชั้นที่ 2	ชั้นประถมศึกษาปีที่	4 - 6
ช่วงชั้นที่ 3	ชั้นมัธยมศึกษาปีที่	1 - 3
ช่วงชั้นที่ 4	ชั้นมัธยมศึกษาปีที่	4 - 6

- **สาระการเรียนรู้**

กำหนดสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตร ซึ่งประกอบด้วย องค์ความรู้ ทักษะหรือกระบวนการการเรียนรู้ และคุณลักษณะหรือค่านิยม คุณธรรม จริยธรรมของผู้เรียนเป็น 8 กลุ่ม ดังนี้

ภาษาไทย

คณิตศาสตร์

วิทยาศาสตร์

สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

สุขศึกษาและพลศึกษา

ศิลปะ

การทำงานอาชีพและเทคโนโลยี

ภาษาต่างประเทศ

สาระการเรียนรู้ทั้ง 8 กลุ่มนี้ เป็นพื้นฐานสำคัญที่ผู้เรียนทุกคนต้องเรียนรู้ โดยอาจจัดเป็น 2 กลุ่มคือ **กลุ่มแรก** ประกอบด้วย ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นสาระการเรียนรู้ที่สถานศึกษาต้องใช้เป็นหลักในการจัดการเรียนการสอนเพื่อสร้างพื้นฐานการคิดและเป็นกลุ่ตพู่ท้ในการแก้ปัญหาและวิกฤตของชาติ **กลุ่มที่สอง** ประกอบด้วย สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ เป็นสาระการเรียนรู้ที่เสริมสร้างพื้นฐานความเป็นมนุษย์และสร้างศักยภาพในการคิดและการทำงานอย่างสร้างสรรค์

เรื่องสิ่งแวดล้อมศึกษา หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดสาระและมาตรฐานการเรียนรู้ไว้ในสาระการเรียนรู้กลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มวิทยาศาสตร์ กลุ่มสังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กลุ่มสุขศึกษาและพลศึกษา

กลุ่มภาษาต่างประเทศ กำหนดให้เรียนภาษาอังกฤษทุกช่วงชั้น ส่วนภาษาต่างประเทศอื่นๆ สามารถเลือกจัดการเรียนรู้ได้ตามความเหมาะสม

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดสาระการเรียนรู้ในแต่ละกลุ่ม ไว้เฉพาะส่วนที่จำเป็นในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทุกคนเท่านั้น สำหรับส่วนที่ตอบสนองความสามารถ ความถนัด และความสนใจของผู้เรียนแต่ละคนนั้น สถานศึกษาสามารถกำหนดเพิ่มขึ้นได้ให้สอดคล้องและสนองตอบศักยภาพของผู้เรียนแต่ละคน

- **กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน**

เป็นกิจกรรมที่จัดให้ผู้เรียนได้พัฒนาความสามารถของตนเองตามศักยภาพ มุ่งเน้นเพิ่มเติมจากกิจกรรมที่ได้จัดให้เรียนรู้ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ทั้ง 8 กลุ่ม การเข้าร่วมและปฏิบัติกิจกรรมที่เหมาะสมร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข กับกิจกรรมที่เลือกด้วยตัวเองตามความถนัดและความสนใจอย่างแท้จริง การพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาองค์รวมของความเป็นมนุษย์ให้ครบทุกด้าน ทั้งร่างกายสติปัญญา อารมณ์และสังคม โดยอาจจัดเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสนองนโยบายในการสร้างเยาวชนของชาติ ให้เป็นผู้มีศีลธรรม จริยธรรม มีระเบียบวินัย และมีคุณภาพ เพื่อพัฒนาองค์รวมของความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกของการทำประโยชน์เพื่อสังคม ซึ่งสถานศึกษาจะต้องดำเนินการอย่างมีเป้าหมาย มีรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม

กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

- **กิจกรรมแนะแนว** เป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมและพัฒนาความสามารถของผู้เรียนให้เหมาะสมตามความแตกต่างระหว่างบุคคล สามารถค้นพบและพัฒนาศักยภาพของตน เสริมสร้างทักษะชีวิต วุฒิภาวะทางอารมณ์ การเรียนรู้ในเชิงหุปัญญา และการสร้างสัมพันธภาพที่ดี ซึ่งครูทุกคนต้องทำหน้าที่แนะแนวให้คำปรึกษาด้านชีวิต การศึกษาต่อและการพัฒนาตนเองสู่โลกอาชีพและการมีงานทำ

- **กิจกรรมนักเรียน** เป็นกิจกรรมที่ผู้เรียนเป็นผู้ปฏิบัติด้วยตนเองอย่างครบวงจร ตั้งแต่ศึกษาวิเคราะห์ วางแผน ปฏิบัติตามแผน ประเมิน และปรับปรุงการทำงาน โดยเน้นการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เช่น โครงการ กิจกรรมตามความสนใจ ชุมนุมวิชาการ กิจกรรมรักการอ่าน กิจกรรมสาธารณประโยชน์ ลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด และผู้บำเพ็ญประโยชน์

- **มาตรฐานการเรียนรู้**

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ 8 กลุ่ม ที่เป็นข้อกำหนดคุณภาพผู้เรียนด้านความรู้ ทักษะ กระบวนการ คุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมของแต่ละกลุ่ม เพื่อใช้เป็นจุดมุ่งหมายในการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ซึ่งกำหนดเป็น 2 ลักษณะ คือ

- **มาตรฐานการเรียนรู้การศึกษาขั้นพื้นฐาน** เป็นมาตรฐานการเรียนรู้ในแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ เมื่อผู้เรียนเรียนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

- **มาตรฐานการเรียนรู้ช่วงชั้น** เป็นมาตรฐานการเรียนรู้ในแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ เมื่อผู้เรียนเรียนจบในแต่ละช่วงชั้น คือ ประถมศึกษาปีที่ 3 และ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 และ 6

มาตรฐานการเรียนรู้ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้เฉพาะมาตรฐานการเรียนรู้ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทุกคนเท่านั้น สำหรับมาตรฐานการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ตลอดจนมาตรฐานการเรียนรู้ที่เข้มข้น ตามความสามารถ ความถนัด และความสนใจของผู้เรียน ให้สถานศึกษาพัฒนาเพิ่มเติมได้

- เวลาเรียน

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดเวลาในการจัดการเรียนรู้และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนไว้ ดังนี้

ช่วงชั้นที่ 1 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 3 มีเวลาเรียนประมาณปีละ 800-1,000 ชั่วโมง
โดยเฉลี่ยวันละ 4 - 5 ชั่วโมง

ช่วงชั้นที่ 2 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 - 6 มีเวลาเรียนประมาณปีละ 800-1,000 ชั่วโมง
โดยเฉลี่ยวันละ 4 - 5 ชั่วโมง

ช่วงชั้นที่ 3 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 - 3 มีเวลาเรียนประมาณปีละ 1,000-1,200 ชั่วโมง
โดยเฉลี่ยวันละ 5 - 6 ชั่วโมง

ช่วงชั้นที่ 4 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 - 6 มีเวลาเรียนปีละไม่น้อยกว่า 1,200 ชั่วโมง
โดยเฉลี่ยวันละไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมง

2.2 การจัดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหลักสูตรที่กำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ในการพัฒนาผู้เรียนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 สำหรับผู้เรียนทุกคน ทุกกลุ่มเป้าหมาย สามารถปรับใช้ได้กับการจัดการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ในส่วนของการศึกษาปฐมวัย กำหนดให้มีหลักสูตรการศึกษาปฐมวัยเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการสร้างเสริมพัฒนาการ และเตรียมผู้เรียนให้มีความพร้อมในการเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดโครงสร้างที่เป็นสาระการเรียนรู้ จำนวนเวลาไว้อย่างกว้าง ๆ มาตรฐานการเรียนรู้ที่แสดงคุณภาพเมื่อเรียนจบ 12 ปี และเมื่อจบการเรียนรู้ในแต่ละช่วงชั้น โดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เลือกเรียนตามความถนัด ความสนใจ ความต้องการ และความแตกต่างระหว่างบุคคล

3. หลักสูตรสถานศึกษา

3.1 ความเชื่อมโยงของหลักสูตรแกนกลางกับหลักสูตรสถานศึกษา

หลักสูตรสถานศึกษา หมายถึง หลักสูตรที่โรงเรียนได้ดำเนินการจัดทำหรือพัฒนาขึ้น โดยจัดทำองค์ประกอบต่างๆ ของหลักสูตรให้เป็นไปตามขอบข่ายที่กำหนดไว้ในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วจัดทำสาระหรือรายละเอียดให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของโรงเรียน ชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้ง ความถนัด ความสนใจ และความสามารถของนักเรียน หลักสูตรของแต่ละโรงเรียนจึงมีส่วนที่เป็นแกนกลางเหมือนกัน แต่แตกต่างกันในส่วนที่เพิ่มเติมตามวิสัยทัศน์ และความต้องการของบุคคลต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

3.2 หลักสูตรท้องถิ่นกับหลักสูตรสถานศึกษา

หลักสูตรสถานศึกษา มีลักษณะเป็นหลักสูตรท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหลักสูตรที่จัดทำสาระเพิ่มเติมจากส่วนที่เป็นแกนกลาง โดยมุ่งเน้นให้สอดคล้องกับความต้องการ ความสนใจของชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นลักษณะของหลักสูตรท้องถิ่นนั่นเอง

3.3 การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา

สถานศึกษาเป็นชุมชนของผู้ต้องการแสวงหาความรู้ สถานศึกษาจึงต้องมีหลักสูตรของตนเอง คือ หลักสูตรสถานศึกษา ประกอบด้วย การเรียนรู้ทั้งมวลและประสบการณ์อื่น ๆ ที่สถานศึกษาแต่ละแห่งวางแผนเพื่อพัฒนาผู้เรียน โดยจะต้องจัดทำสาระการเรียนรู้ทั้งรายวิชาที่เป็นพื้นฐาน และรายวิชาที่ต้องการเรียนเพิ่มเติม เป็นรายปีหรือรายภาค จัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนทุกภาคเรียน และกำหนดคุณลักษณะที่พึงประสงค์จากมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การสร้างหลักสูตรของสถานศึกษา จะต้องกำหนดวิสัยทัศน์ เพื่อมองอนาคตว่า ชุมชนและสังคมจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร สถานศึกษาต้องปรับตัว ปรับหลักสูตรให้เหมาะสมกับยุคสมัย กำหนดพันธกิจ พร้อมด้วยเป้าหมาย มาตรฐานการเรียนรู้จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาที่ครอบคลุม กำหนดสาระการเรียนรู้ และผลการเรียนรู้ที่คาดหวังรายปีหรือรายภาค และคณะครูอาจารย์ร่วมกันออกแบบการเรียนการสอน รวมทั้งกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ โดยเน้นให้ผู้เรียนมีทักษะในด้านการอ่าน การเขียน การคิดเลข การคิดวิเคราะห์ และการใช้คอมพิวเตอร์ ด้วยวิธีการสอนที่ยึดหัวข้อเรื่อง จากกลุ่มสาระการเรียนรู้ วิทยาศาสตร์ หรือ สังคมศึกษาเป็นหลักตามความเหมาะสมของท้องถิ่น บูรณาการเข้าด้วยกันอย่างสมดุล รวมทั้งการกำหนดเวลาเรียน และจำนวนหน่วยกิต และแนวทางการวัดประเมินผู้เรียนอีกด้วย

