

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.1 ประวัติความเป็นมาของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.2 ความหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.3 หลักการพื้นฐานของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.3.1 หลักการกระจายอำนาจ
 - 1.3.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม
 - 1.3.3 หลักการบริหารตนเอง
 - 1.3.4 หลักการพัฒนาทั้งระบบ
 - 1.3.5 หลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้
 - 1.3.6 หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน
 - 1.4 รูปแบบของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.5 แนวทางการดำเนินการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.6 กลยุทธ์สู่ความสำเร็จของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ประวัติความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ

การปฏิรูประบบบริหารการศึกษาที่เปลี่ยนจากการสั่งการจากบนลงล่าง (top - down) เป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นและสถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการหรือการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นเป็นแนวความคิดที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มมาในช่วงทศวรรษ 1970 และในต่างประเทศได้เริ่มดำเนินการในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เช่น สหราชอาณาจักรเริ่มปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในปี 1987 ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ในปี 1989 เป็นต้น

ในปลายทศวรรษ 1980 ได้มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management) ในรูปแบบต่าง ๆ จนกลายเป็นประเด็นร่วมและยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาใน ส่วนต่าง ๆ ของโลก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี อิสราเอล และฮ่องกง ซึ่งสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษาในแต่ละประเทศคล้ายคลึงกัน คือ ความไร้ความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้รับบริการได้ทันทั่วถึง และความล้มเหลวเรื่องคุณภาพการจัดการศึกษา

ทฤษฎีการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ที่ เซ็ง (Cheng, : 1996) ได้พัฒนา จากแนวคิดของ คาคเวล และสปิงค์ , มอร์แมนและ โฮลสแตเตอร์ (Cadwell and Spinks ,Mohrman and Wohlstetter อ้างถึงใน ชูวตี คันทนิยรัตน์, 2545 : 67 – 68) ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีเป้าหมายการศึกษาที่คั่งสมมคิฐานอยู่บนความหลากหลายตามสภาพของสถานศึกษา ที่ มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยคำนึงถึงคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ เน้นความยืดหยุ่นและบริหารจัดการด้วยตนเองตามเงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว ในการพัฒนา และดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะของตน เพื่อการสอน และการบริหารที่มี ประสิทธิภาพ

กว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มีหลายประเทศที่หันมาใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น ฐาน เพื่อกระจายอำนาจในการปฏิรูปการศึกษา แต่มีวิธีดำเนินการและจุดเน้นที่ต่างกัน ดังนั้นจึงมี การเรียกชื่อต่างกันไป เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า School Based Management (SBM) Site Based Management (SBM) , Shared Decision Making (SDM), School Based Decision Making (SBDM), ฮ่องกงจะใช้ชื่อว่า School Management Initiative (SMI) ของอังกฤษและ เบลจึมเรียก Local Management of School (LMS) ส่วน Self Managing School หรือ School Governance เป็นแนวคิดของออสเตรเลีย School Based Shared Decision Making ใช้ในนิวซีแลนด์ (ชูวตี คันทนิยรัตน์, 2545 : 69) และยังมีชื่อเรียกอื่น ๆ อีก เช่น 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 ผู้เขียนจึงขอเสนอความเป็นมาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่าง ประเทศพอสังเขป ดังนี้

1. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา (Charter School)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ ในด้านการศึกษา รัฐบาลกลาง (Federal Government) ทำหน้าที่ประสานงานและให้การช่วยเหลือโดยที่แต่ละมลรัฐรับผิดชอบในการดำเนินงานและพัฒนาการศึกษาในมลรัฐของตน มีกระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education) ของแต่ละมลรัฐรับผิดชอบและบริหารงานโดยคณะกรรมการการบริหารการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) แต่ละมลรัฐมีหลายเขตการศึกษา (School Districts) มากน้อยแตกต่างกันไป การบริหารการศึกษาของสหรัฐอเมริกาจึงมีความหลากหลายในแต่ละมลรัฐ ตั้งแต่ความหลากหลายในเชิงตัวระบบ เชิงปัจจัยป้อน (Input) และการบริหารจัดการ

สาเหตุที่ทำให้มีการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การกระจายอำนาจเกิดขึ้นทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง นักกฎหมาย นักธุรกิจ สหภาพครู และประชาชนทั่วไปที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนการสอนมากขึ้น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของโรงเรียน โดยที่ประชาชนต่างมีความเห็นที่สอดคล้องกัน โครงสร้างการศึกษาในปัจจุบันไม่สามารถเพิ่มจำนวนนักเรียนให้สูงขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับแรงกดดันกับการแข่งขันค่อนข้างสูงในเรื่องค่าใช้จ่าย และนักเรียน ในสถานศึกษาของรัฐ แรงกดดันดังกล่าวก่อให้เกิดความต้องการเปลี่ยนแปลง ในสถานศึกษาอย่างเด่นชัด ในเรื่องสภาพแวดล้อมเพื่อการเรียนรู้ การให้บริการการศึกษา การบริหารตนเอง และทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงาน

ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 เขตการศึกษาจำนวนหนึ่งได้ริเริ่มเปลี่ยนแปลงระบบบริหารสถานศึกษา โดยใช้แนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษา ซึ่งใช้คำว่า Sited based management หรือ school based management ที่ให้การตัดสินใจส่วนใหญ่สามารถดำเนินการในระดับสถานศึกษา แม้ว่า การตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงเป็นการตัดสินใจของครูใหญ่ (Principal) ก็ตาม (ยวดี สันตนิยรัตน์, 2545 : 83) ดังนั้นการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก็เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้คือ

1. เพื่อปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน ด้วยการตัดสินใจและจัดการทรัพยากรในระดับสถานศึกษา โดยสถานศึกษาสามารถใช้และระดมทรัพยากร เพื่อปรับปรุงสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนได้โดยตรง
2. เพื่อให้การบริการที่มีประสิทธิภาพแก่ชุมชนด้วยต้นทุนการบริหารที่ต่ำ
3. เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

โดยเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจใน 3 เรื่องหลัก คือ งบประมาณและทรัพยากรบุคคลากร หลักสูตร/โปรแกรมการเรียน นอกจากนี้ สถานศึกษาสามารถบอกเลิกจ้างผู้บริหารสถานศึกษา โดยทำสัญญาการจ้าง 4 ปี โดยที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพผู้บริหาร จึงจะสามารถดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวได้

2. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสหราชอาณาจักร

(Grant - Maintained School หรือ Local - Management School)

ระบบการศึกษาในสหราชอาณาจักรแบ่งออกเป็น 3 ระบบ คือ ในอังกฤษและเวลส์ ในไอร์แลนด์เหนือ และในสกอตแลนด์ ระบบการศึกษาในอังกฤษ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ส่วนระบบการศึกษาในสกอตแลนด์จะแตกต่างออกไปโดยสิ้นเชิง โดยมีกฎหมายและวิธีดำเนินการของตนเองโดยเฉพาะ (สุรางค์ , 2542 อ้างถึงใน ชูวดี ศันสนิษรัตน์, 2545 : 87 - 88)

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของสหราชอาณาจักรแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น มีลักษณะกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา ทั้งในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงบประมาณ และการบริหารวิชาการ เขตการปกครองต่างๆ ในสหราชอาณาจักรมีอิสระในการบริหารการศึกษาของตนเอง ในแต่ละเขตปกครอง ได้แก่ อังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือและสกอตแลนด์ มีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบบริหารการศึกษา รัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับชาติ วางแผนและกำหนดทิศทาง การจัดการศึกษาในภาพรวมจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษา และควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

สำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสหราชอาณาจักรนั้นใช้ชื่อว่า การบริหารโรงเรียนท้องถิ่น (Local Management of School : LMS) ซึ่งเริ่มขึ้นในปี 1988 (William, 1995 อ้างถึงใน ชูวดี ศันสนิษรัตน์, 2545 : 89) มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระแก่สถานศึกษามากขึ้น

การบริหารและการจัดการ โรงเรียนทั้งหมดจึงดำเนินการในระดับสถานศึกษา เพื่อที่จะให้การบริหารตนเองของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ กระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงานจึงได้เสนอแนะให้มีการใช้แผนพัฒนาโรงเรียน (School Development Plan) และมีการมอบอำนาจในการจัดการและบริหารสถานศึกษาไปยังคณะกรรมการสถานศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา / ครูใหญ่รวมทั้งคณะครู ลักษณะของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พอดีสรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการสถานศึกษาของสหราชอาณาจักร จะเรียกแตกต่างกันไปในอังกฤษ และเวลส์ เรียกว่า School Governing Body ในไอร์แลนด์เหนือเรียกว่า Board of Governors และในสกอตแลนด์เรียกว่า School Board

