

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตตรวจราชการที่ 11 เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาและการกำหนดกรอบแนวคิดในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาวเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ
 - 1.1 ความหมายของรูปแบบ
 - 1.2 ประเภทของรูปแบบ
 - 1.3 องค์ประกอบของรูปแบบ
 - 1.4 การพัฒนารูปแบบ
 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.1 ประวัติความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.2 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.3 หลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.3.1 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
 - 2.3.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation)
 - 2.3.3 หลักการบริหารจัดการตนเอง (Self-Management)
 - 2.3.4 หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)
 - 2.4 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.6 แนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 3.1 งานวิจัยภายในประเทศ
 - 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ
 4. กรอบแนวคิดในการวิจัย
- โดยมีสาระสำคัญและรายละเอียดตามลำดับ ดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ

1. ความหมายของรูปแบบ

รูปแบบ หรือ Model เป็นคำที่ใช้สื่อความหมาย ดังต่อไปนี้

พจนานุกรม Contemporary English ของ ลองแมน (Longman, 1987 : 668) ได้ให้ความหมายของรูปแบบไว้ 3 ประการ คือ

1. รูปแบบ หมายถึง สิ่งซึ่งเป็นแบบย่อส่วนของของจริง ตรงกับภาษาไทยว่า แบบจำลอง
2. รูปแบบ หมายถึง สิ่งของหรือคนที้นำมาใช้เป็นแบบอย่างในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ครูต้นแบบ นักเดินแบบหรือแม่แบบในการวาดภาพศิลปะ เป็นต้น
3. รูปแบบ หมายถึง แบบหรือรุ่นของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์รุ่น 864X เป็นต้น

คาร์เตอร์ วี กูด (Carter V. Good, 1973:370) ได้ให้ความหมายของรูปแบบไว้ในพจนานุกรมการศึกษา 4 ความหมาย ดังนี้

1. เป็นแบบอย่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างหรือทำซ้ำ
2. เป็นตัวอย่างเพื่อการเลียนแบบ
3. เป็นแผนภูมิหรือรูปสามมิติซึ่งเป็นตัวแทนของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง
4. เป็นชุดของปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งรวมกันเป็นตัวประกอบและเป็นสัญลักษณ์ทางระบบสังคม อาจจะเขียนออกมาเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์หรือบรรยายเป็นภาษาก็ได้

สโตนเนอร์ และวันเคล (Stoner and Wankel, 1986 : 12) ให้ความหมายว่า รูปแบบเป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์ เพื่อทำให้เราได้เข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้น ๆ ได้ง่ายขึ้น

บาร์โต และฮาร์ทแมน (Bardo and Hartman, 1982 :70) ได้กล่าวถึง รูปแบบในทางสังคมศาสตร์ไว้ว่า เป็นชุดของข้อความเชิงนามธรรมเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เราสนใจเพื่อใช้ในการนิยามคุณลักษณะและ/หรือบรรยายคุณสมบัติ นั้น ๆ

กล่าวโดยสรุปแล้วรูปแบบ หมายถึง ชุดของแนวคิดซึ่งได้เรียบเรียงไว้ในลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นระบบและมีองค์ประกอบต่างๆที่สัมพันธ์กัน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานประกอบด้วย หลักการพื้นฐาน โครงสร้างระบบการบริหาร ขอบข่ายการดำเนินงาน กลยุทธ์พื้นฐาน เงื่อนไขและข้อจำกัดในการนำรูปแบบไปใช้ เป็นต้น

2. ประเภทของรูปแบบ

นักวิชาการได้แบ่งประเภทของรูปแบบไว้หลายลักษณะดังนี้

คีวี (Keeve, 1988 : 561-565) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบทางการศึกษาและสังคมศาสตร์ไว้ 4 ประเภท คือ

1. Analogue Model เป็นรูปแบบที่ใช้ในการอุปมาอุปมัยเทียบเคียงปรากฏการณ์ ซึ่งเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม เช่น รูปแบบในการทำนายจำนวนนักเรียนที่เข้าสู่ระบบโรงเรียน ซึ่งอนุมานแนวคิดมาจากการเปิดน้ำเข้าและปล่อยน้ำออกจากถัง นักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบเปรียบได้กับน้ำที่ไหลเข้าถัง นักเรียนที่ออกจากระบบเปรียบได้กับน้ำที่เปิดออกจากถัง ดังนั้นนักเรียนที่คงอยู่ในระบบจึงเท่ากับนักเรียนที่เข้าสู่ระบบลบด้วยนักเรียนที่ออกจากระบบเป็นต้น

2. Semantic Model เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิหรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นโครงสร้างทางความคิดองค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของปรากฏการณ์นั้น ๆ เช่น รูปแบบการเรียนรู้ในโรงเรียน รูปแบบการสอน รูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์และรูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาล เป็นต้น

3. Mathematical Model เป็นรูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ รูปแบบประเภทนี้นิยมใช้กันมากในสาขาจิตวิทยาและการศึกษา รวมทั้งการบริหารการศึกษา

4. Causal Model เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากเทคนิคที่เรียกว่า Path Analysis และหลักการสร้าง Semantic Model โดยการนำเอาตัวแปรต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผล เช่น The Standard Deprivation Model ซึ่งเป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมของบิดามารดา สภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่บ้าน และระดับสติปัญญาของเด็ก เป็นต้น

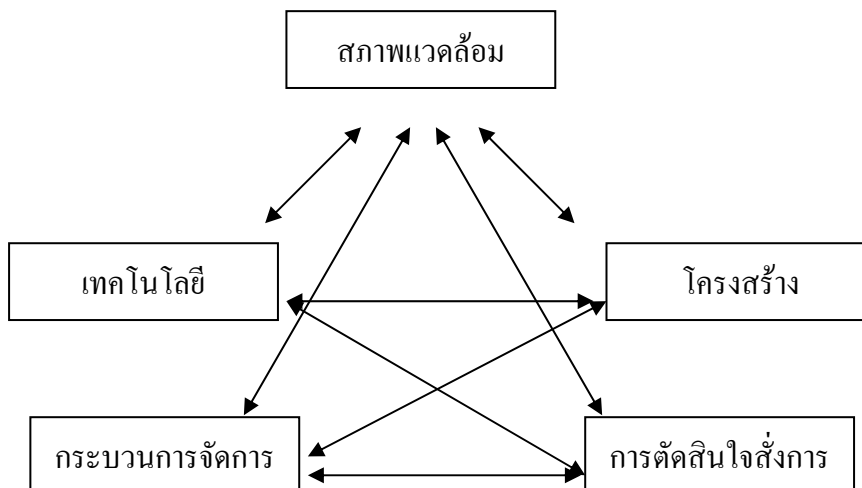
3. องค์ประกอบของรูปแบบ

จากการศึกษาตัวอย่างของรูปแบบจากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ พบว่าไม่มีหลักเกณฑ์ว่ารูปแบบต้องมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์ที่ผู้สนใจดำเนินการศึกษา ส่วนการกำหนดองค์ประกอบของรูปแบบเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหารจัดการ (The Model of Organization and Management) ตามแนวคิดของ บราวน์ และโมเบิร์ก (Brown and Moberg, 1980 : 16-17) ซึ่งได้สังเคราะห์รูปแบบขึ้นมาจากแนวคิดเชิงระบบ (System Approach) กับหลักการบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Approach) ประกอบด้วยดังนี้

1. สภาพแวดล้อม (Environment)
2. เทคโนโลยี (Technology)
3. โครงสร้าง (Structure)

4. กระบวนการจัดการ (Management Process) และการตัดสินใจสั่งการ (Decision Making)

รูปแบบเกี่ยวกับการจัดการและการบริหารจัดการตามแนวคิดดังกล่าว มีลักษณะดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 รูปแบบเชิงระบบและสถานการณ์ตามแนวคิดของบราวน์ และโมเบอร์ก

(Brown and Moberg's System and Contingency Model)

ที่มา : Warren B. Brown and Dennis J. Moberg, 1980:17

นอกจากนั้น จากการศึกษาผลงานวิจัย พบว่า องค์ประกอบของรูปแบบการบริหาร ประกอบด้วย 1) หลักการ 2) จุดหมาย 3) การจัดการและบทบาทหน้าที่ 4) กระบวนการดำเนินการ 5) การประเมินรูปแบบและ 6) เงื่อนไขความสำเร็จ

4. การพัฒนารูปแบบ

การพัฒนารูปแบบนั้น อาจจะมีขั้นตอนในการดำเนินงานแตกต่างกันออกไป แต่โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนารูปแบบแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การสร้างรูปแบบ (Construct) และการหาความเที่ยงตรง (Validity) ของรูปแบบ ส่วนรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนว่ามีการดำเนินการอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิดซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้น ๆ

คีวี (Keeve, 1988 : 50) ได้กล่าวถึงหลักการอย่างกว้าง ๆ เพื่อกำกับการสร้างรูปแบบไว้ 4 ประการ คือ

1. รูปแบบควรประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้างมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงแบบธรรมดา อย่างไรก็ตามความเชื่อมโยงแบบเส้นตรงธรรมดาทั่วไปนั้นก็มีประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยในช่วงต้นของการพัฒนารูปแบบ

2. รูปแบบควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบได้ สามารถตรวจสอบได้โดยการสังเกตและหาข้อมูลสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้
 3. รูปแบบควรจะต้องระบุหรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษาดังนั้นนอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้ ควรใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย
 4. รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ และสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ ซึ่งเป็นการขยายองค์ความรู้ในเรื่องที่เรากำลังศึกษาด้วย
- นอกจากนั้น จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบพบว่าการพัฒนารูปแบบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนได้รับการเชื่อถือนั้น จำเป็นจะต้องมีขั้นตอนในการดำเนินงานสอดคล้องกับกระบวนการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) ได้แก่ การกำหนดปัญหาของรูปแบบ การตั้งสมมติฐาน การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการสรุปผล รวมทั้งการได้รับการยืนยันจากผู้เชี่ยวชาญตามกรอบแนวคิดซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้น ๆ และการทดลองใช้รูปแบบเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการนำรูปแบบไปใช้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1. ประวัติความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
- นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2530 เป็นต้นมา หลายประเทศได้เริ่มปฏิรูปการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โดยสาระหลักประการหนึ่งของการปฏิรูป คือ การกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่และสถานศึกษา ซึ่งผลการวิจัย พบว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ในโลกมีสาเหตุมาจากปัญหาที่คล้ายกันคือ ปัญหาของระบบราชการที่มีรูปแบบการบริหารมุ่งเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางทำให้ผลลัพธ์ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ปัญหาของระบบการบริหารการศึกษา ซึ่งอำนาจการบริหารส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับข้าราชการ ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก และปัญหา การปฏิรูปของภาคเอกชน ซึ่งผลักดันให้รัฐบาลต้องปฏิรูปการศึกษาให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 30-31)
- ในทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาให้มีอิสระในการบริหาร เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา โดยใช้ชื่อต่าง ๆ กัน เช่น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) โรงเรียนบริหารตนเอง (Self-Managing School) และโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter School) ในขณะเดียวกันก็ได้เกิดเทคนิคและวิธีการที่จะช่วยสนับสนุนให้แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ เช่น การทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำกับและตรวจสอบโรงเรียน การประกันคุณภาพการศึกษา และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหาร เป็นต้น (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 32)

หลายประเทศที่ใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อกระจายอำนาจในการปฏิรูปการศึกษา ได้มีวิธีดำเนินการและจุดเน้นที่ต่างกัน ดังนั้นจึงมีการเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า School-Based Management (SBM), Site Based Management (SBM), Shared Decision Making (SDM), School Based Decision Making (SBDM), ย่อลงจะใช้ชื่อว่า School Management Initiative (SMI), อังกฤษและเวลส์ เรียกว่า Local Management of School (LMS), ออสเตรเลีย เรียกว่า Self Managing School และ School Governance สำหรับนิวซีแลนด์ใช้คำว่า School Based Shared Decision Making (ยูวดี คันทันนีร์ตัน, 2545 : 69 อ้างถึงใน อุมร์ สวาหฺลิ่ง 2546 : 13) และยังมีชื่อเรียกอื่น ๆ ได้แก่ School Empowerment, Share Governance, Decentralized Authority, School-Site Autonomy, Responsible Autonomy, The Autonomous School Concept, School-Based Governance และ Administrative Decentralization (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 10)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอความเป็นมาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

1.1 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา

ตั้งแต่ยุคแห่งการสร้างชาติของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น (District) และมลรัฐ (State Government) ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐบาลกลาง (Federal Government) ดังนั้น สหรัฐอเมริกาในยุคแรกจึงไม่มีกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง เพิ่งมาก่อตั้งในยุคหลังโดยมีบทบาทเฉพาะเรื่องการสนับสนุนทรัพยากร การจัดทำนโยบาย การออกกฎหมายและระเบียบที่สำคัญ ในขณะที่หน่วยงานระดับมลรัฐกำหนดนโยบายและการจัดสรรเงินอุดหนุน ส่วนการบริหารและการจัดการศึกษาจริง ๆ เป็นหน้าที่ของ “คณะกรรมการเขตการศึกษาท้องถิ่น” (District Board of Education)

แม้ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีระบบการบริหารการศึกษาที่กระจายอำนาจ โดยมีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดูแลโรงเรียนอย่างใกล้ชิดก็ตาม แต่ท้องถิ่นก็ยังรวมอำนาจ ทำให้สถานศึกษาไม่มีอิสระ ยิ่งระยะเวลาเนิ่นนานขึ้น กระทรวงศึกษามลรัฐ (State Department of Education) และเขตการศึกษาท้องถิ่น (School District) ยิ่งมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดแนวคิดเรื่อง “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” (School-Based Management : SBM) ซึ่งหมายถึง “ยุทธศาสตร์ที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยโอนอำนาจจากหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นไปยังโรงเรียน ซึ่งอยู่ใกล้ชิดผู้เรียนมากที่สุดให้ผู้บริหาร ครู ผู้เรียน พ่อแม่ผู้ปกครองและชุมชนสามารถควบคุมการจัดการศึกษา รับผิดชอบการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตรด้วยตนเอง เพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน”

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสหรัฐอเมริกาหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละโรงเรียนจะมี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (School Council หรือ School Board) ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้บริหาร พ่อแม่ ผู้ปกครอง นักเรียนและชุมชน คณะกรรมการมีอำนาจ ในการบริหาร และจัดการศึกษาแตกต่างกันไปตามบริบทของโรงเรียนแต่ละแห่ง บางโรงเรียนคณะกรรมการมีอำนาจตั้งแต่การจัดทำหลักสูตร ไปจนถึงการบริหารงบประมาณ การจ้างครู และผู้บริหารโรงเรียน แต่คณะกรรมการโรงเรียนบางแห่งมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารโรงเรียนเท่านั้น

ปี ค.ศ.1994 ซึ่งเป็นช่วงแรกของการใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสหรัฐอเมริกา ได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดการศึกษาหลายประการ คือ

1. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและบุคลากร
2. เพิ่มความเป็นมืออาชีพของครู
3. เพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชน
4. เพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
5. ทำให้การปฏิรูปหลักสูตรเป็นรูปธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัยของนักการศึกษาหลายคนพบว่า อุปสรรคของการให้อิสระกับโรงเรียนก็มีอยู่มาก เช่น การที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีความสับสน ในนโยบายที่มาจากส่วนกลาง ทำให้ไม่กล้าตัดสินใจ รวมทั้งการขาดทรัพยากรที่จำเป็น นอกจากนี้ ชุมชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย อาจรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนเป็นการเพิ่มภาระที่หนักให้กับคณะกรรมการ ต้องเสียสละเวลาส่วนตัวมาช่วยงานโรงเรียนและกระบวนการตัดสินใจก็ใช้เวลามากเกินไป

ในระยะต่อมาสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาโรงเรียนจากการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปเป็นโรงเรียนอิสระในกำกับของรัฐ (Charter Schools) โดยคณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชนสามารถแสดงความจำนงที่จะเป็นโรงเรียนอิสระในกำกับของรัฐโดยทำข้อตกลง (Charter) กับรัฐบาลว่า จะรับงบประมาณของรัฐบาลไปจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 32-36)

1.2 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศอังกฤษ

การศึกษาของประเทศอังกฤษ เคยได้ชื่อว่า เป็นระบบการศึกษาที่ดีที่สุดในโลกเป็นต้นแบบที่แพร่หลายไปเกือบทุกทวีป นานาประเทศทั้งที่เป็นอาณานิคมและไม่ได้เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ล้วนได้รับการถ่ายทอดแบบแผนการจัดการศึกษาจากประเทศอังกฤษเกือบทั้งสิ้น แต่ต่อมาความเป็นผู้นำทางการศึกษาของอังกฤษได้ตกต่ำลงพร้อมกับความถดถอยทางเศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยอังกฤษได้พยายามดำเนินการปฏิรูประบบการศึกษา เพื่อให้การศึกษาของประเทศกลับมามีมาตรฐานระดับโลกอีกครั้งหนึ่ง

ในปี ค.ศ.1988 อังกฤษได้ออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษา (Education Reform Act 1988) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษาครั้งยิ่งใหญ่ครั้งหนึ่งของอังกฤษ ทำให้มีการ

เปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ หลายด้าน เช่น มีการกำหนดหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum) เพื่อให้มีมาตรฐานหลักสูตรแกนกลางที่เท่าเทียมกัน กำหนดเป้าหมายมาตรฐานทางการศึกษาในแต่ละระดับการศึกษาเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในแต่ละระดับการศึกษาและประเมินโดยใช้ข้อสอบมาตรฐานกลางทั้งสายสามัญและสายอาชีพ มี “ธรรมนูญผู้ปกครอง” (Parent’s Charter) ซึ่งกำหนดภารกิจหลักและความรับผิดชอบที่สถานศึกษาพึงมีต่อผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชน ประโยชน์ที่บุตรหลานจะได้รับเมื่อเข้าโรงเรียน ข้อมูลที่ผู้ปกครองมีสิทธิจะได้รับรู้และข้อพึงปฏิบัติเมื่อเกิดปัญหา นอกจากนี้ยังมีระบบการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา โดยพระราชบัญญัติการศึกษา พุทธศักราช 2535 (Education Act 1992) กำหนดให้มีสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (Office for Standards in Education : OFSTED) ทำหน้าที่วางระบบการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาในระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาพิเศษ ให้ผู้ปกครองได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน

จุดเด่นของการปฏิรูปการศึกษาของอังกฤษ คือ การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ซึ่งแต่เดิมกระทรวงเป็นผู้กำหนดนโยบาย และให้สำนักงานบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Local Education Authority) เป็นผู้จัดการศึกษา แต่การปฏิรูปครั้งนี้ได้เน้นการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนให้แต่โรงเรียนมี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (School Governors) เป็นองค์คณะบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา โดยกระทรวง จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการเรียนการสอนไปยังโรงเรียนโดยตรงถึงร้อยละ 95 และลดค่าใช้จ่ายสำหรับการสนับสนุนในส่วนท้องถิ่นที่ไม่จำเป็นให้น้อยลง การกระจายอำนาจดังกล่าว ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น สามารถบริหารอย่างอิสระคล้ายโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Grant-Maintained Schools) (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 37-38)

1.3 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้เริ่มปฏิรูปการศึกษาเมื่อปีพุทธศักราช 2532 แรงกดดันสำคัญที่ทำให้ต้องปฏิรูปการศึกษา คือ ความตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ประชาชนมีรายได้น้อยและการว่างงานสูง ดังนั้น ประชาชนและนักการเมืองจึงเห็นพ้องต้องกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการศึกษา ประกอบกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ในขณะนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับ การบริหารการศึกษามีหลายระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลางและเขตการศึกษา โรงเรียนไม่มีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา คุณภาพการศึกษาดำและประชาชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาของนิวซีแลนด์จึงเริ่มต้นขึ้นสมัยนายกรัฐมนตรีลาจี โดยได้จัดทำกฎหมายการศึกษา ซึ่งลักษณะเด่นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการบริหารทั้งหมดให้กับสถานศึกษา พร้อมทั้งได้ลดบทบาทอำนาจของกระทรวงการศึกษาให้เป็นหน่วยงานขนาดเล็กและได้ยุบเลิกหน่วยงานในส่วนภูมิภาคลงทั้งสิ้น เพื่อให้เหลือเพียง

2 ระดับ คือ กระทรวงกับสถานศึกษาเท่านั้นโดยกระทรวงการศึกษาทำหน้าที่ด้าน “นโยบาย หรือ แนวการจัดการศึกษาของชาติ” รับผิดชอบในการเสนอแนะรัฐบาลด้านนโยบายการศึกษาทุกระดับ จัดสรรงบประมาณ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ของโรงเรียน รวมทั้งมีสำนักงานว่าด้วยการประเมินคุณภาพและการศึกษา ทำหน้าที่ประเมิน คุณภาพภายนอกสำหรับสถานศึกษาทุกแห่ง ตั้งแต่ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน จนกระทั่งถึง มหาวิทยาลัย มีอิสระในการจัดการศึกษาของตนเอง ทั้งในเรื่องบุคลากร งบประมาณ หลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน มี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (Board of Trustees) ซึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนชุมชนและผู้ปกครอง 3-7 คน ผู้แทนครู 1 คนและผู้แทนนักเรียน 1 คน(เฉพาะ ระดับมัธยมศึกษา) โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ การบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานของนิวซีแลนด์เรียกว่า “โรงเรียนบริหารตนเอง” (Self-Managing Schools)

คณะกรรมการบริหารโรงเรียน มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายและทิศทางของโรงเรียน ภายใต้แนวนโยบายการศึกษา แห่งชาติ ซึ่งรวมถึงการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การอนุมัติแผนการใช้งบประมาณ
2. เป็นตัวแทนเข้ามาดูแลผลประโยชน์ของพ่อแม่ ผู้ปกครองและผู้เสียภาษีให้ โรงเรียนควบคุมจริยธรรมของนักเรียน รวมทั้งสร้างสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้อต่อ การเรียนรู้
3. แต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน
4. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนและผู้บริหารโรงเรียน การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาโดยตรงของนิวซีแลนด์ดังกล่าว ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับ สถานศึกษาจึงอยู่ที่ “ธรรมนูญโรงเรียน” ซึ่งเป็นข้อตกลง (Contract) ระยะเวลา 3 ปี โดยโรงเรียน ทุกแห่งต้องส่งธรรมนูญโรงเรียนให้กระทรวงเป็นผู้ตรวจสอบและอนุมัติ แล้วกระทรวงจะจัดสรร งบประมาณให้โรงเรียนดำเนินการตามธรรมนูญโรงเรียน โดยผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้นำ ทางการศึกษาและผู้จัดการมีหน้าที่นำนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่คณะกรรมการ สถานศึกษากำหนดไปสู่การปฏิบัติ

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ในช่วงแรกประสบปัญหา มากเนื่องจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียนไม่เข้าใจในบทบาทของตน จึงมีการอบรมกันอย่างจริงจัง แต่ในที่สุดนิวซีแลนด์ก็สามารถปฏิรูปการศึกษาสำเร็จในระยะเวลาเพียงสิบปีเท่านั้น แม้จะมี การต่อต้านในช่วงแรก แต่ฝ่ายการเมืองทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้านก็ได้สนับสนุนจนการดำเนินงาน ต่าง ๆ ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ซึ่งจากงานวิจัยของ Cathy Wylie ในปี พุทธศักราช 2545 พบว่า คณะกรรมการโรงเรียนของอังกฤษและนิวซีแลนด์ มีความพึงพอใจที่ได้มีส่วนร่วม ในการบริหารโรงเรียนได้มีความรู้และความเข้าใจในงานของโรงเรียน ได้เห็นความก้าวหน้า ไปในทางที่ดีขึ้นของการศึกษา ได้ทำประโยชน์เพื่อลูกหลานและมีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับโรงเรียน

แต่สิ่งที่ไม่พอใจ คือ การประชุมที่ใช้เวลานานและการเน้นงานเอกสารมากเกินไป(รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 38-41)

1.4 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศออสเตรเลีย

การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังโรงเรียน เพื่อเพิ่มอำนาจและอิสระในการบริหารให้โรงเรียน เป็นประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาออสเตรเลีย ซึ่งได้ใช้เวลาพัฒนามาอย่างยาวนานถึง 30 ปี โดยมีพื้นฐานมาจากรายงาน เรื่อง การศึกษาของศาสตราจารย์ คาร์เมลและคณะ (Karmel Report) ในปี 2516 รายงานฉบับดังกล่าวได้เสนอให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและความจำเป็นที่ต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารโรงเรียนในรูปแบบคณะกรรมการ

ต่อมา การบริหารโรงเรียนในออสเตรเลียได้เปลี่ยนจากการควบคุมโดยรัฐเป็นการให้อิสระแก่โรงเรียน มีการลดอัตรากำลังคนในส่วนกลาง ให้โรงเรียนบริหารตนเอง โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ทำให้การบริหารจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแต่ละรัฐมีแนวปฏิบัติที่หลากหลายและแตกต่างกัน

คาลด์เวลล์และสปิงส์(Caldwell and Spinks)ได้ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารโรงเรียนของรัฐต่าง ๆ ของประเทศออสเตรเลีย พบว่า วิคตอเรียเป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษามากที่สุด โดยรัฐวิคตอเรียเริ่มให้อิสระแก่โรงเรียนและมีคณะกรรมการสถานศึกษาตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2527 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของรัฐวิคตอเรียใช้คำว่า “โรงเรียนบริหารตนเอง” (Self-managing Schools) โดยมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Council) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ครูและชุมชน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และนิวซีแลนด์

การปฏิรูปการศึกษาของรัฐวิคตอเรียมีความก้าวหน้าครั้งใหญ่ในปีพุทธศักราช 2539 เมื่อมีนโยบาย “โรงเรียนแห่งอนาคต” (Schools of the Future) ซึ่งให้อิสระแก่โรงเรียนมากขึ้นโดยยึดมาตรฐานและนโยบายของรัฐให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) และจุดประสงค์ของการบริหารรูปแบบนี้คือ เพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน

โรงเรียนบริหารตนเองของรัฐวิคตอเรีย มีอำนาจและอิสระในการบริหาร 3 ด้าน คือ

1. ด้านการเรียนการสอน โรงเรียนมีการปฏิรูปการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เน้นให้ผู้เรียนรู้จักวิธีแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ มีกิจกรรมการเรียนรู้ที่พัฒนาสมองผู้เรียน ฝึกความรับผิดชอบ โดยผ่านกิจกรรมกลุ่มที่หลากหลาย มีครูผู้นำ (Leading Teachers) ซึ่งมีประสบการณ์การปฏิรูปการเรียนรู้ เป็นแกนนำในการปฏิรูปวิธีสอนของเพื่อนครูด้วยกัน

2. การบริหารงบประมาณ งบประมาณร้อยละ 94 ถูกจัดสรรตรงไปยังโรงเรียนในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป (School Global Budget : SGB) ทำให้โรงเรียนมีอิสระที่จะบริหารงบประมาณด้วยตนเอง รวมทั้งโรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรจากท้องถิ่น ชุมชนและสื่อมวลชนหรือโดยวิธีอื่นได้

3. การบริหารงานบุคคล คณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ซึ่งมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการด้วย มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งในเรื่องการสรรหา การคัดเลือกและการบรรจุแต่งตั้งโดยที่ครูยังคงสิทธิและความเป็นลูกจ้างของกระทรวงการศึกษาของมลรัฐเหมือนเดิม

บทบาทที่โดดเด่นมากของกรรมการสถานศึกษา คือ สามารถสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน โดยพิจารณาจากผู้มีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำทางวิชาการ มีความรู้ความสามารถแบบมืออาชีพ ซึ่งมีการทำสัญญาปฏิบัติงานเป็นระยะเวลา 5 ปี ถ้าผลงานดีก็สามารถต่อสัญญาได้ ทั้งนี้รัฐวิคตอเรียมีวิสัยทัศน์ว่า ผู้บริหารโรงเรียนของเขาจะต้องเป็น “ผู้บริหารโรงเรียนชั้นนำของโลก” (World Class School Principals)

โรงเรียนทุกแห่งมีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) ระยะ 3 ปี จัดทำรายงานการประเมินคุณภาพภายในทุกปี และเมื่อใกล้สิ้นปีที่ 3 โรงเรียนจะได้รับการตรวจจากคณะผู้ประเมินภายนอก ซึ่งการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาของรัฐวิคตอเรียได้รับคำกล่าวว่าเป็น “รูปแบบที่ดีที่สุดในโลก” (World Best Practice) เพราะเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่มีการวางแผนอย่างรอบคอบ มีการสนับสนุนทางการเมืองที่เข้มแข็งและการทุ่มงบประมาณให้การพัฒนาผู้บริหารและครู ผู้บริหารสถานศึกษามีความกระตือรือร้นและเอาใจใส่ในงานพัฒนาวิชาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ยึดหลักการการบริหารตนเอง (Self Management) และการพัฒนาวิชาชีพครู (Professional Development) อย่างจริงจัง (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 41)

1.5 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศฮ่องกง

ประเทศฮ่องกง เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยในปีพุทธศักราช 2534 กระทรวงการศึกษาของฮ่องกงในสมัยนั้นได้มี “โครงการความริเริ่มในการบริหารสถานศึกษา” (School Management Initiative: SMI) และเสนอแนวคิดเรื่อง School-Based Management สำหรับปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา กำหนดแผนให้โรงเรียนทุกแห่งในฮ่องกงเป็นโรงเรียน SBM ภายในปี 2543 หรือภายใน 10 ปี นับตั้งแต่เริ่มโครงการ

เหตุผลที่ฮ่องกงปฏิรูประบบการบริหารโดยเน้นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ

1. เพื่อเน้นให้ความสำคัญของวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาในโรงเรียน ซึ่งเป็นไปเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ ทักษะและเจตคติที่ดีต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2. เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนแต่ละคน โรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น เพื่อจัดหลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอนที่หลากหลายเหมาะสมกับสภาพผู้เรียนและท้องถิ่น

3. เป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพชั้นสูงของครู การพัฒนาภาวะผู้นำระดับสูงของผู้บริหารโรงเรียน ความทุ่มเทและอุทิศตนให้กับการศึกษาอย่างจริงจังของผู้ปกครองและชุมชน

4. เปิดโอกาสให้โรงเรียนได้พัฒนาลักษณะเด่นของตนเอง

5. มอบความไว้วางใจแก่ชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา ทำให้โรงเรียนมีวิสัยทัศน์กว้างไกลขึ้น สามารถดึงพลังและความเชี่ยวชาญของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายมาส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการศึกษาต่าง ๆ

ในระยะแรก คือ ปีพุทธศักราช 2534 กระทรวงการศึกษาอ่องกง ได้ประกาศให้โรงเรียนทั่วไปเข้าร่วมโครงการนำร่อง โครงการความริเริ่มในการบริหารสถานศึกษาโดยความสมัครใจปรากฏว่ามีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการเพียง 21 โรงเรียนและผลการสำรวจ พบว่าโรงเรียน ที่เข้าร่วมโครงการส่วนหนึ่งยังไม่เข้าใจชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและวิธีการพัฒนาโรงเรียน รัฐบาลจึงเลือกโรงเรียน 12 โรงเรียนมาเป็นกรณีศึกษา ผลการวิจัยครั้งนั้นทำให้ทราบจุดอ่อนและจุดแข็งของโครงการจนสามารถแก้ปัญหาได้ บางโรงเรียนกลายเป็นโรงเรียนตัวอย่างและผู้บริหารมีความเชี่ยวชาญมากขึ้น

ในระยะที่ 2 มีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ของโรงเรียนทั้งหมด จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2543 กระทรวงการศึกษาอ่องกงได้ประกาศให้โรงเรียนทุกแห่งบริหารจัดการแบบ School-Based Management ซึ่งมีการถ่ายโอนความรับผิดชอบไปยังโรงเรียนให้โรงเรียนมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาโรงเรียนให้มีการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ในการใช้งบประมาณของรัฐ และจัดให้มีกลไกการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2542 กระทรวงการศึกษาอ่องกงได้เตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ การปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การกระจายความรับผิดชอบให้กับโรงเรียนในด้านการบริหารงานบุคคลงบประมาณและการจัดทำหลักสูตร ทำให้โรงเรียนสามารถพัฒนาการศึกษาที่มีคุณภาพเหมาะสมกับลักษณะบริบทของตัวเอง

การบริหารงานบุคคล โรงเรียนมีอำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่งครู การจ้างครูทดแทนและการให้ออกจากงาน

การบริหารงบประมาณ รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ช่วยให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น เช่น ใช้ในการจ้างงาน

เอกชนและการจ้างครูเพิ่ม ทั้งนี้เพื่อลดภาระงานของครูและให้ครูได้ทุ่มเทเวลาไป เพื่อการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2545 ส่องกงได้จัดทำกฎหมายการศึกษาฉบับใหม่ เพื่อให้อำนาจความเป็นอิสระแก่สถานศึกษา รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการบริหารงาน โดยให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา(Incorporated Management Committees: IMC) เพื่อสนับสนุนให้โรงเรียนมีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เป็นระบบยิ่งขึ้น

เป้าหมายสูงสุดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของส่องกง คือ เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการเรียนการสอนโดยผ่านกระบวนการบริหารที่มีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ระบบการศึกษาของส่องกงก้าวทันกับการพัฒนาของโลก ช่วยการพัฒนาผู้เรียน เป็นรายบุคคล สร้างกำลังคนที่มีคุณภาพให้ส่องกงสามารถพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งมีความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติมากขึ้น (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 44)

1.6 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ใช้การปฏิรูปการศึกษาเป็นกลไกเพื่อสร้างศักยภาพของชาติให้สามารถก้าวขึ้นเป็นประเทศชั้นนำของโลก แม้เป็นประเทศเล็ก ๆ มีทรัพยากรจำกัด แต่ด้วยความเชื่อมั่นว่า ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ คือกำลังหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ผู้นำสิงคโปร์ได้ใช้งบประมาณ 1 ใน 4 ของประเทศในการพัฒนาการศึกษา และดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อปี ค.ศ.1965 เป็นต้นมา

ผลจากการปฏิรูปการศึกษา ทำให้การศึกษาของสิงคโปร์เป็นที่ยอมรับว่า มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมประเทศตะวันตก ซึ่งอัตราการรู้หนังสือของประชากรทั้งประเทศสูงถึงร้อยละ 91.30 ยุทธศาสตร์สำคัญที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา คือ การทุ่มเทงบประมาณเพื่อการศึกษา ความร่วมมือของบุคลากรทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และเอกชน เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงานโครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการวิจัยและพัฒนการศึกษา พัฒนาศักยภาพของผู้นำให้เป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำทางการศึกษาสูง มีคุณภาพและคุณธรรม มุ่งมั่น ฉับไว มีความคิดสร้างสรรค์ เข้าใจผู้อื่น มุ่งแก้ปัญหาและมีวิสัยทัศน์

ในปี ค.ศ.1981 สิงคโปร์กระจายอำนาจการศึกษา โดยจัดตั้ง “สภาการศึกษาหรือสภาโรงเรียน” (School Council) ตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งช่วยให้ได้ข้อมูลด้านการศึกษาทั้งจากฝ่ายกำหนดนโยบาย คือกระทรวงและจากบุคลากรฝ่ายปฏิบัติของโรงเรียน ทำให้นโยบายที่กระทรวงกำหนด มีเหตุมีผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกระทรวงและโรงเรียนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันมากขึ้น

ต่อมาในปี ค.ศ.1982-1990 สิงคโปร์ได้ดำเนินการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนอย่างจริงจัง โดยรัฐบาลได้ส่งผู้บริหารโรงเรียนไปศึกษาดูงานที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ มีการฝึกอบรม รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนได้รับมอบอำนาจและอิสระในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนทำหน้าที่ทั้งการควบคุม ประเมินครู การแนะแนว การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน ดูแล

การดำเนินงานและการประเมินผลการเรียนการสอนของโรงเรียน การงานเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์รู้จักใช้นวัตกรรม และมีความภูมิใจในการพัฒนาโรงเรียน

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้ให้ความสำคัญกับโรงเรียนมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าจัดการศึกษาจะเป็นเลิศได้ก็ต่อเมื่อโรงเรียนดี จึงต้องให้โรงเรียนมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการศึกษา โดยมีการเริ่มจัดตั้งโรงเรียนที่มีการบริหารเป็นอิสระ (Independent School) และมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Governors) ซึ่งได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ครูใหญ่ ครู ผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่จากกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนในลักษณะบัตรอุดหนุน (Voucher) สนับสนุนการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารและจัดการเรียนการสอน สร้างแรงจูงใจโดยการให้เงินเพิ่มแก่ครูและผู้บริหารโรงเรียน เพื่อดึงดูดคนเก่งเข้ามาเป็นครูและผู้บริหาร แต่ถ้าโรงเรียนมีคุณภาพตกต่ำลง จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารโรงเรียนพร้อมทั้งปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสิงคโปร์แม้จะไม่อยู่ในลักษณะที่มี ชุมชนและผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการบริหารโดยตรง แต่โรงเรียนจะมีชมรมผู้ปกครองทำหน้าที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนโดยตลอด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 80-83)