ดังได้กล่าวถึงสาระสำคัญของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในส่วนที่เป็นหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรสถานศึกษา จะเห็นความสัมพันธ์สอดคล้องซึ่งกันและกันเพื่อสร้างคุณภาพตามแนวการจัดการศึกษา ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3.4 ปัจจัยสู่ความสำเร็จของหลักสูตรสถานศึกษา

การดำเนินการเพื่อให้หลักสูตรของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา จำเป็นต้องมีปัจจัยที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการขับเคลื่อนการจัดการศึกษา ดังนี้

(1) **ภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารสถานศึกษา** โดยผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำในการจัดกระบวนการเรียนการสอน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้สามารถเรียนรู้ได้ตามจุดหมาย และโครงสร้างสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตร รวมทั้งการพัฒนาเนื้อหาสาระและกิจกรรมที่สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียนซึ่งผู้บริหารจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร กระบวนการพัฒนาหลักสูตรการจัดทำเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียน การนิเทศติดตามและประเมินผลการศึกษา เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำการพัฒนางานต่างๆ ในสถานศึกษา

(2) **บุคลากร** หมายถึง ครู บุคลากรในสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารนอกสถานศึกษา ผู้นำชุมชน กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองนักเรียน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เรียน จะต้องเป็นผู้ที่มีความพร้อมในการเรียนรู้ และการพัฒนาไปสู่บุคคลแห่งการเรียนรู้

บุคลากรดังกล่าว จะต้องได้รับการพัฒนาให้เกิดความเข้าใจหลักสูตรการศึกษาขึ้นพื้นฐานสามารถพัฒนาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาได้อย่างมีทักษะ

(3) **งบประมาณ** เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการหลักสูตรให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เต็มตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ โดยมีการระดมทุนและทรัพยากรมาใช้จ่ายอย่างพอเพียง ทั้งการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ในรูปของเงินอุดหนุน และทุนการศึกษา สถานศึกษามีอำนาจและโอกาสในการตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณตามความต้องการของสถานศึกษา ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการสถานศึกษา และครูอาจารย์มากขึ้น

(4) **แหล่งการเรียนรู้และเทคโนโลยีทางการศึกษา** สถานศึกษาจัดแหล่งการเรียนรู้ให้กับผู้เรียนทุกรูปแบบ เช่น ห้องสมุด การจัดบรรยากาศสิ่งแวดล้อมที่ดีภายในโรงเรียน การจัดกิจกรรมเสริมความรู้ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน การใช้แหล่งเรียนรู้ชุมชน เช่น พิพิธภัณฑ์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ ศูนย์การศึกษาและนันทนาการ เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องมีการผลิต การจัดหาและพัฒนาสื่อเทคโนโลยีทางการศึกษาให้พอเพียง สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

(5) **พัฒนาระบบบริหารจัดการ** การนำหลักสูตรไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เริ่มจากการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้เรียน ครู ผู้บริหาร ผู้นำชุมชน กรรมการสถานศึกษา สื่อ วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ เป็นต้น

การพัฒนาศักยภาพครู ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ระบบการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

ผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้จัดการให้ระบบการเรียนการสอนเป็นไปตามหลักสูตร ต้องศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับเทคนิควิธีการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่จะนำไปพัฒนาแนวทางปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม

3.5 การวัด การประเมินผล และการเทียบโอนประสบการณ์

(1) การวัดและการประเมินผล

การวัดและประเมินผลการเรียนรู้เป็นกระบวนการที่ครูใช้พัฒนาคุณภาพผู้เรียน จะช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศที่แสดงพัฒนาการ ความก้าวหน้า และความสำเร็จทางการเรียนของผู้เรียน โดยการวัดและประเมินผลตามระดับชั้นเรียน ที่มุ่งหาคำตอบว่าผู้เรียนมีความก้าวหน้าทั้งด้านความรู้ ทักษะกระบวนการ คุณธรรมและค่านิยมอันพึงประสงค์ การประเมินคุณภาพระดับสถานศึกษา เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าด้านการเรียนรู้เป็นรายปีและช่วงชั้น นำไปปรับปรุงและพัฒนาให้ได้ตามมาตรฐานการเรียนรู้ และการประเมินคุณภาพระดับชาติ ในปีสุดท้ายของแต่ละช่วงชั้น ได้แก่ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และประถมศึกษาปีที่ 6 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6

ผู้เรียนที่สามารถจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ถือว่า **จบการศึกษาภาคบังคับ** และจบถ้าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ถือว่า **จบการศึกษาขั้นพื้นฐาน** ทั้งนี้ผู้เรียนต้องผ่านการศึกษิตตามเกณฑ์ที่กำหนด

(2) การเทียบโอนผลการเรียน

สถานศึกษาสามารถเทียบโอนผลการเรียนของผู้เรียน โดยการนำความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่ได้จากการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ และ/หรือจากการประกอบอาชีพมาเทียบโอนเป็นผลการเรียนของหลักสูตรใดหลักสูตรหนึ่งในระดับที่กำลังศึกษาอยู่ การพิจารณาเทียบโอน สถานศึกษาสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- ก. พิจารณาจากหลักฐานการศึกษา ซึ่งจะให้ข้อมูลที่แสดงความรู้ความสามารถของผู้เรียนในด้านต่าง ๆ
- ข. พิจารณาจากความรู้ ประสบการณ์ตรงจากการปฏิบัติจริง การทดสอบ การสัมภาษณ์ ฯลฯ
- ค. พิจารณาจากความสามารถ

การเทียบโอนผลการเรียน จะเป็นการนำผลการศึกษาจากหลักสูตรหนึ่งไปยังอีกหลักสูตรหนึ่งในระดับเดียวกัน โดยนำผลการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ หรือรายวิชาหรือจำนวนหน่วยกิตการเรียนที่

ผ่านการประเมินแล้วมาทดแทน และนับต่อเนืองกับหน่วยการเรียนรู้หรือหน่วยกิตอื่นที่ประสงค์จะเรียน เป็นการเทียบระดับการศึกษาเพื่อจบการศึกษา มี 3 ลักษณะคือ (1) การเทียบวุฒิจากหลักสูตรต่างประเทศเข้าสู่หลักสูตรในประเทศ (2) การเทียบระหว่างหลักสูตรหรือเทียบต่างรูปแบบ เช่น หลักสูตรการศึกษาในระบบและนอกระบบ กับการเรียนรู้ตามอัธยาศัย และ(3) การเทียบโอนผลการเรียนรู้ในระดับเดียวกัน หรือต่างรูปแบบกัน

2.2.2 การพัฒนากระบวนการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

หลักสูตรสถานศึกษาจะบรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้เพียงใดนั้น ภารกิจการบริหารงานวิชาการประการหนึ่งที่สำคัญยิ่ง คือการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ สถานศึกษาจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ครูอาจารย์จัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยเน้นให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ และสรุปองค์ความรู้ด้วยตนเอง โดยมีการศึกษาผู้เรียนเป็นรายบุคคล เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับความถนัด ความสนใจ และความต้องการของผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถ ทักษะและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตรอย่างแท้จริง

2.2.3 การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีการเรียนรู้

สถานศึกษาต้องส่งเสริมสนับสนุนให้การจัดการเรียนรู้ของครูอาจารย์บรรลุผล โดยการพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีที่มีความหลากหลายเหมาะสม และเพียงพอให้ครูอาจารย์ได้เลือกพัฒนาและใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ได้อย่างได้ผล และสื่อและเทคโนโลยีนั้น ควรเน้นตั้งแต่การจัดทำ จัดหาจากท้องถิ่น ไปจนถึงสื่อที่ทันสมัยเป็นสากล

2.2.4 การพัฒนาแหล่งเรียนรู้

กระบวนการเรียนรู้และสาระที่กำหนดไว้ในหลักสูตรสถานศึกษา มุ่งเน้นไปที่การจัดให้ผู้เรียนได้มีโอกาสเรียนรู้จากแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายในรูปแบบต่างๆ ทั้งในและนอกโรงเรียน ดังนั้น โรงเรียนจึงต้องพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในโรงเรียนให้มีความพร้อมสำหรับจัดการเรียนรู้ พร้อมทั้งประสานจัดการเกี่ยวกับแหล่งเรียนรู้ภายนอกโรงเรียนด้วย

เรื่องที่ 2.3

การบริหารงานบุคคล

2.3.1 ลักษณะบุคลากร และการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

บุคลากรในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู เป็นบุคลากรที่เป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารจัดการทุกระดับ ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ เจริญก้าวหน้า และบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บุคลากรในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีลักษณะสำคัญ คือ ประการหนึ่งต้องเป็นคนดี และเป็นคนเก่ง โดยเฉพาะบุคลากรในสถานศึกษาจะต้องจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด และบุคลากรของเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องสนับสนุนงานของบุคลากรในสถานศึกษา จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ มีอุดมการณ์ที่จะรับใช้สังคม มีประสบการณ์พิเศษในลักษณะที่เรียกว่า "มืออาชีพ"

นอกจากนั้น ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่ต้องยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จะมีรูปแบบการบริหารด้วยองค์คณะบุคคลทุกระดับ ทั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ระดับนโยบายในส่วนกลางระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษาตามลำดับ

ในการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา ต้องให้ความสำคัญทุกระบวนการขั้นตอน ตั้งแต่การพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาเพื่อการสรรหา การบริหารงานบุคคล และกระบวนการพัฒนา การส่งเสริมขวัญกำลังใจ เพื่อให้มีผลต่อการปฏิบัติงานตามที่คาดหวัง ทุกขั้นตอนเป็นลักษณะการบริหาร โดย องค์คณะบุคคลที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น และยึดหลักตามระบบคุณธรรม 4 ประการ ได้แก่ หลักความสามารถ (competence) หลักความเสมอภาค (equality) หลักความมั่นคง (security) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality)

2.3.2 แนวทางการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 54 กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจทางการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคล ควรยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

1. การรักษาความเป็นมาตรฐาน ต้องมีระบบคุณธรรมเป็นหลักส่งเสริม
2. การสร้างประสิทธิภาพ และความประหยัด

3. การมีส่วนร่วมของบุคลากรและประชาชน

2.3.3 บทบาทของผู้บริหารในการบริหารงานบุคคล

เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากกระทรวงไปยังสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา บทบาทของผู้บริหารทั้งสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยจะเป็นการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ความรับผิดชอบของผู้บริหารจะมีมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะต้องบริหารจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ยังจะต้องบริหารหน่วยงานให้เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

การบริหารงานบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษานั้น คณะกรรมการจะมีอำนาจการบริหารงานบุคคล โดยกำกับดูแลให้ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนด ทั้งนี้ขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลในหลายเรื่อง เช่น การสรรหาบุคลากร การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือการให้ความดีความชอบ หรือการดำเนินการทางวินัย จะแล้วเสร็จในระดับสถานศึกษาหรือระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นส่วนใหญ่

ดังนั้น คุณสมบัติของผู้บริหารจึงต้องสอดคล้องกับบทบาทและพันธกิจดังกล่าว เช่น เป็นนักบริหารมืออาชีพ ทันสมัยและมีผลการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance) อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความรับผิดชอบต่อ

2.3.4 ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาจะประสบความสำเร็จ มีปัจจัยที่ควรคำนึงถึง ดังนี้

1. การยึดหลักการสำคัญตามระบบคุณธรรม 4 ประการ ได้แก่ หลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง
2. การวางแผนกำลังคน โดยมีข้อมูลบุคคลที่ทันสมัย เพื่อให้สถานศึกษา/เขตพื้นที่การศึกษาใช้ในการบริหารจัดการบุคคลให้บรรลุเป้าหมาย
3. การพัฒนาบุคคล โดยกำหนดนโยบายเพื่อเน้นการสร้างคน เป็นการลงทุนระยะยาว มีการพัฒนาบุคคลอย่างทั่วถึง ตรงความต้องการเป็นรายบุคคล ติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อทำงานได้ ทำงานดี ทำงานเก่ง สอนงานได้ มีการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การดูงาน การโยกย้ายงาน เพื่อให้เกิดการพัฒนา
4. การส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพ และให้ขวัญกำลังใจ

5. การให้บุคลากรมีส่วนร่วมและปลูกฝังอุดมการณ์ความเป็นเจ้าของ

2.3.5 เทคนิคการบริหาร ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกื้อกูล

การสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ครู บุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการมีความผูกพันต่อสถานศึกษา หรือเขตพื้นที่การศึกษา มีเทคนิคสำคัญในแต่ละด้านดังนี้

1. ระบบเงินเดือน เป็นแรงจูงใจสำคัญที่จะทำให้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีกำลังใจในการปฏิบัติงาน มีหลักสำคัญ 6 ประการคือ (1) หลักความเพียงพอ (2) หลักความยุติธรรม ทั้งความยุติธรรมภายใน และความยุติธรรมภายนอก และความเป็นธรรมเฉพาะบุคคล (3) หลักความสมดุล (4) หลักความมั่นคง (5) หลักการจูงใจ และ (6) หลักการควบคุม

2. ค่าตอบแทน มีทั้งรูปแบบที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ถ้าเป็นตัวเงิน ได้แก่ ค่าตอบแทนการเป็นวิทยากร ค่าอาหาร ค่าทำการล่วงเวลา เป็นต้น ส่วนที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ รางวัล เกียรติบัตรเพื่อตอบแทนที่ทำคุณความดี เป็นต้น

3. สวัสดิการ มีการบริหารด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นที่เกื้อกูลให้ในลักษณะจูงใจ เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล การส่งเสริมให้ไปศึกษาดูงาน ลาศึกษาต่อ เป็นต้น

สรุป เทคนิคสำคัญเพื่อให้การบริหารระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกื้อกูล เพื่อสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลงานดีเด่น ทำให้เกิดความผูกพันและมีความเป็นเจ้าของในสถานศึกษา/เขตพื้นที่การศึกษา คือใช้หลักเพื่อให้เกิดแรงจูงใจ ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการศึกษาบรรลุตามเป้าหมาย

เรื่องที่ 2.4

การบริหารงบประมาณ การเงิน และระบบบัญชี

2.4.1 ลักษณะงานงบประมาณและการเงินในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

การจัดการด้านงบประมาณและการเงิน มีแนวทางสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการบริหาร โดยให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงบประมาณ (budgeting entity) และหน่วยบริหารการเงิน (financial entity) ให้สถานศึกษาเป็นหน่วยบริหารการเงินที่สามารถกำหนดความต้องการงบประมาณของตนเอง โดยจัดทำงบประมาณผ่านเขตพื้นที่การศึกษา และมีอิสระในการจัดการทรัพย์สินและหารายได้เพิ่มได้มากขึ้น ทั้งนี้มุ่งเน้นให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการ ช่วยระดมทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่าง ๆ โดยมีระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการใช้ทรัพยากรเพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบอีกด้วย

ดังนั้น งานงบประมาณและการเงินจึงเป็นไปในลักษณะของการให้ความเป็นอิสระ คล่องตัวซึ่งเป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ควบคู่กับระบบการตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ภายใต้การบริหารจัดการทรัพยากรที่มุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกำหนดแนวทางหลายประการ เช่น จัดสรรงบประมาณรวมเป็นก้อน มุ่งที่แผนงานและผลงาน กำหนดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน โดยให้มีการคำนวณต้นทุนกิจกรรม การบริหารสินทรัพย์ เป็นต้นการจัดทำระบบบัญชีตามเกณฑ์พึงรับ-พึงจ่าย และจัดให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว มีขั้นตอนที่ไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองหลายขั้นตอนเกินความจำเป็น ทั้งนี้การตัดสินใจในทางงบประมาณและทางการเงินจะอยู่ในระดับสถานศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามากที่สุด

จะเห็นได้ว่าลักษณะกระบวนการงบประมาณเปลี่ยนแปลงไป สถานศึกษามีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและทรัพยากร โดยจัดสรรผ่านด้านอุปสงค์หรือผู้เรียน (demand side financing) หรือสนองความต้องการของผู้เรียนตามแนวทางการจัดการศึกษาที่ถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด แทนการจัดสรรระบบเดิม ซึ่งจัดสรรผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษา (supply side financing)

สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยบริหารการเงิน สามารถกำหนดความต้องการงบประมาณของตนเองได้ โดยจัดทำงบประมาณผ่านเขตพื้นที่การศึกษา แม้ว่าสถานศึกษาของรัฐจะไม่นับบุคคลก็ตาม แต่จะมีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการจัดการทรัพย์สินและหารายได้เพิ่มได้มากขึ้น โดยมุ่งเน้นให้สังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และช่วยระดมทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งนี้จะมีระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการใช้ทรัพยากร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ภายใต้การบริหารจัดการทรัพยากรที่มุ่งถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลอีกด้วย

2.4.2 การบริหารงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงาน และการประยุกต์ใช้ ในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

1. การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) หรือเรียกกันทั่วไปว่า RBM เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome)

ผลผลิต เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการดำเนินกิจกรรมภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเสร็จกิจกรรมนั้น ๆ เช่น จำนวนสื่อการเรียนการสอนที่สถานศึกษาจัดซื้อ จำนวนครูที่ผ่านการอบรมหลักสูตรการสอนภาษาอังกฤษระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นต้น

ผลลัพธ์ เป็นผลที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการดำเนินกิจกรรมแล้วเสร็จเป็นเวลาพอสมควร ไม่เกิดขึ้นทันทีทันใด เช่น ระดับคะแนนจากการทดสอบสูงขึ้น นักเรียนจบการศึกษาภาคบังคับ สามารถประกอบอาชีพสุจริตได้ เป็นต้น

ในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยใช้กรอบความคิดของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ระบบดังกล่าวจึงมีวิธีการโดยระบุพันธกิจ (mission) ขององค์กร เป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างเป็นระบบ มีการประเมินผลสม่ำเสมอ โดยเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้

2. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

2.1 หลักการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) มีหลักการที่เป็นจุดเน้น คือ

- (1) ค่าใช้จ่าย
- (2) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- (3) ตรวจสอบได้
- (4) มีมาตรฐานชี้วัดผลการดำเนินการ (performance) ทั้งด้านผลผลิตและผลลัพธ์

อย่างไรก็ตาม การมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและจุดหมายของรัฐบาล

2.2 หลักการการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

หลักสำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีดังต่อไปนี้

(1) ลดการควบคุมจากส่วนกลาง ส่งเสริมให้เกิดการบริหารที่คล่องตัว ตอบสนองต่อความต้องการของแผนงาน

- (2) ลดขั้นตอนในการอนุมัติเบิกจ่าย

(3) ให้ความสำคัญกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์

(4) กระตุ้นเรื่องประสิทธิผลของหน่วยงาน ว่าบรรลุผลลัพท์ได้หรือไม่ จะปรับปรุงผลลัพท์ได้อย่างไร

(5) กระตุ้นเรื่องประสิทธิภาพของแผนงาน ว่าบรรลุผลลัพท์ โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดได้หรือไม่ ปรับปรุงผลลัพท์โดยเสียค่าใช้จ่ายเท่าเดิมได้หรือไม่

(6) ผลักดันงบประมาณจากแผนงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลลัพท์ เป็นก่อให้เกิดผลลัพท์

(7) เน้นผลผลิตมากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป

(8) ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นตัวชี้นำเป้าหมายของนโยบายของหน่วยงาน

(9) กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์มากกว่า 1 ปีงบประมาณ

(10) เลือกระบุผลผลิตที่ทำให้ชุมชน สังคม ประชาชนพอใจ

(11) เน้นผลผลิต ผลลัพท์ ของการดำเนินงาน ความพอใจของชุมชน ผู้ปกครอง ประชาชน การเสร็จทันเวลา ต้นทุนต่อหน่วย และประสิทธิผล