คณะกรรมการสถานศึกษา มีหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางทั่วไปของโรงเรียน และหลักสูตรตามข้อกำหนดในหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum) คณะกรรมการจะต้องดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามหลักสูตรแห่งชาติ และมีการสอนด้านศาสนา คณะกรรมการจะตัดสินใจว่าโรงเรียนควรจะมีบุคลากรอย่างไร โดยทำหน้าที่คัดเลือก ครูรวมทั้งครูใหญ่และรับผิดชอบในด้านการส่งเสริมและรักษาวิสัยของบุคลากรอื่นๆ ยกเว้นครูใหญ่ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานระหว่างชุมชนในท้องถิ่นและโรงเรียน

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะมอบหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารโรงเรียนให้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา / ครูใหญ่ แต่ยังคงบทบาทในการพัฒนาและติดตามแผนการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียน ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการจัดทำรายงานประจำปีและจัดการประชุม ผู้ปกครองเป็นประจำ

2. ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา / ครูใหญ่ มีบทบาทหน้าที่ในด้านต่างๆ เช่น การจัดองค์กร มีส่วนร่วมในการจัดสรรหาบุคลากร ดำเนินการให้มีหลักสูตรแห่งชาติ การสื่อสาร และการประสานงาน การควบคุมดูแลทรัพยากรการสอนและการประเมินผล เป็นต้น

3. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศออสเตรเลีย (School of the Future)

การปฏิรูปการศึกษาของออสเตรเลีย ได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นระบบครั้งแรก เมื่อปี 1987 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากอัตราคนว่างงานอยู่ในระดับสูง รัฐบาลออสเตรเลียได้ริเริ่มการปฏิรูปการศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก คือ โรงเรียนแห่งอนาคต (School of the Future) และ การศึกษาที่มีคุณภาพ (กาญจนาและประกอบ, 2540 เพ็ญพิชช, 2542 อ้างถึงใน สุวดี ตันสนธิ-รัตน์, 2545 : 89 - 90)

ดังนั้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศออสเตรเลียจึงรู้จักกันในนามของ “โรงเรียนแห่งอนาคต” (School of the Future) นับเป็นโรงเรียนที่มีความยืดหยุ่นค่อนข้างมากในการบริหารจัดการโรงเรียนสามารถระดมเงินทุน สรรหาบุคลากรตามความต้องการได้เอง ภายใต้อาณัติเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งมาจากชุมชนที่โรงเรียนนี้ตั้งอยู่ มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาโดยมีความเชื่อว่าคุณภาพการศึกษาจะดีขึ้น ถ้ามีการโอนความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา การจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน

โครงการของโรงเรียนการตัดสินใจด้านการเงิน หลักสูตรและบุคลากรไปยังโรงเรียนและผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้นๆ

ทั้งนี้ คาดหวังว่าโรงเรียนแห่งอนาคตจะเอื้ออำนวยให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียน เป็นสถานที่เหมาะสมกับการทำงานเชิงวิชาการของครู รวมทั้งเป็นช่องทางให้ชุมชน ได้เรียนรู้เกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน และมีความพึงพอใจกับบริการของโรงเรียนมากขึ้น

โรงเรียนแห่งอนาคตในรัฐวิกตอเรีย ได้กระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษา ตามแนวคิดของ Managing School หรือ School Governance ได้มีการปฏิบัติใน 5 เรื่องหลักดังนี้

1. การกระจายอำนาจการบริหารด้านบุคลากร คณะกรรมการการศึกษา (School Council) จะมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา ครูใหญ่ การบรรจุแต่งตั้งครูตามความเหมาะสม ตรงตามคุณสมบัติและความสามารถนับเป็นพื้นฐานประการหนึ่งของการดำเนินงานโรงเรียนแห่งอนาคต โดยกระจายอำนาจให้โรงเรียนสามารถคัดเลือก บรรจุ ประเมินและพัฒนาบุคลากรของโรงเรียน ได้อย่างคล่องตัวตรงตามความต้องการของโรงเรียน

2. การเปลี่ยนแปลงวิธีการงบประมาณ คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา/ครูใหญ่ มีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรเกือบทั้งหมด และมีอำนาจจัดการงบประมาณรายละ 90 ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น จากเดิมที่มีอำนาจควบคุมงบประมาณเพียงร้อยละ 6 ของทรัพยากรโรงเรียนทั้งหมดและยังสามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณประเภทเงินเดือนกับประเภทอื่นได้ เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็นตามแผนเพื่อการเรียนรู้ของนักเรียน

3. การปฏิรูปหลักสูตร กำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียนระดับปฐมวัย เกรด 10 ในวิชาหลัก นอกจากนี้ยังมีโครงการประเมินสัมฤทธิ์ผลการเรียนรู้วิชาภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ทุกปี สำหรับวิชาอื่นๆจะประเมินทุกกรอบ 5 ปี และรายงานต่อผู้ปกครองและชุมชน ข้อมูลการเรียนรู้ ดังกล่าวเป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้ปกครองในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเรียนของบุตรธิดา เป็นข้อมูลเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนกับโรงเรียนอื่นและทำให้ทราบสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนโดยรวมของนักเรียนด้วย

4. การตรวจสอบ การตรวจสอบเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง (ผ่านสภาโรงเรียน) มีสิทธิมีเสียงในการบริหารโรงเรียน และยังเป็นกลไกในการแสดงความรักชอบของรัฐบาลได้ดำเนินการใน 3 เรื่อง คือ

1) การจัดกฎบัตรโรงเรียน (School charter) ซึ่งเปรียบเสมือนการทำพันธสัญญาระหว่างโรงเรียนกับรัฐบาล เกี่ยวกับกระบวนการเรียนการสอนจัดทำโดยสภาโรงเรียน (School council)

2) การรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐบาล

3) การตรวจสอบและทบทวนผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนทุก 3 ปีโดยสำนักตรวจสอบ (Office of Review) ซึ่งเป็นส่วนงานในกระทรวงศึกษา ถ้าผลงานไม่ได้คุณภาพตามเกณฑ์ ผู้บริหารสถานศึกษาอาจถูกถอดถอนได้

5. การนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหาร ระบบการบริหารด้วยคอมพิวเตอร์ได้รับการออกแบบและพัฒนาให้มีความยืดหยุ่นและเพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามความต้องการที่จำเป็นของโรงเรียน ประกอบด้วย ระบบการบริหารงาน การบริหารงานนักเรียน การเลือกรายวิชาและการจัดตารางสอน การบริหารงานวิชาการการบริหารงานบุคคลทะเบียนทรัพย์สิน การเงินบัญชีเงินเดือนระดับท้องถิ่น และการบริหาร VCE (Victoria Certificate of Education)

โรงเรียนสามารถเข้าถึงแหล่งสารสนเทศในด้านนโยบาย ขั้นตอนและแนวทางต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางและเป็นปัจจุบัน โดยมีศูนย์กลางการบริหารงานด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (The CASES Response Center = CRC) เป็นศูนย์กลางการติดต่อและให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียน พร้อมทั้งจัดหาชุดโปรแกรมสำเร็จรูป (Computerized Administrative System Environment in School CASES) ให้แก่โรงเรียนเพื่อช่วยงานบริหารทั่วไป งานการเงินและบุคลากร

ส่วนคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนแห่งอนาคต คณะกรรมการสถานศึกษา/โรงเรียน (School Council) มีจำนวนสมาชิกระหว่าง 6-15 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา/ครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และสมาชิกชุมชนที่ได้จากการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ เช่น จัดทำกฎบัตรโรงเรียน กำหนดนโยบายของโรงเรียน ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งครูใหญ่ ว่าจ้างบุคลากรในสายงานสนับสนุน กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุมประพฤตินักเรียน รายงานต่อชุมชนในเขตบริการโรงเรียน และฝ่ายอำนวยการการศึกษาระดับโรงเรียนจัดการเรื่องการเงินและการบัญชีของโรงเรียน สัญญาว่าจ้างทำความสะอาดโรงเรียน และสัญญาว่าจ้างงานก่อสร้าง เป็นต้น

4. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศนิวซีแลนด์

(SDM หรือ Tomorrow's School)

ภายหลังการปฏิรูปการศึกษา ปี 1989 ประเทศนิวซีแลนด์มีระบบการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ ลดทอนหน่วยงานและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและปรับโครงสร้าง

องค์กรในกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด การจัดการศึกษาหลังการปฏิรูปการศึกษา ชีคหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังองค์กรบุคคลในเรื่องการบริหารแผนงาน การบริหารบุคคลและการบริหารงบประมาณ (พิณสุดา, 2540 อ้างถึงใน บุวดี ตันสนธิวัฒน์, 2545 : 91) ทั้งนี้ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวงและระดับสถานศึกษา

ระดับกระทรวง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำด้านนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐบาล รวมทั้งรับผิดชอบการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับสถานศึกษา สถานศึกษาทุกระดับในนิวซีแลนด์ ตั้งแต่ศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน จนกระทั่งถึงระดับมัธยมศึกษา มีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของตนเอง ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ทั้งในเรื่องบุคลากร งบประมาณเพื่อการศึกษา หลักสูตรและการจัดการต่างๆ (ยกเว้นการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้างรายเดือน ซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนด) ให้สอดคล้องกับแนวทางและเป้าหมายการจัดการศึกษาของชาติ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งประเทศนิวซีแลนด์ ใช้คำว่า Shared Decision Making หรือ SDM เริ่มใช้ในนิวซีแลนด์ ในปี 1989 ปัจจุบันทุกสถานศึกษามีคณะกรรมการสถานศึกษาที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากชุมชน เพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายทางการศึกษาของชาติ หลักสูตร ขรรมนุญขอสถานศึกษา ตลอดจนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการทางการศึกษาของชุมชน ที่ตัดสินใจโดยองค์กรบุคคล

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) ประกอบด้วย ผู้แทนชุมชน 3-7 คน (ตามขนาดของโรงเรียน) ผู้บริหารสถานศึกษา/ครูใหญ่ 1 คน ผู้แทนนักเรียน 1 คน (เฉพาะนักเรียนมัธยมศึกษา) สำหรับโรงเรียนที่มีชาวเมารีเข้าเรียน ให้ผู้แทนชุมชนที่มีผู้ปกครองเป็นชาวเมารีร่วมเป็นกรรมการด้วย (พิณสุดา, 2540 อ้างถึงใน บุวดี ตันสนธิวัฒน์, 2545 : 91) คณะกรรมการดังกล่าว ทำหน้าที่ในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ด้านหลักสูตร มีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้มีหลักสูตรที่เหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางของชาติ ว่าด้วยการศึกษาโดยพัฒนาโปรแกรมการเรียนของเด็ก ซึ่งยึดหลักการเรียนรู้และทักษะที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับเด็ก ติดตามพัฒนาการของเด็ก วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเรียนรู้ และสัมฤทธิ์ผลของเด็กพัฒนาและปรับกลยุทธ์เพื่อสนองความต้องการเรียนรู้ของเด็ก ประเมินผลสัมฤทธิ์ผลของเด็ก รวมทั้งเก็บรักษาประวัติและรายงานความก้าวหน้าของเด็ก

2. การจ้างงานและการบริหารบุคคล คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้จ้างผู้บริหาร / ครูใหญ่ โดยการสรรหาและแต่งตั้ง และผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้ว่าจ้างครูและบุคลากรในโรงเรียนอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างงานตามนโยบายที่รัฐกำหนดในการเพิ่มพูนศักยภาพการทำงานของบุคลากร การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการตระหนักในความต้องการของเด็ก

3. ด้านการเงินและทรัพย์สิน จัดสรรงบประมาณการบริหารโรงเรียนตามลำดับความสำคัญที่กำหนดไว้ในธรรมนูญของโรงเรียนควบคุม ติดตามการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน และการจัดทำบัญชีให้เป็นปัจจุบันตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย The Public Finance Act 1989 และ The Educational Act 1989 จัดการเรื่องทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ ให้มีความปลอดภัย และสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่นักเรียน

4. การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ได้แก่ ปฏิบัติตามนโยบายของชาติว่าด้วยการศึกษา (National Education Guidelines) รักษาระบบการปกครองตนเอง และปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเวลาการปฏิบัติงาน การรักษาเวลาเรียน และช่วงปีการศึกษาของนักเรียน เป็นต้น

ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการของนิวซีแลนด์ จะให้เงินสนับสนุนในรายการต่าง ๆ เช่น เงินเดือนหลักสูตร และการประเมินผลการทำงานของสถานศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งหมด สำนักงานตรวจสอบการศึกษาจะติดตามตรวจสอบสถานศึกษาทุก 2-3 ปี สถานศึกษาที่พบว่า มีปัญหามากจะได้รับการติดตาม ตรวจสอบแยกแยะปัญหาเพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุง แก้ไข (McClure, 1998 อ้างถึงใน ชูวดี ตันสนีย์รัตน์, 2545 : 91)

5. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศฮ่องกง

(School Management Initiative : SMI)

ในช่วงทศวรรษ 1990 ฮ่องกงได้รับแรงกดดันในการปรับหรือโครงสร้างสถานศึกษา เช่นเดียวกับประเทศแถบตะวันตกหลายประเทศ นโยบายที่นำมาใช้ในขณะเริ่มต้นใกล้เคียงกับประเทศอื่นๆ เนื่องจากศึกษาประสบการณ์จากอังกฤษและเวลส์ ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา เป็นแม่แบบในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แต่ฮ่องกงใช้ชื่อว่า School Management Initiative หรือ SMI (Dimmock and Walker, 1988 อ้างถึงใน ชูวดี ตันสนีย์รัตน์, 2545 : 94) และมีจุดเน้นใน 3 นโยบายหลัก คือ

1. การบริหารสถานศึกษา (School Management Initiative : SMI)
2. หลักสูตรที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย (the Target Oriented Curriculum : TOC)

3. สถานศึกษาที่มีคุณภาพ (Quality School Education : QSE) หรือที่รู้จักกันในชื่อ ECR7 จากรายงานฉบับที่ 7 ของคณะกรรมการการศึกษา

โดยทั่วไป การปรับหรือโครงสร้างระบบโรงเรียนจะดำเนินการใน 2 มิติ คือการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และการปฏิรูปด้านหลักสูตรการเรียนการสอนและการประเมินผล โดยที่การปฏิรูปทั้ง 2 มิติ ต้องมีความเชื่อมโยงกัน

ในการปรับหรือระบบการบริหารและการจัดการของสถานศึกษาในฮ่องกง จะยึดตามแนวการบริหารสถานศึกษาตามนโยบาย School Management Initiative : (SMI) และคุณภาพของสถานศึกษา (Quality School Education หรือ QSE) หรือ ECR 7 ส่วน การปฏิรูปหลักสูตรจะใช้นโยบายการปฏิรูปหลักสูตรให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย (the Target oriented Curriculum หรือ TOC)

ในปี 1991 รัฐบาลฮ่องกงได้หันกลับมาให้ความสนใจกับการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา โดยกำหนดไว้ในเอกสารเชิงนโยบายที่รัฐบาลฮ่องกงได้เสนอแนวทางการปฏิรูประบบบริหารสถานศึกษาในชื่อ (The School Management Initiative หรือ SMI) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. กำหนดบทบาทความรับผิดชอบของสถานศึกษา ผู้สนับสนุน ผู้บริหารสถานศึกษา/ ครูใหญ่ให้ชัดเจนมากขึ้น
2. ให้ครู ผู้ปกครองและศิษย์เก่า ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารจัดการมากขึ้น
3. ส่งเสริมการวางแผนและประเมินผลกิจกรรมของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบมากขึ้น
4. ให้สถานศึกษามีความยืดหยุ่นในการใช้ทรัพยากรของตนมากขึ้น

The School Management Initiative หรือ SMI ของฮ่องกงเทียบเคียงได้กับ Local Management of School (LMS) ของอังกฤษและเวลส์ หรือ School Based Management (SBM) ในสหรัฐอเมริกา และ Self Managing School ที่เป็นแนวคิดใน ออสเตรเลีย ซึ่งเป็นการปฏิรูปทั่วไปของภาครัฐ ที่เน้นการตรวจสอบการปฏิบัติงาน มีการทบทวนค่าใช้จ่ายของภาครัฐอย่างต่อเนื่องประเมินผลอย่างเป็นระบบ กำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน

ผลการดำเนินการปฏิรูปการบริหารสถานศึกษาของฮ่องกง ได้ข้อสรุปดังนี้
(ยูวดี คันสนีย์รัตน์ , 2545 : 93 – 95)

1. คณะกรรมการสถานศึกษา พบว่าโรงเรียนที่ปฏิรูปการบริหารสถานศึกษา จะตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา (School Management Councils หรือ SMCs) ของตนขึ้น ประกอบด้วยคณาจารย์ใหญ่และครูในสัดส่วน ที่มากกว่าผู้ปกครองและศิษย์เก่า

มีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา / ครูใหญ่ไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการ ที่สัมพันธ์กับคณะกรรมการสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา / ครูใหญ่

2. การกระจายอำนาจทางการเงิน โรงเรียนส่วนใหญ่ที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณแบบก้อนที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ไม่รวมส่วนของเงินเดือน ทำให้โรงเรียนมีความยืดหยุ่นในการบริหารและจัดการด้านการเงินมากขึ้นแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ

3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในระดับที่เหมาะสม เพื่อกระตุ้นให้การเรียนรู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. กรอบการตรวจสอบ มีการวางแผนอย่างเป็นระบบมากขึ้น เช่น การจัดทำแผนประจำปี กำหนดพันธกิจ เป้าหมายและกิจกรรมสำหรับปีถัดไป พัฒนาตัวชี้วัดที่ครอบคลุมส่วนสำคัญ เช่น ความสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียน และกิจกรรมที่ไม่ใช่งานวิชาการ ประเมินนักเรียนและครู รายละเอียดการเข้าออกของบุคลากร คุณสมบัติและความสามารถ อาชีพของผู้ปกครองและชนิดของบ้านพักอาศัยเป็นต้น