1.7 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่ใช่เรื่องใหม่ทั้งหมดสำหรับประเทศไทย เพราะในอดีตมีโรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้ง เรียกว่า “โรงเรียนประชาบาล” ซึ่งประชาชนเป็นผู้จัดการศึกษา แต่ต่อมาส่วนกลางมีบทบาทและอำนาจในการจัดการศึกษามากขึ้น ทำให้บทบาทของประชาชนลดลงไป ในขณะที่โครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาใหญ่ขึ้น มีสายบังคับบัญชาหลายชั้น ทรัพยากรจำนวนมากถูกใช้ไปกับการบริหารการศึกษาที่มีหลายขั้นตอน ทำให้การศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน จึงจำเป็นต้องคืนอำนาจและความเป็นอิสระให้กับสถานศึกษา (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 49-50)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย เริ่มปรากฏชัดเจนขึ้น หลังจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ซึ่งในตอนแรกยังไม่มีการบัญญัติภาษาไทย รู้จักกันเฉพาะ SBM หรือเรียกทับศัพท์ว่า “School-Based Management” ซึ่งต่อมาพบว่า เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์และคณะ เริ่มใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการศึกษา เมื่อปี พ.ศ.2541 (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 9)

ตามนัยของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาจะเปลี่ยนไปในทิศทางของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กล่าวคือตามหมวด 1 บททั่วไป ความมุ่งหมาย

และหลักการ มาตรา 8 (2) กล่าวถึงการจัดการศึกษาให้ยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ส่วนมาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักมีเอกภาพ ด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 5-6)

ส่วนหมวด 4 แนวการจัดการศึกษา ตามมาตรา 24(6) การจัดกระบวนการ เรียนรู้ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครองและบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ มาตรา 27 กำหนดให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสารของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน มาตรา 30 ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 11-14)

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาตามหมวด 5 มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษาโดยตำแหน่ง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 20)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 35 ได้กำหนดว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 :20) จึงเป็นการรองรับอำนาจของสถานศึกษา โดยกฎหมาย ดังนั้นความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 53)

นอกจากนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549 : ค) ได้พัฒนามาตรฐาน และตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียนขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้สถานศึกษาประเมินตนเอง สำหรับการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามเป้าหมายที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนด ประกอบด้วย 3 หลักการ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักการ บริหารจัดการโรงเรียนที่ดี โดยกำหนดมาตรฐานการบริหารโรงเรียนได้ 9 มาตรฐานและ 36 ตัวบ่งชี้

กล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นรู้จัก กันจริง ในชื่อว่า School-Based Management หลังจากมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แล้วนั่นเอง ซึ่งก่อนหน้านี้ประเทศไทยพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาเรื่อยมา โดยเน้นการกระจายอำนาจและการบริหารแบบมีส่วนร่วมดังปรากฏใน “ระเบียบว่าด้วย คณะกรรมการโรงเรียน” เมื่อปี 2464 และปรับปรุงเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า หัวใจของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การบริหารในรูปคณะกรรมการนั่นเอง เป็นการกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษาให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัว ในการบริหารตนเองมากขึ้น แต่ทั้งนี้สถานศึกษาจะต้องรู้จักปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและ ทำหน้าที่ตามบทบาทใหม่ โดยมีหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษาที่มีมาตรฐาน ประเมิน การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในสถานศึกษาและ มีความเต็มใจที่จะสนับสนุนด้านงบประมาณ และให้ความร่วมมือกับสถานศึกษา ส่งผลต่อ คุณภาพการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน รวมทั้งความพึงพอใจของชุมชน

2. ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) นักวิชาการ หลายท่านใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ ใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้สถานศึกษา เป็นฐาน” วิจิตร ศรีสะอ้าน ใช้คำว่า “การบริหารฐานโรงเรียน” ต่อมา อุทัย บุญประเสริฐ ใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” อย่างไรก็ตาม นักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมาย ไว้ดังนี้

มอร์แมน และวอลสเตอร์ (Mohrman and Wohlstetter, 1994 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารการเงิน บุคลากรและหลักสูตร

เซ็ง ยิน เซียง (Cheng, Yin Cheong, 1996 : 44 อ้างถึงใน อุมัร สวาหลัง, 2546 : 31) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน เป็นต้น ซึ่งมารวมตัวกันเป็น คณะกรรมการโรงเรียน ได้มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 2) ให้ความหมายว่า การบริหารและการจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School-Centered Administration) โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชนและนักเรียน ได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำ การช่วยเหลือ การประเมินและการอนุมัติโดยใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Administration) ผู้บริหารเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและนำมติที่ประชุม ไปใช้ในการจัดการศึกษา

สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2544 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : 2) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นแนวคิดทางการบริหารที่มุ่งให้โรงเรียนเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาหรือปฏิรูปการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพสูงขึ้น โดยจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เน้นการกระจายอำนาจ แต่จะต้องมีระบบการแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability)
2. การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
3. ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

เสขา ปิยะอัจฉริยะ (2545 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : 2) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นระบบการบริหารคุณภาพ ทั้งองค์กรหรือโรงเรียน โดยบุคลากรทุกคนของโรงเรียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำและร่วมรับผิดชอบผลที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องมีลักษณะผู้นำแบบเกื้อหนุน ให้ผู้ร่วมงานทุกฝ่ายทำงานได้ มีการกระจายอำนาจเป็นระบบ มีการร่วมกันติดตาม ตรวจสอบและประเมินกระบวนการทำงาน และผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2545 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : 2) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า หมายถึง รูปแบบการบริหารจัดการที่มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยสมบูรณ์ ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีอิสระ

ในการตัดสินใจ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการทุกด้าน ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานต้นสังกัด รูปแบบการบริหารควรรอยู่ในรูปคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน โดยที่บุคลากรทุกคนในโรงเรียนได้รับรู้ รับทราบและได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการบริหารจัดการอย่างทันเหตุการณ์ ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

อุทัย บุญประเสริฐ (2545 : 1) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งบางโรงเรียนอาจมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติโดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์หลักในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School Board) หรือ School Committee หรือ School Council ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

จากแนวคิดของนักวิชาการทางการศึกษาดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง รูปแบบการบริหารที่เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และมีอิสระในการตัดสินใจในด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณและการบริหารงานทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ผู้แทนองค์กร ชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่าและผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานและมีความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้

3. หลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวคิดในการบริหารที่จะต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ดังนั้น หลักการบริหารตามแนวทางดังกล่าว จะมุ่งเน้นให้สถานศึกษาบริหารจัดการตนเอง การรับผิดชอบต่อดูแลแก้ไขปัญหาและพัฒนาสถานศึกษาด้วยตนเอง ในลักษณะเชิงเบ็ดเสร็จ

มีความคล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจมีความคล่องตัวมากขึ้น ในการบริหารโรงเรียนทุกด้านที่เกี่ยวกับภารกิจของโรงเรียน ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ซึ่งกระบวนการบริหารจัดการโรงเรียนตามแนวทางนี้ มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 คือ เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยบทบาทของผู้มีส่วนร่วมเป็นแบบหุ้นส่วน (Partner) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake-holders) เป็นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่ร่วมกันบริหารให้ตอบสนองความต้องการของชุมชนให้มากที่สุด ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมที่นิยมใช้ คือ “การบริหารโดยคณะกรรมการสถานศึกษา” โดยทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาของตน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2546 : 1-3)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มิได้ละเลยเกี่ยวกับการทำงานให้บรรลุเป้าหมายของส่วนรวมและนโยบายร่วมของส่วนกลางหรือสังคมส่วนรวมแต่มีความเชื่อว่า วิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นมีหลายวิธี ซึ่งวิธีการบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้โรงเรียนมีระบบบริหารที่คล่องตัวของตนเอง ให้บริหารด้วยตนเองโดยส่วนกลางเพียงแต่กำหนดนโยบายและเป้าหมายรวม แล้วให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารและดำเนินงาน โดยโรงเรียนแต่ละโรงเรียนอาจเลือกวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมและความพร้อมของโรงเรียนก็จะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น เป็นระบบการบริหารจัดการโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง รู้จักพึ่งตนเอง รู้จักรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการตนเอง โดยไม่ละทิ้งหลักการศึกษา และการจัดการศึกษาที่ประสานกับส่วนรวม โรงเรียนสามารถค้นหาปัญหา คิดวิธีแก้ปัญหา และคิดพัฒนาตนด้วยตนเองได้ ไม่เป็นหน่วยงานที่รอปฏิบัติหรือต้องรอชี้แจงมาจากภายนอก หรือจากหน่วยงานส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา ซึ่งโรงเรียนจะต้องเปลี่ยนแปลงแบบแผนการทำงาน วัฒนธรรมองค์กร บรรยากาศการทำงาน บทบาทของครู และผู้บริหารสถานศึกษา ให้สามารถดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียน โรงเรียน ครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครองและชุมชน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2546 : 10-11)

โดยทั่วไปแล้ว การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ในการบริหารการศึกษาแบบดั้งเดิม การบริหารโรงเรียนจะดำเนินการโดยการควบคุมจากภายนอก (External Control Management) ซึ่งมีลักษณะที่เห็นอย่างเด่นชัด คือ โรงเรียนมักจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง แนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ในโรงเรียน มักจะถูกชี้แจงโดยหน่วยงานส่วนกลาง นโยบายการบริหารมักจะไม่ตรงกับปัญหาและไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือธรรมชาติของโรงเรียน สมาชิกในโรงเรียนไม่มีอำนาจและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางเกี่ยวกับการบริหารงานในโรงเรียนอย่างแท้จริง ซึ่งจากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น นักวิชาการทางการศึกษาได้กล่าวไว้ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ

เดวิด (David, 1989 อ้างถึงใน Cheng, 1996 และอุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 15-16) ให้ข้อสรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารจัดการให้กับโรงเรียนมากขึ้น โดยลดการควบคุมจากส่วนกลาง

2. การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษามีไม่เกิดจากการควบคุมจากภายนอก หากแต่เกิดจากการมีส่วนร่วมให้ความร่วมมือในการตัดสินใจ

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 17) ได้กล่าวถึงการศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย พบว่าเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จ คือ

1. ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร

2. อำนาจหน้าที่ต้องถูกใช้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เน้นการมีผลโดยตรงต่อการจัดการเรียนการสอน และคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนเป็นหลักสำคัญ

ฮอย และมิสเคิล (Hoy and Miskel, 1991 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 19-20) มีความเชื่อว่า การบริหารโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายนั้นกระทำหลายวิธี โดยการบริหารควรมีความยืดหยุ่น ให้โรงเรียนได้บริหารตนเอง ในสถานการณ์ที่เป็นจริง เนื่องจากแต่ละโรงเรียนและชุมชนมีความแตกต่างกันจึงไม่เหมาะที่จะกำหนดให้ใช้วิธีการดำเนินงานหรือใช้วิธีแก้ปัญหาที่เหมือน ๆ กัน ต้องกระจายอำนาจให้โรงเรียนได้บริหารตนเองจึงจะเป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับ เมเยอร์ และสโตนฮิลล์ (Myers and Stonehill, 1996 : 4-5 อ้างถึงใน ดิเรก วรรณเศียร, 2547 : 2) ซึ่งมีแนวคิดว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียนและผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร รวมทั้งกรมสามัญศึกษา (2547 : 2) มีความเห็นสอดคล้องกันว่า หลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการตัดสินใจแบบร่วมมือกันที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้รับประโยชน์มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ได้แก่ คณะครูอาจารย์ บุคลากร คณะทำงาน ผู้ปกครอง นักเรียนและชุมชนโดยโครงสร้างการบริหารจะเป็นลักษณะแนวราบ (A Flattened Management Structure) ซึ่งต่างจากระบบการบริหารแบบสั่งการ มีการทำงานเป็นทีม ซึ่งนำไปสู่ความเข้มแข็งของหน่วยงาน การสร้างความรู้ที่เป็นเอกภาพที่นำมาจากความหลากหลายในแนวคิดและวิธีการเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ

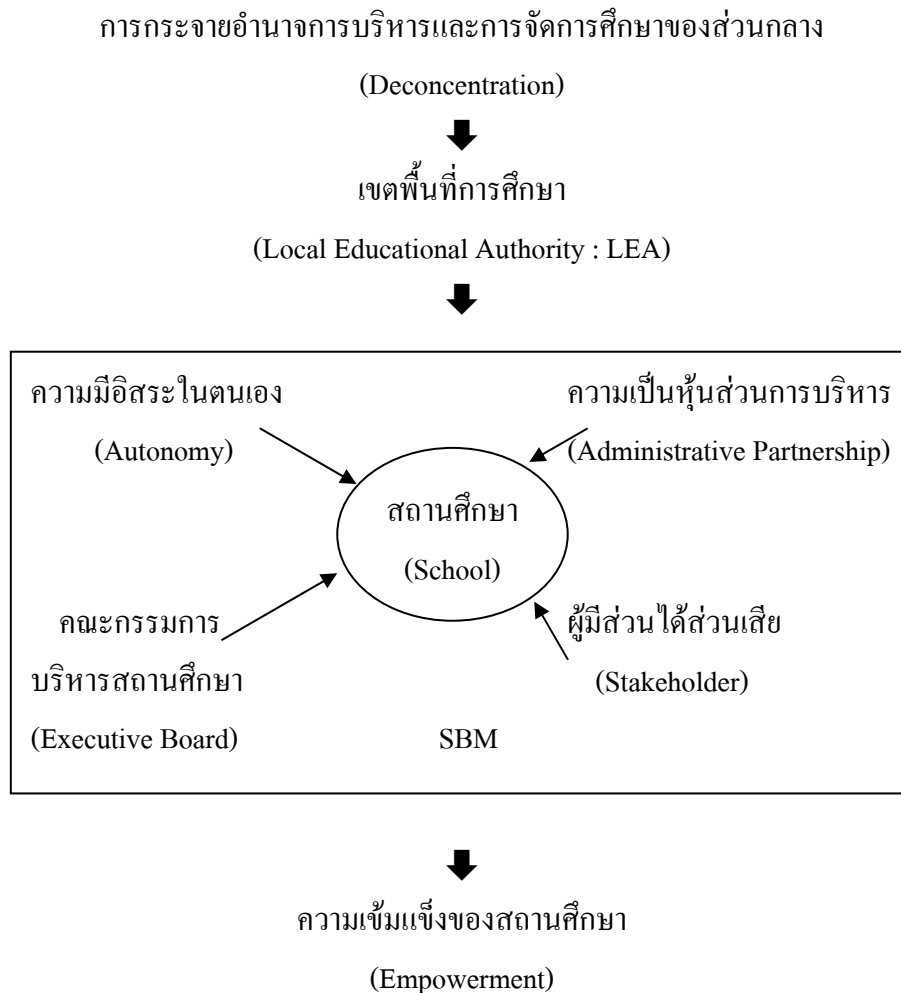
ของงาน จะช่วยสร้างความรู้สึกที่ทำให้เห็นว่าทุกคนมีค่า มีความสามารถและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

นอกจากนั้น นิพนธ์ เสือก้อน (2547 : 2-6 อ้างจาก Nobel, 1996; Brown, 1990 และ Beare et al., 1989) ได้กล่าวถึงการบริหารและการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานว่ามีองค์ประกอบหลักที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการหรือการกระจายอำนาจ (Shared Governance or Decentralization) และมีการตัดสินใจในความร่วมมือ (Collaborative Decision-Making) โดยองค์ประกอบของการบริหารและการจัดการศึกษา ประกอบด้วย 6 ประการ คือ

1. ความมีอิสระในการจัดการศึกษา (Autonomy) ความยืดหยุ่น (Flexibility) และผลของความรับผิดชอบต่อ (Responsiveness)
2. การร่วมวางแผนการจัดการศึกษาโดยผู้บริหารโรงเรียนและสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน
3. การรับบทบาทใหม่ของผู้บริหารโรงเรียน
4. การมีส่วนร่วมของสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน
5. ความร่วมมือระหว่างครูในโรงเรียน
6. ผู้บริหารโรงเรียนและครูต้องเชื่อว่าบุคคลทั่วไปมีจิตสำนึกสูงที่จะทำงานให้สำเร็จ

องค์ประกอบทั้ง 6 ประการ ได้อธิบายถึงผลที่เกิดขึ้นกับการสอนของครู การเรียนของนักเรียนและการจัดหลักสูตรในโรงเรียน ทั้งนี้เพราะเป้าหมายของการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ที่ผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้นกับนักเรียนเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของเบียร์และคณะ (Beare et al, 1989 อ้างถึงใน นิพนธ์ เสือก้อน, 2547 : 3) ที่สรุปผลว่าการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีจุดเน้นที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้แก่ ความเข้มแข็งด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ระบบของการวางแผน การกำกับติดตามและการประเมินผลกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน ดังนั้น ความมีอิสระในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจะต้องมีความใกล้ชิดและสอดคล้องกับแผนการจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และแผนการจัดการศึกษาระดับชาติ นอกจากนั้น โนเบล (Nobel, 1996 อ้างถึงใน นิพนธ์ เสือก้อน, 2547 : 3-6) ได้กล่าวถึงแนวคิดสำคัญสำหรับการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ประการ คือ แนวคิดในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางด้านวิชาการของนักเรียน แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ แนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มพลังอำนาจในการจัดการศึกษาของผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อ และแนวคิดเกี่ยวกับอัตลประโยชน์ทางด้านบริหาร ซึ่งนิพนธ์ เสือก้อน (2547 : 6-7) สรุปว่าการบริหารและการจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นผลที่เกิดจากการแบ่งส่วนของอำนาจ (Deconcentration) จากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น คือ เขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาให้มีอำนาจในการตัดสินใจจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารด้านอื่น ๆ โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมแบบเท่าเทียม (Equity Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัด

การศึกษาของสถานศึกษา ได้แก่ โรงเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน เพื่อให้สถานศึกษาเกิดพลังอำนาจในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 แนวคิดพื้นฐานการบริหารและจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของนิพนธ์ เสือก้อน

เซ็ง (Cheng, 1996 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 16-17) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษา พร้อมทั้งได้จัดทำข้อสรุปเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของแนวคิดเรื่องการบริหารโรงเรียนตามแนวแบบดั้งเดิมที่นิยมใช้การบริหารแบบการควบคุมจากภายนอก กับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งเป็นแนวทางแบบใหม่ไว้ดัง ตาราง 1

ตาราง 1 เปรียบเทียบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหาร
โดยการควบคุมจากภายนอก

แนวคิด/หลักการ	การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> ● มีเป้าหมายที่จำกัด ● สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาไม่ซับซ้อนและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง ● ไม่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา ● เน้นมาตรฐานเดียวกันและการไม่เปลี่ยนแปลง ● คำนึงถึงปริมาณเป็นหลัก 	<ul style="list-style-type: none"> ● มีเป้าหมายที่หลากหลาย ● สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ● มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา ● เน้นประสิทธิผลและการเปลี่ยนแปลง ● คำนึงถึงคุณภาพเป็นหลัก
หลักการที่ใช้ในการบริหารโรงเรียน	<p style="text-align: center;">โครงสร้างมาตรฐาน</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ใช้มาตรฐานเดียวกันของวิธีการและกระบวนการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ● เน้นผลงานที่อ้างอิงเกณฑ์มาตรฐาน <p style="text-align: center;">การรวมอำนาจ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือใหญ่ควรมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ● เน้นการควบคุมเป็นกระบวนการหลักการของระบบปฏิบัติตามคำสั่ง ● ถูกควบคุมจากภายนอก ● รับคำสั่งให้ปฏิบัติ ● ตรวจสอบยาก <p style="text-align: center;">การควบคุมตามโครงสร้าง</p> <ul style="list-style-type: none"> ● มีการนิเทศติดตามจากภายนอก ● เพิ่มการควบคุมตามระบบราชการ 	<p style="text-align: center;">ความหลากหลาย</p> <ul style="list-style-type: none"> ● มีหลายวิธีที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย ● เน้นความยืดหยุ่น <p style="text-align: center;">การกระจายอำนาจ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ปัญหาควรถูกแก้ไขให้ถูกกาลเทศะ ● มุ่งที่ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา <p style="text-align: center;">หลักการของระบบบริหารตนเอง</p> <ul style="list-style-type: none"> ● บริหารตนเอง ● แก้ปัญหาด้วยตนเอง ● รับผิดชอบและตรวจสอบง่าย <p style="text-align: center;">การมีส่วนร่วม</p> <ul style="list-style-type: none"> ● พัฒนาศักยภาพในองค์การ ● สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

จากตาราง 1 จะเห็นได้ว่าแนวคิดและหลักการบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการบริหารแบบมีการควบคุมจากภายนอกนั้น จะมีจุดประสงค์ของการศึกษาที่ค่อนข้างจำกัด และนิยมใช้ในลักษณะที่เหมือน ๆ กันในทุกแห่ง สภาพแวดล้อมทางการศึกษาไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงในทางตรงกันข้าม การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีเป้าหมายการศึกษาที่หลากหลาย มุ่งเน้นลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละโรงเรียนที่มีความแตกต่างกันไป มีการกระจายอำนาจและเน้น การมีส่วนร่วมเป็นหลักสำคัญ ซึ่ง เซ็ง (Cheng, 1996 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 21-24) ได้สรุป เกี่ยวกับลักษณะงานในหน้าที่และลักษณะสำคัญต่าง ๆ ของโรงเรียนในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ดังรายละเอียดตามตาราง 2

ตาราง 2 เปรียบเทียบลักษณะงานในหน้าที่และลักษณะสำคัญต่าง ๆ ของโรงเรียนในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก

ลักษณะสำคัญ/ หน้าที่	การบริหารแบบถูกควบคุม จากภายนอก	การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน
พันธกิจของ โรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> ● พันธกิจไม่ค่อยชัดเจนถูกมอบหมายมาจากภายนอก สมาชิกไม่มีส่วนร่วมกำหนดและอาจจะไม่ยอมรับ ● เน้นการปฏิบัติตามพันธกิจที่มอบหมายจากภายนอก ● วัฒนธรรมองค์การอ่อนแอและไม่เป็นเอกภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> ● พันธกิจชัดเจนสมาชิกในโรงเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจ ● เน้นความร่วมมือในการพัฒนาตามพันธกิจ ● วัฒนธรรมองค์การเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ
ธรรมชาติของ กิจกรรมใน โรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> ● เนื้อหาและรูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาถูกกำหนดจากหน่วยงานภายนอก 	<ul style="list-style-type: none"> ● บริหารและจัดการศึกษาตามสภาพและความต้องการจำเป็นของโรงเรียน
กลยุทธ์การ บริหาร		
ความคิดรวบยอด เกี่ยวกับธรรมชาติ ของมนุษย์	<ul style="list-style-type: none"> ● ทฤษฎี X ● มองมนุษย์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ ● ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและควบคุม 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทฤษฎี Y ● มองมนุษย์ในหลายแง่มุม ● ให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันพัฒนา

ตาราง 2 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญ/ หน้าที่	การบริหารแบบถูกควบคุม จากภายนอก	การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน
ความคิดรวบยอด เกี่ยวกับองค์การ ในโรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> ● โรงเรียนเป็นเครื่องมือ ครูเป็น ลูกจ้างจะปฏิบัติงานตามที่ โรงเรียนมอบหมายเท่านั้น 	<ul style="list-style-type: none"> ● โรงเรียนเป็นสถานที่ที่นักเรียน ครู และผู้บริหารมาอยู่ร่วมกัน ทุกคนมีสิทธิในการร่วมกัน พัฒนาโรงเรียน
รูปแบบการ ตัดสินใจ	<ul style="list-style-type: none"> ● รวมอำนาจ ● ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจฝ่ายเดียว 	<ul style="list-style-type: none"> ● กระจายอำนาจ ● ตัดสินใจโดยมีส่วนร่วมจากครู และผู้ปกครอง นักเรียน
รูปแบบภาวะผู้นำ	<ul style="list-style-type: none"> ● ใช้แบบภาวะผู้นำระดับพื้นฐาน เน้นภาวะผู้นำด้านเทคนิคและ ภาวะผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ใช้แบบภาวะผู้นำแบบหลาย ระดับนอกจากภาวะผู้นำ ด้านเทคนิคและภาวะผู้นำ ด้านมนุษยสัมพันธ์แล้วยังใช้ ภาวะผู้นำด้านสัญลักษณ์ ด้านวัฒนธรรมและด้าน การศึกษา
การใช้อำนาจ	<ul style="list-style-type: none"> ● มักใช้อำนาจตามกฎหมาย การให้รางวัลและการบังคับ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ใช้อำนาจอ้างอิงและอำนาจ โดยความเชี่ยวชาญ
เทคนิคการบริหาร จัดการ การใช้ ทรัพยากร	<ul style="list-style-type: none"> ● ใช้เทคนิคการบริหารแบบง่าย ๆ หรือใช้ประสบการณ์ ● ถูกควบคุมโดยเคร่งครัด จากส่วนกลาง ● ขึ้นอยู่กับการจัดสรรที่มาจาก ภายนอก ● รอคารสั่งการหรืออนุญาต ● พยายามหลีกเลี่ยงการเพิ่มแหล่ง ทรัพยากรเพื่อมิให้เกิดปัญหา 	<ul style="list-style-type: none"> ● ใช้เทคนิคการบริหาร เชิงวิทยาศาสตร์ ● บริหารงบประมาณด้วยตนเอง ● ตรงตามความต้องการ ของโรงเรียน ● แก้ปัญหาได้ทันการ ● พยายามเพิ่มแหล่งทรัพยากร การศึกษา

ตาราง 2 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญ/ หน้าที่	การบริหารแบบถูกควบคุม จากภายนอก	การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน
<p>ความแตกต่าง ในบทบาท</p> <p>บทบาทของ โรงเรียน</p> <p>บทบาทของ หน่วยงาน ส่วนกลาง</p> <p>บทบาทของ ผู้บริหารโรงเรียน</p> <p>บทบาทของครู</p> <p>บทบาทของ ผู้ปกครอง</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● รูปแบบการปฏิบัติตาม กระบวนการที่กำหนดจาก ส่วนกลาง ● หลีกเลี่ยงความผิดพลาด ● ผู้ตรวจสอบหรือผู้ควบคุมโดย เคร่งครัด ● ผู้ดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตาม เป้าหมายที่วางไว้ ● ผู้นิเทศและกำกับติดตาม ● ผู้ควบคุมทรัพยากร ● ลูกจ้าง ● ผู้ตาม ● ผู้รับคำสั่ง ● ผู้ปฏิบัติ ● ผู้รับบริการเชิงปริมาณ ● บุคคลภายนอกไม่มีส่วนร่วม หรือให้ความร่วมมือ 	<ul style="list-style-type: none"> ● รูปแบบการพัฒนาที่สร้างขึ้นเอง เพื่อพัฒนาทั้งโรงเรียน ครูและ นักเรียน ● มุ่งแก้ปัญหา ● ผู้สนับสนุนหรือที่ปรึกษา ● ผู้นำและผู้พัฒนาเป้าหมาย ● ผู้กระตุ้นและประสานงานให้ ทุกคนปฏิบัติ ● ผู้พัฒนาทรัพยากร ● ผู้ร่วมงาน ● ผู้ตัดสินใจ ● ผู้ริเริ่ม / ผู้ปฏิบัติ ● ผู้รับบริการเชิงคุณภาพ ● ผู้ร่วมงานที่มีส่วนร่วมและ ให้ความร่วมมือ ● ผู้สนับสนุนโรงเรียน ● การร่วมงาน

ตาราง 2 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญ/ หน้าที่	การบริหารแบบถูกควบคุม จากภายนอก	การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน
มนุษย์สัมพันธ์	<ul style="list-style-type: none"> ● การบังคับบัญชา ● หัวหน้า-ลูกน้อง บรรยากาศแบบปิดและปกป้องตนเอง ● ขัดแย้งกัน ● บรรยากาศทำงานเป็นแบบควบคุม 	<ul style="list-style-type: none"> ● เน้นการทำงานเป็นทีม เปิดกว้างและร่วมมือ ● มีฉันทามติ ● บรรยากาศองค์การเป็นแบบความร่วมมือ
คุณภาพของ ผู้บริหารโรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> ● บริหารโดยอาศัยประสบการณ์ ● ทำงานตามขั้นตอนและคำสั่งหลีกเลี่ยงปัญหา ● คำนึงและรับฟังเฉพาะผู้ใกล้ชิด 	<ul style="list-style-type: none"> ● มีความรู้และเทคนิคการบริหารทันสมัย ● เรียนรู้ ค้นหา พัฒนา แก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง ● ใจกว้างรับความคิดเห็นของทุกคน
ดัชนีประสิทธิผล	<ul style="list-style-type: none"> ● ให้ความสนใจเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการหรือผลผลิต ไม่สนใจเรื่องกระบวนการหรือตัวป้อน ● การประเมินผลเป็นวิธีการในการตรวจสอบการบริหาร 	<ul style="list-style-type: none"> ● สนใจทั้งระบบ ทั้งตัวป้อน กระบวนการและผลผลิต ซึ่งรวมทั้งผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการด้วย ● การประเมินผลเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโรงเรียน

นอกจากนักวิชาการทางการศึกษาซึ่งได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 154-156) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการ คือ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการมีส่วนร่วม 3) หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน 4) หลักการบริหารตนเอง 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ถวิล มาตรฐาน (2544 : 42) ได้กล่าวถึง หลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 ประการ คือ 1) หลักดุลยภาพ 2) หลักกระจาย

อำนาจ 3) หลักระบบบริหารจัดการตนเอง และ 5) หลักการริเริ่ม ธเนศ ขำเกิด (2545 : 149) กล่าวถึง หลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการ คือ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการมีส่วนร่วมและการร่วมคิดร่วมทำ 3) หลักการบริหารตนเอง 4) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล 5) หลักการธรรมาภิบาล

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545 อ้างถึงในธีระ รุญเจริญ, 2546 : 59) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในแต่ละพื้นที่อาจไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและความจำเป็นแต่ละโรงเรียน อย่างไรก็ตามทุกโรงเรียนจะต้องตั้งอยู่บน หลักการพื้นฐานเดียวกัน 6 ประการ คือ

1. หลักการกระจายอำนาจ คือ คำนึงอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน สำหรับประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา
2. หลักการบริหารตนเอง คือ สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง มากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์คณะบุคคล
3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ ผู้เกี่ยวข้องสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น รวมทั้งรวมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมทำ
4. หลักการภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน คือ เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุน และอำนวยความสะดวก
5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ คือ 0การปรับทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร โดยการเปลี่ยนแปลงที่ระบบทั้งหมดเห็นด้วย และสนับสนุน
6. หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ คือ โรงเรียนต้องพร้อมให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

จากแนวคิดของนักวิชาการทางการศึกษาเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งกล่าวมาทั้งหมดนั้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าหลักการสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทไทย ควรประกอบด้วย 4 หลักการด้วยกัน

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
2. หลักการบริหารจัดการตนเอง (Self-Management)
3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation)
4. หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

จากหลักการทั้ง 4 ประการดังกล่าว สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารที่มีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ซึ่งได้ระบุอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาไว้ในมาตรา 39 ว่า ให้กระทรวงกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ยังได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ตามมาตรา 43 ที่ระบุว่า ให้ปลัดกระทรวงเลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาและเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระและการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาภายใต้หลักการบริหารงานการศึกษาดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับงบประมาณ และการดำเนินการทางงบประมาณของผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวมตลอดถึงหลักการให้สถานศึกษาหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจทำนิติกรรมสัญญาในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว
2. หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนาและดำเนินการทางวินัยกับครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยสัมพันธ์กับแนวทางที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากนั้น มาตรา 35 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ได้ระบุให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงเป็นการส่งเสริมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เป็นโอกาสที่จะช่วยให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระ ภายใต้การกำกับดูแล

ของเขตพื้นที่การศึกษา ที่จะช่วยให้สถานศึกษามีความพร้อมในการเป็นหน่วยงานรองรับ การกระจายอำนาจ รวมทั้งภารกิจและความรับผิดชอบที่ได้รับมอบเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดของเสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544 : 10-11 อ้างอิงมาจาก Rondinelli and Cheema, 1983) ได้ให้ ความเห็นว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนการบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางลงสู่หน่วยงานเครือข่าย ในลักษณะที่มีขอบข่ายของความรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงจำกัด ในรูปแบบดังนี้

1. การแยกอำนาจ (Deconcentration) เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบภาระงาน อำนาจการบริหารเพียงบางส่วนจากส่วนกลางลงสู่เครือข่ายระดับล่าง ยึดนโยบาย แผนงานและ แนวทางการดำเนินงานที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง โดยสามารถปรับวิธีการดำเนินการให้ เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น
2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบเชิงบริหาร จัดการในงานเฉพาะกิจที่ไม่เป็นงานประจำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ความรับผิดชอบสูงสุด อยู่ที่หน่วยงานกลาง
3. การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการแต่งตั้งโดยถือเป็นอำนาจตกทอด เป็นการสร้างความเข้มแข็งแก่หน่วยงานย่อยของรัฐบาลและมอบอำนาจให้ดำเนินงานด้วยตนเอง อย่างอิสระ

รุ่ง แก้วแดง (2546 : 57-66) ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งได้กระจาย อำนาจไปยังสถานศึกษาโดยตรงเพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา มากที่สุด โดยเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในทางวิชาการ การกำหนดนโยบายและแผน สนับสนุนทรัพยากร ประสานการบริหารและจัดการศึกษาระหว่าง สถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจในการบริหารด้านวิชาการ
การกระจายอำนาจด้านวิชาการให้กับสถานศึกษา ได้แก่ การกระจาย ความรับผิดชอบด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน โดยกำหนดให้กระทรวงรับผิดชอบเฉพาะ หลักสูตรแกนกลางและให้สถานศึกษามีอิสระในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา โดยเปิดโอกาส ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบหลักสูตร กำหนดแหล่งเรียนรู้ ออกแบบการวิจัย ในชั้นเรียน ออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนแต่ละคนและออกแบบการประเมินผล ผู้เรียน
2. การกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณ
การกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณให้กับสถานศึกษา ได้แก่ การกระจายอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ของสถานศึกษา รวมทั้งการจัดหารายได้จากบริหารของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียม การศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา นอกจากนั้น

ในมาตรา 58 (1) ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษี เพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมาตรา 58 (2) กำหนดให้บุคคล ครอบครัวยุติธรรม และสถาบันต่าง ๆ ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น รวมทั้งให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรโดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อน หรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น

3. การกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคล

การกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคล เป็นการเปิดโอกาสให้สถานศึกษามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลมากขึ้นเกี่ยวกับการสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การให้ค่าตอบแทน เป็นต้น โดยมีเป้าหมายสูงสุดในการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ

4. การกระจายอำนาจในการบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไปตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้ความสำคัญกับการจัดทำนโยบาย แผนและระบบข้อมูลสำหรับการดำเนินงาน รวมทั้งสนับสนุนระบบการประกันคุณภาพภายใน ดังนั้น งานบริหารทั่วไปรูปแบบใหม่จึงต้องมีประสิทธิภาพ มีระบบข้อมูลที่ทันสมัยสำหรับสนับสนุนงานวิชาการ มีความคล่องตัว ใช้บุคลากรน้อยและจัดให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-Stop Service) จึงต้องมีการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษามากขึ้น ทั้งในเรื่องสารบรรณ การประชาสัมพันธ์ อาคารสถานที่ เป็นต้น

ดังนั้นจากหลักการกระจายอำนาจตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจนั้น เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษามีอิสระ และความคล่องตัวในการบริหารตนเองมากขึ้นและเป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับสถานศึกษาให้มากที่สุด

หลักการบริหารจัดการตนเอง (Self-Management)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 3-11) ได้กล่าวถึงหลักการบริหารจัดการตนเองของสถานศึกษาไว้ว่า สถานศึกษาจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปองค์คณะบุคคลคือคณะกรรมการโรงเรียน หรือคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งหากมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจเพียงเล็กน้อยในการตัดสินใจ จึงต้องปรึกษาหารือจากผู้มีอำนาจระดับสูงเกือบทุกเรื่อง ผลที่ตามมา คือ

เกิดปัญหาวิกฤติจนไม่สามารถแก้ไขได้ การบริหารในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดผลทางการศึกษา และ ยังสร้างความซับซ้อนล่าช้า ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเสมอภาค จึงต้องกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่โรงเรียนขึ้น โดยมีพื้นฐานของทฤษฎีว่า การบริหารโรงเรียนนั้น หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องประสบปัญหายุ่งยาก ดังนั้นโรงเรียนจึงควรได้อำนาจและความรับผิดชอบ อย่างแท้จริงในการแก้ปัญหาให้รวดเร็วเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้กิจกรรมการเรียนการสอน เกิดประสิทธิภาพ

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544 : 11-12) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียน (Self-Managing School) ว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ จากส่วนกลางสู่สถานศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ด้านความรู้ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการจัดหลักสูตร การจัดโปรแกรมการเรียน การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา แนวทางการรับนักเรียน การประเมินนักเรียนและการเตรียมข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียน
2. ด้านเทคโนโลยี เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการพัฒนา กระบวนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
3. ด้านอำนาจหน้าที่ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการบริหาร บุคลากร
4. ด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการใช้ เครื่องอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ต่าง ๆ
5. ด้านบุคลากร เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการใช้ทรัพยากร บุคคลและการพัฒนาบุคลากรมืออาชีพ
6. ด้านเวลา เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องกำหนด แผนการดำเนินงาน และการบริหารเวลา
7. ด้านการเงิน เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการจัดสรรงบประมาณ และการจัดเก็บค่าเล่าเรียนของโรงเรียน