(12) จำกัดรายจ่ายภายในวงเงินที่จำกัด

(13) เปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากร เพื่อการได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า

(14) เปลี่ยนวัฒนธรรมจากการทำงานตามข้อบังคับเป็นทำงานตามพันธกิจขององค์กร

(15) ลดกระบวนการทำงาน เพื่อให้คล่องตัวในการบริหารงบประมาณ แต่เพิ่มการรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพท์

3. การประยุกต์ใช้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

3.1 การเตรียมการ สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องเตรียมการตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (7 Hurdles) คือ

(1) การวางแผนงบประมาณ (budget planning) โดยจัดทำแผนกลยุทธ์ กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกิจกรรมสำคัญที่ส่งผลต่อผลผลิตและผลลัพท์ ที่มีการจัดทำกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

(2) การคำนวณต้นทุนของกิจกรรม (activity costing) โดยวิธีการคำนวณต้นทุนในแต่ละกิจกรรมและต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตอย่างถูกต้อง เหมาะสม

(3) จัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (procurement management) โดยจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้

(4) การบริหารทางการเงิน/การควบคุมงบประมาณ (financial management control) โดยกำหนดรายการโครงสร้าง มีเอกสารหลักฐานที่จำเป็น มีระบบควบคุมการเบิกจ่ายและการบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

(5) การจัดทำบัญชีรับ-จ่าย หรือรายงานและผลการดำเนินงาน (accrual basis) โดยบันทึกบัญชีตามรายการและเหตุการณ์ทางบัญชีทั้งหมดที่เกิดขึ้นของงวดเวลาหนึ่ง มีการบันทึกบัญชีลูกหนี้และเจ้าหนี้ รวมทั้งบันทึกบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง

(6) การบริหารสินทรัพย์ (asset management) โดยมีระบบการบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ และมีคู่มือการดำเนินงานบริหารสินทรัพย์

(7) การตรวจสอบภายใน (internal audit) โดยมีระบบตรวจสอบภายในที่มีความอิสระ และมีประสิทธิภาพ

3.2 การวางแผนกลยุทธ์ สถานศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษา ต้องมีการวางแผนกลยุทธ์ หมายถึง การคิดอย่างเป็นระบบ จะดำเนินอะไรบ้าง ทำอย่างไร โดยใช้ขีดความสามารถสูงสุดที่กระทำได้ ทั้งในด้านแนวคิด การตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด

ขั้นตอนในการทำแผนกลยุทธ์ ประกอบด้วย

- (1) ศึกษาข้อมูลสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการ
- (2) วิเคราะห์สภาพของสถานศึกษา/เขตพื้นที่การศึกษา (SWOT)
- (3) กำหนดวิสัยทัศน์ และวัตถุประสงค์ (purpose)
- (4) กำหนดภารกิจ
- (5) กำหนดยุทธศาสตร์
- (6) กำหนดมาตรการของแต่ละยุทธศาสตร์
- (7) จัดทำแผนดำเนินการ (action plan)
- (8) กำหนดวิธีการประเมิน (evaluation)

ขั้นตอนสำคัญในการดำเนินงานของแผนกลยุทธ์ มีดังนี้

(1) การวิเคราะห์สภาพของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า SWOT Analysis โดยวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

Strength - จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ เป็นสภาพปัจจัยภายในองค์กรที่ทำให้หน่วยงานเข้มแข็ง ก้าวหน้า ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งทรัพยากร การจัดการ และอื่น ๆ

Weakness - จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ เป็นสภาพปัจจัยภายในองค์กรที่ทำให้หน่วยงานมีข้อด้อย หรือไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจได้ ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งทรัพยากร การจัดการ และอื่น ๆ

Opportunity - โอกาสที่จะดำเนินการได้ เป็นสภาพปัจจัยภายนอกองค์กรที่ทำให้หน่วยงานสามารถดำเนินการตามภารกิจหรือเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ

Threats - อุปสรรค เป็นสภาพปัจจัยภายนอกที่คุกคาม ขัดขวาง หรือเหนี่ยวรั้ง การดำเนินงานของหน่วยงาน

แผนภูมิที่ 2.2 ตารางเมื่อทำ SWOT Analysis

S (ข้อมูลภายใน)	O (ข้อมูลภายนอก)
W (ข้อมูลภายใน)	T (ข้อมูลภายนอก)

(2) การกำหนดวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์

- การกำหนดวิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์ คือ ภาพในอนาคตขององค์กรที่ผู้นำและสมาชิกทุกคนร่วมกันวาดฝันหรือจินตนาการขึ้น โดยมีพื้นฐานของความเป็นจริงในปัจจุบัน เชื่อมโยงวัตถุประสงค์ ภารกิจ ค่านิยม และความเชื่อเข้าด้วยกัน พรรณนาให้เห็นทิศทางขององค์กรอย่างชัดเจน มีพลังท้าทาย ทะเยอทะยาน และมีความเป็นไปได้ เน้นถึงความมุ่งมั่นที่จะทำสิ่งที่ยิ่งใหญ่หรือดีที่สุดให้กับลูกค้าและสังคม

วิสัยทัศน์อาจจะเขียนในรูปของร้อยแก้วแบบใดก็ได้ แต่ควรประกอบด้วย คุณลักษณะ 3 ประการ คือ

- ท่านต้องการทำอะไรให้สำเร็จ (ภารกิจ)
- ทำไมท่านจึงต้องการทำให้สำเร็จ (วัตถุประสงค์)
- ท่านคาดหวังผลเช่นไร

การกำหนดวิสัยทัศน์นั้นทำได้หลายรูปแบบ แต่สิ่งที่จะต้องเหมือนกันก็คือวิสัยทัศน์กำหนดขึ้นโดยคณะผู้นำขององค์กร ซึ่งกำหนดร่วมกันโดยการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น วิสัยทัศน์ต้องมีความชัดเจน เหมาะสมกับโครงสร้าง ขนาด และลักษณะขององค์กร บอกได้ว่าองค์กรจะเป็นอย่างไร และทำอะไรในอนาคต รวมทั้งระบุความเชื่อที่เป็นพื้นฐานนำไปสู่วิสัยทัศน์นั้น วิสัยทัศน์ของแต่ละองค์กรควรมีเอกลักษณ์พิเศษเฉพาะตัว เพื่อจำแนกให้เห็นความแตกต่างจากองค์กรอื่นๆ ได้ นอกจากนี้วิสัยทัศน์ของแต่ละหน่วยงานย่อยในองค์กรจะต้องสอดคล้องหรือสนับสนุนวิสัยทัศน์ขององค์กรด้วย

- การระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน มีการดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง ประชุมคณะทำงานออกแบบสร้างวิสัยทัศน์ ให้แต่ละคนระบุเหตุการณ์หรือการตัดสินใจในอดีต 4 - 8 อย่างที่เคยเกิดขึ้นกับองค์กร

ขั้นที่สอง ให้สมาชิกแต่ละคนเขียนวัตถุประสงค์ของตนในการทำงานให้กับองค์กร โดยให้แสดงออกจากส่วนลึกของจิตใจ และเพิ่มความหมายให้กับงานที่ทำ การเขียนวัตถุประสงค์อาจนำด้วยคำถาม

ขั้นที่สาม เป็นกิจกรรมกลุ่ม ให้พิจารณาว่าในอนาคต เช่น อีก 10 ปี หรือ 20 ปีข้างหน้า เมื่อวันนั้นมาถึง องค์กรควรจะประสบความสำเร็จในด้านใด มีชื่อเสียงด้านใดบ้าง หรือยังบกพร่องด้านใดบ้าง

ขั้นที่สี่ ให้กลุ่มอธิบายว่า ลักษณะขององค์กรที่คาดหวังเป็นอย่างไร และสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรเพียงใด

ขั้นที่ห้า นำข้อคิดที่ได้ทั้งหมดมารวมเข้าเป็นข้อความที่ระบุวัตถุประสงค์

ขั้นที่หก พิจารณาว่าจะวัดหรือประเมินวัตถุประสงค์นั้นได้อย่างไร

(3) **การวิเคราะห์องค์กร** เนื่องจากวิสัยทัศน์ต้องอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรเพื่อดูความเป็นไปได้ และดูว่าอะไรทำให้องค์กรแตกต่างจากองค์กรอื่นในวงการเดียวกัน อะไรคือสิ่งที่ถูกคาดหวังจากองค์กร ขณะเดียวกันก็ให้วิเคราะห์สิ่งแวดล้อมขององค์กรด้วย

(4) **การสร้างและกำหนดวิสัยทัศน์** ย้อนกลับไปดูวัตถุประสงค์และภารกิจที่เขียนไว้ แล้วนำมากำหนดเป็นวิสัยทัศน์ พิจารณาความเป็นไปได้จากการวิเคราะห์องค์กรแล้วปรับแก้ไขอีกครั้ง จากนั้นทดสอบประสิทธิผลของวิสัยทัศน์ที่เขียน โดยตอบคำถามให้ได้ว่าวิสัยทัศน์นั้นเป็นที่เข้าใจของคนในองค์กรหรือวงการเดียวกันนี้หรือไม่ บุคลากรได้ดูความเป็นไปได้ของวิสัยทัศน์แล้วหรือยัง เป็นที่ชัดเจนหรือไม่ว่าเมื่อบรรลุตามวิสัยทัศน์แล้วจะเกิดผลอะไรขึ้นกับองค์กร

(5) **การกำหนดภารกิจ** ภารกิจหรือพันธกิจหรือปณิธาน คือจุดมุ่งหมายพื้นฐานซึ่งแสดงเหตุผลหรืออธิบายว่า ทำไมองค์กรจึงถือกำเนิดขึ้นมา หรือดำรงอยู่ เป็นหลักการที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์