5. การพัฒนาบุคลากร การปฏิรูปได้เจาะลึกลงไปยังชั้นเรียน ในปี 1997 พบว่า ในโรงเรียนที่ดีที่สุดนั้น จะมีความร่วมมือในการบริหารสถานศึกษา ทำให้ครูได้เปลี่ยนแปลงมาตรฐานการสอน และพัฒนาวิชาชีพครู รวมทั้งการวางแผนและการรายงานกิจกรรมของโรงเรียนอย่างเป็นระบบมากขึ้น ส่งผลให้ครูเข้าใจงาน และสามารถตัดสินใจแบบมีอาชีพมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีความยืดหยุ่นในการใช้ทรัพยากร ทำให้ครูมีความสะดวกที่จะใช้ทรัพยากรดังกล่าวในการสอน ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือ ในการจัดทำงบประมาณตามแผนการสอนของตน

6. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศเกาหลีใต้ เริ่มต้นจากการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 ชื่อว่า “คณะกรรมการแห่งประธานาธิบดีเพื่อการปฏิรูปการศึกษา” (The President Commission on Education Reform : PCER) และเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม

ค.ศ. 1995 คณะกรรมการกลุ่มนี้ได้ประกาศแผนการปฏิรูปการศึกษาออกมาครั้งแรก เรียกว่า “ระบบการศึกษาใหม่” (New Education System) และในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 คณะกรรมาธิการได้นำเสนอแนวทางปฏิรูปเป็นครั้งที่ 2 ซึ่งเน้นเรื่องการปรับโครงสร้าง และการปรับหลักสูตร ตลอดจนการปรับกฎหมายบางอย่างให้เอื้อต่อการเปลี่ยนโฉมใหม่ของการศึกษา (ศักดิ์ชัย นิรัญทวี, 2540 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 78)

จุดเน้นสำคัญอย่างหนึ่งที่ใช้เป็นยุทธวิธีหลักในการปฏิรูปการศึกษาของเกาหลี ได้แก่ การส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษาในท้องถิ่นมีบทบาทตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ของคนในชุมชนมากขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาหรือคณะกรรมการ โรงเรียน (School Council) สภาหรือคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน ศิษย์เก่า และผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา สภาหรือคณะกรรมการโรงเรียนมีหน้าที่ในเรื่องการพิจารณางบประมาณของโรงเรียน วางระบบบัญชี เสนอแนะเรื่องหลักสูตร สร้างธรรมเนียมโรงเรียน และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ คัดเลือกครูและผู้บริหาร โรงเรียน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 78 – 80)

7. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ใช้การปฏิรูปการศึกษาเป็นกลไกเพื่อสร้างศักยภาพของชาติให้สามารถก้าวขึ้นเป็นประเทศชั้นนำของโลก แม้เป็นประเทศเล็ก ๆ มีทรัพยากรจำกัด แต่ด้วยความเชื่อมั่นว่า ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ คือ ก้าวถึงหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ผู้นำสิงคโปร์ได้ใช้งบประมาณ 1 ใน 4 ของประเทศมาใช้ในการพัฒนาการศึกษา และดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อปี ค.ศ. 1965 เป็นต้นมา

ผลจากการปฏิรูปการศึกษาทำให้การศึกษาของสิงคโปร์เป็นที่ยอมรับว่ามีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมประเทศตะวันตก ในจำนวนประชากรที่มีอัตราการรู้หนังสือ 91.3 % นั้น ยุทธศาสตร์สำคัญที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา คือ การทุ่มเทงบประมาณ บุคลากรทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และเอกชนเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการวิจัยและพัฒนาการศึกษา ศักยภาพของผู้นำ เป็นผู้ที่มิภาวะผู้นำทางการศึกษาสูง มีคุณภาพและคุณธรรม มุ่งมั่น ฉับไว มีความคิดสร้างสรรค์ เข้าใจผู้อื่น มุ่งแก้ปัญหา และมีวิสัยทัศน์

ในปี ค.ศ. 1981 สิงคโปร์กระจายอำนาจการศึกษา ได้จัดตั้ง “สภาการศึกษาหรือสภาโรงเรียน (School Council) ตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งช่วยให้ได้ข้อมูลทั้งจากฝ่ายกำหนดนโยบายจากกระทรวง และจากบุคลากรฝ่ายปฏิบัติของโรงเรียน ทำให้มีแผนนโยบายที่

กระทรวงกำหนดมีเหตุผลขึ้น และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้กระทรวงและโรงเรียนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันมากขึ้น

ช่วงระหว่าง ปี ค.ศ. 1982 – 1990 สิงคโปร์ได้ดำเนินการพัฒนาครูใหญ่อย่างจริงจัง รัฐบาลได้ส่งครูใหญ่ไปศึกษาดูงานที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีการฝึกอบรมและให้ประกาศนียบัตรแก่ครูใหญ่ ครูใหญ่ได้รับการมอบอำนาจและอิสระในการบริหาร โรงเรียนมากขึ้น ครูใหญ่ทำหน้าที่ทั้งควบคุมดูแล ประเมินครู การแนะแนว การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน ดูแลการดำเนินงานและการประเมินผลการเรียนการสอนของโรงเรียน ภาระเหล่านี้ทำให้ครูใหญ่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักใช้นวัตกรรม และมีความภูมิใจในการพัฒนาโรงเรียน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้ให้ความสำคัญกับโรงเรียนมากขึ้นเนื่องจากเห็นว่าการจัดการศึกษาจะเป็นเลิศได้ก็ต่อเมื่อโรงเรียนดี จึงต้องให้โรงเรียนมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการศึกษา และมีความเชื่อมั่นว่าโรงเรียนมีอิสระในการบริหาร มีครูใหญ่และครูที่มีคุณภาพ โดยมีการเริ่มจัดตั้งโรงเรียนที่มีการบริหารเป็นอิสระ (Independent School) โรงเรียนมีการบริหารเป็นอิสระ และจะมีคณะกรรมการที่เรียกว่า “Board of Governors” ซึ่งได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการประกอบด้วยครูใหญ่ ครู ผู้ทรงคุณวุฒิ และเจ้าหน้าที่จากกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนในลักษณะบัตรอุดหนุน (Voucher) สนับสนุนการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการบริหารและจัดการเรียนการสอน สร้างแรงจูงใจแก่ครูโดยการให้เงินเพิ่มแก่ครู และผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อดึงดูดคนเก่ง เข้ามาเป็นครูและผู้บริหาร แต่ถ้าโรงเรียนมีคุณภาพตกต่ำลงและไม่ดึงดูดใจนักเรียน จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงครูใหญ่และปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเสียใหม่

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสิงคโปร์แม้จะไม่อยู่ในลักษณะที่มีชุมชนและผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการบริหารโดยตรง โรงเรียนจะมีชมรมผู้ปกครองทำหน้าที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนโดยตลอด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 80 – 83)

8. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอิสราเอล

ในปีการศึกษา 1995/6 ได้มีโรงเรียนทดลองนำร่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจำนวน 9 โรงเรียน และในปีการศึกษา 1996/7 เพิ่มขึ้นอีก 63 โรงเรียนทั่วประเทศ ในปีการศึกษา 1997/8 จำนวนโรงเรียนในโครงการเพิ่มขึ้นอีก 50 โรงเรียน และในปีการศึกษา 1998/9 คาดว่าจะมีโรงเรียนเข้าโครงการอีกมากกว่า 50 โรงเรียน จากการศึกษาพบว่า โรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการและองค์กรภายในโรงเรียน ครูมีความกระตือรือร้น และพึงพอใจในอำนาจและบทบาทที่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและ

บริหารโรงเรียน โรงเรียนได้รับความสนใจจากผู้ปกครองและชุมชนมากขึ้น มีการใช้งบประมาณตรงตามความต้องการของโรงเรียนมากขึ้น และพบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่ต้องการให้ใช้รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมากกว่าการบริหารงานในรูปแบบเดิม (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 84)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยนั้นเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นหลังจากที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ก็เชื่อว่าประเทศไทยจะไม่ดำเนินการบริหารตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือ SBM เลขเดียว ถึงแม้ว่าในภาพรวมของการบริหารการศึกษาของไทยก่อนการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะอยู่ในลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ขาดเอกภาพในการบริหาร ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และขาดการพัฒนาอย่างเป็นระบบและไม่มีระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานที่ชัดเจน ตลอดจนขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 101 – 103) แต่ประเทศไทยก็ยังพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมเรื่อยมา สังเกตได้จากการเริ่มเห็นความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมของรัฐบาลที่ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ โรงเรียนขึ้นครั้งแรก ตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 เป็นต้นมา นั่นก็หมายความว่า ไทยได้ดำเนินการตามหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้ว ซึ่งนับเป็นก้าวแรกที่รัฐได้มอบภาระให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเข้าร่วมดำเนินการทางการศึกษา

ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 และได้ปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ โรงเรียนอีก เพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัย

ต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ฉบับดังกล่าว และมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาที่ยังคงมีอยู่เดิม เพียงแต่มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นเท่านั้น เช่น พ.ศ. 2525 ก็มีกฎหมายใหม่ออกมา และ พ.ศ. 2539 ก็ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ โรงเรียนใหม่ขึ้น เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการ โรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2539” โดยที่ให้ยกเลิกกฎหมายเดิม คือ “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการ โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525” เสีย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียนในรูปแบบคณะกรรมการ ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการศึกษา

อย่างเป็นทางการ เมื่อมีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาขึ้นจนกระทั่งมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกิดขึ้น คณะกรรมการ โรงเรียนประถมศึกษาจึงมีการปรับปรุงแก้ไขอีก กระทรวงศึกษาธิการจึงออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ซึ่งเปลี่ยนชื่อจากคณะกรรมการ โรงเรียนมาเป็น “คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเริ่มเข้าสู่ในวงการศึกษาไทยอย่างชัดเจน หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้น ซึ่งในตอนแรก SBM ยังไม่มีการบัญญัติศัพท์ภาษาไทย รู้จักกันแต่ว่า SBM โดยเรียกทับศัพท์ว่า “School – Based Management” แต่ก็พบว่า เสริมศักดิ์ วิชาสารณ์ และคณะเริ่มใช้คำว่า “การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” สำหรับคำว่า “School – Based Management ในการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2541 (เสริมศักดิ์ วิชาสารณ์ และคณะ, 2541 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 9)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงเป็นกฎหมายการศึกษาของไทยที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการศึกษาในทุก ๆ ด้าน ในส่วนของการบริหารจัดการนั้นก็มุ่งเน้นให้มีการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการที่เน้นการกระจายอำนาจสู่หน่วยปฏิบัติมากที่สุด ในลักษณะของความเป็นเอกภาพ ด้านนโยบายแต่หลากหลายในการปฏิบัติ ดังที่ปรากฏใน มาตรา 39 และ 40 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการงบประมาณการบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

ทั้งนี้ ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาตรีของแต่ละสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

ตามนัยของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางของ การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management หรือ SBM) กล่าวคือ สถานศึกษาจะมีอิสระในการบริหารและ การ

จัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ที่สนอง
 ต่อความต้องการของผู้รับบริการและชุมชน โดยรอบ ภายใต้กรอบนโยบายและแผนที่
 กระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษากำหนด โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่ในการ
 บริหารจัดการ ทั้งนี้ต้องดำเนินงานด้วยความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้สังคมตรวจสอบได้
 ตลอดเวลา

คั้งนั้นกฎหมายการศึกษาของไทยที่บัญญัติไว้ในส่วนของการบริหารสถานศึกษาจึง
 สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เริ่มเกิดขึ้นในอเมริกาและแพร่ขยายไป
 ยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกจนประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการมาแล้ว

ในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถานศึกษา มีความ
 คล่องตัวในการบริหารจัดการตนเอง สามารถวางแผนการบริหารจัดการสถานศึกษาได้สอดคล้อง
 กับความต้องการของท้องถิ่น และสามารถแก้ปัญหาในสถานศึกษาได้อย่างเหมาะสมและรวดเร็ว
 และที่สำคัญยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วม
 ตัดสินใจในกิจกรรมของสถานศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้พยายามกระจาย
 อำนาจบริหารไปยังสถานศึกษา โดยใช้ชุมชนมีโอกาสในการเสนอแนะการจัดการเรียนการสอน
 และมีส่วนร่วมในการจัดวิชาชีพในสถานศึกษา แต่การดำเนินงานดังกล่าวสามารถ กระทำได้ใน
 ระดับหนึ่ง เนื่องจากไม่กฎหมายรองรับ ประกอบกับโครงสร้างการบริหารยังไม่เอื้อต่อการดำเนิน
 งานให้ครบวงจร ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ภารกิจ
 ที่ต้องเร่งดำเนินการ คือหาแนวทางเพื่อให้การกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถาน
 ศึกษาได้ผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ คือ การต้องปรับ
 เปลี่ยนบทบาทหน้าที่และขอบข่ายการดำเนินงานของหน่วยงาน และบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
 เช่น การลดขนาดการบริหารในส่วนกลาง ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อทำหน้าที่กำกับ
 และตรวจสอบการดำเนินงาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งจะต้องขึ้นตามพระราชบัญญัติการ
 ศึกษาแห่งชาติ จะประสานงานที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางและสถานศึกษา โดยจะทำหน้าที่
 กำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้อง
 ตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่วนบทบาทหลักในการบริหารจัดการศึกษาเป็น
 หน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรง การกระจายอำนาจให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการ
 การศึกษานี้มีผลให้สถานศึกษาผู้บริหารสถานศึกษา และผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ต้องปรับเปลี่ยน บทบาท
 และหน้าที่ใหม่หลายประการ โดยหลักๆ อาจสรุปได้ดังนี้

1. สถานศึกษา สถานศึกษาจะมีพันธสัญญาต่อผู้เรียนและชุมชน อาทิการปฏิรูปการเรียนการสอนการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น การสร้างระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา รวมทั้งการตรวจสอบผลการดำเนินงาน และการใช้ทรัพยากร ในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. ผู้ปกครองและชุมชน ความผูกพันระหว่างผู้ปกครอง ชุมชนและบุคลากรในสถานศึกษาในกระบวนการเรียนการสอนจะมีเพิ่มมากขึ้นผู้ปกครองจะต้องร่วมกันกับสถานศึกษาในการดูแลการเรียนของเด็ก นอกจากนี้ ชุมชนรวมทั้งผู้ปกครองจะเข้ามามีบทบาทอื่นๆ เช่น ร่วมพัฒนาหลักสูตร ร่วมจัดการเรียนการสอน ร่วมพัฒนาสถานศึกษา รวมทั้งเข้าร่วมในกระบวนการตรวจสอบดำเนินงานของสถานศึกษา

3. การบริหารจัดการ การตัดสินใจในการบริหารการศึกษาจะเปลี่ยนไปเป็นรูปขององค์คณะบุคคลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แทนการบริหารสถานศึกษาโดยผู้บริหารสถานศึกษาแต่เพียงผู้เดียวผู้แทนผู้ปกครอง และผู้แทนองค์กรชุมชนที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษา จะต้องรู้บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำกับ สนับสนุนและส่งเสริมกิจการของสถานศึกษาร่วมกันกำหนดกฎ กติกา และแนวปฏิบัติเพื่อประสานความร่วมมือชุมชนและสถานศึกษา ในการร่วมพลังความคิดและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษา

4. บุคลากรในสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและครูต้องได้รับการพัฒนาทักษะในหน้าที่ให้เป็นมืออาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องปรับบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนครูและบุคลากรในท้องถิ่นในการพัฒนาการศึกษา เป็นผู้นำที่สามารถประสานพลังของครูในโรงเรียน รวมทั้งชุมชนกลุ่มต่างๆ ได้เป็นอย่างดีเพื่อพัฒนาสถานศึกษาตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ ครูต้องมีความสามารถในการปรับกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง สามารถปรับ หลักสูตรให้สอดคล้องกับท้องถิ่นและผู้เรียน รู้จักพัฒนาตนเองและสามารถร่วมมือกับคณะครูและผู้บริหาร ในการทำงานเป็นกลุ่มได้

หลังจากนั้นหน่วยงานทางการศึกษาต่าง ๆ ของไทยก็พยายามปรับกลยุทธการบริหารจัดการต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการบริหารแบบกระจายอำนาจ และเน้นการมีส่วนร่วมพร้อมทั้งพัฒนาระบบการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาไปพร้อมๆ กัน

เมื่อปี พ.ศ. 2543 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้ออกนโยบายในการบริหารสถานศึกษาในรูปแบบของการบริหารโรงเรียนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ ที่มุ่งเน้นให้เกิดการบริหารสถานศึกษาแบบกระจายอำนาจ และเน้นการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งได้จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ชื่อ "ยุทธศาสตร์การพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ" มอบให้เป็นนโยบายให้สถาน

ศึกษาในสังกัดนำไปปรับใช้ในการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับแนวคิด SBM และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2543 : 1 – 40)

และในปี พ.ศ. 2543 เช่นเดียวกัน กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานแรกที่ได้นำแนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาเป็นกลยุทธ์ในการบริหาร โดย ได้ดำเนินการทำแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเอกสารแจกให้โรงเรียนต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการบริหารและหลังจากนั้นก็ ได้จัดให้มีโครงการนำร่องในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขึ้นให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ ในสังกัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย และได้ดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมา โดยจัดให้มี โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยให้โรงเรียนนำร่องทั้งหมด 8 โรงเรียน ใน 4 จังหวัด คือ จังหวัดกระบี่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครนายก และจังหวัดนครราชสีมา ดำเนินการวิจัยแบบ PAR คือ การวิจัยแบบมีส่วนร่วมเพื่อหารูปแบบโครงสร้างใหม่ที่เหมาะสมในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เป็นลักษณะเฉพาะของโรงเรียนเอง และ R&D คือ วิจัยและพัฒนา โดยการนำผลการวิจัยแบบมีส่วนร่วมในครั้งแรกมาวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป ทั้งนี้โรงเรียนต่าง ๆ ทั้ง 8 โรงเรียนได้รับงบประมาณอุดหนุนการวิจัยดังกล่าว โรงเรียนละ 20,000 บาท (กรมสามัญศึกษา , 2545 : 1 – 15)