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 3-4) ได้กล่าวถึง การบริหารจัดการสถานศึกษาด้วย วิธีการและแนวคิดแบบเดิม ๆ นั้น ส่วนใหญ่แล้วโรงเรียนจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานส่วนกลาง หรือโดยหน่วยงานตัวแทนจากส่วนกลาง ทำให้การบริหารจัดการไม่ตรงกับความต้องการหรือ ความจำเป็นที่แท้จริงของแต่ละโรงเรียน ทั้งสมาชิกที่อยู่ในแต่ละโรงเรียนและชุมชนที่ตั้ง ของโรงเรียนจะไม่มีอำนาจ ไม่ค่อยได้มีส่วนร่วมหรือมักจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนด การบริหารจัดการโรงเรียนโดยตรงแต่ในทางตรงกันข้าม หลักการบริหารตามแนวการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเน้นเรื่องการบริหารด้วยตนเอง การรับผิดชอบ การดูแลแก้ไขปัญหา พัฒนาโรงเรียนของตนด้วยตนเองและรับผิดชอบต่อตนเองเป็นหลักสำคัญ

จากหลักการบริหารจัดการตนเองของสถานศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวคิดด้านการบริหารจัดการโรงเรียนหรือสถานศึกษา

ที่เน้นการบริหารตนเองของสถานศึกษาแต่ละแห่ง เน้นความสามารถในการบริหารตนเองได้ ของโรงเรียนแต่ละโรงเรียนด้วยตนเอง ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ การคิด และกำหนดการดำเนินงานในโรงเรียนของแต่ละโรงเรียนด้วยตนเอง

หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation)

การปฏิบัติการศึกษาและการกระจายอำนาจการศึกษากับการบริหารแบบมีส่วนร่วม นั้นเป็นหัวใจหรือเป็นหลักสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะแนวคิด เรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กรนั้น เริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1930 ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับความสนใจและนำมาใช้ในการปฏิบัติกันมากในประเทศสหรัฐอเมริกาในราวปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมา นักวิชาการที่มีชื่อเสียง ได้แก่ คริส อาร์จิริส(Chris Argyris), ดูเกลส แมคเกรเกอร์(Douglas McGregor) และ เรนสิส ลิคเิร์ต(Rensis Likert) ซึ่งเป็นผู้ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบ ร่วมมือหรือการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Management or Participative Management) จนเป็นที่ยอมรับกันมากในนักบริหารสาขาต่าง ๆ รวมทั้งทางด้านการศึกษา โดยเชื่อว่า การบริหาร แบบมีส่วนร่วมจะทำให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นและผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในงานมากขึ้น (Mohrman and Wohlstetter, 1994 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 35)

ในช่วงปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา มีกระแสการเปลี่ยนแปลงสู่การบริหาร แบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การ (Total Quality Management : TQM) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่เป็น ระบบเพื่อมุ่งปรับปรุงคุณภาพและพนักงานทุกคนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ตัวแทนพนักงาน ทุกส่วนจะร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงระบบงาน (Deming, 1986; Juran, 1989 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 37) หลักสำคัญอยู่ที่ความพึงพอใจของลูกค้าและ ความต้องการขององค์กรนั้นสอดคล้องกันสำหรับวิธีการทำงานมีการปรับรื้อระบบ (Reengineering) ขององค์การทั้งด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน

ลอว์เลอร์ (Lawler, 1986 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 37-38) ได้เสนอ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (High-Involvement Management) โดยเป็นการทำให้สมาชิกทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจในการปฏิบัติงาน การแก้ปัญหาและการสร้างความสำเร็จให้แก่องค์กร ซึ่งต้องอาศัยการกระจาย (Decentralization) สิ่งต่อไปนี้สู่ระดับล่างอย่างทั่วถึงทั้งองค์การ คือ

1. สารสนเทศ (Information) เป็นข่าวสารที่ทำให้พนักงานซึ่งมีส่วนร่วมและ มีอำนาจในการตัดสินใจ ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ ระบบงาน ระดับและ ชนิดของผลงานที่ต้องการ

2. ความรู้และทักษะ (Knowledge and Skills) เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประสิทธิผลของงานและความสำเร็จขององค์กร เป็นความรู้และทักษะในการบริหารและการปฏิบัติงาน

3. อำนาจ (Power) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การปฏิบัติงานและการประเมินผลงาน

4. รางวัล (Rewards) เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่พนักงานในองค์กรประสบความสำเร็จ โดยการให้รางวัลนั้นขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานและความสำเร็จขององค์กร

นอกจากนั้น อุทัย บุญประเสริฐ(2546 : 15-16) ได้สรุปแนวคิดที่สำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการจัดการให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีความคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ ในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ในภารกิจของโรงเรียนทั้งด้านวิชาการและหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ด้วยระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) แบบเป็นหุ้นส่วน (Partner) ของผู้มีส่วนได้เสียหรือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 3) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมุ่งเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน การตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่นและการร่วมคิดร่วมทำ เป็นต้น สอดคล้องกับแนวคิดของ รุ่ง แก้วแดง (2546 : 36) ที่ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เพิ่มความรับผิดชอบและมีความพึงพอใจในการดำเนินการ ซึ่งหัวใจสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ที่การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียนนั่นเอง

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น เป็นแนวคิดที่เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจและร่วมกันจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนนักเรียน ตัวแทนศิษย์เก่าและตัวแทนชุมชน ซึ่งการที่บุคคลทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและพร้อมจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดี เป็นที่รู้จักแพร่หลาย เมื่อธนาคารโลก (World Bank) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ตั้งแต่ช่วงศตวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รับชั่นของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา (นฤมล ทับจุมพล, 2541) ทั้งนี้เมื่อพิจารณารากฐานของแนวคิด

ดังกล่าว พบว่า เป็นการศึกษาที่ตั้งอยู่บนรากฐานของแนวคิดในการพัฒนาภาครัฐและภาคเอกชนในอดีต เช่น แนวคิดเรื่อง Public Sector Reform, Civil Service Reform, Bureaucratic Reform, Financial Management and Budgeting Reform, Re-inventing เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า จุดเริ่มต้นของแนวคิด Good Governance เป็นผลมาจากการปรับกระบวนการทัศน์ในการมองความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคม ให้สอดคล้องกับสภาพเป็นจริงทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป (อมรา พงศาพิชญ์, 2541) ซึ่งความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ มี 2 ประการ คือ

1. พัฒนาการทางสังคม การเมือง การปกครองที่นำไปสู่รัฐธรรมนูญทางสังคม การเมือง หรือการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี

2. พัฒนาการทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่รัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจ หรือการบริหารจัดการภาคเอกชนที่ดี

อรพินธ์ สฟโซคซัย (2541 อ้างถึงใน ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2547 : 1) ได้ศึกษารายงานขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดีไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือ กลไกกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม หรือการมีรูปแบบการปกครองและการบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรี และให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์

2. ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือ เป็นกลไกที่มีระบบกติกาและการดำเนินการที่เปิดเผย โดยประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารและติดตามผลได้

3. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsiveness and Accountability) คือ เป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาท ภาระหน้าที่ต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นด้านการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าการมีความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้สนับสนุน แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อประชาชนในสังคมโดยรวม

4. กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือ เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวมไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับ

การยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรมและมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือ กรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้บังคับได้ โดยคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่า จะเกิดผลอย่างไร เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ เป็นกลไก ที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการควบคุมการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าเหมาะสม รวมทั้ง มีการดำเนินการและให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์อย่างคุ้มค่า

เกษม วัฒนชัย (2546 : 23-27) ได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ว่าเป็นหลักคิดสำหรับการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประกันว่าในองค์กรจะไม่มี การฉ้อราษฎร์บังหลวง และไม่ด้อยประสิทธิภาพ ซึ่งธรรมาภิบาลของสถานศึกษาจะช่วยประกันเรื่องดังกล่าวได้ โดยหลักแห่งธรรมาภิบาล จะประกอบด้วย 3 ประการ คือ

1. เป้าหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการหรือความจำเป็นของสังคม หรือ ชุมชน (Relevance) คือ โรงเรียนต้องทำในสิ่งที่สอดคล้องกับประโยชน์ของโรงเรียน ประโยชน์ของชุมชน ประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติ

2. มีความโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการการบริหารโรงเรียนและ กระบวนการเรียนการสอนต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้และอธิบายได้

3. มีผู้รับผิดชอบ (Responsibility) ทุกชั้นตอน คือ ผู้บริหารโรงเรียนและ คณะกรรมการสถานศึกษาต้องรับผิดชอบทั้งด้านปัจจัย กระบวนการบริหารและจัดการศึกษา ผลลัพธ์ ผลผลิตและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิด การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่มีการกำหนดเป้าหมาย สอดคล้องกับความต้องการหรือความจำเป็นของสังคมหรือชุมชน มีกระบวนการบริหารและ การจัดการศึกษาที่มีความสุจริตและโปร่งใส ทุกชั้นตอนมีผู้รับผิดชอบ รวมทั้งสามารถดำเนินงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. รูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

รูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยและโรงเรียนของไทย สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น พบว่าไม่มีรูปแบบใดรูปแบบเดียวที่สามารถ ประยุกต์ใช้ได้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาไทยทุกแบบ ทุกระดับและทุกประเภท ซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่งควรมีอิสระที่จะเลือกใช้รูปแบบ หรือวิธีดำเนินการในการบริหารที่เห็นว่า

เหมาะสมกับสภาพของตนเองมากที่สุด จากการศึกษารูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 40-44) พบว่ามีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control SBM)

เป็นแนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยในระยะแรก ๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการกับครู ผู้ปกครอง นักเรียนหรือผู้แทนชุมชน ดังนั้นคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักจะมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภทในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การหาแนวทางแก้ปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็นแต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM)

การบริหารตามแนวนี้ ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุด ในคณะกรรมการโรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่าและถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM)

รูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครองและเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการจัดการศึกษามากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือ หลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional and Community Control SBM)

แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะรับรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่เดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของตัวแทนครูและตัวแทนจากผู้ปกครอง/ชุมชนจะมีเท่า ๆ กัน ในคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหาร

ในระยะต่อมา อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 15) ได้ศึกษารูปแบบการดำเนินงานที่สถานศึกษาอาจเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับความพร้อม

ของโรงเรียนและรับกับพัฒนาการของโรงเรียนหรือระดับของการพัฒนาในการบริหารจัดการของแต่ละโรงเรียนที่แตกต่างกัน มี 5 รูปแบบให้เลือก ดังนี้

1. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก
2. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีผู้บริหารเป็นหลัก
3. รูปแบบที่เป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ
4. รูปแบบที่บริหารโดยอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. รูปแบบที่ดำเนินการแบบการประกอบการของเอกชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 2-3) ให้แนวคิดว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของแต่ละสถานศึกษาอาจไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นหลัก คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลกลุ่มใดมากที่สุด กลุ่มนั้นก็จะเป็นหลัก เช่น ครูเป็นหลัก ผู้บริหารเป็นหลัก ชุมชนเป็นหลัก ซึ่งสรุปได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบบริหารแบบเพื่อนร่วมวิชาชีพ เป็นรูปแบบที่ครูเป็นหลัก มีการมอบอำนาจตัดสินใจให้ครูมาก ให้ครูมีส่วนร่วมและเป็นประชาธิปไตย สำหรับโรงเรียนเล็ก ๆ อาจใช้ครูทั้งโรงเรียนในการตัดสินใจ ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่เลือกเฉพาะผู้แทนครู

2. รูปแบบบริหารโดยการนำของผู้บริหาร เป็นรูปแบบที่ผู้บริหารเป็นหลัก อาจมีการปรึกษากับครู และผู้เชี่ยวชาญบ้าง

3. รูปแบบบริหารโดยคณะกรรมการผู้ปกครอง เป็นรูปแบบที่ชุมชนเป็นหลัก มีผู้ปกครอง ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหาร และมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุด

4. รูปแบบบริหารโดยคณะกรรมการ SBM เป็นรูปแบบที่ครูและชุมชนเป็นหลัก แต่จะรับผิดชอบเฉพาะด้าน มีอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการ SBM สำหรับ ดูแลงานวิชาการ คณะกรรมการ SBM สำหรับดูแลเรื่องงบประมาณ เป็นต้น

คูฮ์น (Kuehn, 1996 อ้างถึงใน ยุวดี ศันสนียรัตน์, 2547 : 3) ได้เสนอรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 รูปแบบ ซึ่งแต่ละแบบมีความแตกต่างกันตามมิติต่าง ๆ และสะท้อนความสนใจในเรื่องที่แตกต่างกัน ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การบริหารแบบประชาธิปไตย เป็นการบริหารที่ให้บุคลากรในสถานศึกษาทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

รูปแบบที่ 2 การบริหารโดยครูใหญ่เป็นผู้ชี้แนะ เป็นรูปแบบที่อาศัยการปรึกษาร่วมกับบุคลากรในสถานศึกษาและผู้ปกครองนักเรียน แต่การตัดสินใจเป็นอำนาจของครูใหญ่ หรือผู้บริหารเป็นผู้ชี้ขาด

รูปแบบที่ 3 การบริหารโดยคณะผู้ปกครอง โดยทั่วไปคณะผู้ปกครองจะมาจากการเลือกตั้งเพื่อลดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา ในบางกรณีการบริหารตามรูปแบบนี้อาจปรับให้คล้ายกับการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (Charter School)

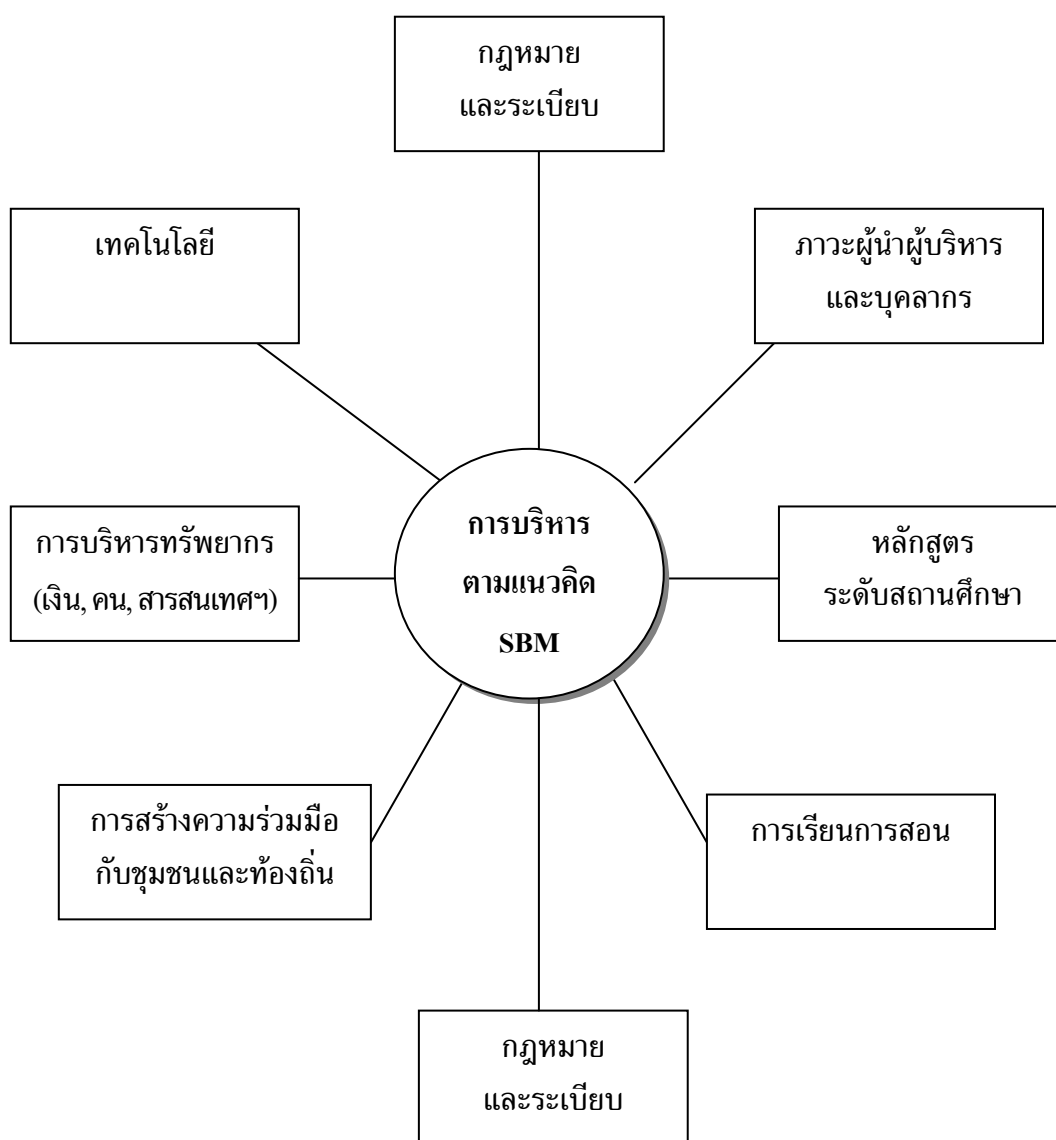
รูปแบบที่ 4 การบริหารโดยคณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษา โดยคณะกรรมการมีอำนาจการดำเนินงานที่จำกัด แต่มีอิทธิพลต่อพื้นที่โดยรอบของสถานศึกษานั้น เช่น การตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาเฉพาะทาง การตัดสินใจเรื่องค่าใช้จ่ายที่ส่งมาจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา เป็นต้น

สำหรับรูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมนั้น นักวิชาการทางการศึกษาได้มีแนวคิดที่หลากหลาย ซึ่งสามารถกล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

กรมสามัญศึกษา (2545 : 22-34) ได้เสนอรูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยที่โรงเรียนสามารถนำไปปรับใช้ดำเนินการให้เหมาะสมและประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย 8 กลยุทธ์ คือ

1. การกำหนดกฎหมายและระเบียบ
2. ภาวะผู้นำของผู้บริหารและบุคลากร
3. การจัดทำหลักสูตรระดับสถานศึกษา
4. การจัดการเรียนการสอน
5. การประกันคุณภาพและธรรมาภิบาล
6. การสร้างความร่วมมือกับชุมชนและท้องถิ่น
7. การบริหารทรัพยากร ได้แก่ คน เงิน สารสนเทศ เป็นต้น
8. เทคโนโลยี

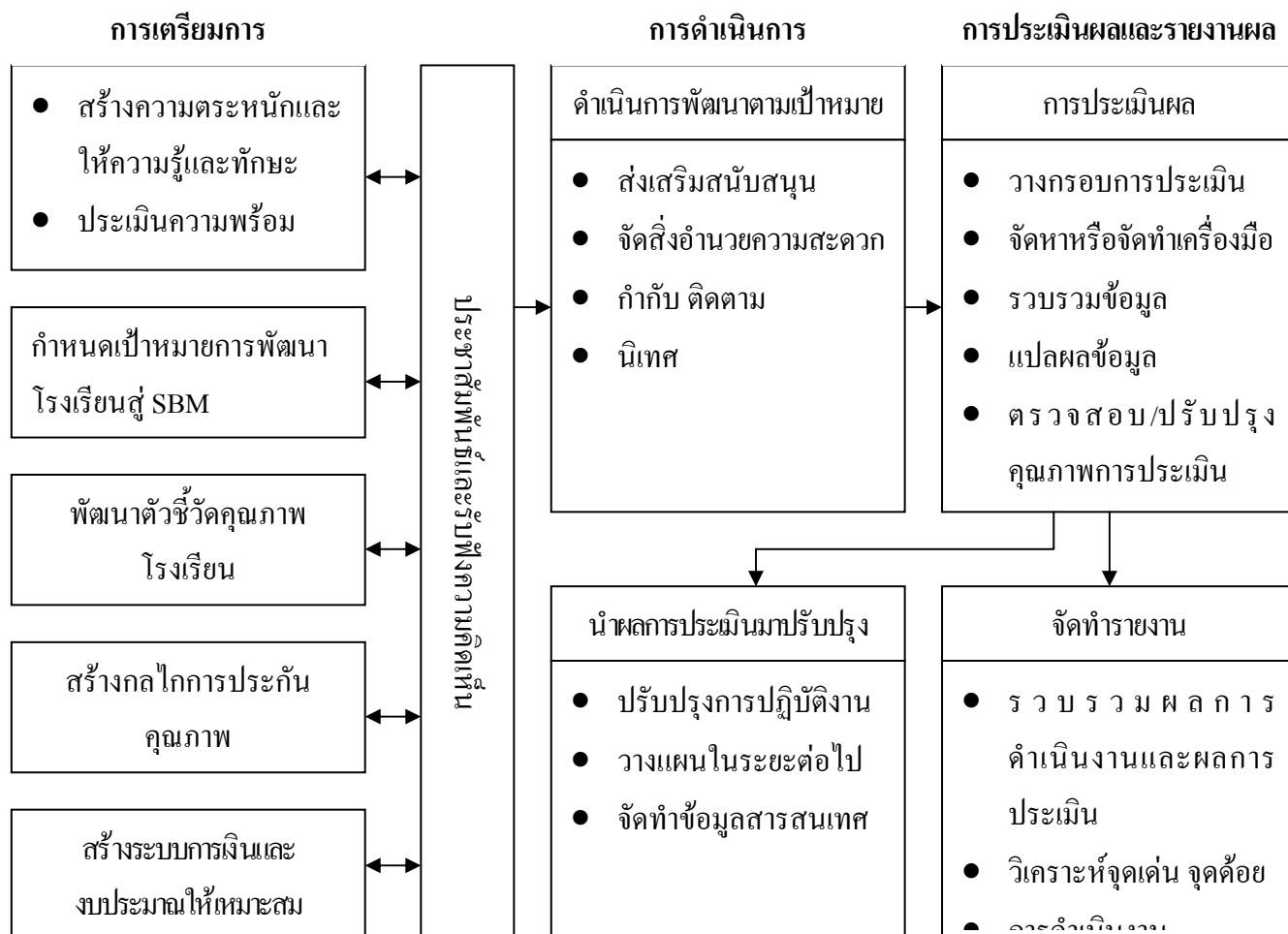
จากกลยุทธ์ดังกล่าว สามารถนำมาเขียนรูปแบบการดำเนินการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวคิดของกรมสามัญศึกษา

ที่มา : กรมสามัญศึกษา, 2545 : 22-34

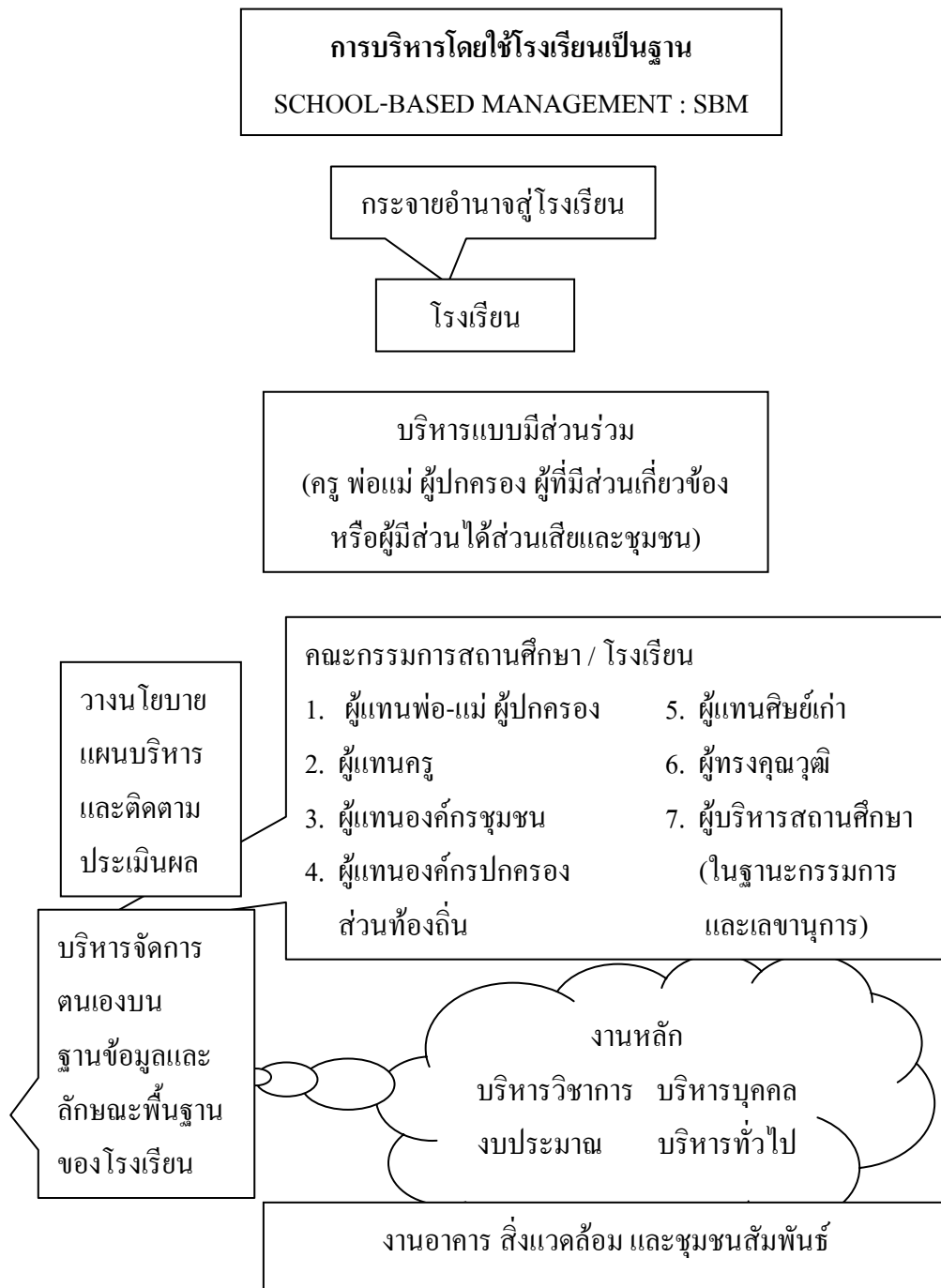
ธีระ รุญเจริญ (2546 : 63-64) ได้เสนอรูปแบบการดำเนินการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ชุมชน ผู้ปกครองนักเรียนต้องได้รับการเตรียมความพร้อมให้มองเห็นคุณค่าและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยรูปแบบการดำเนินการดังกล่าว อธิบายได้ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 รูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ ธีระ รุญเจริญ

ที่มา : ธีระ รุญเจริญ, 2546 : 64

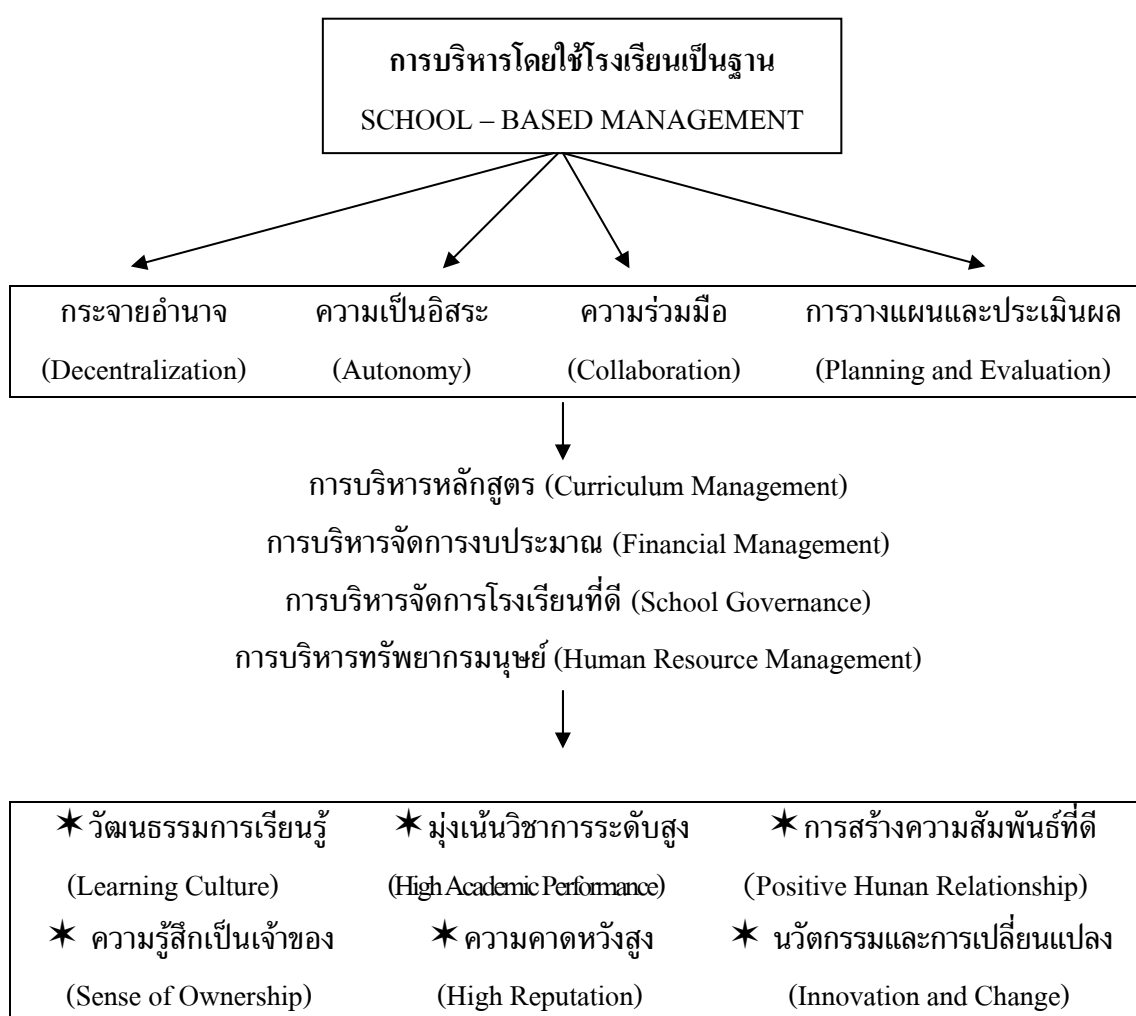
อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 27-28) ได้เสนอรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังรายละเอียดตามภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 รูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ อุทัย บุญประเสริฐ

ที่มา : อุทัย บุญประเสริฐ, 2546 : 27-28

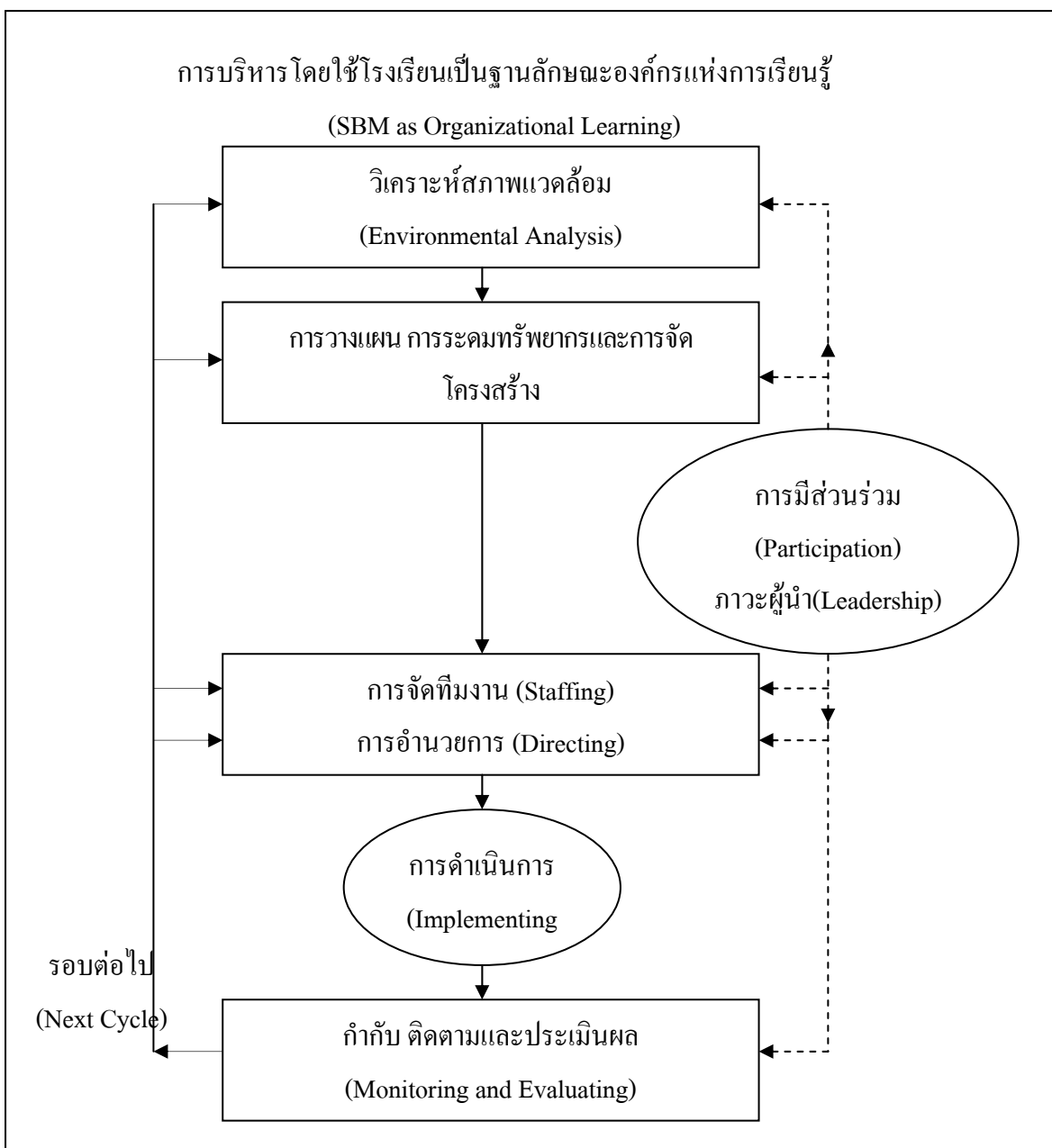
เค พุช ปานาดาม และอันจาลี คีร์วัตคาร์ (K.pushpanadham and Anjali Khirwadkar, 2003 : 11) ได้นำเสนอรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมุ่งเน้นการสร้าง ความเข้มแข็งของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบทั้งด้านโครงสร้าง กระบวนการและบุคลากร เพื่อพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้ ค่านิยม มาตรฐานการศึกษา การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง โรงเรียนกับชุมชน สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของสถานศึกษา รวมทั้งสามารถพัฒนาสถานศึกษาให้ ปรับตัวทันกับนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรูปแบบการบริหารดังกล่าว สามารถอธิบายได้ ดังภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 รูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ เค พุช ปานาดาม และอันจาลี คีร์วัตคาร์

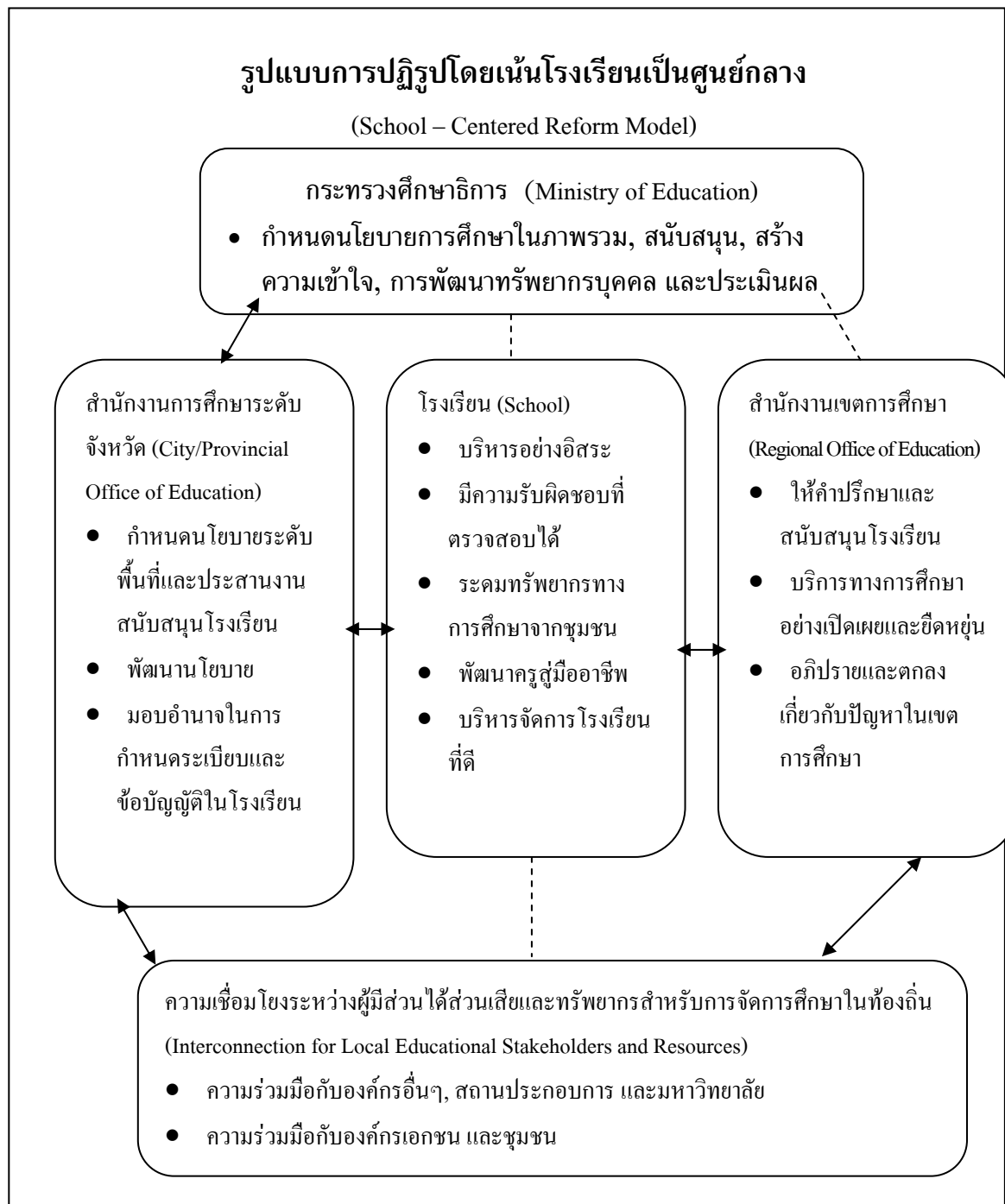
ที่มา : K.pushpanadham and Anjali Khirwadkar, 2003 : 11