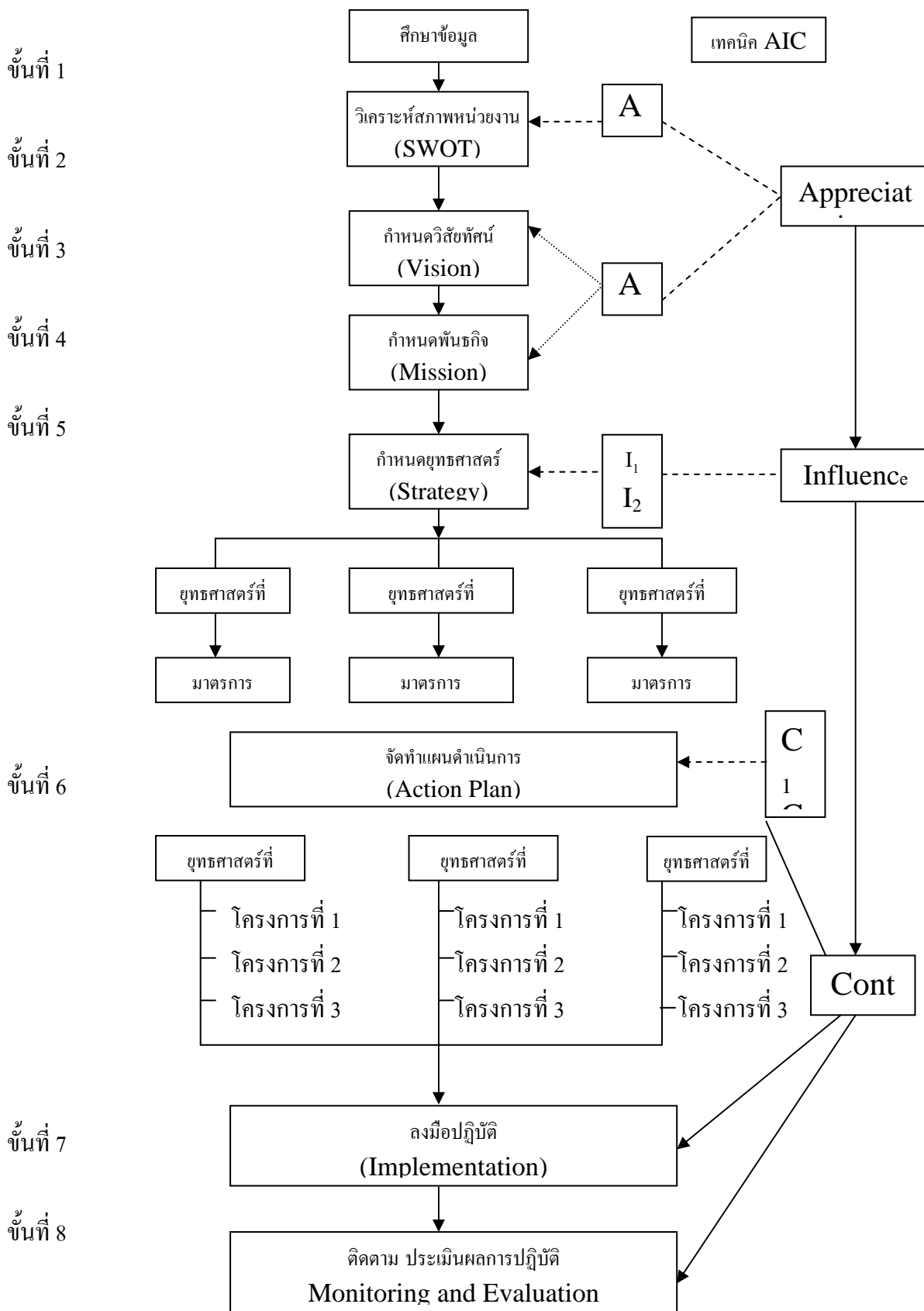
การระบุภารกิจ/พันธกิจให้ชัดเจน เป็นการพิจารณาว่าองค์กรควรจะทำอะไรที่พิเศษหรือยิ่งใหญ่ให้สังคม เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันแล้ว จะพบว่าภารกิจขององค์กรควร แตกต่างจากองค์กรเหล่านั้นอย่างไร ให้เขียนภารกิจ/พันธกิจอย่างชัดเจน

(6) **การกำหนดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงาน** จัดทำได้หลากหลายวิธี สำหรับสถานศึกษา/เขตพื้นที่การศึกษาซึ่งบริหาร โดยองค์คณะบุคคลที่มีตัวแทนจากหลายฝ่าย และมีความแตกต่างกัน ทั้งอาชีพ วุฒิทางการศึกษา อายุ และอิทธิพลต่อกลุ่ม ควรนำกระบวนการ AIC ซึ่งเป็นทฤษฎีและกระบวนการบริหารที่คำนึงถึงปัญหาหรือผลกระทบต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความยุ่งยาก สับสน ขัดแย้ง ไม่มีพลังสร้างสรรค์ที่จะทำให้คนทำงานร่วมกันและเรียนรู้ร่วมกัน การกำหนดยุทธศาสตร์มีขั้นตอนที่คำนึงถึงมิติทางสังคม จิตใจ และวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดอุดมการณ์ร่วมกัน มี 3 ช่วง คือ

- ช่วงซาบซึ้งคุณค่า (Appreciation): สร้างนโยบาย
- ช่วงปฏิสัมพันธ์ หรืออิทธิพลระหว่างกัน (Influence): สร้างยุทธศาสตร์
- ช่วงควบคุมไปสู่การกระทำ (Control): สร้างแผนปฏิบัติงาน

โดยสรุป การวางแผนกลยุทธ์มีความสัมพันธ์กับกระบวนการ AIC ดังแผนภูมิในภาพที่ 2.3 ดังนี้

ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์และกระบวนการ AIC



2.4.3 รูปแบบและแนวทางการบริหารงบประมาณในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

ในการบริหารงบประมาณ สถานศึกษาจัดตั้งงบประมาณภายใต้เขตพื้นที่การศึกษา และขอรับงบประมาณโดยอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณโดยตรง ทั้งนี้สถานศึกษาอาจได้รับมอบหมายให้เบิกจ่ายจากสำนักงานคลังจังหวัดโดยตรงก็ได้

1. รูปแบบของการจัดสรรเงินงบประมาณ

แนวทางการบริหารงบประมาณเดิมที่มีการจัดสรรเป็นหมวดรายจ่าย 7 หมวดตามแผนงานหรือโครงการ เมื่อเปลี่ยนไปสู่ความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจโดยยึดแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีรูปแบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1.1 ให้อิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากรแก่สถานศึกษา ภายใต้ความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้

1.2 จัดสรรผ่านด้านอุปสงค์หรือผู้เรียน โดยลดงบประมาณที่จัดสรรผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษาตามลำดับ เพื่อสนองความต้องการของผู้เรียนซึ่งถือว่าสำคัญที่สุด สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ได้แก่

(1) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคล
 (2) จัดสรรทุนการศึกษา ในรูปของกองทุนกู้ยืมแก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย
 (3) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาขึ้นเป็นพิเศษสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษ

- (4) จัดสรรงบประมาณ เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุน
 (5) จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ
 (6) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษา

2. แนวทางการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ จะปรับเปลี่ยนให้สถานศึกษา/เขตพื้นที่การศึกษา มีความเป็นอิสระ คล่องตัว พร้อมทั้งมีกระบวนการตัดสินใจโดยผู้บริหารสถานศึกษา ภายใต้ความรับผิดชอบเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้จะต้องให้สังคมทุกส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องจัดการศึกษาโดยตรง อาจให้บุคคล ครอบครัว สถาบัน องค์กรต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา

ด้วยเหตุนี้ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ด้านกำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลด้านนโยบาย แผน และมาตรฐาน รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนทรัพยากรโดยสถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน่วย

บริหารการเงินที่ทำหน้าที่เสนอเป้าหมายและความต้องการผ่านเขตพื้นที่การศึกษา ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน พร้อมทั้งเจรจาต่อรองและมีข้อตกลงร่วมกัน ให้เขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่โอนเงินไปยังสถานศึกษา วางฎีกา และเบิกเงินจากคลังจังหวัด คลังอำเภอ เพื่อโอนเงินให้สถานศึกษา

อนึ่ง งบประมาณของสถานศึกษากับของเขตพื้นที่การศึกษาจะแยกออกจากกัน หากเขตพื้นที่การศึกษาจะนำงบประมาณของสถานศึกษามาใช้จะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาก่อน นอกจากนี้ยังมีประเด็นสำคัญในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา เช่น

(1) บริหารและตัดสินใจบนฐานของข้อมูลสารสนเทศด้านการเงินที่สัมพันธ์กับเป้าหมาย หรือผลผลิต เป็นระบบ มีความถูกต้อง น่าเชื่อถือ และได้มาตรฐาน

(2) ใช้ระบบบัญชีตามเกณฑ์พึงรับ-พึงจ่าย ซึ่งเป็นการบันทึกการรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายลักษณะเดียวกับระบบบัญชีธุรกิจ

(3) จัดทำมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ประการ ดังกล่าวแล้ว เพื่อให้เกิดกระบวนการครบวงจร การบริหารจัดการที่ทันสมัย

3. กระบวนการงบประมาณ

สำหรับกระบวนการงบประมาณมีขั้นตอนคือ เมื่อได้รับอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณแล้ว เขตพื้นที่การศึกษาจะจัดสรรเงินงบประมาณไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามข้อตกลงในเรื่องเป้าหมายการดำเนินงานและวงเงินงบประมาณ สถานศึกษาแต่ละแห่งจะต้องทำแผนกลยุทธ์ เพื่อจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) ซึ่งเป็นแผนที่เชื่อมการตัดสินใจของงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับกลยุทธ์ การจัดสรรทรัพยากรระยะปานกลาง (ระยะ 3 ปี) ซึ่งช่วยให้เกิดความมั่นใจต่อการตัดสินใจเพิ่มหรือลดงบประมาณในแต่ละปี สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบายคลังระยะปานกลาง หรือจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีที่แสดงถึงพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ และการติดตามผลดำเนินการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.4.4 ระบบบัญชีและแนวทางการบริหารระบบบัญชีในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

1. ลักษณะของระบบบัญชี

ระบบบัญชีของสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยเดิมใช้บัญชีเงินสด (cash basis) ได้มีการปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามหลักสากล กล่าวคือ ใช้ระบบบัญชีแบบเกณฑ์สิทธิหรือเกณฑ์คงค้าง (accrual basis of accounting) หรือเรียกว่า “บัญชีพึงรับ-พึงจ่าย” ซึ่งจะมีข้อมูลและรายงานที่สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินหรือทรัพยากรทั้งหมด รวมทั้งภาระผูกพัน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนมีการเปรียบเทียบรายได้และค่าใช้จ่ายที่แท้จริง ในแต่ละงวดบัญชี โดยได้นำแนวทางของธุรกิจมาใช้เป็นหลัก ซึ่ง

ได้แก่การกำหนดหลักการและนโยบายบัญชี ฝั่งบัญชี วิธีบันทึกรายการบัญชี และรูปแบบรายงานการเงินที่ต้องปรับใหม่ทั้งหมด