หลังจากนั้น กระทรวงศึกษาธิการก็ได้ นำแนวคิดหรือทฤษฎีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาเป็นนโยบายหลักในการให้โรงเรียนภายในสังกัด ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การบริหารมาเป็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังปรากฏใน วิสัยทัศน์ของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้ระบุว่า “ ภายในปี 2549 กลุ่มงานบริหารและการจัดการศึกษาจะเป็นหน่วยงานผู้นำดำเนินนโยบาย การส่งเสริมให้สถานศึกษาทุกแห่งในประเทศไทยมีระบบการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่มีอิสระในการบริหารวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ภายใต้การกำกับและส่งเสริมสนับสนุนที่เข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและมาตรฐานการศึกษาของชาติ” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545)

ดังนั้นกล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยนั้นเริ่มต้นรู้จักกันจริง ๆ ในชื่อว่า School – Based Management หลังจากมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แล้วนั่นเอง ส่วนก่อนหน้านั้นประเทศไทยพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาเรื่อยมาโดยเน้นการกระจายอำนาจและการบริหารแบบมีส่วนร่วม ดังปรากฏในกฎหมาย ระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน เมื่อปี 2464 และปรับปรุงเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า หัวใจของการ

บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือ การบริหารในรูปของคณะกรรมการนั่นเอง ซึ่งการกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษาตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน(SBM)นี้จะทำให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารตนเองมากขึ้น แต่ทั้งนี้สถานศึกษาต้องรู้จักปรับเปลี่ยนและทำหน้าที่ตามบทบาทใหม่ได้ มีหน่วยตรวจสอบคุณภาพการศึกษาและการปฏิบัติงานที่เป็น มาตรฐาน จะส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในสถานศึกษา และมีความเต็มใจที่จะสนับสนุนในเรื่องการเงิน และการเข้าร่วมกิจกรรมของสถานศึกษา จะช่วยส่งผลให้การกระจายอำนาจให้ผลในเชิงบวกต่อคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนการสอนต่อไป

ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

คำว่า School – Based Management หรือ SBM นั้น เป็นรูปแบบการบริหาร และการจัดการศึกษารูปแบบหนึ่ง มีการเริ่มใช้คำนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก ซึ่งเรียกเป็นภาษาไทยว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” แต่ก็ยังมีนักวิชาการที่ใช้คำที่ต่างกันอยู่ เช่น เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ ใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน” ต่อมา อุทัย บุญประเสริฐ ใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหาร และการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในปีพ.ศ. 2543 (อุทัย บุญประเสริฐ , 2543 : 9) แต่ วิจิตร ศรีสอาด (อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ , 2543 : 175) ใช้คำว่า “การบริหารฐานโรงเรียน” และเสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544 : 1) ใช้คำว่า “การใช้โรงเรียนในการบริหารจัดการศึกษา หรือ การบริหารจัดการที่โรงเรียน การใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหาร อย่างไรก็ตาม การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ก็ยังมีความหมายไม่แตกต่างกัน ดังที่นักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

มาเลน โอแกนและ แกรง (Malen,Ogaws and Krang, 1990 อ้างถึงใน เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544 : 2) กล่าวว่า “SBM” เป็นวิธีการบริหาร โดยการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปสู่โรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยงานเบื้องต้นที่ควรให้ความเชื่อถือ และได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงาน เพื่อการกระตุ้น และพัฒนาที่ยั่งยืน ส่วน กูบิคก์ และแคทลี (Kubick,Kathleen 2545 : ERIC Digests : ED 301969) ให้ความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ ระบบการบริหารที่โรงเรียนเป็นหน่วยเบื้องต้นของการตัดสินใจทางการศึกษา ในด้านงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร ซึ่งการตัดสินใจควรอยู่ที่โรงเรียน ผู้บริหาร ครู นักเรียน มากกว่าอยู่ที่ระดับเขตพื้นที่การศึกษา สอดคล้องกับแนวคิดของ แคมเบล และอีวาน (Campbell,Evans,1993 อ้างถึงใน เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544 : 3) ที่กล่าวว่า “SBM เป็นกระบวนการบริหารอย่างมีส่วนร่วมของผู้มี

ส่วนเกี่ยวข้องกับในการจัดการศึกษา (Stakeholder) ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการตัดสินใจในการกิจ และ พันธกิจของโรงเรียน เป็นต้น

เจิ้ง ยิน เชียง (Cheng, Yin Cheong, 1996 : 44 อ้างถึงใน ดิเรก วรรณเศียร, 2543 : 41) กล่าวว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร โรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน ฯลฯ ซึ่งมารวมตัวเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ได้มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิผลสูงขึ้น และได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เมเยอร์ และสโตนฮิลล์ (Myers and Stonehill, 1996 : 4 – 5 อ้างถึงใน ดิเรก วรรณเศียร, 2543 : 40) ให้ความหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหาร โรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครอง มีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหาร และการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติ โดยมีโรงเรียนเป็นฐาน หรือ เป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการ โรงเรียน (School Board) หรือ School Committee หรือ School Council ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็น ไปโดยมีส่วนร่วม และตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

กรมสามัญศึกษา (2545 : 9) ให้ความหมายว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ แนวคิดทางการบริหาร และการจัดการศึกษาที่มุ่งให้สถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนด โดยมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่จะพัฒนา นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของสถานศึกษา และร่วมมือดำเนินการทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยบุคคลที่มีส่วน ได้ส่วนเสียอย่างเท่าเทียมกัน โดยมุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนเป็นสำคัญ ภายใต้การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบของผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย

ถวิล มาตรเลียม (2544 : 41) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะ และความต้องการของโรงเรียน นั่นคือ สมาชิกโรงเรียน อันได้แก่ คณะกรรมการบริหาร โรงเรียน ผู้บริหาร โรงเรียน ครู อาจารย์ พ่อแม่ ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนสมาชิกชุมชน และองค์กรอื่น ๆ มารวมพลังกันอย่างเต็มที่ รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากร และการแก้ปัญหา ตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนา กิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียน ในระยะสั้น และระยะยาว

อุทัย บุญประเสริฐ (2545 : 1) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็น กลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยัง แต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหาร โรงเรียน (บางโรงเรียนอาจมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการ ด้วย) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของ นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ , 2545 : 2) ให้ความหมาย ว่า การบริหาร และการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็น ศูนย์กลาง (School – Centered Administration) โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียน ได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำ การช่วยเหลือ การประเมิน และการอนุมัติ โดยใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Administration) ผู้บริหารเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และนำมติที่ประชุมไปใช้ในการจัดการศึกษา

จากความหมายที่นักวิชาการทางการศึกษาได้ให้ไว้ข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติ คือ สถานศึกษาโดยตรง โดยให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีความอิสระ และ ความคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการทั้งในด้าน วิชาการ งบประมาณ การเงิน บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชน ตัวแทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารสถาน ศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน และชุมชนมากที่สุด

หลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

มีนักวิชาการกล่าวถึงหลักการสำคัญในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้หลาย ๆ ท่านด้วยกัน ดังนี้

เดวิด (David, 1989 อ้างถึงใน Cheng, 1996 : 4) กล่าวว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องประกอบไปด้วยแนวคิดหลักสำคัญ 2 ประการคือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจสั่งการที่ดีควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ จึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น และลดการควบคุมจากส่วนกลางลง

2. การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูปการบริหารจัดการศึกษา ความสำเร็จของการปฏิรูปไม่ใช่เกิดจากการควบคุมจากภายนอก หากแต่เกิดจากการที่สมาชิกในโรงเรียนและชุมชนให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจ การบริหาร และการปฏิบัติงาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 154 – 156) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการคือ

1. หลักการกระจายอำนาจ
2. หลักการมีส่วนร่วม
3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน
4. หลักการบริหารตนเอง
5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

ถวิล มาตรฐาน (2544 : 42) กล่าวถึงหลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 ประการดังนี้

1. หลักคุณภาพ
2. หลักการกระจายอำนาจ
3. หลักระบบบริหารจัดการตนเอง
4. หลักการริเริ่ม

ชเนศ ขำเกิด (2545 : 149) กล่าวถึง หลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการคือ

1. การกระจายอำนาจ
2. การมีส่วนร่วมและการร่วมคิดร่วมทำ

3. การบริหารตนเอง
4. การตรวจสอบและถ่วงดุล
5. การยึดหลักธรรมาภิบาล

อย่างไรก็ตาม การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแต่ละแห่งอาจไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน แต่ทุกโรงเรียนจะตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานเดียวกัน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2544 : 3 - 4)

1. หลักการกระจายอำนาจ
2. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม
3. หลักการบริหารตนเอง
4. หลักการพัฒนาทั้งระบบ
5. หลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้
6. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

จากหลักการทั้ง 6 ประการข้างต้นสามารถกล่าวในรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นจะเป็นการบริหารที่มีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางทั่วทั้งองค์กร ดังที่ โรดินेलลี และคีมา (Rondinelli และ Cheema, 1983, อ้างถึงใน เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544 : 10 - 11) ได้ให้ความเห็นว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือ SBM เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน การบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากร จากส่วนกลางลงสู่หน่วยงานเครือข่าย ในลักษณะที่มีขอบข่ายของความรับผิดชอบทั้งหมด หรือจำกัดในรูปแบบ ดังนี้

1. การแยกอำนาจ (Deconcentration) เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบ ภาระงาน อำนาจการบริหารเพียงบางส่วนจากส่วนกลางลงสู่เครือข่ายระดับล่าง ยึดคน โยบาย และแผนงาน และแนวทางการดำเนินงานที่กำหนด โดยหน่วยงานกลาง สามารถปรับวิธีการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น

2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบเชิงบริหารจัดการในงานเฉพาะกิจที่ไม่เป็นงานประจำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ความรับผิดชอบสูงสุดอยู่ที่หน่วยงานกลาง

3. การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) การแต่งตั้งโดยถือเป็นอำนาจตกทอด เป็นการสร้างความเข้มแข็งแก่หน่วยงานย่อยของรัฐบาล และมอบอำนาจให้ดำเนินงานด้วยตนเองอย่างอิสระ

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 154 – 156) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจของ SBM ว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวง และส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการศึกษาของเด็ก ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ อินทรีรา หิรัญสาข (2544 : 4) ที่กล่าวว่า การกระจายอำนาจ เป็นการตัดสินใจ และใช้อำนาจของสถานศึกษาผ่านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป นอกจากนี้ ถวิล มาตรฐาน (2544 : 42) ยังกล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจตามแนวทางของ SBM ว่า เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จะส่งผลกระทบให้การบริหารจัดการ โรงเรียน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความยุ่งยาก และเพิ่มปัญหามากขึ้น ดังนั้น การกระจายอำนาจให้โรงเรียน จะทำให้โรงเรียนมีพลังอำนาจ และรับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ยุวดี ตันสนธิรัตน์ (2545 : 6) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจตามแนวทางของ SBM ว่าเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลางที่สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจใน 3 เรื่องหลัก คือ งบประมาณ และทรัพยากร บุคลากร หลักสูตร หรือโปรแกรมการเรียน โดยให้สถานศึกษามีความยืดหยุ่นในการจัดโปรแกรมการเรียนที่ตรงกับความต้องการของนักเรียนในพื้นที่นั้น ๆ สอดคล้องกับแนวความคิดของ ชนศ ขำเกิด (2544 : 149) ที่ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจนั้น เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง ไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุดโดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการศึกษาของเด็ก และ นิพนธ์ เสือก้อน (2545 : 5) ยังกล่าวอีกว่า การกระจายอำนาจนั้นเป็นการสร้างและเพิ่มพลังอำนาจ (Empowerment) ในการจัดการศึกษาของผู้มีส่วนรับผิดชอบใน ประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ผู้บริหารต้องให้อำนาจกับทีมงาน หรือบุคลากรในการทำงานอย่างเต็มที่ ทั้งอำนาจในการบริหารจัดการ ความรับผิดชอบ การบริหารทรัพยากร และความชอบธรรมต่างๆ ในขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมาย

1. การกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจให้กับสายงานในระดับต่ำลงไปจะต้องเกิดขึ้น โดยที่ผู้บริหาร ไม่เข้าไปก้าวก่าย หรือเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของสมาชิก
2. จะต้องเปลี่ยนความคิด และการปฏิบัติในเรื่องของอำนาจ การควบคุมที่เคยเป็นของผู้บริหารแต่เพียงผู้เดียว มาเป็นการควบคุมด้วยกลุ่มสมาชิก การควบคุมจึงเป็นของทุกคนใน

องค์การ

3. องค์การจะต้องมีสภาพที่สมาชิกสร้างสรรคงานได้อย่างเต็มความสามารถ และศักยภาพที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขั้นพื้นฐานขององค์การ

รุ่ง แก้วแดง (2545 : 35) กล่าวถึง การกระจายอำนาจไว้ว่า ต้องสนองความต้องการของโรงเรียนและท้องถิ่น โรงเรียนต้องมีระบบบริหารที่ค่องตัวมีประสิทธิภาพ เน้นความรับผิดชอบและตรวจสอบซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดประสิทธิผลขององค์การ

สำหรับแนวทางในการกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 5) ได้เสนอแนะแนวทางไว้ว่า การกระจายอำนาจนั้นจะต้องเป็นการกระจายและมอบบทบาทหน้าที่ให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้มีหน้าที่ และบทบาทในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. การพิจารณาวิสัยทัศน์ของโรงเรียน
2. การพิจารณานโยบายและแผนของโรงเรียน
3. การพิจารณางบประมาณ
4. การพิจารณารายงานการประเมินคุณภาพของโรงเรียน
5. การประเมินผลงานของบุคลากร ในโรงเรียน
6. การระดมทรัพยากร
7. การให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารโรงเรียน
8. การช่วยประชาสัมพันธ์โรงเรียน
9. การช่วยประสานงานกับหน่วยงานภายนอก
10. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่โรงเรียน

นอกจากนี้ ชนส ขันเกิด (2545 : 149) ยังกล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก เป็นการบริหารแนวราบมากกว่าแนวตั้งตามทฤษฎี Y ของแมกเกรเกอร์ ที่มองคนในแง่ดี เห็นธรรมชาติของคนชอบทำงาน มีความรับผิดชอบและใฝ่ดี จึงมอบอำนาจความไว้วางใจให้บริหารด้วยตนเอง

ดังนั้น จากหลักการกระจายอำนาจตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจนั้น เป็นการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษามีอิสระ และความค่องตัวในการบริหารตนเองมากขึ้น และเป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน ในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับสถานศึกษาให้มากที่สุด ให้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน แต่ทั้งนี้สถานศึกษาต้องรู้จักปรับเปลี่ยนและทำหน้าที่ตามบทบาทใหม่ได้ มีหน่วยตรวจสอบคุณภาพการศึกษาและการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน จะส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในสถานศึกษา และมีความเต็มใจที่จะสนับสนุนในเรื่องการเงิน และการเข้าร่วมกิจกรรมของสถานศึกษา จะช่วยส่งเสริมให้การกระจายอำนาจได้ผลในเชิงบวกต่อคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนการสอน

หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น เป็นนวัตกรรมการบริหารการศึกษาที่เน้นโรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติที่แท้จริงที่ต้องการให้ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการ ดังที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 3) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และแผน การตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำ เป็นต้น สอดคล้องกับแนวคิดของ ดร.รุ่ง แก้วแดง (2545 : 36) ที่ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึงการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เพิ่มความรับผิดชอบ และมีความพึงพอใจในการดำเนินการ ซึ่งหัวใจสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน อยู่ที่การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียนนั่นเอง

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 154 – 156) ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของ อินทรา หิริธูสาช (2544 : 4) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร โรงเรียน ครู อาจารย์ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของการบริหารและการจัดการศึกษา

กรมสามัญศึกษา (2545 : 27 – 30) ได้กล่าวถึง หลักการมีส่วนร่วมไว้ว่า ต้องประกอบไปด้วย กระบวนการต่าง ๆ ดังนี้ คือ การร่วมกันวางแผน การร่วมดำเนินการ การร่วมกันประเมิน

ผล และการร่วมกันปรับปรุงและพัฒนาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคณะกรรมการสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐาน

ธเนศ ขำเกิด (2545 : 149) กล่าวถึง การมีส่วนร่วม และการร่วมคิดร่วมทำตามแนว
ทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การเปิด โอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียมี
ส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทน
ศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน เพราะการที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะก่อให้เกิดความรู้
สึกเป็นเจ้าของ และจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 13) กล่าวถึง
หลักการมีส่วนร่วมไว้ว่า เพื่อให้ผู้ปกครอง ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี
ความรู้สึกเป็นเจ้าของ โรงเรียน และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อบุตรหลานของตน โดยส่วน
กลางจะให้การสนับสนุนต่าง ๆ ตลอดจนกำกับด้านมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะทำให้
ผู้สำเร็จการศึกษามีความรัก ความผูกพันกับท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็มีความผูกพันและความ
ภูมิใจกับความเป็นชาติโดยรวม ซึ่งบุคคลดังกล่าวรู้ปัญหาความต้องการและวิธีแก้ปัญหาของ
ท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ในด้านการจัดการศึกษารู้นือหาสาระที่จะให้นักเรียนในท้องถิ่นเรียนรู้ มาก
กว่าบุคคลที่ส่วนกลางและบุคคลภายนอกที่อยู่อื่น อยู่ใกล้ชิดกับกลุ่มนักเรียน และสามารถจัดการ
ศึกษาได้ทั่วถึงกว่าส่วนอื่นที่จะมาดำเนินการเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมตามแนวคิดการ
บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ต้องการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
ข้องกับการจัดการศึกษา หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร
จัดการสถานศึกษา ทั้งในด้านการวางแผน การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น หลักสูตร งบประมาณ
การสนับสนุนสื่อต่าง ๆ เพื่อการเรียนการสอน การร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันประเมิน และร่วม
กันปรับปรุง เพื่อให้โรงเรียนสามารถดำเนินการให้เป็น ไปตามความต้องการของชุมชน

หลักการบริหารตนเอง (Self – Management)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญกับ โรงเรียนโดย
ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ ดังนั้น โรงเรียนหรือสถานศึกษาจะต้องบริหารจัดการ
การด้วยตนเองภายใต้ นโยบายเดียวกันที่เรียกว่ามีความเป็นเอกภาพด้านนโยบายแต่หลากหลายใน
การปฏิบัติ สถานศึกษาแต่ละแห่งจึงจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารที่เป็นของตัวเอง ดังที่ สำนัก
งานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 3) ได้กล่าวถึง หลักการบริหารตนเองของสถาน

ศึกษาไว้ว่า สถานศึกษาจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการ โรงเรียน หรือคณะกรรมการสถานศึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 154) กล่าวว่า ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายแนวทาง ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วยแต่ความพร้อม และสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ถวิล มาตรเลี่ยม (2544 : 42) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานยึดทฤษฎีหรือหลักการเป็นกรอบในการดำเนินการ ในส่วนของหลักการบริหารตนเอง ถวิล มาตรเลี่ยม ใช้คำว่า หลักระบบบริหารจัดการตนเอง (Principle of Self – Management System) เขากล่าวว่า ด้วยหลักการจึงจำเป็นที่โรงเรียนจะต้องใช้ระบบบริหารจัดการตนเองมาเป็นหลักในการดำเนินงานภายใต้ นโยบายหลัก และ โครงสร้างขององค์การ พัฒนา จุดประสงค์การสอน และยุทธศาสตร์ การพัฒนา สร้างกำลังคน และทรัพยากร การแก้ปัญหา และทำให้จุดมุ่งหมายบรรลุผลสำเร็จด้วยความสามารถของโรงเรียนเอง นอกจากนี้เขายังกล่าวอีกว่า โรงเรียนควรบริหารด้วยหลักดุลยภาพ (Principle of Equifinality) ซึ่งมีวิธีการหรือแนวทางมากมาย และหลากหลายที่จะนำมาใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายการศึกษา การยืดหยุ่นเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น โรงเรียนควรมีความชอบธรรมเต็มที่ในอันที่จะขับเคลื่อน พัฒนา และดำเนินงานด้วยยุทธศาสตร์ของตนเองในการจัดการเรียนการสอน และบริหารจัดการ โรงเรียนด้วยพวกเขาอย่างมีประสิทธิภาพ

ธเนศ จำเกิด (2545 : 149) กล่าวว่า การบริหารตนเองนั้น หมายถึง การบริหารโดยโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการ คิดเอง ทำเอง แก้ปัญหาเอง ซึ่ง ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุนโยบาย และเป้าหมายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี ซึ่งหน่วยงานกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย และเป้าหมาย แล้วมอบความไว้วางใจให้หน่วยปฏิบัติมีระบบบริหารด้วยตนเอง ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายแนวทาง ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ตามความพร้อมและสภาพการณ์ของแต่ละโรงเรียน ที่เรียกว่า เอกภาพในนโยบายแต่หลากหลายในวิธีปฏิบัติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544 : 11) กล่าวว่า การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้ผู้บริหาร โรงเรียนมีอำนาจเพียงเล็กน้อยในการตัดสินใจ และปรึกษา

หรือจากผู้มีอำนาจระดับสูงเกือบทุกเรื่อง ผลที่ตามมาคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นวิกฤติจนไม่สามารถแก้ไข หรือไม่ได้ติดตาม ได้รวดเร็วเท่าที่ควร การบริหารในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดผลทางการศึกษา และยังสร้างความซับซ้อน ถ้าซ้ำ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักของความเสมอภาค โดยการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่โรงเรียนขึ้น โดยมีพื้นฐานของทฤษฎีว่า การบริหาร โรงเรียนนั้น หลักเชิงไม่ได้ที่จะต้องประสบปัญหายุ่งยาก ดังนั้น โรงเรียนจึงควรได้อำนาจ และความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการแก้ปัญหาให้รวดเร็วเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้กิจกรรมการเรียนการสอนเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งใช้ “หลักของการบริหารตนเอง” โดยทั่วไปโรงเรียนมักจะถูกมองว่าเป็นเครื่องมือให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายการศึกษา หรือเป็นหน่วยปฏิบัติการที่จำเป็นต้องมีการควบคุมจากภายนอกอย่างใกล้ชิด ดังนั้นบทบาทโรงเรียนจึงเป็นเพียงการรับคำสั่งจากหน่วยงานส่วนกลาง โดยไม่มีอำนาจในการคิดริเริ่มด้วยตนเอง

นอกจากนี้ เดวิด (David, 1989) อ้างถึงใน Cheng, 1996 : 44) ยังกล่าวอีกว่า การบริหารตนเองของโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจสั่งการที่ดีควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ดังนั้น จึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น และลดการควบคุมจากส่วนกลางลง

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544 : 11 – 12) ให้ความหมายของการบริหารจัดการตนเอง (Self – Managing School) โดยการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ไปจากส่วนกลาง การตัดสินใจจะเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับการเรียนการสอน ดังต่อไปนี้

1. ด้านความรู้ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการจัดหลักสูตร การจัดโปรแกรมการเรียน การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา แนวทางการรับนักเรียน การประเมินนักเรียน การเตรียมข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียน
 5. ด้านเทคโนโลยี เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องกระบวนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
 3. ด้านอำนาจหน้าที่ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการบริหารบุคลากร
 4. ด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการใช้เครื่องอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ต่างๆ
- ด้านบุคลากร เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการใช้ทรัพยากรบุคคล การพัฒนาบุคลากรผู้มีอาชีพ
- ด้านเวลา เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องกำหนดแผนดำเนินงาน และการบริหารเวลา

ด้านการเงิน เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องการจัดสรรงบประมาณ การจัดเก็บค่าเล่าเรียนของโรงเรียน

จากหลักการบริหารตนเองของสถานศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการบริหารตนเองของสถานศึกษาตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นเป็นการบริหารที่โรงเรียนสามารถบริหาร โดยโรงเรียนเอง สามารถยืนอยู่บนลำแข้งของตนเอง โดยที่โรงเรียนพยายามสรรหางบประมาณด้วยตนเองมาบริหาร โรงเรียนไม่หวังพึ่งงบประมาณแผ่นดิน โรงเรียนมีรายได้มาสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน มีการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ในชุมชนมาใช้ในการบริหารโรงเรียน และสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน โรงเรียนได้บริหารตนเองตามศักยภาพ ความพร้อม และความจำเป็นของโรงเรียนภายใต้การตัดสินใจในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา โดยโรงเรียนมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการเป็นของตนเอง มีรูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่เป็นเอกลักษณ์ของโรงเรียน เพื่อให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach)

การบริหารตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนอกจากโรงเรียนจะต้องใช้หลักการบริหารแบบกระจายอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วม และเป็นการบริหารตนเองของโรงเรียนแล้ว ยังต้องอาศัยหลักการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบซึ่งมีนักวิชาการกล่าวถึงหลักการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบไว้ ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 3) ได้ให้แนวทางในการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบไว้ว่า โรงเรียนจะต้องมีการปรับทั้งในเรื่อง โครงสร้างและวัฒนธรรมองค์การ โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบทั้งหมดเห็นด้วย และสนับสนุน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544 : 10) กล่าวว่า การพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ หมายถึง การพัฒนาโรงเรียนที่มุ่งเน้นคุณภาพนักเรียนให้ได้ตามเป้าหมายของมาตรฐานการศึกษา โดยดำเนินการอย่างครอบคลุมทุกองค์ประกอบของโรงเรียน ทุกขั้นตอนของกระบวนการ และอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบไว้ดังนี้

1. การพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบโดยบุคลากรในโรงเรียน และผู้เกี่ยวข้องทุกคน ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานทุกขั้นตอน ช่วยให้สามารถพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามเป้าหมายที่กำหนด