ยีน ชอง เซ็ง (Yin Cheong Cheng, 2003 : 3) ได้นำเสนอรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของฮ่องกง ซึ่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจ (Deconcentration) ให้มีความยืดหยุ่นในการใช้ทรัพยากรสำหรับการแก้ปัญหาของโรงเรียน และการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการศึกษา มุ่งเน้นการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ให้มีการวางแผนด้วยตนเอง การบริหารจัดการตนเอง การประเมินตนเอง และการปรับปรุงตนเอง รวมทั้งการสร้างควมรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ดังรายละเอียดตามภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 7 รูปแบบการปฏิบัติการบริหารโดยเน้นโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง
ชอง เจี ลี (Chongjae Lee, 2003 : 4) ผู้อำนวยการสถาบันกระจายอำนาจ
การศึกษา และพัฒนาภาวะผู้นำของเกาหลีใต้ ได้นำเสนอรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น

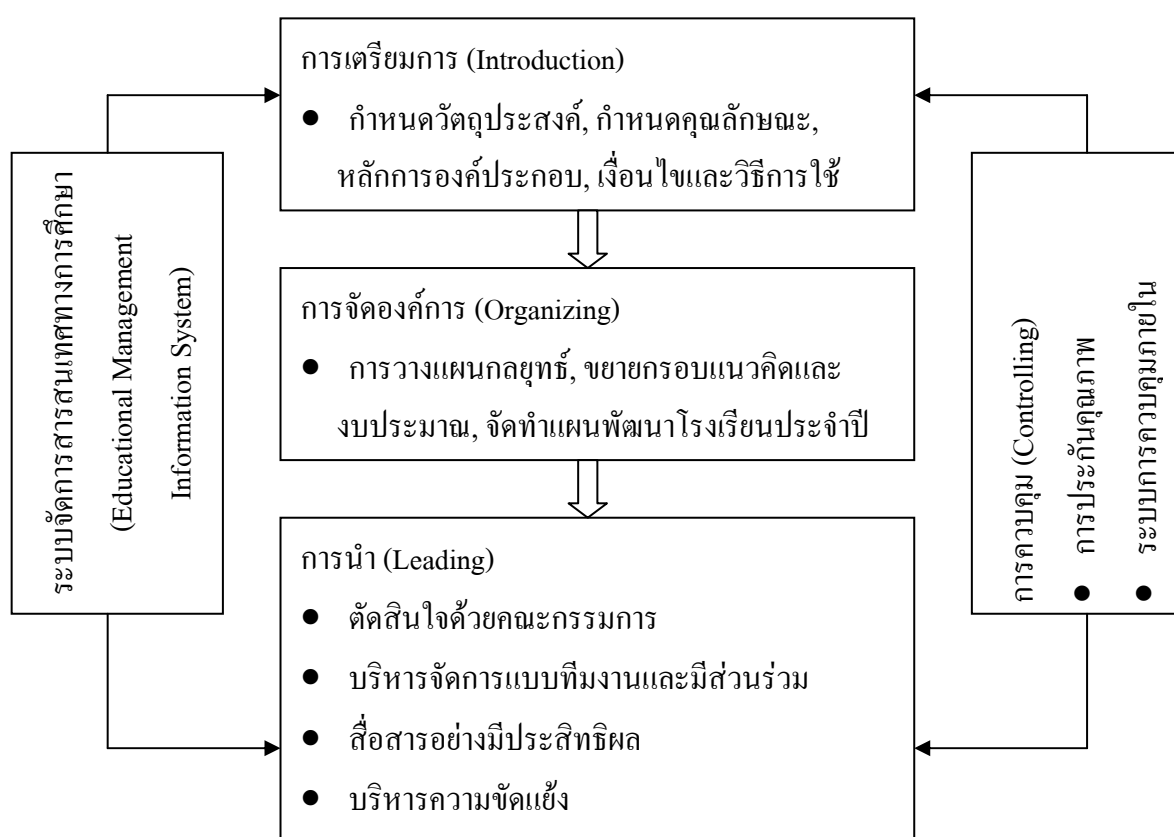
ฐานที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการบริหารโดยเน้นโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง ดังรายละเอียดตามภาพประกอบ 8



ภาพประกอบ 8 รูปแบบการปฏิรูปการบริหารโดยเน้นโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง

ที่มา : Chong-jae Lee, 2003 : 4

ดิเรก วรรณเศียร (Derek Wannasian, 2003 : 16-17) ได้วิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย สรุปได้ว่าการบริหารสถานศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของไทยจะต้องประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ คือ การเตรียมการเบื้องต้น (Introduction) การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) การควบคุม (Controlling) และระบบการจัดการสารสนเทศในโรงเรียน (School Management Information System) ดังรายละเอียด ตามภาพประกอบ 9



ภาพประกอบ 9 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดของ ดิเรก วรรณเศียร

ที่มา : Derek Wannasian, 2003 : 16-17

จากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าว นับว่าเป็นแนวทางที่ดีสำหรับการศึกษาวิจัยและพัฒนา รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทย เพื่อให้การดำเนินการจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้เรียน

ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

5 . ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีความคล่องตัวในการตัดสินใจการบริหารจัดการ การสั่งการเกี่ยวกับภารกิจของโรงเรียนทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ด้วยระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) แบบหุ้นส่วน (Partner) ของผู้ที่มีส่วนได้ ส่วนเสียหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกฝ่าย ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีหลายประการด้วยกัน ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษา ปัจจัยด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา ปัจจัยด้านสภาพของสถานศึกษาและปัจจัยด้านสภาพของชุมชน ซึ่งสามารถกล่าวรายละเอียด ได้ดังนี้

5.1 ปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษามีหน้าที่บริหารโรงเรียนไปสู่ความสำเร็จและก้าวหน้า เพื่อให้ นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปรับปรุงมาตรฐานการเรียนรู้และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้นำวิชาชีพในโรงเรียน โดยจะต้องทำงานกับบุคลากรทุกฝ่ายของโรงเรียน ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีวิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำและกำหนดทิศทางแก่โรงเรียน รวมทั้งดำเนินการบริหารจัดการให้การดำเนินงานของโรงเรียนบรรลุเป้าหมาย ยกกระดับมาตรฐานในการเรียนการสอนให้โอกาสการเรียนรู้สำหรับนักเรียนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน รับผิดชอบต่อการพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดำเนินการให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโรงเรียน ซึ่งปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษาที่มีผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีลักษณะ 5 ประการ คือ

5.1.1 วิสัยทัศน์ (Vision)

วิสัยทัศน์ คือ ภาพที่องค์การต้องการจะต้องเป็นหรือเป็นเป้าประสงค์ โดยรวมที่องค์การต้องการ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต วิสัยทัศน์จึงเป็นเสมือนแสงนำทางของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและผู้ร่วมประโยชน์ในการนำองค์การไปสู่จุดหมายปลายทางร่วมกัน(ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย,มปป. : 8)

5.1.1.1 ประโยชน์ของการกำหนดวิสัยทัศน์

1) ทำให้คนในองค์การเกิดแรงบันดาลใจ (Inspiration) เกิดความเชื่อมั่นในการปรับตัวและพัฒนาเพื่อก้าวไปสู่วิสัยทัศน์

2) ทำให้การตัดสินใจของคนในองค์กรมีความต่อเนื่อง (Consistency) สอดรับกับความจำเป็นขององค์กรในการเผชิญแรงกดดันทั้งจากภายนอกและภายในองค์กร

3) ทำให้คนในองค์กรมีทิศทางและช่องทางที่ชัดเจนในการมุ่งไปสู่เป้าหมายขององค์กร (Focus) สามารถจัดกิจกรรมหรืองานที่ไม่มีผลผลิตหรืองานที่ไม่มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ขององค์กรลงได้ ทำให้คนในองค์กรพัฒนาการทำงานเป็นทีมสามารถประสานการทำงานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันได้ (Integration) (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย, มปป. : 8-9)

5.1.1.2 คุณลักษณะที่ดีของวิสัยทัศน์

1) ควรแสดงเหตุผลในการดำรงอยู่ขององค์กรและแสดงทิศทางที่แน่นอนมั่นคงและต่อเนื่องขององค์กร

2) ควรแสดงให้เห็นถึงเป้าหมาย (Goals) คุณค่า (Values) และคุณลักษณะขององค์กรในการพยายามมุ่งมั่นสู่ความสำเร็จ

3) ต้องมีความเป็นจริง (Realistic) สามารถปฏิบัติให้บรรลุผลได้ (Attainable) สามารถวัดผลได้ (Measurable) และดึงดูดความร่วมมือคนในองค์กรได้

4) ควรมีขอบข่ายกว้างและเป็นการคาดการณ์ โดยองค์กรสามารถปฏิบัติงานด้านกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในอนาคตได้ โดยมีปัจจัยบ่งชี้สู่ความสำเร็จขององค์กรได้ ต้องแสดงให้เห็นการปรับปรุงที่หลากหลายและสำคัญ เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมายหรือคุณค่ามักจะแสดงถึงหลักการที่เกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ หลักการขององค์กรหรือความแข็งแกร่งในการแข่งขันรวมทั้งภาพที่คนทั่วไปคาดหวัง เป็นต้น (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย, มปป. : 9)

5.1.1.3 กระบวนการพัฒนาวิสัยทัศน์

การพัฒนาวิสัยทัศน์ในองค์กร อาจจะพัฒนาขึ้นมาด้วยปัจจัยจากภายในองค์กรเองหรือใช้ปัจจัยจากภายนอกโดยอาศัยความช่วยเหลือจากที่ปรึกษา ซึ่งกระบวนการพัฒนาวิสัยทัศน์ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ๆ รวม 6 ขั้นตอนคือ (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย, มปป. : 11-14)

ขั้นตอนที่ 1 การประเมินสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน

เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กรประกอบด้วยเทคนิคต่าง ๆ ดังนี้

1.1 การระดมสมองจากกลุ่มเป้าหมาย (Focus Group Discussions)

1.2 การสัมภาษณ์รายบุคคล (Individual Interviews)

1.3 การสำรวจความคิดเห็นจากลูกค้า (Customer Surveys)

1.4 การวิเคราะห์คุณค่าขององค์การ (Organization Values Inventory)

1.5 การวิเคราะห์สภาพขององค์การ (Swot Analysis) เป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ ทำให้ได้รับข้อมูลพื้นฐานที่จะสะท้อนให้เป็นจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threat) ขององค์การ

ขั้นตอนที่ 2 การระบุองค์ประกอบของวิสัยทัศน์เพื่อการเปลี่ยนแปลง

เป็นขั้นตอน “สร้างภาพในอนาคต” เพื่อให้ได้ภาพองค์การที่สมบูรณ์แบบที่สุดตามต้องการ และสามารถดำเนินการได้ โดยผู้บริหารจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญสำหรับใช้ประกอบการจัดทำเนื้อหาของวิสัยทัศน์ ได้แก่ การเสนอแนะความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การระบุทักษะการทำงานที่เป็นแกนหลักขององค์การซึ่งต้องการให้มีการพัฒนาเป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง

เป็นขั้นตอนการกำหนดสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ โดยจะต้องระบุการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดเปรียบเสมือนการสร้างสะพานเพื่อเชื่อมระหว่างภาพขององค์การในปัจจุบันที่กำลังอยู่ที่ไหน (Where the organization currently is?) และภาพองค์การที่ต้องการจะไปที่ไหน (Where the organization want to be?)

ขั้นตอนที่ 4 การร่างวิสัยทัศน์

ขั้นตอนนี้ต้องใช้ความร่วมมือและการระดมสมองจากผู้เกี่ยวข้องและทีมผู้พัฒนาวิสัยทัศน์เป็นอย่างมากเพราะเป็นขั้นตอนของการสร้างความเปลี่ยนแปลง และการทำให้ความเปลี่ยนแปลงนั้นมีความชัดเจนและมีความเชื่อมโยง ซึ่งเทคนิคต่าง ๆ ในการทำงานเพื่อร่างวิสัยทัศน์ได้แก่

4.1 การดูวีดิทัศน์เกี่ยวกับการสร้างความสำเร็จขององค์การต่าง ๆ ซึ่งเป็นประเภทเดียวกัน

4.2 ศึกษาตัวอย่างวิสัยทัศน์ขององค์การอื่น ๆ

4.3 การคาดการณ์ข้อมูลในอนาคตขององค์การเพื่อสร้างกำลังใจให้กับทีมงาน

4.4 แยกกลุ่มย่อย โดยให้แต่ละกลุ่มนำหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ แต่ละข้อไปวิเคราะห์ แล้วนำกลับมาประกอบเป็นวิสัยทัศน์ร่วมกัน

4.5 ให้แต่ละกลุ่มร่างวิสัยทัศน์อย่างครบถ้วน สมบูรณ์แบบแล้วนำมาวิเคราะห์วิจารณ์ร่วมกัน เพื่อหาข้อยุติและจัดทำเป็นร่างวิสัยทัศน์

ขั้นตอนที่ 5 การประเมินร่างวิสัยทัศน์โดยเทียบกับหลักเกณฑ์

ผู้บริหารวิจารณ์ร่างวิสัยทัศน์ โดยทีมงานพัฒนาวิสัยทัศน์จะเป็นผู้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อน จุดแข็งของวิสัยทัศน์ดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ ซึ่งประกอบด้วย

5.1 เสนอแนะตำแหน่ง บทบาท ทำที่ในการแข่งขันกับคู่แข่งขององค์การ

5.2 เสนอแนะความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

5.3 ระบุทักษะหลักขององค์การที่ต้องการพัฒนา

5.4 เสนอทิศทางและแนวทางการตัดสินใจ

5.5 เปิดเผยความสามารถหรือความเข้มแข็งขององค์การ

5.6 นำเสนอหลักการ เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงหลัก ๆ

5.7 เน้นสาระสำคัญและรูปแบบของการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ขั้นตอนที่ 6 การทบทวนเพื่อกำหนดเนื้อหาและรูปแบบ

ขั้นตอนสุดท้ายนี้ ทีมงานจะนำผลจากการประเมินในขั้นตอนที่ 5 มาจัดทำเป็นร่างอีกครั้ง แล้วทบทวนกับหลักเกณฑ์ วิจารณ์จนกว่าจะหาข้อยุติร่วมกัน โดยวิสัยทัศน์ที่ใช้ในระดับองค์การควรจะกว้าง เหมาะสมและครอบคลุมองค์การ แต่ถ้าจะใช้เฉพาะบางส่วนงาน วิสัยทัศน์จะต้องเจาะจงและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เมื่อได้วิสัยทัศน์แล้ว ทีมงานจึงวางแผนเพื่อเผยแพร่และสื่อให้องค์การนำไปใช้ต่อไป

5.1.2 ภาวะผู้นำปรีวรรต (Transformational Leadership)

ภาวะผู้นำปรีวรรต เป็นทฤษฎีของการศึกษาภาวะผู้นำแนวใหม่ หรือเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) ของภาวะผู้นำ โดย เบส (Bass, 1985 : 54) ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำปรีวรรต ที่แสดงให้เห็นว่าเป็นทฤษฎีของการศึกษาภาวะผู้นำแนวใหม่เนื่องจากภาวะผู้นำปรีวรรตเป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ไปสู่ความเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ (Visionary) และมีการกระจายอำนาจหรือเสริมสร้างพลังใจ (Empowering) เป็นผู้มีคุณธรรม (Moral Agents) และกระตุ้นผู้ตามให้มีความเป็นผู้นำ ซึ่งภาวะผู้นำลักษณะนี้กำลังเป็นที่ต้องการอย่างยิ่งในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและสับสนอย่างในปัจจุบันนี้ ภาวะผู้นำปรีวรรตเกี่ยวข้องกับอิทธิพลของผู้นำที่มีต่อผู้ตาม เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ตามเพื่อให้ผู้ตามกลายเป็นผู้นำและเปลี่ยนแปลงหน่วยงานและองค์การโดยเป็นกระบวนการที่เป็นองค์รวม

จากการวิจัยพฤติกรรมภาวะผู้นำปรีวรรต พบว่า ผู้นำจะมีการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่สำคัญ และจะขจัดข้อจำกัดของการทำงานที่ไม่จำเป็นออกไป ผู้นำจะมีการดูแล สอนทักษะแก่ผู้ตามที่มีความจำเป็น การแก้ปัญหาการริเริ่ม การกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญ การกระตุ้นการแบ่งปันความคิด การตระหนักในข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมความร่วมมือและการทำงานเป็นทีม รวมทั้งส่งเสริมการแก้ปัญหาแบบสร้างสรรค์ในการแก้ไข ความขัดแย้งต่างๆ ซึ่งผู้นำปรีวรรตจะทำการปรับปรุงโครงสร้างองค์การและระบบการบริหารเพื่อเน้นและสร้างค่านิยมและวัตถุประสงค์หลักขององค์การ (Yukl and Fleet, 1992 : 177)

คุณลักษณะของผู้นำปรีวรรต โดยทั่ว ๆ ไปจะมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ซึ่งจะเปลี่ยนองค์การที่ตนเองรับผิดชอบไปสู่เป้าหมายที่ดีกว่า คล้ายกับผู้ฝึกสอนหรือโค้ชนักกีฬาที่ต้องรับผิดชอบทีมที่ไม่ชนะใครเลย ต้องมีการเปลี่ยนเป้าหมายเพื่อความเป็นผู้ชนะ และต้องสร้างแรงบันดาลใจให้ลูกทีมเล่นให้ดีที่สุดเพื่อชัยชนะ

2. เป็นคนกล้าและเปิดเผย เป็นคนที่ต้องเสี่ยงแต่มีความสุขและมีจุดยืนของตนเองกล้าเผชิญกับความจริง กล้าเปิดเผยความจริง
3. เชื่อมั่นในคนอื่น ซึ่งผู้นำปรัวรรตไม่ใช่เผด็จการแต่มีอำนาจและสนใจคนอื่น มีการทำงานโดยมอบอำนาจให้คนอื่นโดยเชื่อว่าคนอื่นก็มีความสามารถ
4. ใช้คุณค่าเป็นแรงผลักดันโดยผู้นำปรัวรรตจะชี้ให้ผู้ตามตระหนักถึงคุณค่าของเป้าหมายและสร้างแรงผลักดันให้การปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีคุณค่า
5. เป็นผู้เรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งผู้นำปรัวรรตจะนึกถึงสิ่งๆ ที่ตนเองเคยทำผิดพลาด ในฐานะที่เป็นบทเรียนและจะพยายามเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เพื่อพัฒนาตนเองตลอดเวลา
6. มีความสามารถที่จะเผชิญกับความสลับซับซ้อน ความคลุมเครือและความไม่แน่นอนซึ่งผู้นำปรัวรรตจะมีความสามารถในการเผชิญปัญหาที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ
7. เป็นผู้มองการณ์ไกล สามารถที่จะนำความหวังและความฝันทำให้เป็นจริงได้

5.1.3 การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Knowledge Based Organization)

การเรียนรู้ขององค์กรจะแตกต่างจากการเรียนรู้ของบุคคลทั้งด้านมิติและความลึกโดยการเรียนรู้ขององค์กร จะมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกันทั้งในระดับบุคคล กลุ่มและหน่วยงานที่ต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งการเรียนรู้ขององค์กรจะประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

5.1.3.1 การแสวงหาความรู้ (Knowledge Acquisition)

องค์กรจะเรียนรู้จากการได้รับและถ่ายทอดสารสนเทศในหลายรูปแบบและในอัตราที่ต่างกัน ซึ่งองค์กรสามารถแสวงหาความรู้จากวิธีการดังต่อไปนี้

- 1) การเลียนแบบ (Mimicry)
- 2) ประสบการณ์ (Experience)
- 3) การเรียนรู้แบบทดแทนหรือเรียนรู้จากคนอื่น (Vicarious Learning)

5.1.3.2 การกระจายสารสนเทศ (Information Distribution)

ผู้บริหารจะต้องพัฒนากลไกในการส่งผ่านและกระจายสารสนเทศให้เข้าถึงกลุ่มบุคคลที่เหมาะสม โดยจัดทำรูปแบบและความต้องการสารสนเทศของสมาชิกและประยุกต์เข้ากับระบบสื่อสารข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กร ซึ่งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบันจะช่วยให้การกระจายและใช้ข้อมูลร่วมกันภายในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

5.1.3.3 การแปลสารสนเทศ (Information Interpretation)

นอกจากความรู้และสารสนเทศจะผ่านการรวบรวมและประมวลผลข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่องค์กรสามารถใช้งานได้แล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับการแปลความหมายสารสนเทศและการนำไปใช้งานอย่างเหมาะสม

5.1.3.4 ความทรงจำขององค์กร (Organization Retention)

องค์กรเป็นระบบที่เกิดจากความสัมพันธ์ของสมาชิก พฤติกรรมองค์กรจะเกิดขึ้นผ่านพฤติกรรมของสมาชิก ดังนั้นองค์กรแห่งการเรียนรู้จึงต้องผ่านการเรียนรู้ของสมาชิกแต่ละคน แต่การเรียนรู้ของสมาชิกอาจจะไม่สร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องสร้างระบบความสัมพันธ์ของความรู้ และข้อมูลขององค์กรอย่างเกื้อกูลกัน โดยเฉพาะการเรียนรู้และการใช้ความรู้ของสมาชิกให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรอย่างเต็มที่ ตลอดจนสามารถรักษาและพัฒนาความรู้ขององค์กรให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

สำหรับบทบาทของผู้บริหารในการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั้น ผู้บริหารควรมีบทบาทสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) การริเริ่ม โดยผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงและการสร้างนวัตกรรมใหม่ขององค์กร
- 2) การมีส่วนร่วม ผู้บริหารควรมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อมในการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยเฉพาะการเป็นส่วนสำคัญในการวางแผนและการดำเนินงานขององค์กร
- 3) การส่งเสริม ผู้บริหารต้องส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของโครงการพัฒนาองค์กรอย่างเต็มที่ ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณ ทรัพยากรและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน
- 4) การเป็นต้นแบบ ผู้บริหารจะต้องประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ในการดำเนินงานและการนำแนวทางใหม่มาปฏิบัติ มิเช่นนั้นแล้วสมาชิกคนอื่นในองค์กรมองไม่เห็นภาพที่เป็นรูปธรรมหรือไม่กล้าปฏิบัติงานตามแนวทางใหม่
- 5) การเปิดโอกาส ผู้บริหารต้องให้โอกาสแก่บุคลากรในการสร้างความเปลี่ยนแปลงและทดลองสิ่งใหม่ๆ ตลอดจนยอมรับต่อความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญของการเรียนรู้ และประสบการณ์ขององค์กร
- 6) การติดตามผล ผู้บริหารต้องแสดงความเอาใจใส่และความมุ่งมั่นในการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ จากการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะให้คำแนะนำ การปรับปรุง การปฏิบัติงาน ตลอดจนสร้างความมั่นใจในเชิงจิตวิทยาแก่สมาชิก
- 7) การให้ข้อมูลย้อนกลับ ผู้บริหารจะต้องใช้ข้อมูลย้อนกลับแก่สมาชิกองค์กร เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการแก้ปัญหการปฏิบัติงาน และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเรียนรู้ขององค์กร

5.1.4 การวิจัยในโรงเรียน (Research in School)

การบริหารโรงเรียนโดยทั่วไปย่อมมีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย ผู้บริหารโรงเรียนต้องพยายามแก้ปัญหาจนประสบผลสำเร็จหรืออาจไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งการแก้ปัญหาอาจจะใช้ทั้งหลักการหรือเทคนิควิธีการต่าง ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารแต่ละคน แต่ถ้าหากผู้บริหารได้นำหลักการวิจัยมาใช้ในโรงเรียนจะเกิดผลดีหลายประการ ดังนี้

5.1.4.1 เป็นการทำงานที่ยึดหลักวิชาการ ประยุกต์หลักวิชาการ ผสมผสานกับความคิดและประสบการณ์ของผู้บริหารโรงเรียน

5.1.4.2 เป็นการทำงานอย่างเป็นระบบ มีกระบวนการทำงานที่เป็น ขั้นตอนผลการวิจัยน่าเชื่อถือและสามารถนำมาใช้แก้ปัญหาได้ดีกว่าวิธีอื่นๆ

5.1.4.3 มีเอกสารหลักฐานซึ่งเป็นร่องรอยที่เห็นได้อย่างชัดเจน เป็นการสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเรียนรู้ ที่เน้นให้ทุกคนพัฒนางานโดยมีเอกสารหลักฐาน หรือร่องรอยการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน

5.1.4.4 สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่มุ่งกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป ไปสู่สถานศึกษาและเน้นให้โรงเรียนต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณชนเมื่อสิ้นปีการศึกษา ซึ่งการทำวิจัยในโรงเรียนสามารถนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการรายงานผลการดำเนินงาน

5.1.4.5 การวิจัยในโรงเรียนสอดคล้องกับแนวทางการประกันคุณภาพ ภายในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เน้นให้ผู้บริหารโรงเรียนบริหารและพัฒนางานในโรงเรียนของตนให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน โดยเทคนิควิธีการที่หลากหลาย

กระบวนการวิจัยในโรงเรียน สามารถสรุปได้ 6 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาหรือความต้องการพัฒนา

ขั้นที่ 2 จัดลำดับความสำคัญของปัญหาหรือความต้องการพัฒนา

ขั้นที่ 3 คิดหาวิธีการแก้ปัญหา หรือพัฒนางาน

ขั้นที่ 4 ดำเนินการแก้ปัญหา หรือพัฒนาการดำเนินงาน

ขั้นที่ 5 ปรับปรุงแก้ไข หรือพัฒนาวิธีการดำเนินงาน

ขั้นที่ 6 รายงานและเผยแพร่ผลการดำเนินการอย่างเป็นระบบ

5.1.5 ความฉลาดทางอารมณ์ (Emotional Intelligence)

ความฉลาดทางอารมณ์เป็นตัวแปรอีกตัวหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหาร ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งส่งผลให้การดำเนินการในสถานศึกษามีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้บุคลากรทำงานอย่างมีความสุข

ทศพร ประเสริฐสุข(2542 : 21) ให้ความหมาย ความฉลาดทางอารมณ์ว่า หมายถึง ความสามารถลักษณะหนึ่งของบุคคลที่จะตระหนักถึงความรู้สึก ความคิดและอารมณ์ของตนเองและของผู้อื่น สามารถควบคุมแรงกระตุ้นภายใน ตลอดจนสามารถรอคอยการตอบสนองความต้องการของตนเองได้อย่างเหมาะสมและถูกกาลเทศะสามารถให้กำลังใจตนเอง ในการที่เผชิญกับอุปสรรคและข้อขัดแย้งต่างๆ ได้อย่างไม่คับข้องใจ รู้จักขจัดความเครียดที่จะขัดขวางความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อันมีค่าของตนได้ สามารถชี้นำความคิดและการกระทำของตน ในการทำงานร่วมกับผู้อื่น ทั้งในฐานะผู้นำหรือผู้ตามได้อย่างมีความสุข จนประสบความสำเร็จ

ในการเรียน (Study Success) ความสำเร็จในอาชีพ (Career Success) ตลอดจนความสำเร็จในชีวิต (Life Success)

กรมสุขภาพจิต (2544 : 1) ให้ความหมายความฉลาดทางอารมณ์ว่า หมายถึง ความสามารถทางอารมณ์ของบุคคลที่จะช่วยให้การดำเนินชีวิตเป็นไปอย่างสร้างสรรค์และมีความสุข

คูเปอร์และซาวาฟ (Cooper and Sawaf, 1997 : 8) ให้ความหมายความฉลาดทางอารมณ์ว่า หมายถึง เป็นความสามารถของบุคคลในการรับรู้เข้าใจและรู้จักใช้พลังทางอารมณ์ของตนเป็นรากฐานในการสร้างสัมพันธภาพและโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น

โกลแมน (Goleman, 1998 : 317) ให้ความหมายความฉลาดทางอารมณ์ว่า หมายถึง ความสามารถในการตระหนักถึงความรู้สึกของตนเองและของผู้อื่น จนสามารถบริหารหรือจัดการกับอารมณ์ของตนเพื่อเป็นแรงจูงใจในการสร้างสัมพันธภาพกับผู้อื่นได้อย่างประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป ความฉลาดอารมณ์ หมายถึง ความสามารถทางอารมณ์ของบุคคลที่จะช่วยให้การดำเนินชีวิตเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ ประสบความสำเร็จและมีความสุข

การบริหารงานให้ประสบความสำเร็จและบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้นั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมต่างๆ และผู้บริหารจะต้องมีความรู้ ความสามารถที่ดีแล้ว ผู้บริหารยังต้องมีความฉลาดทางด้านอารมณ์ รวมถึงขวัญและกำลังใจของผู้ร่วมงานสำหรับการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บริหารที่มีความฉลาดทางด้านอารมณ์ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ 5 ด้านดังนี้ (สุรางศรี วิเศษ, 2544 : 111-113)

5.1.5.1 การรู้จักตนเอง (Self Awareness) หมายถึง การรู้จักความรู้สึกของตนเอง ที่เกิดขึ้นทุกขณะจิต การรู้จักอารมณ์และความคิดที่เกิดจากอารมณ์ รวมทั้งมีความสามารถในการปรับปรุงแก้ไขอารมณ์ที่ไม่ดีนั้นได้ ซึ่งส่งผลให้การติดต่อประสานงานได้ประสบผลสำเร็จ

5.1.5.2 จัดการกับอารมณ์ของตนเอง (Emotion Managing) หมายถึง ความสามารถในการควบคุมอารมณ์ของตนเองให้เป็นไปอย่างราบรื่นเหมาะสม ไม่เป็นภัยต่อตนเองและสังคมรอบข้าง การจัดการควบคุมอารมณ์ให้มีเหตุผล มีการชั่งใจว่าอะไรควรทำและอะไร ไม่ควรทำ จะเป็นเสน่ห์อย่างหนึ่งของผู้บริหารที่ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับ อันจะนำไปสู่การปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ

5.1.5.3 ความสามารถจูงใจตนเอง (Self - Motivation) หมายถึง การจัดการกับอารมณ์ของตนเองให้เกิดแรงกระตุ้นที่ทำให้เอาชนะตนเองได้ เช่น แรงกระตุ้นจากความมานะ ความขยันอดทน ความกระตือรือร้นและความพยายาม

5.1.5.4 การเข้าใจสภาวะอารมณ์ของผู้อื่น (Empathy) หมายถึง ความสามารถในการอ่านความรู้สึกของคนอื่นได้อย่างเข้าใจและถูกต้อง รวมไปถึงสามารถอ่าน

ภาษากาย ซึ่งเป็นท่าทางในการแสดงออกของอารมณ์ผู้อื่นเป็น และมีความรู้สึกว่าถ้าเรามีอารมณ์หรือมีความรู้สึกอย่างไร เราจะทำอย่างไร

5.1.5.5 การรู้จักสร้างและรักษาสัมพันธภาพกับผู้อื่น (Human Relationship) หมายถึง ความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่นและรักษาให้ยืนยาวเข้ากับผู้คนที่ได้ดี รู้จักทำงานเป็นทีม รู้สึกเห็นอกเห็นใจและเข้าใจความรู้สึกของคนอื่น ซึ่งจะส่งผลให้ได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายเป็นอย่างดี

5.2 ปัจจัยด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นผู้แทนจากแหล่งต่างๆ ของชุมชน ได้แก่ ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และ/หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ(กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 23)

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยมีเจตนาเพื่อต้องการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปให้องค์กรประชาชนเข้ามากำกับและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของสถานศึกษาให้สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ(สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544 : 70) ซึ่งอุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 202) ให้ความเห็นเกี่ยวกับ การบริหารสถานศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการว่า การบริหารสถานศึกษาในรูปแบบดังกล่าว มีความมุ่งหวังที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้การจัดการศึกษาของชาติบรรลุผลตามความคาดหวังของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องความสำคัญของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ขึ้นอยู่กับการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตาม และร่วมรับผิดชอบ โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม การให้เกียรติ การเคารพและการยอมรับในความคิดเห็น การตัดสินใจ ความรู้ ความสามารถและการส่งเสริมขวัญกำลังใจซึ่งกันและกัน ซึ่งการบริหารโรงเรียนโดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาจะเป็นทั้งกรรมการบริหารและกรรมการที่ปรึกษา อันจะส่งผลให้เกิดความรอบคอบในการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลาย ๆ ประการ ดังต่อไปนี้

5.2.1 การยอมรับนับถือ (Acceptable)

การยอมรับนับถือเป็นการจูงใจให้บุคคลทำงาน ได้แก่ การยกย่องชมเชย การให้เกียรติ ให้กำลังใจในสิ่งที่ได้กระทำความดีงาม ดังนั้น ความรู้สึกที่ได้รับยอมรับนับถือเป็นปัจจัยที่สร้างความพอใจ(Satisfier Factor) ในการทำงาน ซึ่งหลักทฤษฎีสองปัจจัย (Two Factors Theory) ของเฟรดเดอริค เฮอชเบิร์ก(Ferderrick Herzberg) ที่อธิบายว่า หากองค์กรเห็นความสำคัญของผู้ปฏิบัติงาน แล้วมีการให้เกียรติ ให้ความสำคัญ จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกที่ได้รับ

การยอมรับและจะเป็นสิ่งจูงใจให้เขาได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลต่อความพึงพอใจในงานที่ทำ(เสนาะ ตีเขาว์,2544 : 215 – 215)

5.2.2 ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Responsibility)

ความรับผิดชอบ หมายถึง การได้รับมอบหมายหรือได้รับการคาดหวังว่าจะกระทำหรือดูแลสิ่งนั้นสิ่งนี้ ภาวะที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายๆ สิ่ง ข้อผูกพันของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชา จากการที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (เกษม วัฒนชัย,2546 : 24; เสนาะ ตีเขาว์, 2544 :36; ธงชัย สันติวงษ์, 2539 : 278)

ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นข้อผูกพันในภาระที่จะต้องกระทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายและเป็นความรับผิดชอบที่ยิ่งใหญ่ต่อชุมชน สังคมและประเทศชาติ ดังที่ เกษม วัฒนชัย (2546 : 41 – 42) ได้สรุปถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไว้ดังนี้

- 1) ความรับผิดชอบต่อเจ้าของสถานศึกษา หมายถึง รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเอกชนแล้วแต่กรณี
- 2) ความรับผิดชอบต่อกฎหมายและจารีตประเพณีอันดีงาม หมายถึง การที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ดูแลการบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายและจารีตประเพณี
- 3) ความรับผิดชอบต่อชุมชน ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน
- 4) ความรับผิดชอบต่อมาตรฐานทางจริยธรรม คือ คณะกรรมการสถานศึกษาต้องมีจริยธรรมสูงเพียงพอ หมายความว่า รับผิดชอบต่อภารกิจต่างๆ โดยไม่แสวงหาผลประโยชน์ เป็นต้น

ดังนั้น ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ซึ่งสังคมมีความคาดหวังให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความรับผิดชอบสูงเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับนักเรียนอย่างแท้จริง

5.2.3 ความพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction)

ความพอใจในการทำงาน หมายถึง ระดับความรู้สึกที่เกิดขึ้นของผู้ปฏิบัติงานในทางบวกหรือทางลบต่องาน เป็นความรู้สึกที่บุคคลมีต่อบทบาทหรืองานของตนในองค์การกับผลตอบแทนที่จะได้รับ(เสนาะ ตีเขาว์, 2544 : 228; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2544 : 184)

เสนาะ ตีเขาว์ (2544 : 228) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่ทำให้คนเกิดความพอใจในการทำงานไว้ดังนี้