2. หลักการและนโยบายของบัญชีสถานศึกษา

หลักการบัญชีของสถานศึกษา หมายถึง แนวปฏิบัติในการรวบรวม จัดบันทึก จำแนก สรุปผล และรายงานเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการเงินของสถานศึกษา

นโยบายบัญชีของสถานศึกษา หมายถึง มาตรฐานการบัญชีเฉพาะเรื่องที่สถานศึกษาเลือกใช้ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสมกับการนำไปใช้ในการรับรู้รายการทางบัญชีแบบเปิดเผยข้อมูลในรายงานการเงิน

นโยบายบัญชีเบื้องต้นที่สำคัญของสถานศึกษา ประกอบด้วย

2.1 การใช้หลักบัญชีคู่ (double entry) หมายถึง การกำหนดวิธีลงบัญชีสำหรับรายการที่เกิดขึ้น โดยลงบัญชีทั้งสองด้าน คือ เดบิตและเครดิต ด้วยจำนวนที่เท่ากัน

2.2 การใช้หลักบัญชีแบบพึงรับ - พึงจ่าย (accrual basis) หมายถึง การบันทึกการรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายของสถานศึกษา เมื่อมีรายได้หรือค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ไม่ว่าจะรายการนั้นจะมีการรับ/จ่ายเงินสดแล้วหรือไม่ก็ตาม

2.3 การใช้รอบระยะเวลาบัญชี (accounting period) ตามรอบปีงบประมาณ

2.4.5 บทบาทของผู้บริหารในการบริหารงบประมาณและการเงิน

ในด้านการบริหารงบประมาณ ผู้บริหารควรมีกระบวนการพิจารณางบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. การจัดทำงบประมาณ โดยสถานศึกษา/เขตพื้นที่การศึกษาเสนอเป้าหมายและความต้องการงบประมาณ ในขั้นตอนนี้ ผู้บริหารจะต้องทำแผนงบประมาณระยะปานกลาง (3 ปี) ประกอบด้วย

1.1 การประมาณการเป้าหมาย จำนวนนักเรียนล่วงหน้า 3 ปี พิจารณาข้อมูลจำนวนเด็กที่เกิดและจะเข้าเรียนในแต่ละปี จากทะเบียนสำมะโนครัวในเขตท้องที่บริการของโรงเรียน

1.2 การประมาณการงบประมาณ พิจารณาจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและแผนดำเนินการของโรงเรียน ตามกรอบนโยบายของรัฐและความต้องการของท้องถิ่น

1.3 การกำหนดวงเงินงบประมาณขั้นต่ำ (based line budget) ที่ต้องการขอในแต่ละปี

2. การจัดสรรงบประมาณ ผู้บริหารควรจัดสรรงบประมาณ โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) งบลงทุนและงบดำเนินการ และ (2) งบรายหัว ซึ่งอาจแบ่งการจัดสรรงบรายหัวออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรก จัดสรรจำนวนร้อยละ 80 ระยะหลังจัดสรรร้อยละ 20 ของจำนวนรายหัวทั้งปี

3. การบริหารและควบคุมงบประมาณ ผู้บริหารต้องรับผิดชอบเงินงบประมาณอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และได้ผลตามเป้าหมาย ทั้งงบลงทุน งบดำเนินการและงบรายหัว ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องของเรื่องนั้นๆ

4. การติดตาม ตรวจสอบ และรายงาน ผู้บริหารต้องมีความสามารถสูงในการติดตาม ตรวจสอบ และรายงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สถานศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษาได้รายงานผลดำเนินงาน (performance report) โดยการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบกับเป้าหมายและแผนงานที่วางไว้ และรายงานการเงิน (financial report) ซึ่งเป็นการรายงานที่จัดทำจากข้อมูลตามระบบบัญชีของสถานศึกษา

ในการบริหารงบประมาณนี้ ผู้บริหารอาจนำหลัก วงจรการควบคุมคุณภาพ (P DCA) มาใช้ตามความเหมาะสม คือ การวางแผน (Plan) การดำเนินการ (Do) การตรวจสอบ/ประเมินตนเอง (Check) และการปรับปรุง (Act)

อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารสถานศึกษาต้องตระหนักเสมอว่า บทบาทของผู้บริหารในการบริหารงบประมาณและการเงินจะอยู่ภายใต้ของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการเสมอ เพื่อสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการที่ยึด โรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นฐาน โดยผู้บริหารจะต้องพัฒนาโครงสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ มีการมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานโดยตรง เช่น จัดให้มีบุคลากร ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ โดยแยกออกจากผู้ทำหน้าที่สอนมารับผิดชอบงานด้านงบประมาณและการเงินโดยตรง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติและการบริหารงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น นอกจากนี้ผู้บริหารสถานศึกษาต้องปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับ ติดตาม ประเมินและปรับปรุงให้มากขึ้น

เรื่องที่ 2.5

การบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไปของสถานศึกษาและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การบริหารทั่วไปจะเป็นกิจกรรมสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษา และหน่วยงานให้เกิดความคล่องตัว สามารถดำเนินกิจการไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบัน สถานศึกษามักแบ่งการบริหารงานออกเป็น 6 งาน คือ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน เมื่องานด้าน วิชาการ งบประมาณและบริหารงานบุคคลได้แยกออกไปต่างหากแล้ว การบริหารงานส่วนที่เหลือคือ งาน บริหารทั่วไป ซึ่งอาจประกอบด้วย งานธุรการ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน โดย จำแนกภาระงานย่อยได้ดังนี้

1. งานธุรการ ประกอบด้วย งานสารบรรณ การดำเนินการทั่วไปของสถานศึกษาตามระเบียบ แบบแผนของทางราชการ การควบคุมงานเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ เช่น สมุดหมายเหตุ ทะเบียนครู ทะเบียนนักเรียน บัญชีเรียกชื่อ สถิติต่าง ๆ เป็นต้น

2. งานอาคารสถานที่ ประกอบด้วย การจัดสำนักงาน ห้องธุรการ ห้องพัสดุ ห้อง พยาบาล ห้องประชุมและห้องอื่น ๆ การดูแลรักษาและปรับปรุงอาคารสถานที่ อุปกรณ์ต่างๆ ให้อยู่ในสภาพ เรียบร้อย รวมทั้งการปรับปรุงบริเวณให้มีภูมิทัศน์ที่ดี ร่มรื่น สะอาดและปลอดภัย

3. งานความสัมพันธ์กับชุมชน ประกอบด้วย การให้ความร่วมมือกับชุมชน เช่น ให้ความรู้ ให้อีมอุปกรณ์ อาคารสถานที่ ให้นักลกรไปร่วมกิจกรรมในชุมชน รวมทั้งการรับความช่วยเหลือจากชุมชน เช่น ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารงานโรงเรียน เชิญมาเป็นวิทยากรวิชาชีพ เป็นต้น งานความสัมพันธ์กับชุมชน จะมีบทบาทสำคัญมากขึ้น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ชุมชนมีสิทธิใน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยเป็นกรรมการสถานศึกษา และการระดมทุน และทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องตระหนักต่อความร่วมมือปฏิบัติงานกับชุมชนอย่างดี

สำหรับการบริหารทั่วไปของสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษาเป็นงานประสานส่งเสริมสนับสนุนให้ สถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบาย กฎเกณฑ์ มาตรฐาน และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจประกอบด้วย งานธุรการ งานระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ งานประสานงาน งานประชาสัมพันธ์ งานส่งเสริมสนับสนุน งานประกัน โอกาสในการศึกษา งานอำนวยการ และการติดตามตรวจสอบ งานนโยบาย แผน และการจัดทำงบประมาณ งานสนับสนุนการประชุม งาน พัฒนาการบริหาร งานพัฒนาโครงการ เป็นต้น ตามข้อเสนอสำนักงานปฏิรูปการศึกษา โดยจำแนกภาระงาน ย่อยได้ดังนี้

1. งานธุรการ – จำแนกเป็นงานธุรการของสำนักงานเขตพื้นที่ และงานธุรการของสถานศึกษา รวมถึงการเชื่อมโยงงานระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา กับสถานศึกษา/และหรือหน่วยงานอื่นในเขตพื้นที่การศึกษา และงานธุรการระหว่างกลุ่มงานต่าง ทั้งนี้ ระบบงานธุรการจะต้องกำหนดภาระงานและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน มีความสะดวก รวดเร็ว สั้น และสามารถดำเนินการให้สิ้นสุดทั้งกระบวนการงานได้ ณ จุดเดียว (one-stop service)

2. งานระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ – จำแนกเป็นระบบฐานข้อมูลของสถานศึกษา หน่วยงานการศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งควรมีระบบเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษา กับเขตพื้นที่การศึกษา และระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา กับหน่วยงานส่วนกลาง โดยมีการวางระบบการจัดเก็บข้อมูลทั้งของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาอย่างชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการเก็บ สามารถใช้ฐานข้อมูลเดียวกันได้เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ วางแผน ติดตามประเมินผล จัดทำนโยบายหรือการตัดสินใจ

3. งานประสานงาน – จำแนกเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในเขตพื้นที่การศึกษา และการประสานงานระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา กับหน่วยงานภายนอกเขตพื้นที่การศึกษา (หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นและเขตพื้นที่การศึกษาอื่น) การประสานงานนี้อาจเป็นทั้งในแนวดิ่งหรือแนวราบ ทั้งนี้ ระบบประสานงานต้องมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

4. งานประชาสัมพันธ์ – ประกอบด้วยการประชาสัมพันธ์ภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ทั้งของเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา เพื่อให้บุคลากรในองค์กรและสาธารณชนได้รับรู้รับทราบ และเข้าใจร่วมกัน

5. งานส่งเสริมสนับสนุน – ประกอบด้วยการส่งเสริมด้านศาสนาและวัฒนธรรม การส่งเสริมการศึกษาเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา การพัฒนาสมรรถนะการบริหารของสถานศึกษา การสนับสนุนการพัฒนาด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การพัฒนาบุคลากร หรือการพัฒนาด้านวิชาการ เป็นต้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจสนับสนุนการบริหารการเงิน การบัญชีของสถานศึกษาขนาดเล็กที่ไม่สามารถจ้างเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชีเป็นการเฉพาะได้ งานส่งเสริมสนับสนุนยังรวมไปถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาของสถานศึกษาด้วย เช่น กรณีเกิดภัยธรรมชาติ การขาดแคลนครู การขาดแคลนวัสดุครุภัณฑ์ หรืออุปกรณ์ที่จำเป็น

6. งานประกันโอกาสในการศึกษา – เขตพื้นที่การศึกษาต้องประกันให้ผู้ด้อยโอกาสได้รับการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งรวมไปถึงการรับนักเรียน ระบบทะเบียนผู้เรียน ระบบการเทียบโอน เป็นต้น

7. งานอำนวยการและการติดตามตรวจสอบ – ทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงิน การบัญชี การ โอน การเบิกจ่าย ระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุ

8. งานนโยบาย แผน และการจัดทำงบประมาณ – สำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษาดูแลงานวิเคราะห์ การจัดทำแผนกลยุทธ์ การส่งเสริมให้สถานศึกษาทำแผนกลยุทธ์ การจัดทำงบประมาณและแผนดำเนินการประจำปี เป็นต้น

9. งานสนับสนุนการประชุม ของคณะกรรมการ และอนุกรรมการต่างๆ

10. งานพัฒนาการบริหาร – ได้แก่ การปรับระบบการบริหารจัดการ การพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการทำงาน การประกันคุณภาพ การเสริมสร้างคุณค่าและวัฒนธรรมการทำงานที่ดี เป็นต้น

11. งานพัฒนาโครงการ – สำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษาอาจจัดทำโครงการที่จำเป็นต่างๆ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมภายในเขตพื้นที่การศึกษา เช่น การจัดทำโครงการป้องกันและกำจัดยาเสพติดในโรงเรียน การจัดทำโครงการห้องสมุดเคลื่อนที่ โครงการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น โครงการส่งเสริมศิลปกรรม เป็นต้น

2.5.1 ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารทั่วไปในสถานศึกษาและสำนักงานฯเขตพื้นที่การศึกษา

ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในบริหารทั่วไปในสถานศึกษาและสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษามีดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสำนักงานฯเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องเป็นภาวะผู้นำสูง

ปัจจัยแรกของความสำเร็จขององค์กรทั้งสถานศึกษาและสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษา คือ ผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำ มีความรู้ ทักษะ และความสามารถในเรื่องงานเป็นอย่างดี เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ รู้พันธกิจของหน่วยงานชัดเจน เป็นผู้ที่มีความสามารถรองตน รองคน และรองงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาตนเองให้ทันสมัย ทันต่อเหตุการณ์ และทันความเปลี่ยนแปลง สามารถติดต่อสื่อสารกับเพื่อนร่วมงานและผู้บริหารระดับสูงได้ เข้าใจเพื่อนร่วมงานทุกระดับ และสามารถนำเสนองาน รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงาน ด้วยวาจาและเอกสารได้เป็นอย่างดี

ในภาวะที่การบริหารทั่วไปอยู่ในระยะการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารจะต้องศึกษาทำความเข้าใจในภารกิจที่กำหนดให้ เพื่อให้การบริหารทั่วไปสามารถส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณได้เป็นอย่างดี

2. การจัดบุคลากรปฏิบัติงานให้ตรงกับความสามารถและตามถนัด

การบริหารทั่วไปในระดับสถานศึกษาจะต้องมีบุคลากร/เจ้าหน้าที่/เจ้าพนักงานธุรการมาดำเนินงานบริหารทั่วไป ไม่ใช่ให้ครูผู้สอนมาทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี กล่าวคือครูผู้สอนจะได้มีเวลาปฏิบัติการสอนได้เต็มเวลา และเจ้าพนักงานธุรการก็จะได้รับผิดชอบงานสารบรรณการจัดสำนักงาน รวมถึงการให้บริการงานอื่น เช่น การจัดรถรับส่งนักเรียน การจัดอาหารกลางวัน เป็นต้น

การจัดบุคลากรให้รับผิดชอบงานบริหารทั่วไปเป็นเรื่องสำคัญ จะต้องจัดให้มีบุคลากรที่รับผิดชอบงานนี้เป็นการเฉพาะ จึงจะทำให้การปรับเปลี่ยนและพัฒนาทักษะการดำเนินงานในสำนักงานเป็นอย่างดี และบุคลากรดังกล่าวควรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น การเรียนรู้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในงาน เป็นต้น

3. การจัดระบบสำนักงานที่ดี

ปัจจุบันมีการพัฒนาระบบการจัดสำนักงานใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น โดยเฉพาะระบบงานสารบรรณ ส่วนใหญ่งานเอกสารจะใช้คอมพิวเตอร์แทนพิมพ์ดีดซึ่งทำให้การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล และการจัดแบบฟอร์มการพิมพ์ มีความสะดวกรวดเร็ว บางสำนักงานได้มีการต่อเชื่อมโยงคอมพิวเตอร์เข้าด้วยกัน (ระบบ LAN) รวมทั้งการจัดระบบอินเทอร์เน็ตและอินทราเน็ตในสำนักงานด้วย ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญในการจัดระบบสำนักงาน ดังนั้นสำนักงานฯเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งจะเป็นสำนักงานที่ตั้งขึ้นใหม่ สามารถตั้งต้นและจัดระบบสำนักงานให้ถูกต้องและเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพได้เป็นอย่างดี

4. การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า ประหยัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ทรัพยากรซึ่งรวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ กระดาษ เป็นปัจจัยหลักในการบริหารงานที่มักถูกละเลย สถานศึกษาและหน่วยงานจึงควรสอดส่องดูแล และสร้างความตระหนักให้บุคลากรในหน่วยงานมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและใช้ทรัพยากรเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าและประหยัด

5. การประเมินตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง

การประเมินและตรวจสอบการดำเนินงานเป็นวิธีการที่ถือว่าเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กร โดยเทียบเคียงกันเป้าหมายที่กำหนด สถานศึกษาจำเป็นต้องประเมินและตรวจสอบความก้าวหน้าของโครงการทางวิชาการ ว่าส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนมากน้อยเพียงใด แล้วปรับปรุงเป็นระยะ ๆ ให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายที่กำหนดได้มากขึ้น

6. การนำผลการประเมินมาปรับปรุงกระบวนการบริหารทั่วไป

การนำผลประเมินมาปรับปรุงกระบวนการบริหารทั่วไปนั้น มุ่งเพื่อให้เกิดความคล่องตัว สะดวก และรวดเร็ว ดังจะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ ก็มุ่งเน้นในการปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ และขนาดขององค์กร ให้เล็กกะทัดรัดและคล่องตัว การแก้ไขและพัฒนาโดยนำผลการประเมินมาใช้ จะนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรทั้งสถานศึกษา และสำนักงานฯเขตพื้นที่การศึกษา

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการปฏิบัติงานใดๆ มิได้หมายถึง คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการเท่านั้น แต่ต้องหมายรวมถึงวัฒนธรรมขององค์กร และวัฒนธรรมในการทำงานของบุคคลในองค์กรนั้นๆ ด้วย จึงจะประสบความสำเร็จโดยแท้

2.5.2 เทคนิคการบริหารสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่

เทคนิคการบริหารสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ เป็นการพัฒนาทั้งระบบ เริ่มจากการให้บุคลากรในองค์กรเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้อันจะนำไปสู่การทำให้องค์กรเป็นองค์กรแห่งเรียนรู้ และองค์กรแห่งการเรียนรู้จักก่อให้เกิดสังคมแห่งการเรียนรู้ตามแนวปฏิรูปการศึกษานั้นเอง

1. แนวคิดในการพัฒนาการบริหาร

แนวคิดในการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้มีรากฐานมาจากแนวความคิดของ Peter Senge ซึ่งมีฐานของการพัฒนา 5 ประการ คือ

- 1.1. การเป็นผู้ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน (personal mastery)
- 1.2. การเชื่อมโยงและพัฒนากรอบแห่งภูมิปัญญา (mental model)
- 1.3. การมีวิสัยทัศน์ร่วม (shared vision)
- 1.4. การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (team learning)
- 1.5. การคิดเป็นระบบ (system thinking)

2. แนวทางการบริหารเพื่อไปสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่

แนวคิดในการพัฒนาการบริหารเพื่อไปสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่หรือองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั้น มีแนวทางแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคลและระดับองค์กร สำหรับเทคนิคในการพัฒนาการบริหารในข้อ 1.1 และ 1.2 เป็นเทคนิคที่ก่อให้เกิดการพัฒนาในระดับบุคคลและนำไปสู่การพัฒนาในระดับองค์กร การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม การทำงานร่วมกันเป็นทีมและการคิดเชิงระบบ

2.1 การเป็นผู้ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน (personal mastery) เป็นการสร้างความรอบรู้ของแต่ละบุคคลให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน เป็นจุดเริ่มต้นของการเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ ทุกคนในองค์กรต้องได้รับการพัฒนา การพัฒนาบุคลากรที่สำคัญคือ การพัฒนาตนเอง ตระหนักและรับผิดชอบต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมาย สถานศึกษาและสำนักงานต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกคนได้รับการพัฒนา โดยการจัดฝึกอบรม จัดประชุมสัมมนาและการพาไปศึกษางานนอกสถานที่ เป็นต้น ผู้บริหารจะต้องรู้จักใช้วิธีการกระตุ้นและช่วยให้คณะครูและบุคลากรในหน่วยงานเกิดความกระหายใคร่รู้ ปัจจุบันเป็นช่วงของการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นการปฏิรูปการเรียนรู้ หน่วยงานได้พยายามส่งเสริมให้มีครูแกนนำ ครูต้นแบบ ครูแห่งชาติ ผู้บริหารและศึกษานิเทศก์เกียรติยศ เป็นต้น รวมทั้งการจัดนิทรรศการเผยแพร่ผลการดำเนินการปฏิรูปการเรียนรู้ ทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ผลการดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2542 –2544 พบว่าครู อาจารย์ ผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ มีความตื่นตัวและสนใจต่อการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อนำไปใช้ปฏิรูปการเรียนรู้เป็นอย่างมาก

2.2 การเชื่อมโยงและพัฒนารอบแห่งภูมิปัญญา (mental model) เป็นการต่อยอดความรู้ความสามารถที่มีอยู่เดิมรวมกันเข้ากับความรู้ประสบการณ์ใหม่ วิเคราะห์และสังเคราะห์จนเกิดองค์ความรู้ใหม่ เกิดประสบการณ์ใหม่ สร้างความคิดใหม่ที่จะนำไปสู่การพัฒนาองค์กร จะเห็นได้จากการปฏิรูปการเรียนรู้ที่มุ่งปรับวิธีการเรียนรู้ของผู้เรียน เปลี่ยนวิธีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครู เมื่อได้ผลก็นำไปเผยแพร่ รวบรวมผลแห่งการพัฒนาอย่างเป็นระบบเป็นการวิจัยในชั้นเรียน แล้วนำผลไปเผยแพร่และพัฒนาต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