5.2.3.1 ลักษณะงานที่ทำ โดยลักษณะงานที่ต้องเป็นงานที่ทำหาความสามารถ ความยากง่าย เหมาะสมกับความสามารถ จำนวนหรือปริมาณงานเหมาะสม ผู้ทำสามารถควบคุมกระบวนการได้และทำแล้วก่อให้เกิดความรู้ใหม่ๆ

5.2.3.2 สภาพของงาน เป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยทำให้มีความรู้สึกสะดวกสบายซึ่งส่งผลต่อความพึงพอใจ ได้แก่ สภาพห้องอากาศถ่ายเท แสงสว่าง เสียงเหมาะสม อุณหภูมิเครื่องมือเครื่องใช้ สถานที่ทำงานหรือปัจจัยด้านวัตถุอื่น ๆ มีความพร้อม

5.2.3.3 ค่าจ้างหรือระบบค่าตอบแทน เป็นสิ่งบ่งบอกถึงความคุ้มค่าของผู้ปฏิบัติงาน มีการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรมและตรงตามกำหนดเวลา

5.2.3.4 นโยบายและการบริหารขององค์กร เป็นเรื่องของระบบงาน กฎเกณฑ์ในการทำงานและสายการบังคับบัญชา

5.2.3.5 ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน เป็นสิ่งที่ทำให้คนเกิดความพอใจ ที่เกิดจากความต้องการทางสังคม ได้แก่ ความพร้อมที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความเป็นมิตรต่อกัน และมีสัมพันธภาพที่ดีในการร่วมงานกัน

5.2.3.6 ความก้าวหน้าในงานและตำแหน่ง การพัฒนาทางความรู้ ความชำนาญในการทำงาน

สำหรับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเข้ามาทำงานในองค์การสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร เป้าหมายเพื่อทำให้สถานศึกษาสามารถสนองความต้องการของชุมชน และเป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเกษม วัฒนชัย(2546 : 39) กล่าวว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในฐานะฝ่ายบริหารทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ผู้ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการก็เป็นตัวแทนจากฝ่ายต่างๆ ของชุมชนที่อาสาและเสียสละเข้ามาทำงาน อย่างไรก็ตามคณะกรรมการย่อมมีความรู้สึกพอใจหรือไม่พอใจต่อการทำงานเช่นเดียวกับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรอื่นๆ ทั่วไป อันเนื่องมาจากองค์ประกอบด้านกายภาพ เช่น ความพร้อมของสถานที่ บรรยากาศที่ดีของการประชุม ระเบียบข้อบังคับที่เอื้อต่อการทำงาน ความเหมาะสมของบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น ดังนั้นหากคณะกรรมการสถานศึกษามีความพอใจในการทำงานก็จะส่งผลให้เกิดความเต็มใจ การเสียสละและทุ่มเทกำลังความสามารถเพื่อทำให้งานนั้นสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.4 ความชัดเจนของเป้าหมายและนโยบาย (Understanding of Goods and Policy)

เป้าหมาย หมายถึง สภาพหรือผลที่ได้วางแผนไว้เพื่อให้บรรลุผลหรือรายละเอียดทางวัตถุที่แสดงออกมาให้เห็นถึงความตั้งใจ หรือผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์กรต้องการให้บรรลุ หรือความคาดหวังสำคัญที่ต้องการให้เกิดขึ้น ทั้งนี้เป้าหมายที่กำหนดขึ้นจะบอกลักษณะ 3 ประการ คือ ความมุ่งมาดปรารถนา(Intention) อนาคต(Future) และการกระทำ(Action) (นิตยา

ประเสริฐศรี, 2541 : 11; ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2540 : 81; ระวัง เนตรโพธิ์แก้ว, 2542 : 149; วิโรจน์ สารรัตน์, 2542 : 36)

ระวัง เนตรโพธิ์แก้ว(2542 : 108) กล่าวว่า การมีเป้าหมายชัดเจนจะช่วยทำให้ทำงานได้สะดวกเพราะทุกคนรู้จุดมุ่งหมายปลายทางที่แน่นอน และหากเกิดข้อสงสัยก็สามารถปรึกษาหารือกันได้และการมีเป้าหมายชัดเจนจะเป็นการทำทลายความสามารถของคนทั้งนี้ เป้าหมายที่ดีจะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เข้าใจง่าย และสามารถวัดได้ในรูปของเวลา ปริมาณและคุณภาพ

สำหรับเป้าหมายในการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการกำหนดเป้าหมายการบริหารจัดการเพื่อสนองตอบเจตนารมณ์ของเจ้าของสถานศึกษา ซึ่งอาจหมายถึงรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชน เช่น รัฐบาลมีนโยบายทางการศึกษา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทุก 5 ปี คณะกรรมการสถานศึกษาก็นำนโยบายนั้นมากำหนดเป็นเป้าหมายของการบริหาร

นโยบาย หมายถึง ข้อความทั่วไปซึ่งใช้สำหรับเป็นเครื่องมือนำทางสำหรับการบริหารงานต่าง ๆ หรือสิ่งที่กำหนดขึ้นว่าจะต้องกระทำหรือไม่กระทำเพื่อจะได้บรรลุ ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้(ธงชัย สันติวงษ์,2543 : 53)

วิโรจน์ สารรัตน์(2542 : 39) กล่าวว่านโยบายเป็นแนวทางการปฏิบัติงานอย่างกว้าง ๆ ที่คาดหวังให้สมาชิกในองค์กรปฏิบัติเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ซึ่งสามารถสรุปลักษณะของนโยบายได้ดังนี้

1) นโยบายเป็นหลักการ แนวทางหรือกลวิธีการดำเนินงานเพื่อการบรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์กร

2) นโยบายอาจเป็นหลักการกว้าง ๆ หรืออาจเป็นแนวทางการดำเนินงานที่มี รายละเอียดประกอบในรูปของแผนงาน โครงการหรือกิจกรรม

1) มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์

2) เป็นการพูดออกมาหรือการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร

3) มีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารและการวางแผน

ดังนั้นนโยบายของคณะกรรมการสถานศึกษา จึงหมายถึงข้อกำหนดที่เป็น หลักการแนวทางหรือกลวิธีการดำเนินงานเพื่อการบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการ ซึ่งเกษม วัฒนชัย(2546 : 39) กล่าวว่า นโยบายของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน เป็นนโยบายเชิงบริหารที่จะใช้เป็นกรอบหรือเป็นแนวทางในการดำเนินงาน จึงสรุปได้ ว่า เป้าหมายและนโยบายของคณะกรรมการสถานศึกษามีความสำคัญในการปฏิบัติงาน หากไม่มีการกำหนดหรือกำหนดไว้ไม่ชัดเจนก็อาจเป็นอุปสรรคในการทำงานและจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานได้

5.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในคณะกรรมการ (Committees Relationship)

สมาชิกกลุ่มจะมีบทบาท 3 ประการ คือ บทบาทในการทำงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่ม บทบาทการมุ่งตนเองและบทบาทในการธำรงรักษากลุ่ม ซึ่งบทบาทประการหลังนี้มีได้มุ่งไปทำงานโดยตรงแต่มุ่งให้เกิดความเป็นเอกภาพของกลุ่ม กระตุ้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในทางบวกและพัฒนาความสามารถของสมาชิกให้ทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วิโรจน์ สารัตนะ, 2542 : 123-124) ซึ่งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2544 : 251) ได้ให้ทรรศนะว่า ความสัมพันธ์อันดีในการทำงานระหว่างสมาชิกของกลุ่มจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งความสัมพันธ์อันดีของสมาชิก หมายถึง มีความสามัคคีกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และการเข้ากันได้ดีระหว่างสมาชิก

ดังนั้น กล่าวได้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มาทำงานร่วมกัน หากคณะกรรมการที่เป็นสมาชิกของกลุ่มมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานและในทางกลับกัน หากคณะกรรมการมีการขัดแย้งกัน ไม่ยอมรับกัน หรือขาดความสามัคคี โอกาสที่จะทำงานให้ประสบผลสำเร็จเป็นไปได้ยาก

5.3 ปัจจัยด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา

ครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานในโรงเรียน โดยเฉพาะในยุคปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพ ซึ่งกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในโรงเรียน ผลงานที่มีคุณภาพ การสอนที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้นโรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรับผิดชอบ มีความตั้งใจและมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง มีแนวคิดที่ทันสมัย มีเป้าหมายของตนเอง และสามารถปรับเป้าหมายของตนเอง เข้ากับเป้าหมายขององค์กร ครูและบุคลากร ทางการศึกษาต้องมีการพัฒนาตนเองให้เป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น ต้องมีความรู้ความเข้าใจ สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เปลี่ยนความคิดให้เหมาะสมกับยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งจะทำหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ เสียสละ ทุ่มเท และมีจิตสำนึกที่ดีในการทำหน้าที่เพื่อสังคมส่วนรวม ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาและความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทย ซึ่งปัจจัยด้านครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีลักษณะ 3 ประการ คือ

5.3.1 การจัดการเรียนรู้ตามแนวปฏิรูปการศึกษา (Learn to Educational Reform)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ได้กำหนดภารกิจของโรงเรียนไว้ดังนี้(ธีระ รุญเจริญ, 2546 : 30-31)

5.3.1.1 จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษา เพื่อประโยชน์ต่อผู้เรียนและสังคม ให้บรรลุความมุ่งหมายที่กำหนด ซึ่งเป็นการศึกษาตลอดชีวิต

5.3.1.2 จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั้งนักเรียนปกติ นักเรียนพิการ นักเรียนด้อยโอกาส และนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ

5.3.1.3 จัดการศึกษาโดยใช้รูปแบบการจัดการศึกษา 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งต้องจัดให้มีความเหมาะสมกับสถานศึกษาแต่ละแห่ง

5.3.1.4 ปฏิรูปการเรียนรู้ตามหลักการและแนวทางที่กำหนดไว้ เช่น จัดตามธรรมชาติและศักยภาพของนักเรียนแต่ละวัยและแต่ละคนโดยอาศัยแหล่งเรียนรู้ต่างๆ ทั้งในและนอกในโรงเรียน ตลอดทั้งจัดการวัดและประเมินผลตามสภาพจริง

5.3.1.5 จัดทำหลักสูตรสถานศึกษา โดยปรับใช้หลักสูตรแกนกลาง ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นที่ตั้งโรงเรียน

5.3.1.6 จัดกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้แก่ประชาชนในชุมชน โดยให้การศึกษาอบรมตามความจำเป็นและความเหมาะสม

5.3.1.7 จัดให้มีการวิจัยเกี่ยวกับการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ ตลอดทั้งส่งเสริมให้ใช้กระบวนการวิจัยในการเรียน

5.3.1.8 บริหารจัดการโรงเรียนตามการกระจายอำนาจการบริหารทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและด้านการบริหารทั่วไป สอดคล้องกับหลักการการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเต็มที่

5.3.1.9 จัดการประกันคุณภาพการศึกษา ทั้งคุณภาพภายในและภายนอกตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่กำหนด

5.3.1.10 พัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับแนวทางและหลักการที่กำหนดตามการปฏิรูปการศึกษา

5.3.1.11 แสวงหาเทคโนโลยี ภูมิปัญญาไทยและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน

ดังนั้น การจัดการเรียนรู้ตามแนวปฏิรูปการศึกษาของครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องมีการดำเนินการดังนี้

- 1) การศึกษาวิเคราะห์ผู้เรียนเป็นรายบุคคลเพื่อใช้วางแผนการจัดการเรียนรู้
- 1) การจัดสภาพห้องเรียนและสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้
- 3) การนำมาตราฐานการเรียนรู้และผลการเรียนรู้ที่คาดหวังมาใช้ในการจัดการเรียนรู้
- 4) การจัดทำแผนการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
- 5) การจัดกิจกรรมการเรียนรู้เน้นให้ผู้เรียนได้ฝึกการคิดและการปฏิบัติจริง

- 6) การจัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยส่งเสริมให้ผู้เรียนใฝ่รู้ใฝ่เรียนและศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง
- 7) การสร้างบรรยากาศการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างครูกับนักเรียนและนักเรียนกับนักเรียน
- 8) การเชื่อมโยงการเรียนรู้กับประสบการณ์จริงในชีวิต
- 9) การฝึกให้นักเรียนกล้าแสดงออก
- 10) การเสริมแรงด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับผู้เรียนแต่ละคน
- 11) การจัดกิจกรรมกระบวนการกลุ่ม
- 12) การใช้โครงงานเป็นกิจกรรมการเรียนรู้และพัฒนาผู้เรียน
- 13) การใช้หนังสือเรียนหรือตำราออกแบบการเรียนรู้
- 14) การนำภูมิปัญญาท้องถิ่นและแหล่งการเรียนรู้ในชุมชนมาใช้ในการจัดการเรียนรู้
- 15) การปรับเนื้อหาสาระให้เหมาะกับความรู้เดิมของผู้เรียน
- 16) การจัดทำคำอธิบายระดับคุณภาพของผู้เรียน(Rubrics)
- 17) การประเมินการเรียนรู้ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้
- 18) การประเมินการอ่าน การคิดวิเคราะห์และการเขียนสื่อสาร
- 19) การประเมินคุณลักษณะอันพึงประสงค์
- 20) การประเมินกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน
- 21) การรายงานผลความก้าวหน้าของผู้เรียนที่ชัดเจนตามระดับคุณภาพ
- 22) การประเมินผลตามสภาพจริงด้วยวิธีการที่หลากหลาย
- 23) การนำเสนอผลการเรียนในรูปแบบการวิจัย
- 24) การนำผลการวิจัยในชั้นเรียนมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงการจัดการเรียนรู้
- 25) การให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการประเมินและปรับปรุงพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

5.3.2 การวิจัยในชั้นเรียน (Classroom Research)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 30 ได้กำหนดให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู นักเรียนและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องแสวงหาแนวทางและวิธีการ เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการและการจัดการเรียนรู้โดยอาศัยแนวทางการวิจัยเป็นหลัก

ธีระ รุญเจริญ(2546 : 149) ได้กล่าวถึงความสำคัญและความจำเป็นของการวิจัยในชั้นเรียนไว้ดังนี้

- 1) ให้โอกาสครูในการสร้างองค์ความรู้ ทักษะการวิจัย การประยุกต์ใช้ การตระหนักถึงทางเลือกที่เป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงโรงเรียนให้ดีขึ้น
 - 2) เป็นประโยชน์ต่อครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยตรง เนื่องจากช่วยพัฒนาตนเองด้านวิชาชีพ
 - 3) ช่วยให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง และเกิดการเปลี่ยนแปลงผ่านกระบวนการวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อองค์กร เนื่องจากนำไปสู่การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติและการแก้ปัญหา
 - 4) ช่วยตรวจสอบวิธีการทำงานของครูที่มีประสิทธิผล
 - 5) ทำให้ครูเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent)
- สำหรับแนวทางการจัดการเรียนรู้โดยใช้กระบวนการวิจัยนั้น อีระ รุญเจริญ (2546 : 151-152) ได้กล่าวไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนจัดการเรียนรู้

เป็นขั้นตอนที่ครูศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนรู้ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบต่อไปนี้ คือ ธรรมชาติของนักเรียน ประสบการณ์และพื้นฐานความรู้เดิม วิธีการเรียนรู้ของนักเรียนเพื่อเป็นข้อมูลที่น่าไปใช้การกำหนดเป้าหมายของการวางแผนและ ออกแบบกิจกรรมให้เหมาะสมกับความถนัด ความสนใจและวิธีการเรียนรู้ของนักเรียน และสภาพที่เป็นจริง

ขั้นตอนที่ 2 กิจกรรมการเรียนรู้

เป็นขั้นตอนที่ครูนำกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนการเรียนรู้มาสู่การปฏิบัติจริง ในขณะเดียวกันครูก็ประเมินผลการเรียนรู้และรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของนักเรียนที่เกิดขึ้นระหว่างการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การบันทึกหลังสอน เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 ประเมินผลการเรียนรู้

เป็นการตรวจสอบนักเรียน ได้แก่ ผลการเรียนรู้ ทักษะและพฤติกรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม หรือคุณลักษณะอื่นๆ ว่าเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ผลที่ได้จากการประเมินนี้ ส่วนหนึ่งได้มาจากการประเมินไปพร้อมๆ กับการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ โดยใช้วิธีการสังเกตการปฏิบัติงาน การสัมภาษณ์ และการตรวจผลงานของนักเรียน ซึ่งเป็นการประเมินสภาพจริง และอีกส่วนหนึ่งเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

ขั้นตอนที่ 4 จัดทำรายงานผลการเรียนรู้

เป็นการสรุปผลการพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียน เพื่อเป็นข้อมูลให้ครู ผู้บริหาร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหาและพัฒนาการจัดการเรียนรู้ต่อไป

หลักจากที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ปฏิบัติกิจกรรมตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว จะสะท้อนให้เห็นว่าครูควรนำกระบวนการวิจัยในชั้นเรียนเข้ามาในกระบวนการเรียนรู้ ซึ่ง

หากพบว่านักเรียนไม่เกิดการเรียนรู้และ/หรือมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์จำเป็นต้องใช้การวิจัยเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนา ซึ่งมีกระบวนการวิจัย ดังนี้ (ธีระ รุญเจริญ, 2546 : 152)

1) วิเคราะห์ปัญหา กำหนดวัตถุประสงค์ วางแผนแก้ปัญหา/พัฒนา

เป็นขั้นตอนที่ครูกำหนดจุดประสงค์หรือเป้าหมายของการแก้ปัญหาและพิจารณาวิธีการจัดกิจกรรม ซึ่งรวมถึงการกำหนดเครื่องมือในการวัดผลการเรียนรู้และสื่อการเรียนการสอนต่างๆ ที่ครูจะนำไปใช้การแก้ปัญหาหรือพัฒนาสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับนักเรียน

2) จัดกิจกรรมแก้ปัญหา/พัฒนา

เป็นขั้นตอนที่ครูนำกิจกรรมในแผนที่กำหนดไว้จากขั้นตอนที่ 1 มาปฏิบัติ ขณะเดียวกันครูก็จะวัดและประเมินผลการแก้ปัญหาหรือผลการพัฒนา ตลอดจนรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของนักเรียนที่เกิดจากการปฏิบัติไปพร้อมๆ กัน

3) เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ สรุปผลการแก้ปัญหา/พัฒนา

เป็นขั้นตอนที่ครูนำผลการวัดและผลการเรียนรู้และข้อมูลต่างๆ ที่เก็บรวบรวมได้ด้วยวิธีการต่างๆ มาวิเคราะห์ สรุปผลและรายงานผลต่อนักเรียน ผู้ปกครองและผู้เกี่ยวข้อง

5.3.3 ความมุ่งมั่นต่อการเปลี่ยนแปลง (Change Commitment)

ความมุ่งมั่นต่อการเปลี่ยนแปลงของครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นคุณลักษณะที่สำคัญของควมมีศักยภาพของโรงเรียนต่อการปฏิรูปและการกระทำสิ่งใหม่ๆ ซึ่งการสร้างศักยภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษามีความสัมพันธ์กับการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในสถานศึกษา โดยคุณภาพของครูและความมุ่งมั่นในส่วนตัวของครูเป็นส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการสอนและการปรับปรุงโรงเรียนให้มีคุณภาพ ซึ่ง ลิทวูด; บิดเลย์ และ เบรดเลย์ (Leithwood ;Begley and Bradley :1994 : 42) กล่าวว่า ความมุ่งมั่นของครูที่จะเปลี่ยนแปลงจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของโรงเรียนและกระบวนการบริหาร โดยความมุ่งมั่นของครูที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนหนึ่งของแรงจูงใจให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงาน

ความมุ่งมั่นต่อการเปลี่ยนแปลงของครูประกอบด้วย เป้าหมายส่วนบุคคล สมรรถนะของความเชื่อ บริบทของความเชื่อ กระบวนการกระตุ้นทางอารมณ์และความพยายามเป็นพิเศษเพื่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งสามารถกล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

5.3.3.1 เป้าหมายส่วนบุคคล

จุดประสงค์ของความมุ่งมั่นของครูต่อโรงเรียน ต่อการเรียนรู้ของนักเรียนต่อการปฏิบัติงานตามเป้าหมายของแต่ละคน คือ ความต้องการในอนาคต ซึ่งอยู่ภายในตัวของแต่ละบุคคล ซึ่งเป้าหมายของบุคคลเป็นสิ่งสำคัญที่จะขับเคลื่อน และเป็นพลังในการทำกิจกรรมอย่างแท้จริง (Bandura, 1986 : 88) เป้าหมายของบุคคลนั้นสามารถทำให้ประสบความสำเร็จได้ซึ่งถ้าหากเพิ่มความพยายามและความมุ่งมั่นในงานส่งผลให้เกิดการจูงใจในการปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จอย่างไรก็ตามเป้าหมายที่กำหนดจะต้องมีความชัดเจนและเป็น

รูปธรรม โดยเฉพาะเป้าหมายระยะสั้น จะเป็นเป้าหมายที่มีคุณค่าชัดเจนตามทฤษฎีภาวะผู้นำ
ปรีวรรต ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาวะผู้นำดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อการจูงใจครูและบุคลากรทางการ
ศึกษา

5.3.3.2 สมรรถนะของความเชื่อ

สมรรถนะของความเชื่อของบุคคล คือ ความเชื่อว่าการปฏิบัติงาน
มีปฏิสัมพันธ์กับเป้าหมายส่วนบุคคลของครูที่จะช่วยกำหนดความเข้มแข็งของการจูงใจที่จะทำให้
เป้าหมายนั้นสำเร็จ ซึ่งสมรรถนะของความเชื่อรวมถึงสภาวะทางจิตวิทยา เช่น การมีประสิทธิภาพ
ในตนเอง ความเชื่อมั่นในตนเอง การมีมโนทัศน์ในด้านการศึกษาและการนับถือตนเอง เป็นส่วนที่
จะทำให้เป้าหมายที่ตั้งไว้ประสบความสำเร็จ โดยการเพิ่มการยอมรับตนเองหรือเชื่อในสมรรถนะ
ของตนเอง เป็นผลมาจากการที่ครูได้พิจารณาจากข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้ คือ การปฏิบัติจริง
ประสบการณ์ที่ได้จากบทบาทในหน้าที่การงานและการจูงใจด้วยวาจา (Bandura,1986 : 395)

5.3.3.3 บริบทของความเชื่อ

ความเชื่อเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงานจะเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงาน
หรือไม่นั้น ถูกสร้างขึ้นโดยประสบการณ์ในอดีตซึ่งอาจเกิดขึ้นด้วยตนเองต่อการยอมรับของครู
เกี่ยวกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เริ่มขึ้นในโรงเรียนซึ่งการจูงใจครูเพื่อที่จะปฏิบัติงานนั้นจะลดลง
หากความเชื่อเป็นผลของความสัมพันธ์กับการจัดการที่ผิด เป็นการคิดที่ผิดทำให้บั่นทอนความคิด
ริเริ่มเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Fullan,2003)

5.3.3.4 กระบวนการกระตุ้นทางอารมณ์

อารมณ์มีความสัมพันธ์อย่างมากกับความรู้สึกว่าไปด้วยกันได้โดยการ
แสดงกิจกรรมทางกาย ความพอใจ ความสุข ความรักและความกลัว เป็นต้น ความรู้สึกเหล่านี้มี
คุณค่าต่อการจูงใจเมื่อเขาสัมพันธ์กับเป้าหมายส่วนบุคคล ซึ่งมีอิทธิพลต่อการทำกิจกรรมของคน
ซึ่งอารมณ์ทางบวกเพิ่มขึ้นเมื่อเหตุการณ์ได้รับการสัญญาว่าจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายส่วนบุคคล
ถ้าเป้าหมายของแต่ละคนมีแนวโน้มจะไม่ประสบความสำเร็จ อารมณ์ทางลบก็จะเกิดขึ้น

5.3.3.5 ความพยายามเป็นพิเศษเพื่อการเปลี่ยนแปลง

นอกจากความมุ่งมั่น ผู้นำจะต้องกระตุ้นความพยายามเป็นพิเศษของ
ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อที่จะทำให้องค์กรเกิดการเปลี่ยนแปลง ความพยายามในการทำงานของครู
และบุคลากรทางการศึกษาเริ่มตั้งแต่ระดับตนเอง ระดับห้องเรียน และระดับโรงเรียน การวัด
ความสามารถพิเศษของบุคลากรจึงควรแยกแยะระหว่างความพยายามเป็นพิเศษต่อผลประโยชน์
ด้านการสอนของครูในชั้นเรียน เพื่อที่จะให้ได้ความรู้ใหม่และทักษะใหม่ ๆ เพื่อที่จะเปลี่ยน
การปฏิบัติในห้องเรียนโดยการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างมืออาชีพและความพยายามเป็นพิเศษ
ต่อผลประโยชน์ขององค์กรคือโรงเรียนเพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียนทุก ๆ ด้าน

ดังนั้นจะเป็นได้ว่าความมุ่งมั่นต่อการเปลี่ยนแปลงของครูและบุคลากร
ทางการศึกษามีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงของการปฏิบัติงานเริ่มตั้งแต่ระดับตัว

ครู ระดับห้องเรียนและระดับโรงเรียน การที่จะทำให้ครูมีแรงจูงใจที่จะช่วยให้งานทุกอย่างในโรงเรียนมีการเปลี่ยนแปลงมากยิ่งขึ้นจึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีส่วนในการกระตุ้นที่จะทำให้บุคลากรมีความมุ่งมั่นและความพยายามเพราะผู้บริหารเป็นผู้ที่ทำงานร่วมกับครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยมีเป้าหมายในการทำงานขององค์การร่วมกัน

5.4 ปัจจัยด้านสภาพของสถานศึกษา

การดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะประสบผลสำเร็จหรือไม่นั้น การดำเนินงานภายในสถานศึกษานับว่าเป็นตัวแปรสำคัญเช่นเดียวกันซึ่งประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ดังนี้

5.4.1 ความชัดเจนของเป้าหมาย นโยบายและแผนงานของสถานศึกษา

สถานศึกษาในฐานะองค์การทางการศึกษา ต้องมีการกำหนดเป้าหมายและนโยบายในรูปของวิสัยทัศน์ พันธกิจ แผนกลยุทธ์ ธรรมนูญโรงเรียนหรือแผนงานโครงการต่างๆ ซึ่ง เกษม วัฒนชัย(2546 : 30) ได้แสดงความคิดเห็นว่า เป้าหมายหลักของสถานศึกษาอาจเหมือนกัน คือ มุ่งให้เด็กนักเรียนจบการศึกษาทุกคน แต่อาจมีการตั้งเป้าหมายย่อยอีกเช่น ให้นักเรียนที่จบออกไปมีคุณภาพและมีงานทำเป็นต้น ดังนั้นสถานศึกษาก็นำเป้าหมายดังกล่าวมากำหนดนโยบายว่าจะพัฒนาการเรียนการสอนอย่างไรให้นักเรียนจบการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และมีงานทำจึงจำเป็น จะต้องมีการจัดทำแผนงาน โครงการเพื่อเป็นสิ่งที่นำไปปฏิบัติสนองเป้าหมายและนโยบายที่วางไว้

ดังนั้นการที่สถานศึกษากำหนดเป้าหมาย นโยบายและแผนงานไว้อย่างชัดเจน ก็เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และการดำเนินการจัดการเรียนรู้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.4.2 ความโปร่งใสในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษา ต้องยึดหลักความโปร่งใส(Transparency) ทั้งในกระบวนการบริหารและกระบวนการจัดการเรียนรู้ โดยสามารถตรวจสอบได้และพร้อมสำหรับการตรวจสอบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (เกษม วัฒนชัย,2546 : 27)

หลักความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล(Good Governance) อันหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี มีความบริสุทธิ์ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวงและมีประสิทธิภาพ ดังที่ ธงชัย สันติวงษ์ (2546 : 109) กล่าวว่า การยึดหลักธรรมาภิบาล เป็นการสร้างกลไกการบริหารที่ให้มีการตรวจสอบความโปร่งใส เพื่อเป็นการควบคุมการบริหารให้เป็นไปโดยเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบโดยบุคคลที่เป็นกลาง ทำให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในขอบเขตที่เหมาะสม โดยต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม ต่อกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder)

หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา คือ ต้องทำในสิ่งที่สอดคล้องกับประโยชน์ของสถานศึกษาและเป็นประโยชน์ของชุมชน กล่าวคือ สถานศึกษาจะจัดกิจกรรมอะไร

ก็ตาม ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา เป็นประโยชน์ต่อนักเรียนและชุมชน โดยต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5.4.3 การมุ่งเน้นงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุด ที่จะช่วยให้โรงเรียนพัฒนาจนมีความเจริญรุ่งเรืองเพราะโรงเรียนกับชุมชนต้องอยู่คู่กัน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจึงจำเป็นต้องเป็นกระบวนการสองทางคือโรงเรียนต้องมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน และชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการสนับสนุนโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนจะต้องกำหนดบทบาทว่าจะสนองความต้องการของชุมชนอย่างไร และดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของชุมชน

การดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษามีความสำคัญในการสร้างความเข้าใจระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ดังนั้น เพื่อให้งานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนสำเร็จผลและมีประสิทธิภาพ สถานศึกษาจึงต้องกำหนดภารกิจด้านนี้ให้ชัดเจน กำหนดผู้รับผิดชอบและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น ผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน กำหนดนโยบายและมาตรการให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสถานศึกษา และการจัดบริการต่าง ๆ แก่ชุมชน เป็นต้น (เกษม วัฒนชัย, 2546 : 61)

5.4.4 การติดต่อสื่อสารและประสานงานของสถานศึกษา

การติดต่อสื่อสารและการประสานงานเป็นบทบาทและหน้าที่หลักของผู้บริหาร ซึ่งการติดต่อสื่อสารที่ดี การเปิดเผยและการประสานงานที่ดีจะส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การ โดยการติดต่อสื่อสารมีความสำคัญในด้านการรับรู้ข่าวสาร และการประสานงานมีความสำคัญในด้านการสร้างความร่วมมือในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งการดำเนินการทั้งสองอย่างย่อมเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544 : 184) จากผลการวิจัยของนพ ญ เทพา (2544) พบว่า หากสถานศึกษามีปัญหาด้านการประสานงานก็จะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนั้น สถานศึกษาควรมุ่งเน้นในการติดต่อสื่อสารและการประสานงานกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองและชุมชนเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจ การแสดงความต้องการและสร้างความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้สถานศึกษาปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.4.5 ความพร้อมด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อาคาร สิ่งก่อสร้างและสภาพแวดล้อม

การบริหารจัดการสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นจะต้องอาศัยทรัพยากรบุคคลซึ่งเป็นทรัพยากรหลักขององค์การ แต่อย่างไรก็ตามบุคคลจะต้องใช้ทรัพยากรอื่นๆ อีกเช่นเดียวกัน ได้แก่ วัสดุ ครุภัณฑ์ อาคาร สิ่งก่อสร้าง รวมทั้งสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีสำหรับเอื้อต่อการปฏิบัติงานในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีอย่างเพียงพอและเหมาะสม ดังเช่น ปรัชญา เวสารัชช (2545 : 13-14) กล่าวว่า สถานศึกษาจะต้องมีสื่อและอุปกรณ์สำหรับ

การจัดการศึกษา เช่น อาคาร สถานที่ โต๊ะ เก้าอี้ เครื่องเขียน แบบเรียน ตลอดจนห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ และห้องสมุดที่ทันสมัย เป็นต้น ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษามีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบจัดทำให้เพียงพอ อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ รวมทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนและระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาย่างเพียงพอ อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและคุณภาพของนักเรียน

5.5 ปัจจัยด้านสภาพของชุมชน

ชุมชนที่มีพลัง มีศักยภาพสูงในการแก้ปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมและการเมือง ย่อมเป็นชุมชนที่เข้มแข็งซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาในทุกด้าน รวมทั้งการพัฒนาทางการศึกษา ดังนั้นปัจจัยด้านสภาพของชุมชนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.5.1 การยอมรับนับถือของชุมชนต่อผู้บริหารสถานศึกษา

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสถานศึกษา คือ ศักยภาพของผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งบทบาทสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาประการหนึ่ง คือ ภารกิจด้านสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ได้แก่ เป็นผู้กำหนดนโยบายและมาตรการให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสถานศึกษา จัดให้บุคลากรได้เข้าร่วมกิจกรรมชุมชน เป็นตัวแทนของสถานศึกษาในกิจกรรมของชุมชน ตลอดจนจัดบริการต่างๆ แก่ชุมชน ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าผู้บริหารมีบทบาทสำคัญในการเข้าถึงชุมชนอันจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน

การแสดงบทบาทดังกล่าว จะส่งผลโดยตรงต่อผู้บริหารสถานศึกษา ที่จะได้รับความเชื่อถือและการยอมรับจากชุมชน ทำให้โอกาสที่ชุมชนจะเข้ามาร่วมสนับสนุนสถานศึกษามากยิ่งขึ้น

5.5.2 การมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ ในชุมชนต่อกิจกรรมของสถานศึกษา

องค์กรต่างๆในชุมชน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัวยุติธรรม องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันทางสังคมอื่นๆ ซึ่งรุ่ง แก้วแดง (2546 : 175) กล่าวว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มุ่งให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับชุมชน โดยชุมชนเป็นทั้งผู้ให้ทรัพยากรและเป็นผู้รับผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เพราะชุมชนมีทั้งทรัพยากรที่เป็นบุคคล องค์ความรู้ ภูมิปัญญา และแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย ซึ่งสถานศึกษาจะต้องมีเครือข่ายร่วมจัดการศึกษา เช่น เครือข่ายบ้านเรือน เครือข่ายโรงเรียน และ เครือข่ายผู้ปกครอง เป็นต้น

วิจิต นันทสุวรรณ และจำนงค์ แรกพินิจ(2546) ได้กล่าวถึงรูปแบบการจัดการศึกษาของชุมชน ไว้ดังนี้

1) องค์กรชุมชนหรือองค์กรชาวบ้าน เกิดจากการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และทรัพยากรระหว่างคนภายใต้กระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชน จัดขึ้น ผ่านทาง

กิจกรรมต่าง ๆ เช่น การอบรมทรัพย์สิน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ธุรกิจและอุตสาหกรรมชุมชน เป็นต้น องค์การชุมชนจึงมีฐานะเป็นองค์กรจัดการทรัพยากรของชุมชน และการจัดการขององค์กรนี้จะ เป็นบ่อเกิดของประสบการณ์ และความรู้ใหม่ทำให้กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเกิดขึ้นได้อย่าง ต่อเนื่อง

2) เครือข่ายการเรียนรู้ เป็นการเรียนรู้ที่ช่วยให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้นและรู้เท่า กันการเปลี่ยนแปลงภายนอก ซึ่งต้องอาศัยความรู้และบทเรียนที่หลากหลายจากองค์กรอื่นเข้ามา ประยุกต์ใช้ โดยมีการไปมาหาสู่กันระหว่างชุมชนหรือองค์กรชุมชน

ดังนั้น องค์การชุมชนสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้สู่นักเรียนได้ หากมีความ ร่วมมือกันระหว่างสถานศึกษากับองค์กรชุมชน ในลักษณะสถานศึกษาเข้าไปร่วมกิจกรรมของ องค์กรชุมชนหรือในลักษณะขององค์กรชุมชนได้เข้าร่วมกิจกรรมของสถานศึกษา

5.5.3 การให้ความสำคัญต่อการศึกษาของผู้นำชุมชน

การให้ความสำคัญต่อการศึกษาของผู้นำชุมชนนั้น วิจิต นันทสุวรรณ และ จ่านงค์ แรกพินิจ(2546) กล่าวว่า ชุมชนยังคงมีปัญหาในการเข้าไปร่วมจัดการศึกษาใน สถานศึกษา เพราะไม่มีทบทบัญญัติในกฎหมายใดที่ให้การรับรองสถานภาพของชุมชนในด้านนี้ ฉะนั้นการให้ความสำคัญต่อการศึกษาของผู้นำชุมชน ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ซึ่งผู้บริหารการศึกษาทุกระดับและผู้นำชุมชน จะต้องตระหนักและเข้าใจถึงความจำเป็นในการจัดการศึกษา ดังที่องค์การ ยูเนสโก สรุปไว้ว่า การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี จะส่งผลดี คือ จะลดความยากจนทำให้การพัฒนา สุขภาพดีขึ้น ทำให้กระบวนการประชาธิปไตยเข้มแข็ง และจะทำให้การพัฒนาชุมชนมั่นคงขึ้น (เกษม วัฒนชัย,2546 : 9-10)

ฉะนั้น การศึกษาจึงมีความสำคัญต่อสมาชิกของชุมชน อันเป็นผลต่อคุณภาพ ชีวิต ผู้นำชุมชนจึงต้องเป็นผู้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษา และให้ความร่วมมือในการ ดำเนินงานของสถานศึกษา ซึ่งอาจจะมีส่วนร่วมโดยตรงคือร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐาน หรือเป็นฝ่ายสนับสนุน เช่น สนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ การกระตุ้นสร้างจิตสำนึกที่ดีเกี่ยวกับการ ศึกษาให้กับประชาชน เป็นต้น จึงสรุปได้ว่า หากผู้นำชุมชนได้ให้ความสำคัญ ต่อการศึกษา แล้วก็จะช่วยส่งเสริมการบริหารจัดการสถานศึกษาได้ดียิ่งขึ้น

5.5.4 ความพึงพอใจและศรัทธาของชุมชนต่อการจัดการศึกษาของ สถานศึกษา

ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถานศึกษา คือ การที่สถานศึกษา สามารถดำเนินงานได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและสนองตอบนโยบายของรัฐ ซึ่งเป้าหมายสำคัญของสถานศึกษา คือ การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาให้นักเรียนมีคุณภาพ หมายถึง เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 57) ฉะนั้น หากสถานศึกษาจัดการศึกษาแล้วบรรลุเป้าหมายดังกล่าวก็เป็นการสนองตอบ ผู้ปกครองและบุคคลในชุมชน ทำให้เกิดความพึงพอใจ ซึ่งสิ่งที่สะท้อนกลับมายังสถานศึกษา คือ

ความเชื่อถือ เลื่อมใสและศรัทธาต่อสถานศึกษา เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าชุมชนศรัทธาต่อสถานศึกษา ได้แก่ผู้ปกครองมีความไว้วางใจ ส่งบุตรหลานมาเข้าเรียน ให้การสนับสนุนและร่วมมือในกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษา เป็นต้น

5.5.5 ความเหมาะสมของแหล่งเรียนรู้ในชุมชน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 25 กำหนดว่า รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและจัดตั้งแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การกีฬาและนันทนาการ แหล่งข้อมูลและแหล่งเรียนรู้รูปแบบอื่นพอเพียงและมีประสิทธิภาพ ซึ่ง รุ่ง แก้วแดง (2546 : 156-157) กล่าวว่า แหล่งเรียนรู้ในชุมชนมีมากมาย แต่การให้คำจำกัดความแหล่งเรียนรู้ต้องให้สอดคล้องกับหลักสูตรที่นักเรียนต้องเรียน เช่น วัดเป็นแหล่งเรียนรู้ด้านศาสนา และศิลปะ ป่าไม้เป็นแหล่งเรียนรู้ด้านชีววิทยาและสิ่งแวดล้อม โบราณสถานและพิพิธภัณฑ์เป็นแหล่งเรียนรู้ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี สถานีนามัยเป็นแหล่งเรียนรู้ด้านสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นแหล่งเรียนรู้ด้านปกครอง เป็นต้น ชุมชนมีองค์ความรู้มากมายและความรู้ของชุมชนนั้นเกิดจากการสั่งสมความรู้โดยระบบการศึกษาตามอัธยาศัย ถึงแม้ไม่มีปริญญารับรองแต่ประสบการณ์จากการเรียนรู้เหล่านั้นเป็นความรู้ที่เกิดจากสภาพจริง

นอกจากนี้ รุ่ง แก้วแดง(2546 : 101) กล่าวว่า สภาพการดำเนินงานในปัจจุบันยังไม่มีส่งเสริมอย่างจริงจัง ยังไม่มีการทำทะเบียนหรือข้อมูลแหล่งเรียนรู้อย่างเป็นระบบ จึงเสนอแนวทางว่า สถานศึกษาควรสำรวจว่ามีแหล่งเรียนรู้ มีครุภูมิปัญญาท้องถิ่นสาขาใด และอยู่ที่ไหน แล้วจัดทำทะเบียนประวัติและข้อมูลความรู้ไว้ให้ชัดเจนเป็นเครือข่ายของสถานศึกษาใดและที่สำคัญแหล่งเรียนรู้นั้นมีบทบาทอย่างไรในการจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอก ระบบและตามอัธยาศัย

จึงกล่าวได้ว่า แหล่งเรียนรู้ในชุมชนมีส่วนร่วมส่งเสริม สนับสนุน ให้การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

6. แนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการนำหลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและประยุกต์ ปรับปรุง วิจัยและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานศึกษาของไทยอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงอย่างแท้จริง ให้สถานศึกษามีอำนาจบริหารจัดการ ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียน ด้วยตนเอง ให้มีความคล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจ ทั้งด้านวิชาการ และหลักสูตร การเงินและงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป เป็นต้น และให้มีการบริหารจัดการโรงเรียนโดยคณะกรรมการสถานศึกษาหรือคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้แทนจากองค์กรส่วน

ท้องถิ่นและชุมชน ตัวแทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเน้นระบบและกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) ซึ่งบทบาทของผู้มีส่วนร่วมเป็นแบบหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ร่วมหุ้น (Partner) ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

การดำเนินงานบริหารโรงเรียนโดยหลักการดังกล่าวนี้ นอกจากจะสนองตอบต่อการบริหารจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 รวมทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารของทั้งระบบการศึกษาไทยและระบบการบริหารจัดการของโรงเรียนหรือสถานศึกษา ซึ่งหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงาน ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องเปลี่ยนระบบคิดหรือเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ไปจากบทบาทที่ได้ดำเนินการในรูปแบบเดิม คือ เป็นผู้ติดตาม ควบคุม กำกับ ตรวจสอบและกำหนดวิธีดำเนินงานจากศูนย์กลาง ไปสู่การทำหน้าที่ดำเนินนโยบายและแผนด้านมาตรฐานด้านการสนับสนุนทางวิชาการ งบประมาณ และการสนับสนุนโรงเรียนให้สามารถรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนด้วยตนเองแบบเบ็ดเสร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามสถานศึกษาที่จะต้องเปลี่ยนแบบแผนการทำงานและวัฒนธรรมองค์การของสถานศึกษา ไปจากแบบที่เคยคอยรับคำสั่ง รอรับคำสั่งชี้แนะ รอรับความช่วยเหลือหรือต้องรอสั่งการจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยเหนือในระดับสูงกว่า ปรับเปลี่ยนไปสู่การรู้จักคิดริเริ่มด้วยตนเอง คิดช่วยตนเอง ทำตนเองให้เข้มแข็ง บริหารจัดการตนเองและตอบสนองความต้องการของสถานศึกษา ครู ผู้ปกครองและชุมชน โดยมุ่งเน้นให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในภารกิจของสถานศึกษา ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการบริหารจัดการสถานศึกษามากยิ่งขึ้น

นักวิชาการทางการศึกษาได้ศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังต่อไปนี้

มายเยอส์ และสโตนฮิลล์ (Myers and Stonehill, 1993 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 45-46) ได้กล่าวถึงปัจจัยเกี่ยวกับการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ให้ประสบความสำเร็จด้วยดี ดังนี้

1. ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังผู้บริหารโรงเรียนอย่างแท้จริง โดยผู้บริหารโรงเรียนก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นร่วมกับครู ผู้ปกครองและผู้แทนจากชุมชน

2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) แบ่งภาระความรับผิดชอบ มอบอำนาจหน้าที่และกำหนดบทบาทอย่างชัดเจน

3. บุคลากรทุกคนในโรงเรียนรู้จักจุดประสงค์ของการปฏิบัติงาน รับผิดชอบหน้าที่ ความรับผิดชอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของตนเองและผู้อื่น

4. บุคลากรทุกคนในโรงเรียนและในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและการสื่อสาร

5. มีการพัฒนาวิชาชีพและการฝึกอบรมให้แก่ครูและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการจัดการ การแก้ปัญหาหลักสูตรและการสอน ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมและมีเวลาสำหรับการประชุมอย่างสม่ำเสมอ

6. ได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในโรงเรียน

7. จะต้องจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารอย่างเสรี บุคลากรสามารถติดต่อสื่อสารกันทั้งในสายงาน ข้ามสายงานหรือข้ามองค์การได้

โวลสแตเตอร์และมอร์แมน; โวลสแตเตอร์; ออดเดน และโวลสแตเตอร์ (Wohlstetter and Morhman,1993; Wohlstetter,1995; Odden and Wohlstetter, 1995 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 47-52) ได้กล่าวถึงกลยุทธ์สำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ (Disperse Power) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีประสิทธิผลต้องเป็นการกระจายอำนาจไปให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการโรงเรียน และคณะกรรมการได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุดเมื่อเริ่มนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ แต่ละโรงเรียนจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) ขึ้น ซึ่งอาจกำหนดรูปแบบมาจากส่วนกลาง จากเขตพื้นที่การศึกษา หรือโรงเรียนกำหนดขึ้นเอง โดยส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครองและบุคลากรอื่น ๆ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ของแต่ละกลุ่มวิชาชีพ บางโรงเรียนคณะกรรมการมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แต่บางโรงเรียนคณะกรรมการเป็นเสมือนที่ปรึกษา ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจ เมื่อเรื่องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการโรงเรียนแล้ว

คณะกรรมการโรงเรียนหรือผู้บริหารโรงเรียนมักจะตั้งคณะกรรมการ (Subcommittees) โดยขึ้นตรงต่อคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งคณะกรรมการจะได้รับมอบหมายการทำงานในเรื่องหลัก ๆ ของโรงเรียน ได้แก่ ด้านหลักสูตรและการสอน ด้านประชาสัมพันธ์และด้านเทคโนโลยี เป็นต้น โดยคณะกรรมการอาจประกอบด้วยเฉพาะครู หรือประกอบด้วยครู ผู้ปกครองและผู้แทนชุมชน คณะกรรมการเหล่านี้ต้องมีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการมีการกำหนดจำนวนสมาชิก และมีเวลาประชุมสม่ำเสมอ

2. มุ่งเน้นการพัฒนาวิชาชีพครู (Stress Professional Development) การพัฒนาวิชาชีพครูในโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จจะเป็นการพัฒนาในภาพรวมทั้งโรงเรียนและเป็นการพัฒนาระหว่างปฏิบัติงาน โดยมีแผนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการติดตามผล การนิเทศและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างครูด้วยกัน

ประเด็นที่ครูควรได้รับการพัฒนา ได้แก่ ทักษะการเรียนการสอนทักษะการบริหาร และตัดสินใจ การสร้างฉันทามติ การแก้ปัญหาความขัดแย้ง รวมทั้งทักษะภาวะผู้นำ

นอกจากนั้นยังต้องมีการอบรมหรือพัฒนาให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และในบางกรณีอาจรวมถึงผู้แทนนักเรียนด้วย

3. การเผยแพร่สารสนเทศ (Disseminate Information) การเผยแพร่สารสนเทศควรเป็นการดำเนินการเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับรู้เรื่องเกี่ยวกับโรงเรียนให้มากที่สุด วิธีการเผยแพร่สารสนเทศที่นิยมใช้ได้แก่ การใช้กลุ่มงาน (Work Group) การสร้างเครือข่ายของโรงเรียน (School Network) การประชุม (Meeting) ซึ่งโรงเรียนควรให้มีการสื่อสารอย่างเป็นระบบระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน โดยมีการสำรวจความพึงพอใจของผู้ปกครองและชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้สำหรับการวางแผนดำเนินงานต่อไป

4. การเลือกผู้บริหารโรงเรียนที่เหมาะสม (Select the Right Principal) โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จมักจะมีผู้บริหารที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำและรู้จักการมอบหมายงาน ผู้บริหารมีบทบาทสำคัญมากในการกระจายอำนาจ สนับสนุนให้บุคลากรในโรงเรียนมีความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น รวมทั้งชักจูงให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมในงานของโรงเรียนและให้รางวัลอย่างเหมาะสมแก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา

บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน คือ ผู้อำนวยการความสะดวก (Facilitator) การเป็นผู้นำ (Leader) ผู้สนับสนุน (Supporter) เป็นผู้นำนวัตกรรม (Innovations) เข้าสู่โรงเรียน และเป็นผู้ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาให้ก้าวหน้า นอกจากนี้ผู้บริหารเป็นตัวจักรสำคัญในการติดต่อสัมพันธ์กับภายนอก เพื่อเสริมสร้างและสนับสนุนบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการสอนและจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการศึกษา

5. การมีวิสัยทัศน์ (Have a Vision) โรงเรียนจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับพันธกิจ (Mission) ค่านิยม (Values) และเป้าหมาย (Goals) ที่เกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียน เป็นวิสัยทัศน์ที่สัมพันธ์กับแนวทางการจัดหลักสูตรและการเรียนการสอน รวมทั้งการตัดสินใจเรื่องต่างๆ วิสัยทัศน์นั้นจะเกิดจากกระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus-Building Process) หรือความเห็นพ้องของครู บุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

6. การให้รางวัล (Reward Accomplishment) การให้รางวัลและแรงจูงใจที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่มีส่วนช่วยนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งอาจจัดได้หลากหลาย เช่น การให้รางวัลเป็นตัวเงิน การให้ค่าตอบแทน การให้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากร บางโรงเรียนให้ค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการโรงเรียน สำหรับรางวัล ที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ การให้คำปรึกษา (Mentoring) บันทึกแสดงความขอบคุณจากผู้บริหารโรงเรียน การเลี้ยงอาหารเป็นกรณีพิเศษและการให้โล่รางวัล อย่างไรก็ตามการให้รางวัลนั้นต้องมีความเหมาะสมกับผู้รับรางวัลเพราะสมาชิกแต่ละคนมีความต้องการที่แตกต่างกัน

พริสซิลลา โวลสเต็ดเตอร์ และเพนนี่ เบนเดอร์ ซีปริง (Priscilla Wohlstetter and Penny Bender Sebring, 2000 : 161-175) ได้กล่าวถึงการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (Consequences of SBM Reforms) ไว้ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงการดำเนินการของโรงเรียนเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหารจัดการ (Changes in How Schools are Organized and Managed)

การดำเนินการจัดการศึกษาควรกระจายสู่โรงเรียนมากที่สุด ซึ่งสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษามุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แก่โรงเรียนทั้งด้านงบประมาณ (Budget) การบริหารบุคคล (Personnel) และการตัดสินใจด้านหลักสูตรและการสอน (Curriculum and Instruction Decisions) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมต้องมีการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพความพร้อมของโรงเรียนที่มีความแตกต่างกัน

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการตัดสินใจในโรงเรียน (New Decision-Making Structures in Schools)

โรงเรียนหรือสถานศึกษาต้องมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางสู่องค์การของโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของโรงเรียน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ครู ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรืออาจมีการตั้งอนุคณะกรรมการ (Council Sub-Committees) เพื่อช่วยเกี่ยวกับการดำเนินการด้านต่าง ๆ ตามภารกิจของโรงเรียน ได้แก่ การจัดการเรียนการสอนและคณะอนุกรรมการแต่ละสาขาวิชา เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เป็นต้น

3. การเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้บริหารโรงเรียน (The Changing Role of Principals)

ผู้บริหารโรงเรียนจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารจัดการ โดยการสรรหาบุคลากรมืออาชีพ (The Professional Staff) เพื่อมาช่วยในการดำเนินงานให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของโรงเรียน และจะต้องให้คำปรึกษา แนะนำสำหรับบุคลากรซึ่งยังไม่กระตือรือร้นในการทำงาน ผู้บริหารต้องสามารถสร้างความตระหนักในการพัฒนาสถานศึกษาร่วมกันกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยผู้บริหารเป็นผู้อำนวยความสะดวกเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนเพื่อมุ่งสู่โรงเรียนของชุมชนโดยเน้นการเรียนรู้ของนักเรียนเป็นสำคัญ ตั้งมาตรฐานสูงสำหรับการเรียนการสอนและกระตุ้นครูให้มีการพัฒนาตนเองรวมทั้งสามารถจัดการเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ ๆ ซึ่งอาจมีการจัดทัศนศึกษา เยี่ยมชมห้องเรียนสาธิต มีการกำกับ ติดตาม นิเทศอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนั้นผู้บริหารจะต้องขยันขันแข็งเพื่อสร้างโอกาสในการกระตุ้นครูและผู้ปกครองในการดำเนินงานให้บรรลุวิสัยทัศน์ของโรงเรียน

4. สร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับโรงเรียน (New Players in School-Level Decision-Making)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานศึกษาเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนและการเรียนรู้โดยความร่วมมือของครู ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และผู้บริหารสถานศึกษา จึงต้องมีการพัฒนาภาวะผู้นำร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในโรงเรียนและชุมชน ดังนี้

4.1 ครู (Teachers)

ครูนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งครูต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในการตัดสินใจนอกเหนือจากงานการสอน โดยครูต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการของโรงเรียนมากขึ้น ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบายของโรงเรียน การเลือกวัสดุอุปกรณ์ การพัฒนางบประมาณ และการพัฒนาสู่มืออาชีพ เช่น การริเริ่มความคิดเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้รูปแบบใหม่ๆ การสนับสนุนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโรงเรียน และร่วมมือในการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นกระบวนการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน จำเป็นจะต้องมีการจัดอบรมการจัดการเรียนรู้ หลักสูตรและการประเมิน รวมทั้งทักษะการประสานระหว่างบุคคล (Interpersonal Skills) ได้แก่ การตัดสินใจโดยกลุ่ม (Group Decision-Making) การสร้างฉันทานุมัติ (Consensus-Building) และการขจัดความขัดแย้ง (Conflict-Resolution) ทักษะการบริหารจัดการ (Management Skills) ได้แก่ การประชุมสัมมนา (Running Meetings) การสรรหางบประมาณ (Budgeting) และการสัมภาษณ์ (Interviewing)

4.2 ผู้ปกครอง (Parents)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ ผู้ปกครองเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของโรงเรียน (School Policy) และการดำเนินงานของโรงเรียน (School Operations) มีการกระจายการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโรงเรียน ในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน (The School Councils) เพื่อร่วมกันสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนนอกจากนั้นโรงเรียนจะต้องมีการจัดโครงสร้างโดยให้มีทีมงาน (Work Teams) สำหรับประสานความร่วมมือระหว่างผู้ปกครอง ชุมชนและนักการศึกษาเพื่อร่วมมือในการดำเนินการจัดการศึกษา

5. บทบาทสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (An Altered Role for the District Office)

การกระจายอำนาจหน้าที่สู่สถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย และกิจกรรมการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จ 3 แนวทางดังนี้

5.1 การสนับสนุนความเป็นอิสระระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Promoting Real Autonomy at the Local Level)

สำนักงานเขตพื้นที่ต้องสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่ท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นให้มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้ผู้บริหารสถานศึกษาและครูมีบทบาทน้อยลงในการบริหารจัดการและเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียน ในการจัดทำหลักสูตรการจัดการเรียนรู้และการดำเนินการของโรงเรียน ทำให้โรงเรียนสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบในการปรับปรุงการสอน และการเรียนรู้ของนักเรียน

5.2 การสร้างศักยภาพของท้องถิ่นและกระตุ้นการคิดค้นนวัตกรรม (Building Local Capacity and Stimulating Innovations)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องสนับสนุนสถานศึกษาให้มีศักยภาพด้านระบบข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณ การบริหารบุคคลและผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน ซึ่งอาจใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตารางและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เป็นต้น รวมทั้งอาจมีการปรับโครงสร้างองค์กร (Restructuring) และการบริหารจัดการโดยมุ่งคุณภาพรวมขององค์กร (Total Quality Management)

5.3 ส่งเสริมระบบความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Establishing a System of Accountability)

จากการศึกษาวิจัยพบว่า การประกันความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ดี ที่สุดนั้น จะต้องใช้เกณฑ์ ซึ่งกำหนดร่วมกันระหว่างครู ผู้ปกครอง และชุมชน (Bryk et al, 1986 : Chapter 7; Wohlstetter and Griffin, 1998)ซึ่งหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของระบบความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้นั้น คือ ความร่วมมือกันระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับสถานศึกษาในการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งระบบความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ภายใต้การพัฒนาการบริหารจัดการสามารถสร้างค่านิยม (Values) และความเข้มแข็ง (Strengths) ในการควบคุมของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามรูปแบบของระบบความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้สามารถปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละสถานศึกษา แต่ในบางประเด็นก็อาจยังคงมีหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน

ไปรอัน เจ คาร์ดเวลล์ (Brian J.Caldwell,1998 :183) ได้กล่าวถึงการดำเนินการของสถานศึกษาโดยเฉพาะผู้บริหารเกี่ยวกับการพัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีศักยภาพสูงสำหรับการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) โดยสามารถมองภาพกว้างและพื้นฐานการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสามารถจัดลำดับความสำคัญของแผนกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงานสำหรับแผนปฏิบัติการ

2. ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีศักยภาพสูงสำหรับการตลาด มีความสามารถในด้านการแข่งขันสูงกว่าอดีต และสามารถจัดโปรแกรมการจัดการศึกษาต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม
3. มีการจัดทำหลักฐานทางการเงินเกี่ยวกับการจัดการศึกษามีความถูกต้อง เพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและสามารถปรับโครงสร้างองค์กรในการระดมการสนับสนุนจากชุมชน
4. สถานศึกษาสามารถจัดโปรแกรมการศึกษาและบริการได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน
5. สถานศึกษาควรดำเนินการพัฒนาจากจุดแข็ง (Strength) ของตนเองโดยจัดทำหลักสูตรให้มีความสอดคล้องกับจุดแข็งดังกล่าว แต่ในบางกรณีสถานศึกษาจำเป็นต้องดำเนินการจัดการศึกษาตามข้อเรียกร้องของผู้เกี่ยวข้อง
6. สถานศึกษาจะต้องเป็นศูนย์กลางสำหรับการศึกษาตลอดชีวิต (A Lifelong Education) มากกว่าการเรียนรู้เหตุการณ์ในปัจจุบัน
7. สถานศึกษาจะต้องเป็นศูนย์กลางในการบริหารและสนับสนุนในชุมชน
8. ความเป็นอิสระของโรงเรียนอาจจะถูกจำกัดจากหลักสูตรแกนกลางของชาติหรือหลักสูตรระดับนานาชาติ
9. ชุมชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของสถานศึกษามากขึ้น
10. วาทศิลป์มีความเกี่ยวข้องกับความตั้งใจและผลลัพธ์ของสถานศึกษาสำหรับการดำเนินการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนและชุมชนเกิดความพึงพอใจมากที่สุด

ยีน ชอง เซ็ง (Yin Cheong Cheng, 2003 : 3-5) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ของผู้เรียนโดยได้สร้างทฤษฎีห้าเหลี่ยมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับการเรียนรู้ (Pentagon Theory of SBM for Learning) ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1. กลยุทธ์และภาวะผู้นำปวิรรต (Strategic and Transformational Leadership)
2. การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการตนเองหลายระดับ (Multi-Level Self-Managing Structure) เพื่อให้สามารถคิดริเริ่มและสร้างความยืดหยุ่นมากที่สุด ซึ่งประกอบด้วย 5 ประการ คือ
 - 2.1 สถานศึกษาในฐานะองค์กรที่บริหารจัดการตนเอง
 - 2.2 ครูในฐานะบริหารจัดการตนเองรายบุคคลและกลุ่ม
 - 2.3 นักเรียนในฐานะบริหารจัดการตนเองรายบุคคลและรายกลุ่ม
 - 2.4 การทราบบทบาทอย่างชัดเจน ความเป็นอิสระและความรับผิดชอบในการวางแผน การดำเนินการและการใช้ทรัพยากรสำหรับการสอนและการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ
 - 2.5 การสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ ในการกำกับ ติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน

3. เทคโนโลยีและการสร้างความรู้ (Technology and Knowledge Building) เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการเรียนรู้ การสอนและการบริหารจัดการ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การดำเนินการและการประเมินผลเกี่ยวกับการสร้างระบบเทคโนโลยีและระบบ การสร้างความรู้ในหลายระดับ (Multi-Level Knowledge and Technology System) ได้แก่ การเรียนรู้และการปฏิบัติของนักเรียน (Student Learning and Performance) การสร้างความรู้ของครู (Teacher Knowledge) การสร้างความรู้ของกลุ่ม (Group Knowledge) และการสร้างความรู้ขององค์กร (Organizational Knowledge)

4. วัฒนธรรมการเรียนรู้หลายระดับ (Multi-Level Learning Culture) เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประกอบด้วย 3 ระดับคือ

4.1 การเรียนรู้และปรับปรุงองค์กรในโรงเรียน (School's Organizational Learning and Improvement) ได้แก่ การปรับปรุงบริบทขององค์กร วัฒนธรรมสถานศึกษา วิสัยทัศน์และเป้าหมายสถานศึกษา รวมทั้งการใช้ทรัพยากร

4.2 การปรับปรุงและพัฒนาความเป็นมืออาชีพของครูอย่างต่อเนื่อง (Teachers' Continuing Professional Improvement and Development) ได้แก่ การปรับปรุงบริบทการเรียนรู้ หลักสูตรและความมุ่งมั่นในการสอน

4.3 การปรับปรุงการเรียนรู้ของนักเรียนอย่างต่อเนื่อง (Students' Continuing Learning Improvement)

5. การมีส่วนร่วมและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Participation and Collaboration Networking) ประกอบด้วย 4 ประการดังนี้

5.1 การสร้างความร่วมมือและการสนับสนุนจากหลายฝ่าย

5.2 การจัดตั้งเครือข่ายการแลกเปลี่ยนความรู้และเทคโนโลยี

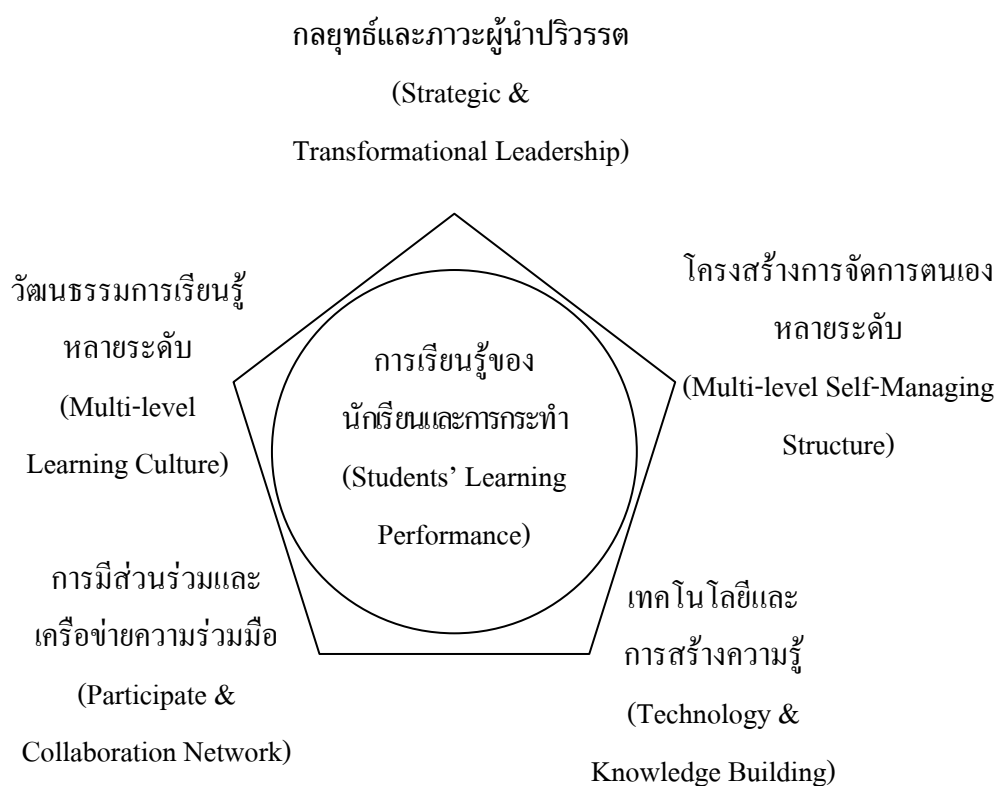
5.3 หลีกเลี่ยงความสูญเปล่าและความสิ้นเปลืองโดยไร้ประโยชน์

5.4 ส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของและสัมพันธภาพจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับนักเรียน

จากรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นสามารถอธิบายได้ดังภาพประกอบ 10

ทฤษฎีห้าเหลี่ยมของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับการเรียนรู้

Pentagon Theory of SBM for Learning



ภาพประกอบ 10 การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้

ตามแนวคิดทฤษฎีห้าเหลี่ยมของ ยิน ชอง เซ็ง

ที่มา : Yin Cheong Cheng, 2003 : 3-5

เกรนดา โฮล์ตสวอร์ธ (Glenda Holdsworth, 2003 : 10-14) ได้สรุปบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนให้ประสบความสำเร็จไว้ 6 องค์ประกอบ ดังนี้

1. การจัดการการเปลี่ยนแปลง (Dealing with Change) ได้แก่ การมองเห็นโอกาส (Window of Opportunity) การให้กำลังใจ (Comfort) และการปรับปรุงงานที่ผ่านมา (Grieving of past) ของผู้บริหารสถานศึกษา

2. ทักษะ (Skills) ได้แก่ ทักษะภาวะผู้นำ (Leadership) ในการประสานกับทีมงาน นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ทักษะการบริหารจัดการ (Management) ทั้งด้านงบประมาณ (Finance) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities) และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)

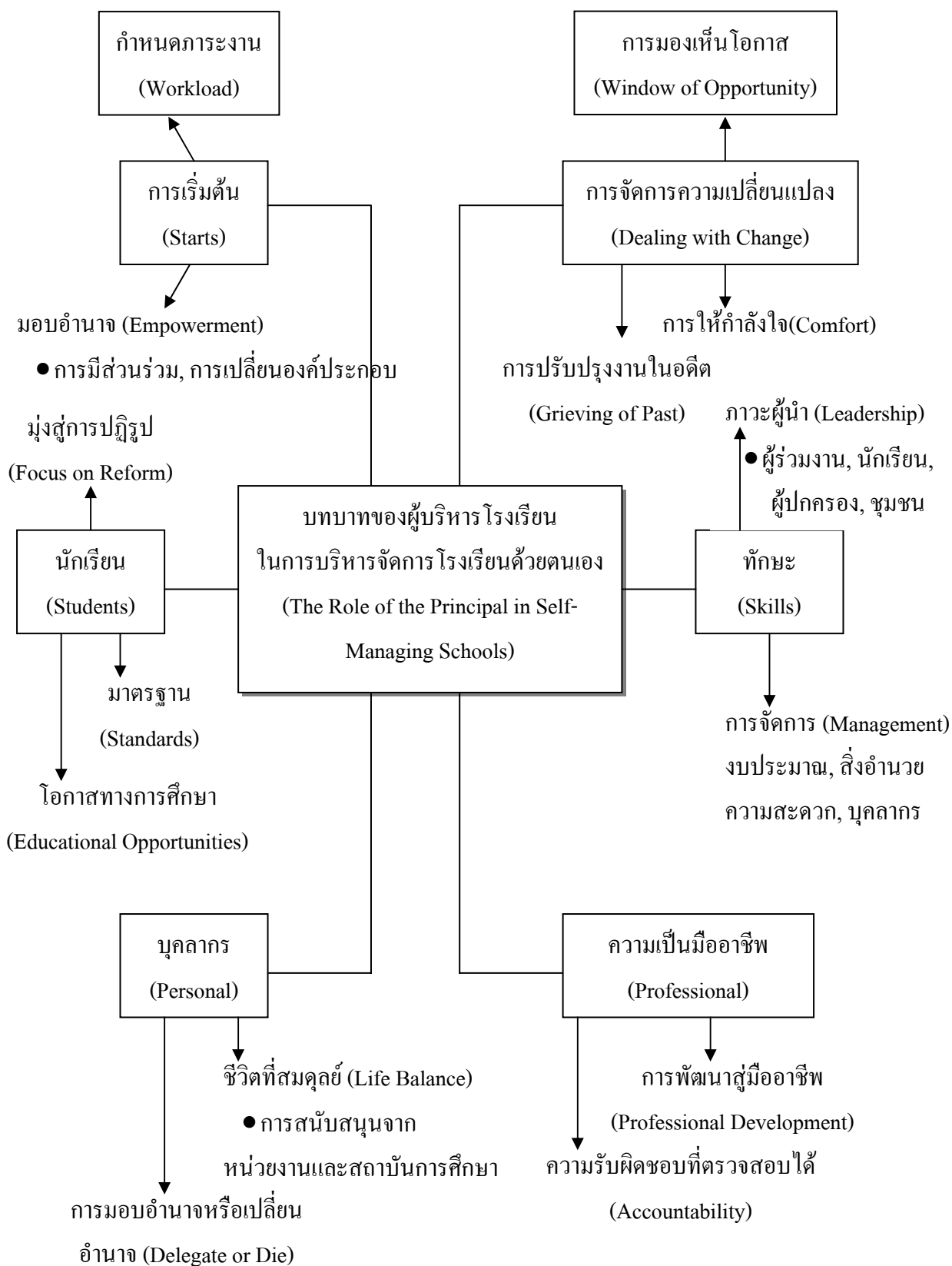
3. ความเป็นมืออาชีพ (Professional) ได้แก่ การพัฒนาสู่ความเป็นมืออาชีพของบุคลากร (Professional Development) และการสร้างความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability)

4. การเริ่มต้นดำเนินงาน (Start) จะต้องมีการกำหนดภาระงาน (Workload) และการมอบอำนาจ (Empowerment) ให้กับผู้เกี่ยวข้องและการดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบต่าง ๆ

5. นักเรียน (Students) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานผู้เรียน (Standards) มุ่งเน้นการปฏิรูปการเรียนรู้ (Focus on Reform) และสนับสนุนส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา (Educational Opportunities)

6. ด้านบุคลากร (Personal) ผู้บริหารจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้มีชีวิตที่สมดุลย์โดยได้รับการสนับสนุนจากสถาบันทางการศึกษา รวมทั้งมีการมอบอำนาจให้ผู้ร่วมงานในองค์กรหรือการเปลี่ยนแปลงอำนาจ

จากบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารจัดการโรงเรียนด้วยตนเองสามารถอธิบายได้โดยแผนที่ความคิด (Mind Map) ดังภาพประกอบ 11



ภาพประกอบ 11 แผนที่ความคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารจัดการด้วยตนเอง

ที่มา : Glenda Holdsworth, 2003 : 10-14

สำหรับหน่วยงานทางการศึกษาและนักวิชาการทางการศึกษาของไทย ได้กล่าวถึงแนวคิดการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้หลายประการ ซึ่งมีความใกล้เคียงสอดคล้องกัน ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและคณะ (Office of the National Education Commission et al, 2003 : 133) ได้กล่าวถึงการดำเนินการจัดการศึกษาในประเทศไทย พุทธศักราช 2545 และพุทธศักราช 2546 (Education in Thailand 2002/2003) ในประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารการศึกษาและระบบการจัดการศึกษาไว้ 4 ประการ คือ

1. จัดกิจกรรมในการพัฒนาความตระหนักของบุคคลในชุมชนให้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบการดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
2. กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสำหรับเตรียมการในการมีความอิสระอย่างแท้จริงของสถานศึกษา
3. ระเบียบและหลักการซึ่งเกี่ยวกับการบริหารตามกฎหมาย มีความจำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและระบบการจัดการการศึกษาซึ่งควรมีการจัดหลักสูตรอบรมอย่างทันเหตุการณ์
4. ควรมีการจัดกลไกสิ่งอำนวยความสะดวกในการบริหารและจัดการการศึกษาทุกระดับ

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 17-19) ได้กล่าวถึงกลยุทธ์สำคัญสำหรับการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งอยู่ที่การมุ่งเน้นให้มีการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ การประชาสัมพันธ์และการทำความเข้าใจเรื่องรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เป็นที่รับรู้และเข้าใจกันให้ทั่วถึงในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจนและเหมาะสมให้มีการกำหนดมาตรฐานงานของคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างชัดเจน
3. การสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา จะต้องให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและผู้ที่สามารถเสียสละเพื่องานของสถานศึกษาและเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ อย่างแท้จริง

4. ต้องจัดการฝึกอบรม สัมมนาผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ให้ได้พัฒนาทักษะและปรับบทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาตามแนวการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ชัดเจน

5. ส่งเสริมให้ครูอาจารย์ ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

6. จัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อประสานความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

7. สนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและให้สามารถรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนของตนเองแบบเบ็ดเสร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เลขา ปิยะอัจฉริยะ (Leaka Piya-Ajariya, 2003 : 5-6) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการจัดการสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยมุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญและการเรียนรู้ที่มีความสุข ซึ่งประกอบด้วยวิธีการดำเนินการดังนี้

1. กระจายอำนาจให้โรงเรียนสำหรับการจัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยผู้เรียนมีความสุข

2. การสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transform Leadership) ให้เกิดแก่ผู้บริหารสถานศึกษา ครู คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้ปกครองในการสร้างทีมงานและทีมจัดการเรียนรู้ให้เกิดประสิทธิผล

3. ส่งเสริมให้โรงเรียนบริหารจัดการตนเอง โดยการร่วมมือของบุคลากรในโรงเรียนและชุมชน สำหรับการกำหนดวิสัยทัศน์และแนวทางการบริหารจัดการ