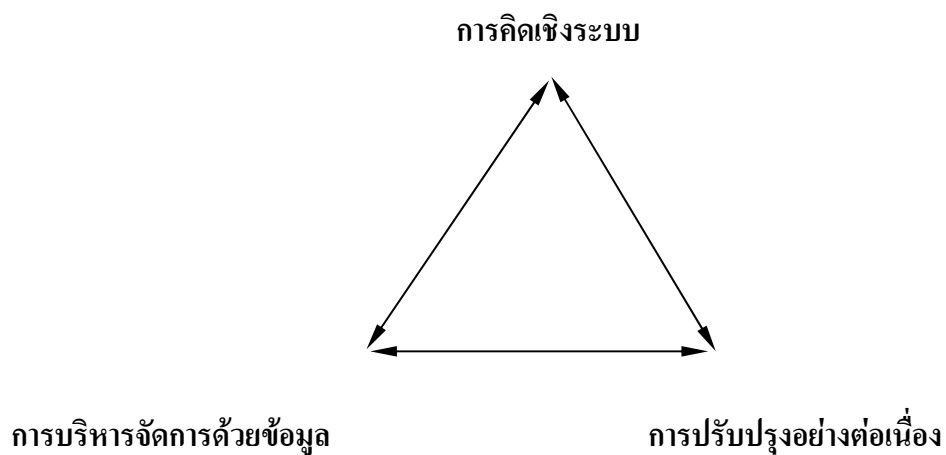
2.3 การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (shared vision) ผลจากการพัฒนาในระดับบุคคล จะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรให้ไปสู่องค์กรสมัยใหม่หรือองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้ สิ่งแรกที่ต้องทำคือ การสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน ทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ สถานศึกษาและสำนักงานฯเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องมีความผูกพัน โดยการศึกษาศาภาพปัญหา ความต้องการ และนโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งระดับสูง ระดับเดียวกัน และระดับล่าง เพื่อนำมาวิเคราะห์และกำหนดวิสัยทัศน์ของสถานศึกษาหรือสำนักงานฯเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของบุคคลทุกฝ่าย ถ้าบุคคลในองค์กรได้พัฒนาตนเองหรือได้รับการพัฒนาจากหน่วยงานเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้แล้ว ก็สามารถที่จะนำความรู้และประสบการณ์มาแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน และกำหนดข้อตกลงในการพัฒนาร่วมกันไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์

2.4 การเรียนรู้เป็นทีม (team learning) การสร้างทีมงานเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งของสถานศึกษาและสำนักงานฯเขตพื้นที่การศึกษา การพัฒนาองค์กรไม่ว่าในระดับใด หากมีทีมงานดี ผลงานที่ปรากฏก็必将มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ตัวอย่างเช่น โรงเรียนที่ได้รับรางวัลดีเด่นต่าง ๆ จะมีทีมงานที่มีความรับผิดชอบและปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเข้มแข็ง ในทางตรงกันข้าม ถ้าโรงเรียนหรือสำนักงานใดไม่มีทีมงานไม่เข้มแข็งก็จะประสบความสำเร็จได้ยาก การพัฒนาทีมงานจึงเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญที่ผู้บริหารและคณะครูต้องตระหนักและเสริมสร้างให้มีพลัง เมื่อมีพลังร่วมกันในทิศทางที่ตรงกันย่อมเกิดพลังที่ยิ่งใหญ่ ผลักดันให้สถานศึกษาหรือสำนักงานไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2.5 การคิดเป็นระบบ (system thinking) องค์กรแห่งการเรียนรู้จะต้องเป็นองค์กรที่คิดเป็นระบบ มองเห็นจุดแข็งจุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคในการทำงาน การคิดเป็นระบบของคณะครูและบุคลากรในสถานศึกษาจะช่วยกันผลักดันและพัฒนาวิสัยทัศน์ทำให้สถานศึกษาเป็นสถาบันที่พัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูง และนำไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริง

3. ปัจจัยของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยองค์รวม มีปัจจัยในการบริหาร 3 ประการ คือ การบริหารจัดการด้วยข้อมูล (managing by data) การปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) และการคิดเป็นระบบ (system thinking) ทั้ง 3 องค์ประกอบนี้จะต้องพัฒนาไปพร้อมกันและเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ดังแผนภูมิภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 แผนภูมิองค์ประกอบของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

เทคนิคการบริหารสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาสู่องค์กรสมัยใหม่ อาจมีวิธีการอื่นอีก ผู้บริหารควรศึกษาเพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา เพื่อผลแห่งการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- กรมบัญชีกลาง **ประมวลกฎหมายและระเบียบการคลัง ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2544** กรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์อุทิศศิริการพิมพ์ 2542
- กรมวิชาการ **หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544** ม.ป.ท. 2544
- กรรณิการ์ ชมดี **การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณี
โครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524
- คณะอนุกรรมการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน กระทรวงศึกษาธิการ **เอกสารรายงานข้อเสนอแนว
ทางการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน** ม.ป.ท. 2542
- คำตัน เดชผล “โรงเรียนและชุมชนพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน” ใน **การศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียน
กับชุมชนในการจัดการศึกษา** กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2539
- โครงการปฏิรูปด้านระบบบริหารและการเงินทางการศึกษาภายในโครงการนำร่อง การกระจายอำนาจ
บริหารการศึกษาและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน **Module 1-10** กรุงเทพมหานคร มูลนิธิส่งเสริม
นโยบายการศึกษา 2542
- จินตนา ธิปัฐ **แนวคิด นโยบาย วัตถุประสงค์และกระบวนการศึกษาสำหรับผู้ปกครองของสมาคม
ผู้ปกครองและครู** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2539
- ชัยพจน์ รังงาม **การบริหารแบบยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง** กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว
ถวิล มาตรเลี่ยม “การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” **วารสารปฏิรูปการศึกษา** ปีที่ 1 ฉบับที่ 8
มกราคม 2542
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ **ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน** กรุงเทพมหานคร คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ 2544
- นภาพรณี หะวานนท์ และคณะ **รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินงานของ
คณะกรรมการโรงเรียน เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จในการ
ดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน** กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ 2543
- ประกอบ คุปรัตน์ “ประชาชนกับการมีส่วนร่วมทางการศึกษา” ใน **การศึกษากับการมีส่วนร่วมของประชาชน
บรรณาธิการโดย โอวาท สุทธานารักษ์ พิมพ์ครั้งที่ 1** กรุงเทพมหานคร บริษัทสารมวลชนจำกัด
2528
- ประกาศรี ฉายาสุดบุตร “**วิธีการบริหารไว้รู้ไว้**” **คู่มือผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ด้านความสัมพันธ์ระหว่าง
โรงเรียนกับชุมชน** กรุงเทพมหานคร หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร 2543

ประยงค์ วัฒนรงค์ และสุวิจน์ มณีภาส “ศูนย์ศึกษาและพัฒนาไม่เรียง” ใน การศึกษาในวิถีชุมชน: รูปแบบและการปฏิบัติ กรุงเทพมหานคร โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2539 หน้า 77

ปราณี สังขะตะววรรณ และนริศรา ทวีวงศ์ ณ อยู่ชยา เอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาการศึกษานอกระบบ หน่วยที่ 3 การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นเพื่อศึกษานอกระบบ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ม.ป.ป.

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กรุงเทพมหานคร ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ม.ป.ป.

มีทนา สานติวัตร และคณะ รายงานการวิจัย เอกสาร เรื่อง การเทียบระดับและเทียบโอนผลการเรียนระดับอุดมศึกษา กรุงเทพมหานคร หจก. อรุณการพิมพ์ 2543

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ การบริหารแผนงานเชิงกลยุทธ์ในหน่วยงานภาครัฐบาล กรุงเทพมหานคร ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542

วิพล นาคพันธ์ คู่มือการบริหารงานการเงินการบัญชีของโรงเรียนประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย 2542

ศูนย์ปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ปฏิรูปการศึกษา: ก้าวอย่างมั่นใจ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์การศาสนา 2544

สถาบันเพื่อพัฒนานโยบายและการจัดการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่างแผนกลยุทธ์ ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ม.ป.ท. ม.ป.ป.

สมปอง ชาวสมบุญ “การจัดกระบวนการเรียนรู้: กรณีโรงเรียนวัดจันทร์” ใน การศึกษาในวิถีชุมชน: รูปแบบและการปฏิบัติ กรุงเทพมหานคร โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2543

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การวางแผนกลยุทธ์จัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว 2543

_____ ชุดฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษา ระดับสูง เล่ม 1 บริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร คัมปายอิมจิ้น 2541

_____ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว 2542

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การศึกษาในวิถีชุมชน: ข้อเสนอเชิงนโยบายโครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา (ฉบับร่าง) 2539

_____ การศึกษาวิถีชุมชน: รูปแบบและการปฏิบัติโครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา 2539

_____ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว 2542
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กรุงเทพมหานคร
หจก.ทั่วถึงการพิมพ์ 2541

_____ แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์กลาง ม.ป.ป.

สำนักงานงบประมาณ การปรับปรุงงานระบบการจัดการงบประมาณ ม.ป.ท. 2542

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
กรุงเทพมหานคร บุญศิริการพิมพ์ 2544

สำนักนายกรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542
ม.ป.ท. ม.ป.ป.

เสน่ห์ จามริก บทสัมภาษณ์ในการศึกษากับการมีส่วนร่วมของประชาชน บรรณาธิการโดย โอวาท
สุทธนารักษ์ กรุงเทพมหานคร กลุ่มศึกษาปัญหาและทิศทางการศึกษา (ก.ป.ท.)
องค์การเตร้เด ซอม ม.ป.ป.

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ “ปัญหาและแนวโน้มเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษา”
เอกสารประกอบการศึกษาสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2537

อนุสรณ์ พูเจริญ การบริหารเชิงกลยุทธ์ในสถานศึกษา ม.ป.ท. ม.ป.ป.

อภิญา เวชชัย รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ ผู้ปกครองในการพัฒนาการศึกษา
กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2544