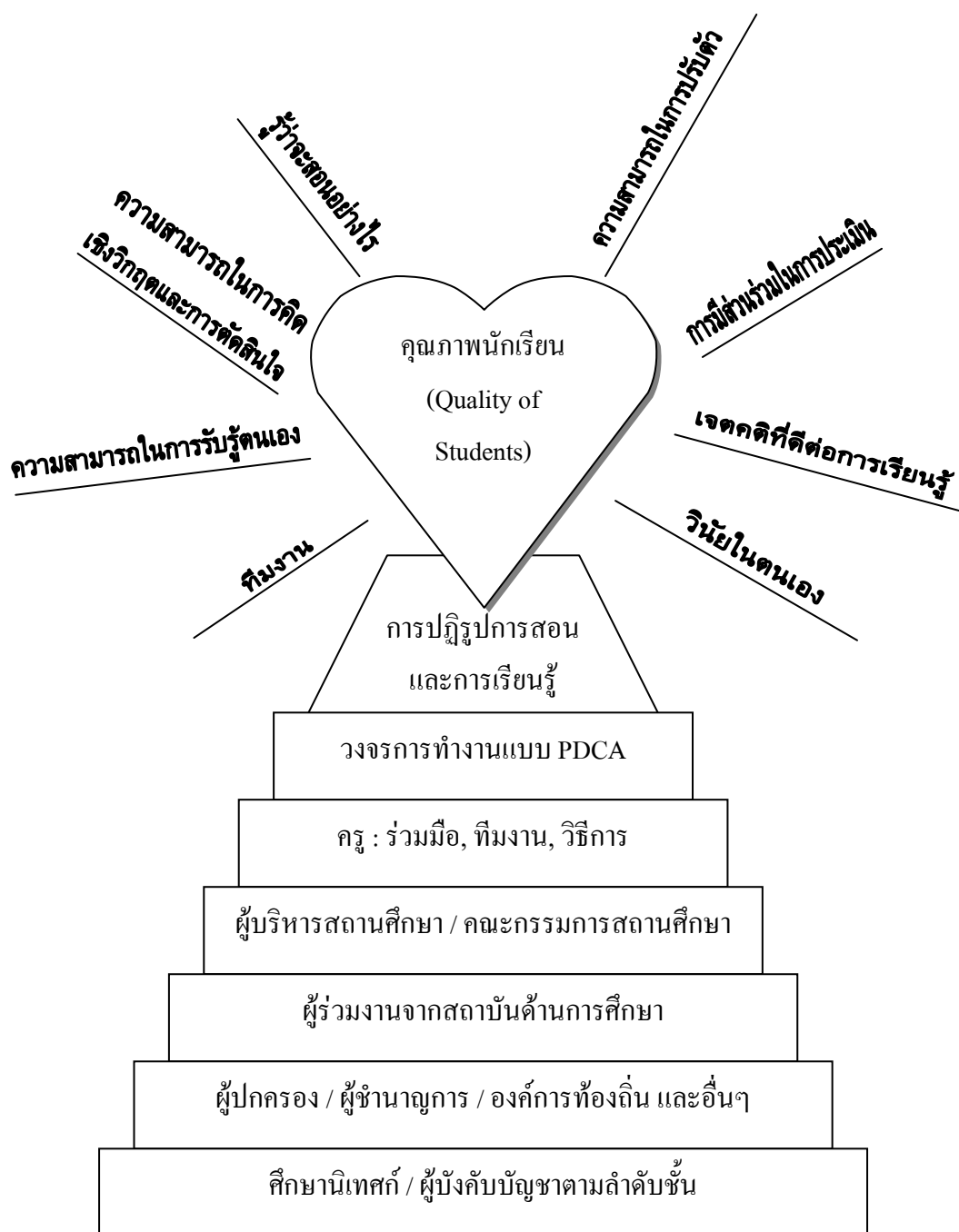
4. ปรับปรุงการบริหารจัดการโรงเรียนให้มีความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้และมีประสิทธิผลโดยการใช้วงจรแห่งการเปลี่ยนแปลง PDCA คือ การวางแผน (Planning) การดำเนินการ (Doing) การติดตามการตรวจสอบ (Checking) และการปรับปรุงแก้ไข (Acting)

5. สร้างโอกาสสำหรับผู้ปกครองให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของโรงเรียน กิจกรรมและวิธีดำเนินการ

6. พัฒนาระบบการจัดการสารสนเทศเกี่ยวกับผู้เรียน ให้มีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน

7. ให้โรงเรียนมีอิสระในการประเมินตนเองและแก้ปัญหาของตนเอง โดยตระหนักถึงผู้เรียนเป็นสำคัญ

จากแนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญดังกล่าว สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังภาพประกอบ 1 2



ภาพประกอบ 12 การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้ โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ

ที่มา : Laeka Piya-Ajariya, 2003 : 5-6

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544 : 29-32) ได้กล่าวถึงแนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ที่นำมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่โรงเรียน ซึ่งโรงเรียนจะต้องกำหนดเป้าหมายความสำเร็จของตนเอง คือ การประกันคุณภาพการศึกษา โดยโรงเรียนจะต้องดำเนินการกิจดังนี้

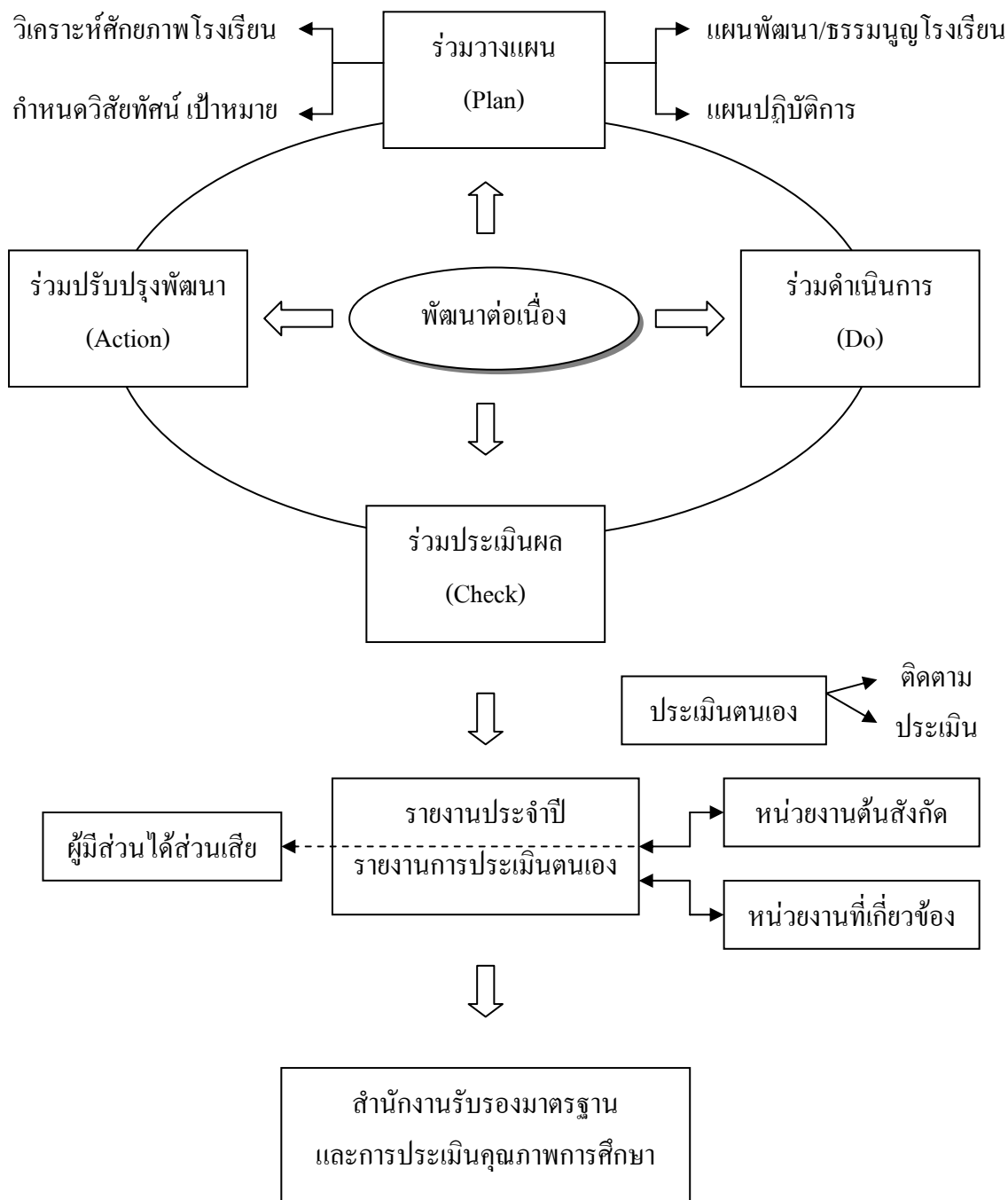
1. กำหนดเป้าหมายและแผนการดำเนินงานของโรงเรียนด้วยตนเอง
2. กำหนดวิธีการดำเนินงานด้วยตนเอง
3. กำหนดหลักการรวมและเกณฑ์ในการระดมทรัพยากรด้วยตนเอง
4. บริหารงบประมาณและทรัพยากรของตนด้วยตนเอง
5. กำหนดวิธีการประเมินตนเอง

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น โรงเรียนจะต้องดำเนินการโดยยึดหลักการ เป้าหมายและมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติและของหน่วยงานต้นสังกัดในการนำโรงเรียนสู่การปฏิบัติ โดยจัดระบบบริหารด้วยตนเอง (Self-Managing) อย่างมีระบบและประสิทธิภาพ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการโดยให้เป็นไปตามความต้องการและความคาดหวัง ของสังคม

กรมสามัญศึกษา (2545 : 22-34) ได้เสนอแนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งโรงเรียนสามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละโรงเรียน ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนดังนี้

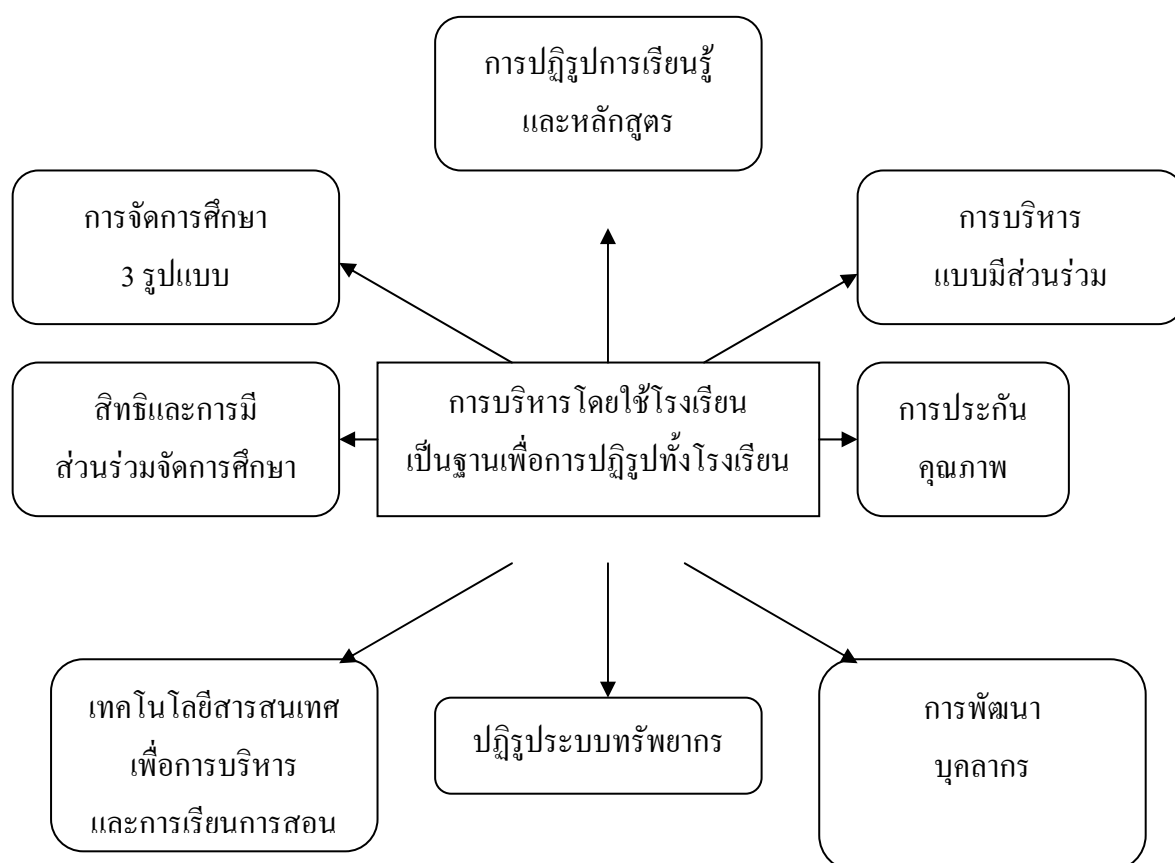
1. วิเคราะห์ศักยภาพของโรงเรียน
2. กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย
3. กำหนดกลยุทธ์ วางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ
4. ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ
5. ประเมินตนเอง โดยการประเมินภายใน
6. รายงานประจำปี รายงานการประเมินตนเอง

จากขั้นตอนดังกล่าว สามารถเขียนรายละเอียดได้ ดังภาพประกอบ 13



ภาพประกอบ 13 การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวคิดของกรมสามัญศึกษา
ที่มา : กรมสามัญศึกษา, 2545 : 22-34

รุ่ง แก้วแดง (2546 : 66-67) ได้กล่าวถึงแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการปฏิรูปทั้งโรงเรียนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยนั้น สถานศึกษาจะต้องมีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาตามภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งได้แก่ การดูแลสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้เรียน การจัดการศึกษา 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย การปฏิรูปการเรียนรู้และหลักสูตร การบริหารโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน การประกันคุณภาพ การพัฒนาบุคลากร การปฏิรูประบบทรัพยากร การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารและการจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้จะต้องมีการกระจายอำนาจตัดสินใจให้สถานศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากที่สุด รวมทั้งสอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนอย่างแท้จริง ซึ่งแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าว สามารถอธิบายได้ดังภาพประกอบ 14



ภาพประกอบ 14 แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการปฏิรูปทั้งโรงเรียน

ที่มา : รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 66-67

จากแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีความสอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษาของไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 คือ จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษา ให้โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้น มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหาร ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยตรง ทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง ให้สามารถรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนด้วยตนเองแบบเบ็ดเสร็จตามภารกิจของโรงเรียนทั้งในด้านวิชาการและหลักสูตร การเงินการงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป

7. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นเรื่องที่มีความยากลำบากพอสมควร เนื่องจากประสบการณ์การดำเนินการกระจายอำนาจและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของหลายประเทศประสบปัญหาและอุปสรรคมากมายหลายประการ จนกระทั่งอาจทำให้ไม่ประสบความสำเร็จก็ได้ แต่ถ้าดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะเหล่านั้นได้ ก็จะสามารถพัฒนาไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่ถูกต้องและสมบูรณ์ต่อไป

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศไทย พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคสำคัญอยู่ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 194-198)

1. ความรู้ความเข้าใจและความเสียสละของคณะกรรมการสถานศึกษา

จากการศึกษาวิจัยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน พบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ กรรมการส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา โดยเข้าใจว่าการศึกษาเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของครูเพียงฝ่ายเดียว นอกจากนั้น คณะกรรมการส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าไม่มีเวลาเข้ามาช่วยดูแลในเรื่องการกำหนดนโยบาย ด้านการศึกษา ทำให้การดำเนินงานในช่วงแรกของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงประสบปัญหาค่อนข้างมาก

2. ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับผู้บริหาร

ผู้บริหารสถานศึกษา ถือว่าเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในระบบบริหารการศึกษาแต่ผู้บริหารการศึกษาของไทยส่วนหนึ่งยังไม่ได้พัฒนาตนเองสู่ผู้บริหารมืออาชีพเนื่องจากขาดคุณวุฒิทางการศึกษา ขาดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนา ส่งผลให้การทำงานในลักษณะเครือข่ายการวางแผน

การประสานงาน ความสามารถในการบริหารจัดการและการประเมินผลงานไม่ชัดเจน จึงเป็น ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการบริหารโรงเรียนในยุคปฏิรูป

3. ความรู้และความเข้าใจของครู

การปฏิรูปการเรียนรู้ ทำให้ครูต้องทำหน้าที่มากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารแบบ มีส่วนร่วม ทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารและการมีส่วนร่วมในการทำงานกับคณะกรรมการฝ่าย ต่าง ๆ ทำให้ครูมีความรู้สึกที่ว่าตนเองต้องทำงานหนักมากขึ้น ต้องเสียสละและใช้เวลามากยิ่งขึ้น จึงเกิดการท้อแท้และลดความมุ่งมั่นด้านการเรียนการสอนลง

4. ความไม่เข้าใจของกลุ่มอำนาจเดิม

หน่วยเหนือของสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานระดับจังหวัดหรือระดับอำเภอ ที่มีอยู่เดิม มักจะไม่เข้าใจและยังคุ้นเคยอยู่กับอำนาจการบริหารแบบเดิมที่ถือว่าสถานศึกษาเป็น หน่วยงานที่ขึ้นตรงกับตนเอง เมื่อเปลี่ยนบทบาทจากการที่ต้องบริหารเป็นการกำกับสนับสนุนและ ส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องอำนาจ บทบาทหน้าที่และวิธีการดำเนินงานจะเกิดปัญหามาก ในการกระจายอำนาจการบริหารให้สถานศึกษา

5. อุปสรรคในระบบการบริหารงานบุคคล

การบริหารบุคคลของไทยรูปแบบเดิม เป็นการรวมอำนาจการบริหารเกือบทุก ประเด็น แต่เมื่ออำนาจถูกโอนไปเป็นอำนาจของสถานศึกษา จำเป็นต้องมีการทำความเข้าใจให้ เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับ การวางแผนอัตรากำลัง การพัฒนาบุคลากร การคัดเลือก เพื่อการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ และการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

6. อุปสรรคด้านงบประมาณ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะประสบความสำเร็จได้นั้น โรงเรียนจะต้องมี อำนาจในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ ซึ่งในอดีตไม่ได้กระจายอำนาจการบริหาร งบประมาณสู่สถานศึกษามากนัก แต่ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้รัฐจัดงบประมาณให้ สถานศึกษาในรูปของเงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) ตามค่าใช้จ่ายรายหัวของผู้เรียน จึงเป็น การกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้กับสถานศึกษา โดยเร็ว

นอกจากปัญหาและอุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งกล่าวมา ข้างต้นแล้ว อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 53-54) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งปรากฏจากการศึกษาของ โวลสเตตเตอร์ (Wohlstetter, 1995) ที่ศึกษาถึงสาเหตุของอุปสรรคในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ พบว่า

1. มีการใช้แต่เพียงรูปแบบไม่ใช่กระบวนการ

โดยธรรมชาติของรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในโรงเรียน ต้องใช้รูปแบบการบริหารหลาย ๆ รูปแบบ เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน แต่ในหลาย ๆ โรงเรียนนั้นขาดความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการบริหารกับการพัฒนาหลักสูตรและการสอน รวมทั้งการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน

2. ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลัก

ผู้บริหารบางคนมักใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจโดยเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์องค์กรด้วยตนเอง ไม่ใช้การมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างครูและผู้บริหาร จนบางครั้งคณะครูขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในโรงเรียน ส่งผลให้เกิดการปฏิเสธของผู้บริหาร

3. อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาดหรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการโรงเรียน

การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มักกระทำเฉพาะในระดับคณะกรรมการโรงเรียนเพียงคณะเดียว ไม่มีการมอบอำนาจไปยังคณะอนุกรรมการ ทำให้คณะครูและเจ้าหน้าที่ขาดความรู้สึกมีส่วนร่วม งานจึงมักติดขัดหรือล่าช้าอยู่ในคณะกรรมการโรงเรียน

4. กระบวนการทำงานไม่เปลี่ยนแปลง

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีกระบวนการที่ละเอียดซับซ้อน ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกคนในองค์กร แต่บางโรงเรียนไม่ได้ปรับการทำงานของครูให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ขาดการพัฒนาครูและบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ การสร้างความตระหนักและการพัฒนาตนเองสู่มีอาชีพ สำหรับการพัฒนาตนเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

จากปัญหาและอุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ปัญหาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น มีอยู่ 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างการกระจายอำนาจของรัฐ ที่ยังไม่มี การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงและยังไม่มีกฎหมายหรือกฎกระทรวง ออกมารองรับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปยังสถานศึกษา เช่น การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

2. ปัญหาที่เกิดจากผู้บริหารสถานศึกษาและครู เนื่องจากผู้บริหารและครูส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจแนวดำเนินการในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษา มีความสำคัญที่สุดที่จะทำให้การบริหารตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประสบความสำเร็จ โดยผู้บริหารจะต้องมีภาวะผู้นำ ปรับปรุงและพัฒนาตนเองสู่ความเป็นมืออาชีพ สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ปัญหาที่เกิดจากคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนซึ่งยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา อีกทั้งยังไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการบริหารตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

8. มาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียน

8.1 มาตรฐานด้านการกระจายอำนาจ

มาตรฐานที่ 1 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านวิชาการ เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาที่ทันสมัยสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและสังคม
2. สถานศึกษามีการบริหารหลักสูตรอย่างเป็นระบบ ครบวงจร และต่อเนื่อง
3. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลาย ยืดหยุ่น เหมาะสม กับธรรมชาติและความต้องการของผู้เรียน
4. สถานศึกษามีระบบอำนวยการ กำกับ ติดตาม และนิเทศงานวิชาการเพื่อการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
5. สถานศึกษามีการจัดหาและใช้สื่อและเทคโนโลยีในการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ
6. สถานศึกษามีฐานข้อมูล และใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งภายใน และภายนอกสถานศึกษาเพื่อการเรียนการสอน
7. สถานศึกษามีวิธีการประเมินผลการเรียนรู้ที่หลากหลายสอดคล้อง และเหมาะสมกับสาระการเรียนรู้ และกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน

มาตรฐานที่ 2 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาสามารถเสนอขออัตรากำลังและมาตรฐานตำแหน่งของครู และบุคลากรที่ตรงกับความต้องการได้
2. สถานศึกษามีส่วนร่วมในการสรรหาและคัดเลือกครู และบุคลากรตามความต้องการ
3. สถานศึกษามีการพัฒนาครูและบุคลากรให้เป็นมืออาชีพในการปฏิบัติการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
4. สถานศึกษามีการพิจารณาให้ประโยชน์ตอบแทนและดำเนินการทางวินัยแก่ครูและบุคลากรอย่างเป็นธรรม

5. สถานศึกษามีการระดมและสร้างเครือข่ายทรัพยากรบุคคลและองค์กรในชุมชน เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการ

มาตรฐานที่ 3 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน และสนับสนุนการปฏิรูปการเรียนรู้
2. สถานศึกษามีการระดมทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่าง ๆ และมีการออกระเบียบการใช้จ่ายเงินรายได้ เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
3. สถานศึกษาสามารถบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเหมาะสม รวดเร็ว ทันเวลา และเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน
4. สถานศึกษามีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ สินทรัพย์ และรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. สถานศึกษามีการรายงานการใช้จ่ายเงินต่อต้นสังกัดอย่างสม่ำเสมอ ถูกต้อง และทันเวลา

มาตรฐานที่ 4 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารทั่วไป เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบการบริหารงานธุรการ การพัสดุ งานอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ท้องถิ่นที่คล่องตัว และสนับสนุนการปฏิรูปการเรียนรู้
2. สถานศึกษามีมาตรการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสในการบริหารจัดการงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ งานอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง
3. สถานศึกษามีแผนพัฒนาสถานศึกษาที่สมบูรณ์ และมีการปฏิบัติตามแผนอย่างครบวงจรภายในเวลาที่กำหนด

8.2 มาตรฐานด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม

มาตรฐานที่ 5 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม โดยองค์คณะบุคคลและเครือข่าย

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาจัดให้มีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการสถานศึกษาอย่างโปร่งใส
2. คณะกรรมการสถานศึกษามีความเข้าใจในเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน ตรงกันและมีความสามัคคีในการทำงานร่วมกัน
3. คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และวางแผนกับสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ
4. คณะกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานมีการจัดวาระการประชุมที่มุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาและเน้นประโยชน์ผู้เรียนเป็นสำคัญ
5. สถานศึกษามีการนำมติและความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน และเครือข่ายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง
6. สถานศึกษามีระบบการบริหารแบบเครือข่าย ทั้งบุคคล และองค์กรที่หลากหลาย

มาตรฐานที่ 6 สถานศึกษาเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและจัดการศึกษา

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน
2. ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจกรรมที่ทางโรงเรียนจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

8.3 มาตรฐานด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

มาตรฐานที่ 7 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบการบริหารทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ที่มุ่งเน้นสิทธิประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนเป็นสำคัญ
 2. สถานศึกษามีระบบการบริหารภายในที่เน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และประสิทธิภาพในการบริหาร
 3. สถานศึกษามีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม และเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้
- มาตรฐานที่ 8 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาที่ยึดหลัก ธรรมมาภิบาล เพื่อมุ่งผลประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. ผู้บริหาร และกรรมการสถานศึกษาปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณ เป็นแบบอย่างที่ดี เป็นที่ยอมรับของผู้เรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน

2. สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาภายในที่ยึดหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส และตรวจสอบได้

3. สถานศึกษามีความสามารถในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า

มาตรฐานที่ 9 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาที่พร้อมรับ
การตรวจสอบคุณภาพและประสิทธิภาพ
ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบการประกันคุณภาพภายในที่พร้อมรับการประเมิน
ภายนอก และการตรวจสอบจากชุมชน

2. สถานศึกษามีระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารที่มีฐานข้อมูลในการบริหารทั้ง
ด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไปที่มีประสิทธิภาพ

(สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549 : 52 – 57)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยภายในประเทศ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2547 : 1-10) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจ
การบริหารและการจัดการศึกษา โดยได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา
ในส่วนกลาง อำนาจในการบริหาร การกระจายอำนาจในการบริหารคน การกระจายอำนาจ
ในการบริหารเงินและการกระจายอำนาจการบริหารวัสดุ อุปกรณ์ พบว่า

1. การกระจายอำนาจในการบริหาร อาจได้มาโดย อำนาจกฎหมาย การแบ่ง
อำนาจซึ่งระบุไว้ในกฎหมายและการมอบอำนาจ แต่การมอบอำนาจมีข้อจำกัดอยู่ที่ว่า อำนาจที่
รับมอบ จะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ จึงทำให้การกระจายอำนาจ ใน
การบริหารสู่ท้องถิ่นหรือสถานศึกษาจะกระทำได้ในขอบเขตจำกัด เว้นแต่หน่วยงานที่มี
พระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง

2. การกระจายอำนาจในการบริหารคน ทั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู
นั้น อาจทำได้โดยการแบ่งอำนาจให้โดยระบุในกฎหมายและกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ
แต่การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ขอบเขตและปริมาณของ
อำนาจที่มอบให้ การเรียกคืนอำนาจที่มอบให้ เจตจำนงในการมอบอำนาจ อำนาจที่ได้รับมอบมา

จะมอบต่อได้หรือไม่ ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารคน ซึ่งเป็นข้าราชการ ครูไปสู่ภูมิภาคนั้นเป็นไปด้วยความลำบาก แต่หากกรมใดมีพระราชบัญญัติของตนเอง การกระจายอำนาจในการบริหารคนไปสู่ท้องถิ่นย่อมกระทำได้โดยไม่ยากนัก

3. การกระจายอำนาจในการบริหารเงิน กระทำใน 2 ลักษณะ คือ การแบ่งอำนาจเป็นอำนาจหน้าที่ที่แบ่งให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการระดับจังหวัด อำนาจในการบริหารเหล่านั้น ระเบียบหรือพระราชบัญญัติระบุว่าอำนาจอะไรเป็นอำนาจของใคร และการมอบอำนาจ โดยมากแล้วการมอบอำนาจนั้นเป็นการมอบตามสายบังคับบัญชา หรือมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้จะมีพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบอำนาจให้คณะกรรมการการประถมศึกษา ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจนั้น สามารถมอบลงไปได้ถึงบางระดับชั้นของจังหวัดเท่านั้น อาจมอบถึงระดับสถานศึกษาไม่ได้และอำนาจบางอย่างที่ได้รับมอบนั้นไม่สามารถมอบต่อไปได้ ข้อจำกัดที่สำคัญ อีกอย่างหนึ่งคือ ลักษณะและขอบเขตของอำนาจที่มอบให้ และอำนาจที่มอบนั้นจะมอบให้มากน้อยเพียงใด มอบแล้วเรียกคืนหรือไม่

4. การกระจายอำนาจการบริหารวัสดุ อุปกรณ์ สามารถมอบอำนาจไปถึงท้องถิ่นและสถานศึกษาได้

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 24-27) ได้ทำวิจัยเรื่อง “การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบไปด้วย 4 รูปแบบใหญ่ด้วยกัน คือ

1. รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control SBM) แนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดในระยะแรก ๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ดังนั้น คณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักจะมีบทบาทสำคัญที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง

2. รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) การบริหารตามแนวคิดนี้ ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) จุดประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครองและเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือหลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของ

ผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional/Community Control SBM) แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้ มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญ ในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะเดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของ ผู้แทนครูและผู้แทนผู้ปกครอง/ชุมชน จะมีเท่า ๆ กันในคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

ดิเรก วรรณเศียร(2546 : 13-15) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบด้วยกัน คือ

1. องค์ประกอบเบื้องต้น (Introduction) ได้แก่ วัตถุประสงค์ของรูปแบบคุณลักษณะโรงเรียนซึ่งบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เงื่อนไขของรูปแบบและวิธีการใช้รูปแบบ

2. องค์ประกอบด้านการวางแผน (Planning) ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ การจัดทำโครงสร้างงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปี

3. องค์ประกอบด้านการจัดองค์การ (Organizing) ได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์กร และแผนภูมิการบริหารจัดการเป้าหมายของโรงเรียน การจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา การกำหนดภารกิจของโรงเรียนเกี่ยวกับงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป

4. องค์ประกอบด้านการนำ (Leading) ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การบริหารโดยองค์คณะบุคคล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการจัดการความขัดแย้ง

5. องค์ประกอบด้านการควบคุม (Controlling) ได้แก่ การประกันคุณภาพและการจัดระบบการควบคุมภายใน

6. องค์ประกอบเกี่ยวกับการจัดระบบการจัดการสารสนเทศทางการศึกษา (Educational Management Information System : EMIS)

สงบ ลักษณะ (2546 : 55-56) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ตัวชี้วัดสำคัญของความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัย พบว่า ตัวชี้วัดสมรรถภาพความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย

1. ความสัมพันธ์ของข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มของชุมชน ปัญหา ความคาดหวังของผลการเรียนรู้ ทรัพยากรเกี่ยวกับอาชีพ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. ความสัมพันธ์ของข้อมูลเกี่ยวกับจุดอ่อน จุดแข็งของโรงเรียนและผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน
3. ภาวะผู้นำ ความร่วมมือ วิธีการประชาธิปไตยโดยการนำความเห็นจากผู้ร่วมงาน พ่อแม่ ชุมชน เพื่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของโรงเรียน
4. ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสถานศึกษาตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติ การตรวจสอบและการปฏิบัติ
5. จำนวนของทีมงานที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามแผนยุทธศาสตร์ของโรงเรียน
6. หลักฐานและวิธีการใช้ผลการประเมินเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวางแผนและการจัดการในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลลัพธ์และผลผลิตที่คาดหวังของโรงเรียน
7. มาตรฐานคุณภาพของผลความก้าวหน้าและปัจจัยนำเข้าที่สามารถวัดได้ชัดเจนโดยการควบคุมและการประเมิน รวมทั้งการจัดทำรายงานผลต่อสาธารณะและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
8. หลักฐานการใช้งบประมาณของโรงเรียน โดยได้รับความร่วมมือจากแหล่งทุนภายนอกและทรัพยากรสำหรับทำให้ประสิทธิภาพการทำงานมีมากขึ้น รวมทั้งมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้
9. หลักฐานเกี่ยวกับคุณภาพของหลักสูตรสถานศึกษา เพื่อให้ได้มาตรฐานการศึกษา การรวบรวมปัจจัยสำคัญของชุมชน และการจัดทรัพยากรเพื่อการเรียนรู้
10. เพิ่มความสามารถของครูในการสร้างสรรค์วิธีการสอนที่ใช้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง การใช้นวัตกรรมอย่างหลากหลายในกระบวนการเรียนรู้ การตอบสนองความแตกต่างระหว่างบุคคล และการใช้วิธีการประเมินผลที่เหมาะสมกับการปรับปรุงมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียน

สุรศักดิ์ หนูพันธ์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพร้อม ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกระบี่ ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนมีความพร้อมระดับมากในด้านแผนงานวิชาการ ด้านการจัดทำงบประมาณ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานทะเบียนและรายงาน โรงเรียนมีความความพร้อมพอสมควรในด้านการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลด้านบุคลากร งานธุรการและสารบรรณ ส่วนการเปรียบเทียบความพร้อมตามขนาดโรงเรียนพบว่า ความพร้อมด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรและด้านการบริหารทั่วไป โรงเรียนขนาดใหญ่มีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดกลางมีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก โดยความพร้อมของโรงเรียนทั้ง 3 ขนาดไม่มีความแตกต่างกัน

อมร สวาทัง (2546 : (3) – (4)) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ผลการวิจัยพบว่า

1. การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการบริหารตนเอง ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ ด้านความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้และด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการกระจายอำนาจและด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง

2. ผู้บริหารและครู มีทัศนะต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่แตกต่างกัน

3. ผู้บริหารและครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีทัศนะต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 โดยผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดเล็กแตกต่างจากโรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดใหญ่ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และ .01 ตามลำดับ

4. ปฏิสัมพันธ์ร่วมระหว่างตำแหน่งต่างกับขนาดโรงเรียนต่างกันไม่มีผลต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล

5. ปัญหาการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ส่วนใหญ่ ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่โรงเรียนยังไม่ทั่วถึง ไม่ชัดเจน คณะกรรมการสถานศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องงานวิชาการ หลักสูตรและงานอื่น ๆ ของโรงเรียน โรงเรียนขาดอิสระในการสรรหาบุคลากรและการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง บุคลากรยังไม่เข้าใจการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบและมีการพัฒนาแบบแยกส่วน คุณภาพการจัดการเรียนการสอนยังไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด ผู้บริหารขาดทักษะในการเป็นผู้นำทางด้านเทคโนโลยี

6. ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ ควรกระจายอำนาจให้แก่โรงเรียนอย่างจริงจัง และพัฒนาความรู้ความสามารถให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนในลักษณะยอดรวม แล้วเปิดโอกาสให้โรงเรียนบริหารตนเองในรูปของคณะกรรมการและควรพัฒนาความรู้ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบและด้านการใช้เทคโนโลยีให้แก่ผู้บริหารและครู ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง

เกษมสุข ศรีชนะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทผู้บริหารสถานศึกษาที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบ SBM ในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานจังหวัดกระบี่ ตามที่ได้ปฏิบัติจริง

ผลการวิจัยพบว่า บทบาทที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ บทบาทด้านการบริหารงานบุคคล รองลงมาได้แก่ บทบาทด้านการบริหารงบประมาณ บทบาทด้านการบริหารงานวิชาการ และการบริหารทั่วไป ตามลำดับ

บทบาทด้านการบริหารงานบุคคล ที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ การบริหารโดยยึดหลักระบบคุณธรรม รองลงมาได้แก่ การสร้างแรงจูงใจในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาเจตคติ จิตสำนึกและพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาและบทบาทที่ปฏิบัติน้อยที่สุดคือการวิเคราะห์ภารกิจและประเมินสภาพความต้องการอัตรากำลังคนกับภารกิจของสถานศึกษา

บทบาทด้านการบริหารงบประมาณ ที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ การจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนพัฒนาการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของครู นักเรียน กรรมการสถานศึกษาและชุมชน รองลงมาได้แก่ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปี มีการบริหารควบคุมอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและบทบาทที่ปฏิบัติน้อยที่สุดคือการจัดทำระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินและระเบียบการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา

บทบาทด้านการบริหารงานวิชาการ ที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ การส่งเสริมให้ครู รู้จักเด็กเป็นรายบุคคล รองลงมาได้แก่ การส่งเสริมให้ครูทุกคนจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ส่งเสริมให้ครูได้พัฒนาดตนเองเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้ให้มีประสิทธิภาพ และบทบาทที่ปฏิบัติน้อยที่สุด คือ การจัดให้มีคณะกรรมการประเมินการใช้สื่อเทคโนโลยีการเรียนการสอนของครู

บทบาทด้านการบริหารงานทั่วไป ที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ การใช้ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถและทักษะในการครองตน ครองคน ครองงาน รองลงมาได้แก่ การจัดบุคลากรปฏิบัติงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถและมีความเป็นธรรม และบทบาทที่ปฏิบัติน้อยที่สุด คือ การมอบอำนาจให้บุคลากรในรูปของทีมงานหรือคณะบุคคล

ปรีชา สุคนธมาน (2546 : 45-46) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประสาทรัฐประชาภิกิจ จังหวัดราชบุรี ปี ค.ศ.2002-2003 ผลการวิจัยได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. โครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนสามารถจัดหาทรัพยากรและความช่วยเหลือจากชุมชนได้อย่างพอเพียง ดังนั้นชุมชนควรได้รับข้อมูลความขาดแคลนและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและน่าจะเกิดขึ้นเพื่อชุมชนจะได้ให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนที่ดียิ่งขึ้น

2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้าน ถึงแม้ว่าบางครั้งอาจจะต้องเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง สำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน ควรผ่านการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และควรจัดหาเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการตัดสินใจให้พร้อม

3. นักเรียนต้องเป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานของโรงเรียน ครูควรจะได้รับรางวัลก็ต่อเมื่อมีผลงานที่เกี่ยวข้องกับเด็กและมีความตั้งใจต่อการปรับปรุงตนเองให้มากขึ้นอย่างเป็นระบบ

4. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการที่สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน รวมทั้งทำให้ครูมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานกับชุมชนและในเวลาเดียวกันชุมชนมีความเชื่อมั่นที่จะทำงานกับโรงเรียนเพื่อเป้าหมายอย่างเดียวกันคือการพัฒนาผู้เรียน

กาญจนา ภาสุรพันธ์ (2546 : 48-49) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดความพร้อมต่อนโยบายการกระจายอำนาจของสถาบันการศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม ที่สร้างจากตัวชี้วัดการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่สัมพันธ์กับนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยแยกเป็นด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและการบริหารทั่วไป กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหาร ผู้ช่วยหัวหน้าภาค หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างาน จำนวน 170 คน จากวิทยาลัยเทคนิคลำปาง วิทยาลัยอาชีวศึกษาลำปาง วิทยาลัยโปลีเทคนิคลำปาง วิทยาลัยชุมชนเกาะคาและวิทยาลัยชุมชนเถิน ผลการวิจัย พบว่า

1. การสร้างสรรค์และการพัฒนาตัวชี้วัดเกี่ยวกับความพร้อมที่จะกระจายอำนาจของสถานศึกษาในสถานศึกษา ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและการบริหารทั่วไป แบ่งเป็นตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

1.1 ตัวชี้วัดด้านวิชาการ มี 5 ตัวชี้วัด คือ การบริหารหลักสูตร การบริหารกระบวนการเรียนรู้ บริหารสื่อวัสดุอุปกรณ์ การบริหารการควบคุมภายในและการประเมินคุณภาพภายใน

1.2 ตัวชี้วัดด้านบุคลากร มี 6 ตัวชี้วัด คือ การคัดเลือกผู้บริหาร ครูและครูพิเศษ บุคลากรและเจ้าหน้าที่ กรรมการสถานศึกษา ที่ปรึกษาสถานศึกษา การบริหารทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

1.3 ตัวชี้วัดด้านงบประมาณ มีตัวชี้วัด 6 ตัว คือ การจัดการงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การบริหารการเงินและบัญชี การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล การพัฒนางบประมาณและการจัดสวัสดิการ

1.4 ตัวชี้วัดการบริหารทั่วไป มีตัวชี้วัด 4 ตัว คือ การบริหารนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ระบบการบริหารจัดการนักเรียน ชุมชน และผู้ปกครอง

2. การศึกษาความคิดเห็นของกรรมการสถานศึกษามีความเห็นว่าสถานศึกษามีความพร้อมในอัตราเฉลี่ยปานกลางในด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และการบริหารทั่วไป

3. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาสถานศึกษาจากการประชุมมีข้อเสนอแนะว่าการขาดความพร้อมของสถานศึกษา ได้แก่ การมีบุคลากรไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ การพัฒนาบุคลากรเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและต้องมีแผนในการพัฒนาบุคลากร

ดร.ณิ จำปาทอง (2546 : 57-58) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศไทย : บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการเก็บข้อมูลในโรงเรียนประถมศึกษาสองโรงเรียน โดยใช้วิธีการ 3 วิธี คือ การสัมภาษณ์ คณะกรรมการสถานศึกษาเชิงลึก การสังเกตการประชุมของคณะกรรมการสถานศึกษา และการวิเคราะห์เอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะของการปฏิบัติงานของโรงเรียนทั้งสองโรงเรียน มีความแตกต่างกันโดยทั้งสองโรงเรียนได้พัฒนาโครงสร้างของการปฏิบัติงานของตนเอง ซึ่งแสดงแผนภูมิหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา แต่หลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน ส่วนข้อสรุปในด้านอื่น ๆ ปรากฏผล ดังนี้

1. ด้านบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

1.1 มีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกและมีความเข้าใจผิดในบทบาท

1.2 การประชุมบ่อยครั้ง เป็นตัวชี้วัดว่ากรรมการมีความเกี่ยวข้องกับโรงเรียนอย่างมากแต่การจัดการประชุมเป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอ

1.3 โรงเรียนมีความเกี่ยวข้องกับชุมชนเมื่อโรงเรียนต้องการความช่วยเหลือ โดยเฉพาะในด้านการขอบริจาค

1.4 สังคมของคณะกรรมการสถานศึกษา กรรมการบางคนมีระดับการศึกษาต่ำ และกังวลว่าไม่สามารถช่วยโรงเรียนได้

1.5 การนับถือและการไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น

2. ด้านความสัมพันธ์ภายในระหว่างสมาชิกและภาวะผู้นำ

ควรจะยอมรับได้ว่าประสิทธิภาพของการปฏิบัติของคณะกรรมการโรงเรียนขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของชุมชนและบุคลากรของโรงเรียนมีอิทธิพลมากสำหรับเรื่องนี้ หลายครั้งที่ความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้องของสมาชิกในชุมชนมีไม่เพียงพอ บุคลากรในโรงเรียนมีอิทธิพลในการจัดการความสัมพันธ์ดังกล่าว

3. ด้านการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรชุมชน ท้องถิ่นและโรงเรียน

พบว่าโรงเรียนและองค์กรท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันน้อย องค์กรท้องถิ่นไม่มีความรู้เกี่ยวกับขอบเขตในที่ทำงานของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันน้อย ผู้นำที่บริหารท้องถิ่นดูเหมือนว่าจะไม่สนใจโรงเรียนและจะสนับสนุนเงินงบประมาณเพียงเล็กน้อยเพื่อการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียน โรงเรียนมีความต้องการที่จะทราบจากท้องถิ่นว่าเขาสามารถนำทรัพยากรของท้องถิ่นมาใช้ได้อย่างไร

4. ด้านนโยบายที่เกี่ยวข้อง

4.1 การหาเอกลักษณ์และทางเลือกของสมาชิกในชุมชน การหาสาเหตุข้อจำกัดในการปฏิบัติ

4.2 ต้องมีความไว้วางใจและเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกทั้งหมดของคณะกรรมการสถานศึกษา มีข้อตกลงในการปฏิบัติ การเชื่อมโยงระหว่างกรรมการสถานศึกษาและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โรงเรียนสร้างความสัมพันธ์ และเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่น

4.3 การเปิดกว้างของโรงเรียนเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับความสัมพันธ์ในท้องถิ่น โรงเรียนควรมีการตัดสินใจ เปิดตัวเองต่อชุมชนและแสดงบทบาทสำคัญในการนำและกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโรงเรียน โดยการนับถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

4.4 ครูพยายามที่จะทำหน้าที่ของตนเอง คณะครูเข้าใจความสำคัญของงานของคณะกรรมการโรงเรียนและไม่ต่อต้านการตั้งคณะกรรมการโรงเรียน หรือการทำงานของคณะกรรมการซึ่งรวมถึงการแนะนำคณะกรรมการให้ทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.5 ประโยชน์จากความสัมพันธ์กับภายนอกและเครือข่ายการทำงานเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ

พรเทพ สุทิน (2546 : 60-61) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทที่คาดหวัง และการปฏิบัติจริงของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการศึกษาความคาดหวังและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 212 คน ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยการใช้แบบสอบถามและการวิเคราะห์งาน ผลการวิจัยพบว่าการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาในแต่ละโรงเรียนมีความแตกต่างกัน ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทที่คาดหวังและการปฏิบัติจริง ดังนี้

1. บทบาทที่คาดหวังของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1 ด้านวิชาการ ประกอบด้วย

1.1.1 กระตุ้น สนับสนุน และแนะนำการมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน โครงการและกิจกรรมเสริมหลักสูตรสำหรับการพัฒนานักเรียนให้เข้มแข็ง

1.1.2 การควบคุม ตักเตือน การตรวจสอบและการประเมินหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน และอื่น ๆ สำหรับพัฒนานักเรียนให้เข้มแข็ง

1.2 ด้านบุคลากร ประกอบด้วย

1.2.1 การกระตุ้น สนับสนุนและแนะนำการบริหารงานบุคคล

1.2.2 การควบคุม ตักเตือนและประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.3 ด้านการเงินงบประมาณ ประกอบด้วย

1.3.1 การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา

1.3.2 การควบคุม การตัดเงินเดือน การตรวจสอบและการประเมิน การบริหารงานงบประมาณและการเงิน

1.4 ด้านการบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

1.4.1 กระตุ้น สนับสนุนและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา การพัฒนาสิ่งก่อสร้างและสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน การสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน กับชุมชน

1.4.2 การควบคุม การตัดเงินเดือน การประเมินและรายงานผลการปฏิบัติงาน

2. การปฏิบัติงานจริงของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.1 ด้านวิชาการ ได้แก่ การเป็นผู้สอนหรือผู้ช่วยเหลือครูสนับสนุน การพัฒนานักเรียนในทุก ๆ ด้าน การสอนขนบธรรมเนียมประเพณีและศิลปวัฒนธรรมของ ถิ่นถิ่น

2.2 ด้านบุคลากร ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีของบุคลากรในโรงเรียน การสนับสนุนการจัดหาผู้เชี่ยวชาญและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.3 ด้านการเงินและงบประมาณ ได้แก่ การสนับสนุน การระดมและ ให้ความร่วมมือในการสรรหาเงิน วัสดุและอุปกรณ์ การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

นอกจากนั้นผลการวิเคราะห์ระบบการทำงานของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน พบว่ามีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

1. ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ โครงสร้าง วัตถุประสงค์ หน้าที่และความรับผิดชอบ วัสดุและอื่น ๆ

2. กระบวนการ ได้แก่ การประชุมคณะกรรมการ การชี้แนะ การร่วมมือ การตัดเงินเดือนและการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

3. ผลผลิต ได้แก่ ผลของการปฏิบัติงานในด้านวิชาการ บุคลากร การเงินและ งบประมาณ และการบริหารทั่วไป

4. ข้อมูลย้อนกลับ ได้แก่ การบันทึกและรายงานการปฏิบัติงาน

บุญปิ่น แสนโผ (2546 : 68) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิบัติที่ยั่งยืนของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับปรับปรุงการเรียนรู้โดยใช้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง จุดประสงค์ การวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบของการใช้โรงเรียนเป็นฐานในการฝึกอบรมครูให้จัดการเรียนการสอน โดยใช้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเพื่อฝึกการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคความร่วมมือ กลุ่มตัวอย่าง เป็นครูระดับประถมศึกษา จำนวน 30 คน ผู้ให้การอบรมเป็นครูต้นแบบ จำนวน 5 คน จาก โรงเรียนในอำเภอบ้านหลวง จังหวัดน่าน จัดการฝึกอบรมระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ.2545 ถึง

เดือนมีนาคม พ.ศ.2546 โดยจัดฝึกอบรมสัปดาห์ละ 4 ครั้ง ตั้งแต่เวลา 15.00 น. – 17.00 น. ผลการวิจัย พบว่า การฝึกอบรมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถตอบสนองความต้องการของครู ครูมีความตระหนักว่าสามารถปรับปรุงเทคนิคการสอนโดยการร่วมแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันครูมีความเชื่อมั่นมากขึ้นและชอบการฝึกอบรมที่ไม่เป็นทางการไม่ต้องทิ้งห้องเรียน และมีเพื่อนมากขึ้น โดยครูมีความเชื่อว่านักเรียนจะมีความสุขเมื่อครูสอนโดยใช้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

นิพนธ์ สุขปรีดี (2546 : 69) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การประยุกต์การกระจายอำนาจทางการศึกษา : เทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่าการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้าสู่ระบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถช่วยงานในด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้ คือ การบริหารในองค์กร การบริหารการเงินและงบประมาณ การบริหารกิจการนักเรียน การวิจัยยุทธศาสตร์และการวางแผนงาน การบริหารอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม การบริหารหลักสูตรและการสอน การบริหารงานบุคคล การบริหารความสัมพันธ์และความสำเร็จของชุมชน เป็นต้น

สำหรับขั้นตอนของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีกระบวนการพัฒนา 9 ขั้นตอน คือ 1. การออกแบบการรายงาน 2. การออกแบบข้อมูล 3. การวิเคราะห์ข้อมูล 4. การออกแบบฐานข้อมูล 5. การออกแบบบุคลากร 6. การออกแบบความปลอดภัย 7. การออกแบบสิ่งแวดล้อมและสิ่งก่อสร้าง 8. การวางแผนการบริหาร 9. การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้าสู่ระบบบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สมุทร ชำนาญ (2546 : 19-22) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารตั้งเป็นฐานในด้าน การกำหนดโครงสร้างองค์การ การบริหารวิชาการ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไป เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา จำนวน 17 คน ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 379 คน และครูผู้สอน 382 คน วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้เทคนิคเดลฟาย ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ประกอบด้วยดังนี้

1. ด้านโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 9 ข้อ ซึ่งข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียนและการกำหนดวัตถุประสงค์ของโรงเรียน

2. ด้านการบริหารวิชาการ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 19 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การอนุมัติการเลื่อนชั้น การพัฒนาการจัดการเรียนการสอนและการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการเรียนการสอน

3. ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 9 โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียน

4. ด้านการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 8 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนดแผนงานและงบประมาณของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน และการอนุมัติ การสั่งซื้อและสั่งจ้างในโรงเรียน

5. ด้านการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 25 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำหนดนโยบายของโรงเรียน และการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

งานวิจัยต่างประเทศ

สตรีบลิง (Stribling อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 120-122) ทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกสาขาบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัยเท็กซัส (Texas A&M University) เมื่อปี 1993 เรื่อง “การริเริ่มเพื่อการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาที่สร้างขึ้นใหม่ของรัฐเท็กซัส : กระบวนการและผลผลิต” การศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงวิธีการนำ การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียนประถมศึกษา Rock Prairie ซึ่งเป็นโรงเรียนใหม่ใน รัฐเท็กซัส โดยผู้วิจัยมุ่งตรวจวิเคราะห์ถึงผลกระทบในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงิน การคัดเลือกบุคลากร ขวัญของครูและการจัดการในเรื่องเกี่ยวกับ อาณาบริเวณของโรงเรียน ผลการตรวจสอบได้พบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งครูและผู้ปกครองจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ในการทำหน้าที่ให้กับโรงเรียน ผู้ปกครองได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการศึกษาในการบริหารโรงเรียนค่อนข้างมากและ มีส่วนช่วยทำให้บุคลากรของโรงเรียนมีความรู้สึกว่าเป็นมืออาชีพมากขึ้น และทีมงานของโรงเรียนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคลากร การเงิน และการปรับปรุงโรงเรียน ซึ่งทำให้โรงเรียนสามารถทำในสิ่งที่ตรงกับความต้องการของนักเรียนได้ดียิ่งขึ้น

วอลส์เต็ตเตอร์ (Wohlstetter อ้างถึงใน หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 1:2545) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานล้มเหลว มีหลายประการ คือ

1. มีการใช้แต่เพียงรูปแบบไม่ใช้กระบวนการ
2. ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลัก
3. อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาด หรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการโรงเรียน
4. กระบวนการทำงานไม่เปลี่ยนแปลง คงดำเนินไปเช่นเดิม

แซนดรา ครอสมบี้ (Sandra Crosby, 2002 : abstract อ้างถึงในอุมร์ สวาหลัง, 2546 : 90) ได้ทำวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของครูที่มีต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ซึ่งเป็นการศึกษาความคิดเห็นจากครูที่สอนในโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐบาล ในเมืองชิคาโก ที่มีประสบการณ์ ในการทำงานตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป ผลการวิจัยพบว่า ทศนคติของครูที่มีต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานส่วนใหญ่มีทัศนคติอยู่ในทางบวก ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนา

จง วาย เฮท ลวน (Joan Y.H.Leung, 2003 : 3-4) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในฮ่องกง : การปรับระบบของการบริหารโรงเรียน จุดเน้นของการวิจัย คือ การตรวจสอบความสามารถของรัฐในการทำให้เกิดความสมดุลย์ตามความต้องการหลาย ๆ อย่างในสังคม ซึ่งจากการสำรวจธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงกลไกระหว่างรัฐและผู้ที่อยู่ในสังคมหลายกลุ่มและความสามารถในการปกครองของรัฐหลังจากการนำการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ พบว่า รัฐบาลได้นำการร่วมมือและปฏิรูปการมีปฏิกริยาร่วมระหว่างคนในสังคม ให้สังคมมีระดับการช่วยเหลือโรงเรียนใน 2 ระดับ คือ องค์กรสนับสนุนโรงเรียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับการใช้โรงเรียนเป็นฐานรวมถึง ครู ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และตัวแทนของชุมชน การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในฮ่องกงทำได้โดยการบริหารจัดการร่วมกันของผู้มีส่วนร่วม

เมื่อพิจารณาจากภาครัฐ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกระบวนการของรัฐซึ่งมีมานานมากกว่า 150 ปี ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ในสังคมเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมา โดยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องเป็นความร่วมมือของทุกฝ่ายในสังคม

เค พุชปานาดาม และอันจาลี คีร์วาทคาร์ (K.Pushpanadham and Anjali Khirwadkar, 2003 : 38-39) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำมืออาชีพสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในบริบทของประเทศอินเดีย วิธีการวิจัยใช้การฝึกรวมผู้บริหารโรงเรียน 3 ชั้นตอน คือ

1. การสร้างความตระหนัก (Awareness) เป็นแนวอภิปรายร่วมกันเกี่ยวกับการจัดการโรงเรียนในปัจจุบันและนโยบายการดำเนินงาน
2. การเพิ่มพูนทักษะ (Enrichment) เป็นการพัฒนาทักษะที่มีความจำเป็นสำหรับการเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการ
3. การสร้างแนวทางที่เหมาะสม (Fine Tuning) เป็นการค้นหาเอกลักษณ์และกลยุทธ์ในการปรับปรุงทักษะของตนเอง

เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย เป็นแบบฝึกด้วยตนเอง (Self-Instructional Materials) ด้านการพัฒนาทักษะ ภาวะผู้นำมืออาชีพสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จำนวน 7 แบบฝึกดังนี้

1. การพัฒนาตนเองสำหรับการบริหารจัดการศึกษา (Self-Development for Educational Management)
2. หลักการบริหารจัดการศึกษา (Principles of Educational Management)
3. การบริหารงานบุคคล (Personnel Management)
4. การบริหารจัดการหลักสูตรและทรัพยากร (Managing the Curriculum and Resources)
5. การบริหารจัดการงบประมาณ (Financial Management)
6. การกำกับติดตามประสิทธิผลของโรงเรียน (Monitoring School Effectiveness)
7. การบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี (The Governance of Schools)

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการโรงเรียนในประเทศอินเดีย มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาภาวะผู้นำมืออาชีพของผู้บริหารโรงเรียน โดยเตรียมการผู้บริหารมืออาชีพ สำหรับการพัฒนาโรงเรียนโดยวิธีการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ประสบความสำเร็จ

ฮู เวนบิน (Hu Wenbin, 2003 : 34-35) นักการศึกษาจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาโรงเรียน : กลไกสำหรับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (School Development Planning (SDP) : A Mechanism for Promoting Development of School and Community) การดำเนินการวิจัย เป็นการสร้างกลไกการพัฒนาในจังหวัดกานซู (Gansu) ของประเทศจีน เพื่อลดอุปสรรคระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและเพิ่มความเข้มแข็งในความเป็นอิสระของโรงเรียนผลการวิจัย พบว่า การสร้างความร่วมมือเกี่ยวกับการดำเนินการวางแผนพัฒนาโรงเรียนส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีแนวคิดในการร่วมมือพัฒนาโรงเรียนเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี ซึ่งสามารถระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโรงเรียน ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีความสำคัญสำหรับการเพิ่มอัตราความร่วมมือของผู้ปกครองในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานทางการศึกษาในท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงให้โรงเรียนมีอิสระมากขึ้น และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด แม้จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐอย่างจำกัดก็ตาม โดยมีการระดมงบประมาณจากชุมชนมาสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษา ทำให้ผู้ปกครองลดภาระค่าใช้จ่ายหลาย ๆ ประการ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนเนื่องจากโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาให้โดยผู้ปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในหลายกิจกรรม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการโดยรัฐ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนในการดำเนินการ เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาโรงเรียนและการพัฒนาของชุมชน รวมทั้งควรสนับสนุนให้องค์กรทางการศึกษาของท้องถิ่น (Local Education Authorities) เปลี่ยนแปลงแนวคิดจากการสั่งการเป็นการสนับสนุนและบริหารโรงเรียน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีเป้าหมายในการพัฒนารูปแบบการดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ซึ่งจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนี้

1. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดหลักการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ เดวิด (David, 1989) ฮอยและมิสเคล (Hoy and Miskel, 1991) มอร์แมน และโวลสเต็ดเตอร์ (Mohrman and Wohlstetter, 1994) เค พุช ปานาดาม และอันจาลี คีร์วาทคาร์ (K.Pushpanadham and Anjali Khirwadkar, 2003) ชอง เจ ลี (Chong – jae Lee, 2003) ยิน ชอง เซ็ง (Yin Cheong Cheng, 2003) อุทัย บุญประเสริฐ (2543, 2545) สมานจิตร สุคนทรพิทย์ (2544) นงลักษณ์ วิรัชชัย (2545) ยุวดี สันสนียรัตน์ (2545) ดิเรก วรรณเตียร (2545) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2546) อีระ รุญเจริญ (2546, 2550) นิพนธ์ เสือก้อน (2547) และคนอื่น ๆ จำนวนมาก สารสำคัญที่นำไปใช้ในการศึกษาสภาพปัจจุบันการบริหารโรงเรียน และการพัฒนารูปแบบ ได้แก่ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม 3) หลักการบริหารจัดการตนเอง 4) หลักการบริหารจัดการที่ดี 5) รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และ 6) ปัจจัยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหารของกุลลิคค์และเออวิคค์ (Gulick and Urwick, 1973) คาสท์และโรเซนซ์ไวซ์ (Kast and Rosengweigh, 1988) คริทเนอร์ (Kreitner, 1998) ดุบริน (Dubrin, 2000) ดิเรก วรรณเตียร (2545) อุมร์ สวาหลัง (2546) ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์และคณะ (2549) และคนอื่น ๆ สารสำคัญที่นำไปใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ 1) การวางแผน 2) การจัดองค์การ 3) การอำนวยการ และ 4) การควบคุม

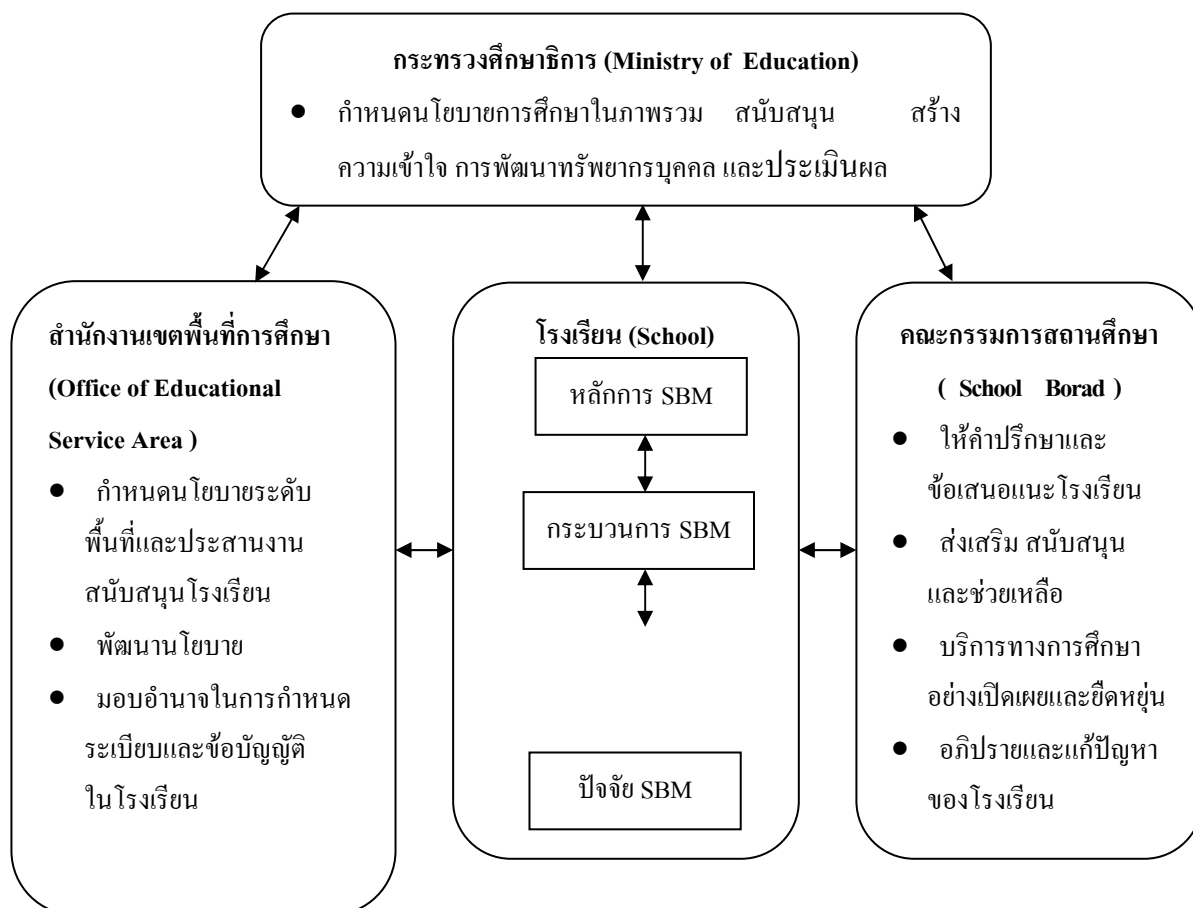
3. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับขอบข่ายการบริหารโรงเรียน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ผู้วิจัยได้ศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทั้ง 2 ฉบับ และแนวทางการบริหารสถานศึกษาของดิเรก วรรณเตียร (2545) กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์ (2546) ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์และคณะ (2549) สารสำคัญที่นำไปใช้ในการพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ ภารกิจการบริหารโรงเรียน 4 ด้าน ได้แก่ 1) การบริหารงานวิชาการ 2) การบริหารงบประมาณ 3) การบริหารงานบุคคล และ 4) การบริหารทั่วไป

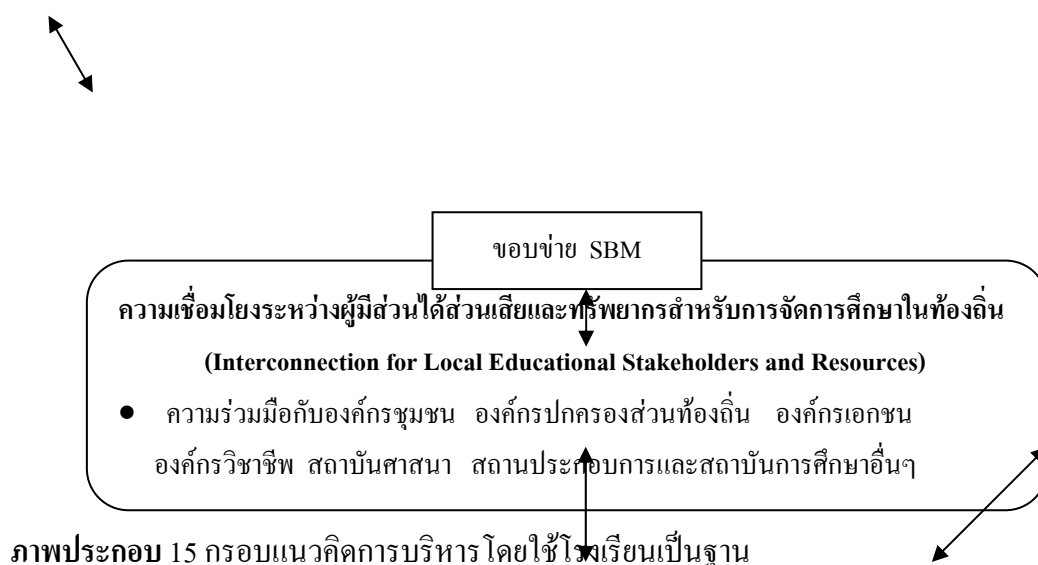
4. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบของคาร์เตอร์ วี กูด (Carter V.Good, 1973) บราวน์และโมเบิร์ก (Brown and Moberg. 1980) บาร์โดและฮาร์ทแมน (bardo and Hartman, 1982) สโตนเนอร์ และวันเคล (Stoner and Wankel, 1986) ลองแมน (Longman, 1987) คีวี (Keeve, 1988) เค พุช ปานาดามและอันจาลี คีร์ วาดคาร์ (K.pushpanadham and Anjali Khirwadkar, 2003) ยินชอง เซ็ง (Yin Cheang Cheng, 2003) ชอง เจ ลี (Chong – jae Lee, 2003) กรมสามัญศึกษา (2545) ดิเรก วรณเศียร (2545) ธีระ รุญเจริญ (2546) อุทัย บุญประเสริฐ (2546) ยุวดี สันสนีย์รัตน์ (2547) ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์และคณะ (2549) และคนอื่น ๆ สารสำคัญที่นำไปใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ กระบวนการพัฒนารูปแบบ ได้แก่ 1) การศึกษาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง 2) การกำหนดหลักการและองค์ประกอบของรูปแบบ 3) การร่างรูปแบบ และ 4) การประเมินรูปแบบ

ผู้วิจัยสรุปความสัมพันธ์ของกรอบแนวคิดการวิจัยดังกล่าวข้างต้นกับการพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังภาพประกอบ 15

กรอบแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

(Framework of School-Based Management)





จากกรอบแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education)

มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการศึกษาในภาพรวม สนับสนุนสร้างความเข้าใจ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล กำกับ ติดตามและประเมินผลหน่วยงานหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้ร่วมกันดำเนินการจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายตามที่กระทรวงกำหนด รวมทั้งการสนับสนุนให้มีความเชื่อมโยงระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทรัพยากรสำหรับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (Office of Educational Service Area)

มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับพื้นที่และประสานงานสนับสนุนโรงเรียน พัฒนานโยบายและมอบอำนาจในการกำหนดระเบียบและข้อบัญญัติในโรงเรียน รวมทั้งการสนับสนุนให้มีความเชื่อมโยงระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทรัพยากรสำหรับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

โรงเรียน (School)

มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ โดยอาศัยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีรายละเอียด 4 ประการ ดังนี้

1. หลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

หลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วย 4 หลักการ คือ

1.1 หลักการกระจายอำนาจ(Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาโดยให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป

1.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation)หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการสถานศึกษาทั้งในด้านการวางแผน(Planning) การจัดองค์การ(Organizing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) เพื่อให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียนและชุมชน

1.3 หลักการบริหารจัดการตนเอง (Self-Management) หมายถึง การบริหารจัดการที่สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบและระบบการบริหารด้วยตนเอง ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลาย ด้วยวิธีการที่ แตกต่างกัน ตามความพร้อมและสถานการณ์ของสถานศึกษา

1.4 หลักการบริหารจัดการที่ดี(Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการสถานศึกษาซึ่งยึดหลักการความสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย (Relevance) กระบวนการบริหารมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) การบริหารทุกชั้นตอนโปร่งใส (Transparency) และมีเหตุผล (Reasoned) รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อที่สามารถตรวจสอบได้ต่อผลการบริหารจัดการ (Accountability)

2. กระบวนการการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ในการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว มีองค์ประกอบเกี่ยวกับกระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ประการ คือ

2.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการของการกำหนดองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) จุดหมาย (Goals) และแผน (Plans) เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.2 การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดระเบียบงานภายในองค์การ โดยมีการจำแนกงาน การจัดกลุ่มงาน การมอบหมายงาน การมอบอำนาจหน้าที่ การจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดขอบเขตการบังคับบัญชา การประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินงานให้เหมาะสมกับทรัพยากรและสถานการณ์ขององค์การ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

2.3 การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การใช้ภาวะผู้นำในการบริหารจัดการ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยอาศัยองค์ประกอบเกี่ยวกับ การจูงใจ การบริหารโดยองค์คณะบุคคล การบริหารแบบมีส่วนร่วมการทำงานเป็นทีม การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและการบริหารจัดการความขัดแย้ง

2.4 การควบคุม (Controlling) หมายถึง การบริหารจัดการโดยใช้ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการควบคุมภายใน

3. ขอบข่ายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มาใช้ในสถานศึกษา ให้เกิดผลในทางปฏิบัตินั้น จะต้องมีการดำเนินการตามขอบข่ายการบริหารงานของสถานศึกษา

4 ประการ คือ

3.1 การบริหารงานวิชาการ (Academic Administration)

3.2 การบริหารงบประมาณ (Budget Administration)

3.3 การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration)

3.4 การบริหารงานทั่วไป (General Administration)

4. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มี ปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังกล่าว 5 ปัจจัยด้วยกัน คือ

4.1 ปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษา

4.1.1 วิสัยทัศน์ (Vision)

4.1.2 ภาวะผู้นำปรีวรรต (Transformational Leadership)

4.1.3 การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Knowledge Based Organization)

4.1.4 การวิจัยในโรงเรียน (Research in School)

4.1.5 ความฉลาดทางอารมณ์ (Emotional Intelligence)

4.2 ปัจจัยด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.2.1 การยอมรับนับถือ (Acceptable)

4.2.2 ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Responsibility)

4.2.3 ความพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction)

4.2.4 ความชัดเจนของเป้าหมายและนโยบาย (Understanding of Goals and Policy)

4.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในคณะกรรมการ (Committees Relationship)

4.3 ปัจจัยด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.3.1 การจัดการเรียนรู้ตามแนวปฏิรูปการศึกษา (Learn to Educational Reform)

4.3.2 การวิจัยในชั้นเรียน (Classroom Research)

4.3.3 ความมุ่งมั่นต่อการเปลี่ยนแปลง (Change Commitment)

4.4 ปัจจัยด้านสภาพของสถานศึกษา

4.4.1 ความชัดเจนของเป้าหมาย นโยบายและแผนงานของสถานศึกษา

4.4.2 ความโปร่งใสในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษา

4.4.3 การมุ่งเน้นงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

4.4.4 การติดต่อสื่อสารและประสานงานของสถานศึกษา

4.4.5 ความพร้อมด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อาคาร สิ่งก่อสร้างและ

สภาพแวดล้อม

4.5 ปัจจัยด้านสภาพของชุมชน

4.5.1 การยอมรับนับถือของชุมชนต่อผู้บริหารสถานศึกษา

4.5.2 การมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ ในชุมชนต่อกิจกรรม

ของสถานศึกษา

4.5.3 การให้ความสำคัญต่อการศึกษาของผู้นำชุมชน

4.5.4 ความพึงพอใจและศรัทธาของชุมชนต่อการจัดการศึกษา

ของสถานศึกษา

4.5.5 ความเหมาะสมของแหล่งเรียนรู้ในชุมชน

คณะกรรมการสถานศึกษา (School Borad)

มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่โรงเรียน ส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือ บริการทางการศึกษาอย่างเปิดเผยและยืดหยุ่น รวมทั้งการอภิปรายและแก้ปัญหาของโรงเรียน

ความเชื่อมโยงระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทรัพยากรสำหรับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น (Interconnection for Local Educational Stakeholders and Resources)

สถานศึกษาจะต้องประสานความร่วมมือกับองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจ และระดมทรัพยากรสำหรับการจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

สรุป

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกรอบแนวคิดการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) เป็นรูปแบบและแนวคิดในการบริหารที่จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา จากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษามีอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารตนเองในลักษณะเชิงเบ็ดเสร็จ มีความคล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจ สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของโรงเรียนทั้งด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปรับปรุงการศึกษา ซึ่งการบริหารตามรูปแบบดังกล่าวนี้มีลักษณะเฉพาะและจะเป็นไปได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยหลักการต่อไปนี้ คือ

1. การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ (Decentralization) สู่วิทยาลัยหรือสถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการโดยตรง
2. การบริหารโดยหลักการมีส่วนร่วม (Participation) จากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake-holders) ได้แก่ ผู้บริหาร ครู พ่อแม่ ผู้ปกครองและชุมชน
3. การบริหารจัดการตนเอง (Self-Management) กล่าวคือ การพัฒนาโรงเรียนของตนเอง และการรับผิดชอบต่อตนเองเป็นสำคัญ
4. การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) มีการบริหารงานที่โปร่งใสด้วยความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ (Accountability) และบริหารจัดการที่ตอบสนองหรือสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนได้มากที่สุด

อย่างไรก็ตามรูปแบบของการบริหารจัดการศึกษาสามารถเปลี่ยนแปลงได้และมีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) ในแต่ละพื้นที่ คือ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การดำเนินการบริหารจัดการศึกษาย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการโรงเรียน ครู ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันดำเนินการจัดการศึกษาให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงรวมทั้งสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด