# บทที่ 2
# เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องแนวทางการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดทองพูน อำเภอเชียรใหญ่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 3 ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี ตลอดจนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในหัวข้อต่อไปนี้

1. บริบทของโรงเรียนวัดทองพูน
2. แนวคิดการบริหารการศึกษา
3. ทฤษฎีการบริหารการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ
   3.1 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
   3.2 การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม
   3.3 การบริหารคุณภาพโดยรวม
   3.4 การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์
4. การบริหารเพื่อความเป็นเลิศ 7 ประการของ Mckinsey
5. ทฤษฎีการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
6. กระบวนการสนทนากลุ่ม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
   7.1 งานวิจัยในประเทศ
   7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

## บริบทของโรงเรียนวัดทองพูน

โรงเรียนวัดทองพูน ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 ตำบลเขาพระบาท อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช รหัสไปรษณีย์ 80190 สังกัดเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 3 มีนายเจริญ หมื่นใจ เป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนวัดทองพูน

โรงเรียนวัดทองพูน ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2457 โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ก่อตั้ง พ่อท่านหนูจันทร์ ปุญสวญโณ เป็นผู้อุปการะ ดิมอาศัยศาลาวัดเป็นที่เล่าเรียน เปิดทำการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับประถมศึกษาชั้นปีที่ 6 มีเขตพื้นที่การให้บริการ 4 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1, 2, 3, 4 ตำบลเขาพระบาท อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช มีอาคารเรียน 3 หลัง อาคารอเนกประสงค์ 1 หลัง จำนวนห้องเรียนทั้งหมด 8 ห้องเรียน

**ระบบโครงสร้างการบริหาร**

โรงเรียนวัดทองพูน ได้แบ่งงานการบริหารของโรงเรียนออกเป็น 4 กลุ่มงาน งานฝ่ายวิชาการ งานฝ่ายบุคคล งานฝ่ายงบประมาณ งานฝ่ายบริหารทั่วไป โดยมีหัวหน้างานและคณะทำงาน โรงเรียนมี แผนภูมิการบริหารตามสายงาน มีขอบข่ายและภารกิจการปฏิบัติงาน โดยสัมพันธ์กับคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการนักเรียน มีการรายงานผล การควบคุม กำกับติดตาม สรุปรายงานผลประจำปี

**วิสัยทัศน์ของโรงเรียนวัดทองพูน**

โรงเรียนวัดทองพูน มุ่งพัฒนาให้นักเรียนมีความรู้ความสามารถ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน สืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น ก้าวทันเทคโนโลยี ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดีโดยร่วมมือของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**พันธกิจ**

1. จัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาให้มีคุณภาพ
2. พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาสู่มืออาชีพ
3. พัฒนาและขยายแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น
4. พัฒนาการใช้สื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุด
5. พัฒนาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดร่มรื่น ปลอดภัย และส่งเสริมการเรียนรู้
6. เปิดโอกาส ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน
7. จะระบบประกันคุณภาพภายในและพร้อมรับการประเมินจากภายนอก

**เป้าประสงค์**

1. นักเรียนทุกคน มีความรู้ความสามารถ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. ครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคนปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. นำแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
4. นักเรียนได้พัฒนาเต็มศักยภาพโดยใช้สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา
5. มีสภาพแวดล้อมสะอาด ร่มรื่น ปลอดภัย และส่งเสริมการเรียนรู้
6. ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนการศึกษาเต็มศักยภาพ
7. โรงเรียนได้รับการรับรองมาตรฐานจากการประเมินภายนอกรอบที่ 3

## การบริหารการศึกษา

หน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ที่ว่าการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด กอง กรม บริษัท โรงงาน ธนาคาร หรือแม้กระทั่งครอบครัว ย่อมมีบุคคลในหน่วยงานนั้นหลายๆ คนมาทำงานร่วมกันเพื่อจุดประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ในโรงเรียนก็มีครู เจ้าหน้าที่ คนงาน ภารโรง มาทำงานร่วมกัน เพื่อฝึกฝนอบรมเด็กให้มีความรู้ ความสามารถและเป็นพลเมืองดี ในบริษัทก็มีผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ และคนงานมาทำงานร่วมกันเพื่อทำกิจการค้าให้ได้ผลกำไรมากๆ จึงเห็นได้ว่าหน่วยงานจะเล็กหรือใหญ่ก็ตามย่อมมีบุคคลหลายคนหรือกลุ่มบุคคลมาร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งทั้งสิ้น ลักษณะเหล่านี้เรียกกันว่า “การบริหาร” นั่นเอง ต่อไปจะได้กล่าวถึงความหมายของการบริหาร ซึ่งมีลักษณะดังที่กล่าวมาแล้ว

**ความหมายของการบริหาร (Administration)**

คำว่า “การบริหาร” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Administration ”มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน ดังต่อไปนี้

สมยศ นาวีการ (2544, 18) กล่าวว่า การบริหารคือการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

ภิญโญ สาธร (2526 ,2) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน

พนัส หันนาคินทร์ (2529, 5) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจ ตลอดจนทรัพยากรต่างๆ เช่น คน เงิน วัสดุ ที่มีอยู่หรือคาดว่าจะมีจัดการดำเนินงานของสถาบันหรือหน่วยงานนั้นๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

จากแนวคิดของนักการศึกษาที่กล่าวมาพอจะสรุปความหมายของการบริหารได้ว่า การบริหารเป็นกิจกรรมของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันทำกิจการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกันโดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

คูนทซ์ (Koontz, 1990, 4; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2513, 14) กล่าวว่า การบริหารคือการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยคน เงิน วัตถุสิ่งของ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน

ไซมอน (Simon, 1996; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2517 ,13) กล่าวไว้ว่า การบริหารคือกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างร่วมกัน

**ความหมายของการบริหารการศึกษา**

การบริหารการศึกษา มีพื้นฐานมาจากคำว่าการบริหารและการศึกษา เราจึงควรทราบความหมายของคำ 2 คำนี้ก่อน ซึ่งความหมายของ “การบริหาร” ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับความหมายของการศึกษาได้มีบุคคลต่างๆ ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ดิวอี้ (John Dewey, 1956; อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 7) นักวิชาการชาวอเมริกันได้ให้ความหมายของการศึกษาไว้เป็นข้อๆ ดังนี้

1. การศึกษา คือการปรับปรุงตัวเราให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม และปรับสิ่งแวดล้อมให้เข้ากับตัวเรา

2. การศึกษา คือความเจริญงอกงาม

3. การศึกษา คือกระบวนการของสังคม

4. การศึกษา คือการจัดกระบวนการ

5. การศึกษา คือการจัดประสบการณ์เสียใหม่ ให้เป็นประสบการณ์ที่มีความหมายต่อมนุษย์และเพิ่มพูนความสามารถของมนุษย์อีกด้วย

6. การศึกษา คือการพัฒนาความสามารถ

7. การศึกษา คือการสนองความต้องการ

8. การศึกษา คือชีวิต แต่ไม่ใช่การเตรียมตัวเพื่อชีวิต

การบริหารการศึกษา มีพื้นฐานมาจากคำว่า การบริหาร และการศึกษา เราจึงควรทราบความหมายของ 2 คำนี้ก่อน ซึ่งสำหรับความหมายของ การบริหาร ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนความหมายของการศึกษา ได้มีบุคคลต่างๆ ให้ความหมายไว้ต่างกัน ดังนี้

กู๊ด (Good; อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 7) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การศึกษาหมายถึง

1. กระบวนการเบ็ดเสร็จที่บุคคลนำมาพัฒนาความสามารถด้านต่างๆ ทัศนคติต่างๆ และพฤติกรรมต่างๆ ที่มีคุณค่าอันเป็นที่พึงปรารถนาในสังคมที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่

2. กระบวนการทางสังคมซึ่งเลือกสรรและควบคุมสิ่งแวดล้อมให้บุคคลได้รับความสามารถและพัฒนาตนเองอย่างดีที่สุดตามที่สังคมปรารถนา

3. วิชาการต่างๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาเปิดสอน เพื่อเตรียมผู้ประกอบอาชีพครู ซึ่งส่วนมากเกี่ยวข้องโดยตรงกับจิตวิทยาการศึกษาปรัชญาและประวัติการศึกษา หลักสูตรวิธีสอนวิชาเฉพาะและวิธีสอนทั่วไป หลักการศึกษา การบริหารการศึกษา การนิเทศการศึกษา และวิชาอื่นๆ ที่รวมเรียกว่า ศึกษาศาสตร์หรือวิชาครู

4. ศิลปะการถ่ายทอดความรู้จากอดีต ซึ่งจัดไว้อย่างมีระเบียบให้แก่บุคคลแต่ละรุ่น ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์ (2527, 7) ให้ความหมายไว้ว่าการศึกษาคือ กระบวนการทางสังคมที่จะเลือกสรร และควบคุมสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาคนทุกด้านให้เป็นคนดีในสังคม

จากความหมายของการบริหารและการศึกษา จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายฝ่ายร่วมดำเนินการเพื่อพัฒนาบุคคลให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ทั้งในด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ พฤติกรรม ทัศนคติ คุณธรรมและค่านิยม พร้อมที่จะสนองการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองสังคมและวัฒนธรรม (ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 8)

จากแนวคิดทางการบริหารต่างๆ ทำให้เกิดความพยายามที่จะสร้างทฤษฎีการบริหารการศึกษาขึ้นและทฤษฎีบริหารการศึกษาได้เริ่มขึ้นที่สหรัฐอเมริกา โดยมีผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขาวิชา รวมทั้งนักวิชาการบริหารการศึกษาได้นำความรู้จากศาสตร์สาขาต่างๆ ที่ได้ผ่านการวิจัยที่เชื่อถือได้แล้วมาประมวลกันเข้าและสร้างเป็นทฤษฎีการบริหารการศึกษาขึ้น ทฤษฎีต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับกัน (ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527 , 32) ได้แก่

1. ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Theory)
2. ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)
3. ทฤษฎีระบบสังคม (Social Systems Theory)
4. ทฤษฎีผู้นำ (Leadership Theory)

1. ทฤษฎีการตัดสินใจ

ทฤษฎีการตัดสินใจเป็นทฤษฎีหนึ่งที่ใช้กันมากกันมากในการศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหาร ทฤษฎีนี้ผู้ศึกษาค้นคว้าทฤษฎีนี้ คือ กริฟฟิธ (Griffiths; อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 33) ซึ่งเสนอทฤษฎีว่าการบริหารคือการตัดสินใจ หน้าที่ของนักบริหารก็คือ การควบคุมดูแลให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การตัดสินใจสั่งการ อาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. การตัดสินใจผู้มีอำนาจระดับสูงสั่งการมา
2. ในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอมาให้
3. ในกรณีที่ผู้บริหารเกิดความริเริ่มขึ้นเอง

ในโอกาสหรือกรณีทั้ง 3 ดังกล่าว เราอาจแยกการตัดสินใจสั่งการได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. การตัดสินใจเมื่อผู้มีอำนาจเบื้องบนมีคำสั่ง คำบัญชา หรือนโยบายมาให้ปฏิบัติ (Intermediaty decisions)

2. การตัดสินใจเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายอำนาจให้แล้วไม่อาจตัดสินใจได้เสนอให้ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจ หรือเมื่อมีเรื่องราวร้องทุกข์ หรือข้อขัดแย้งจากผู้ใต้บังคับบัญชา(Appellate decisions) ผู้บริหารจะต้องตัดสินใจ

3. การตัดสินใจที่เกิดขึ้นในตัวผู้บริหารเอง (Creative decisions) การตัดสินใจแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารต้องการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือทำสิ่งใหม่ การตัดสินใจนี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับ นักบริหารระดับสูง

สาระสำคัญของทฤษฎีการตัดสินใจ ก็คือกระบวนการตัดสินใจ เนื้อหาสาระของการตัดสินใจและการใช้สารสนเทศในการตัดสินใจ ปัจจุบันระบบสารสนเทศสำหรับผู้บริหารเป็นเรื่องที่กำลังได้รับความสนใจกันมาก

กระบวนการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการนี้ นักวิชาการให้ความเห็นและลำดับขั้นของกระบวนการไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่สรุปแล้วลักษณะสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน เพราะส่วนมากใช้วิธีการแก้ปัญหา(Problem solving) กระบวนการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการมีลำดับขั้นดังนี้

1. จะต้องรับว่ามีปัญหาและรู้ขอบเขตของปัญหา
2. การวิเคราะห์และประเมินผลปัญหา
3. ตั้งเกณฑ์หรือมาตรฐานสำหรับเลือกวิธีแก้ปัญหา
4. รวบรวมข้อมูลตลอดจนหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
5. กำหนดแนวทางในการแก้ปัญหา
6. ประเมินผลหรือลำดับความสำคัญ หรือจัดลำดับวิธีการแก้ปัญหา
7. เลือกวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องที่สุดที่คนยอมรับมากที่สุด

เทคนิคที่ช่วยในการวินิจฉัยสั่งการ

1. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้นำจะต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อยู่เสมอ

2. ปฏิบัติการวิจัย (Operation research) การวิจัยในด้านการศึกษาหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาและข้อเท็จจริงที่ทำให้ทราบปัญหาทั้งหมดเป็นประโยชน์ในการวินิจฉัยสั่งการ

3. การจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical staff) เพื่อช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาขององค์การ แล้วรวบรวมข้อมูลไว้เพื่อนำไปเป็นประโยชน์ในการบริหารองค์การอันจะทำให้การวินิจฉัยสั่งการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เป็นที่ยอมรับกันว่าการวินิจฉัยสั่งการเป็นหัวใจของการบริหาร ดังนั้นถ้านักบริหารจะตัดสินใจให้ถูกต้องและรวดเร็วที่สุดก็จำเป็นจะต้องรู้จักความคิดรวบยอดในเรื่องขององค์การอรูปนัย องค์การรูปนัย อำนาจบารมี อำนาจหน้าที่และการสื่อสารในองค์การ จึงจะสามารถทำให้ผู้บริหารองค์การมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจ

2. ทฤษฎีองค์การ

จากแนวคิดการบริหารเบื้องต้น ทำให้เราเข้าใจได้ชัดเจนว่า องค์การเป็นเป็นหน่วยงานที่สำคัญและมีผู้กล่าวว่าโลกในสมัยปัจจุบันเป็นโลกขององค์การ คนเป็นจำนวนมากประกอบอาชีพในองค์การ ถึงแม้จะไม่ได้ทำงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง คนทั้งหลายก็ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การที่มีอยู่ในสังคมของเราเป็นจำนวนมาก ระบบการศึกษาซึ่งมีโรงเรียนทุกประเภท ทุกระดับเป็นองค์การย่อยย่อมมีส่วนพัวพันกับชีวิตคนในสังคมแทบทุกคน

2.1 ความหมายขององค์การ

บาร์นาร์ด (Barnard, 1962; อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 35) ให้ความหมายว่าองค์การหมายถึงระบบกิจกรรมที่มีการประสานงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

ฟริฟเนอร์และเชอร์วูด (Priffner and Sherwood; อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 36) ให้ความหมายว่า องค์การ คือ รูปแบบของการรวมกันของบุคคลเป็นจำนวนมากซึ่งเข้ามาร่วมมือกันทำงานที่ซับซ้อนอย่างแน่วแน่ตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่เห็นพ้องต้องกัน

ไวท์ (White; อ้างถึงใน พรรณี ประเสริฐวงษ์ และคณะ, 2515, 165) ให้ความหมายว่า องค์การ คือ การจัดระเบียบการทำงานของกลุ่มบุคคลภายในองค์การตามสายงาน และตามความรับผิดชอบเพื่อให้การปฏิบัติงานได้รับผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายเดียวกัน

จากความหมายที่แต่ละท่านได้กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า องค์การ คือกระบวนการในการรวบรวมและแบ่งงานที่จะกระทำออกไปเป็นหมวดหมู่โดยจำกัดขอบเขตของการทำงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตลอดจนการกำหนดข้อบังคับ วิธีปฏิบัติในการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างดีที่สุดและมีประสิทธิภาพที่สุดในองค์การหนึ่งๆ จะมีหลักความจริง 5 ประการ อยู่ในองค์การเสมอ คือ

1. องค์การประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปเสมอ
2. บุคคลที่อยู่ในองค์การต้องการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวข้องกันและกัน
3. ความสัมพันธ์ต่างๆ ในการทำงานร่วมกันของคนในองค์การนั้น ต้องระบุไว้ในโครงสร้างขององค์การในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

4. บุคคลทุกๆ คนในองค์การ ต่างก็มีวัตถุประสงค์ส่วนตัว การกระทำบางอย่างของบุคคลในองค์การจึงเกิดขึ้นเพราะวัตถุประสงค์ส่วนตัว และการที่บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การก็มักหวังว่าองค์การจะช่วยให้ตนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของตน

5. ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน จะช่วยให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ส่วนรวมที่เห็นพ้องต้องกัน ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ส่วนรวมจะแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ส่วนตัวก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ส่วนรวมก็มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ส่วนตัวของแต่ละบุคคลในองค์การ

จะเห็นว่า จากความหมายและหลักความเป็นจริงขององค์การที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าภายหลังที่คนตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากองค์การและมุ่งหวังที่จะให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ส่วนตัวซึ่งก็มีปัญหาว่า ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้น จะมีมากน้อยแค่ไหนย่อมขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งก็ย่อมจะขึ้นอยู่กับการที่ผู้บริหารจะมีความสามารถในการจัดรูปองค์การได้เหมาะสมและถูกต้องดีเพียงไรนั่นเอง

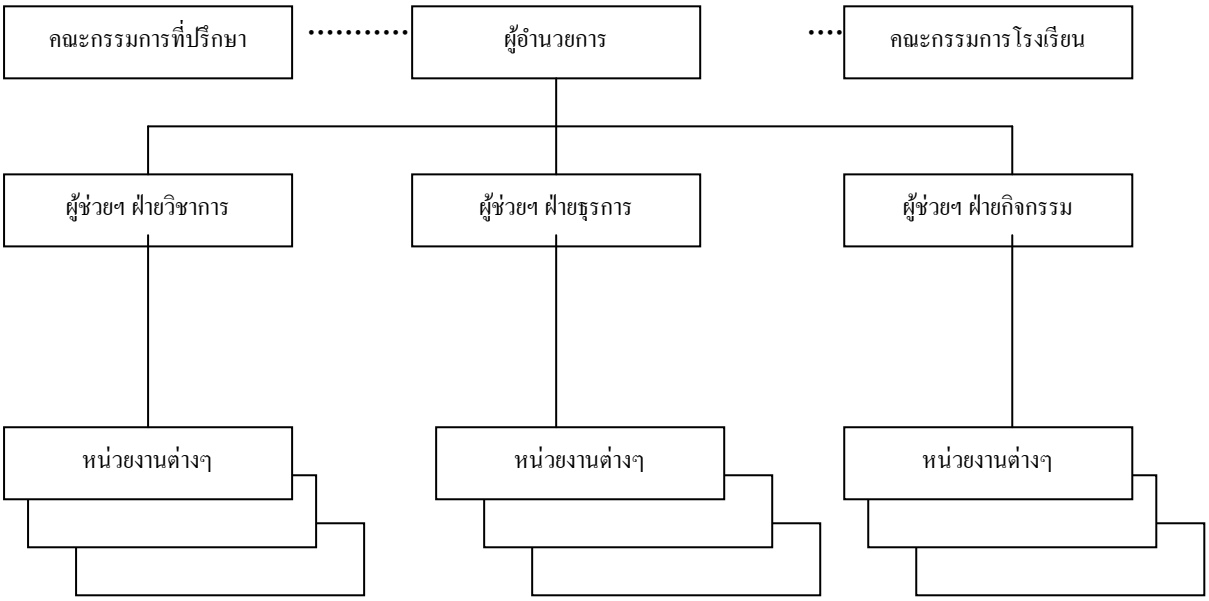
2.2 รูปแบบขององค์การ

โดยปกติองค์การมักจะแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ องค์การตามแบบ (รูปนัย) หรือองค์การทางราชการ (Formal organization) และองค์การนอกแบบ (อรูปนัย) หรือองค์การไม่เป็นทางราชการ (Informal organization)

2.2.1 องค์การตามแบบ

เป็นองค์การที่นักวิชาการบริหารที่ยึดหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ มีความเชื่อมั่นว่า สามารถใช้บริหารงานได้เป็นอย่างดี มีกฎเกณฑ์ผูกมัดอย่างแน่นแฟ้น และขาดความยืดหยุ่น แบ่งงานออกเป็นงานย่อยๆ แล้วจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความชำนาญ มีการควบคุมและนิเทศงานทุกส่วนทุกขั้นตอน อำนาจการบังคับบัญชาก็จัดระดับเป็นขั้นๆ นับจากต่ำไปหาสูงผู้บริหารแต่ละระดับได้รับมอบหมายให้บังคับบัญชาคนเป็นจำนวนน้อยพอที่จะควบคุมได้ (Span of control) สายการบังคับบัญชา (Chain of command) ก็โยงจากผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมีเพียงคนเดียวลงมาสู่ผู้บริหารระดับรองเป็นขั้นๆ และผู้บริหารมักใช้อำนาจเด็ดขาดสำหรับการบังคับบัญชาคนในองค์การ การจัดองค์การและการจัดระบบบริหารชนิดนี้ยังปรากฏอยู่ทั่วไปในสมัยปัจจุบันทั้งในหน่วยงานอื่นๆ และในสถาบันการศึกษา ดังตัวอย่างการจัดโครงสร้างองค์การตามแบบ (Organization chart)

**โครงสร้างองค์การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา**




ภาพที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
ที่มา: ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, (2527, 37)

โครงสร้างองค์การบริหารแบบนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ส่วน คือ

1. คณะกรรมการศึกษาของโรงเรียน เป็นองค์ประกอบที่เป็นประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือกิจการทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

2. คณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วยผู้อำนวยการ เป็นประธาน ผู้ช่วยผู้อำนวยการและหรือหัวหน้ากลุ่มวิชาการเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้อำนวยการในด้านการบริหารโรงเรียน

3. ผู้อำนวยการ เป็นผู้บริหารและรับผิดชอบในการดำเนินงานของโรงเรียน

4. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย ซึ่งอาจจะมีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายกิจกรรมนักเรียน หรือฝ่ายปกครอง และถ้าหากเป็นโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ก็อาจจะเพิ่มฝ่ายต่างๆ ขึ้นอีกได้ตามความเหมาะสม ส่วนนอกนั้นก็เป็นหน่วยงานระดับล่างลงไป ซึ่งสามารถมีได้ตามสายงานและภารกิจที่จำเป็นอันจะทำให้การบริหารงานของโรงเรียนเกิดความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และโดยทั่วไปการจัดหน่วยงานฝ่ายต่างๆ นั้นมีหลักว่า งานทุกชนิดที่มีกระบวนการปฏิบัติอย่างเดียวกันควรรวมไว้ด้วยกันและการแบ่งงานก็ควรยึดหลักเฉพาะอย่างของงานด้วย

นอกจากนี้ เราควรทำความเข้าใจกับเส้นที่ปรากฏในแผนภูมิด้วยหรือโครงสร้างองค์การ คือ

_____: แสดงถึงสายการบังคับบัญชาและการติดต่อตามลำดับขั้น

……: แสดงถึงสายการปรึกษาแนะนำ

องค์การแบบนี้ บัวและสก็อต (Blau and Scott; อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 38)กล่าวว่า สามารถจัดกลุ่มองค์การตามแบบได้เป็น 4 กลุ่ม ตามลักษณะเฉพาะของวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานของแต่ละกลุ่ม คือ

1. องค์การเพื่อประโยชน์ของสมาชิก (Mutual – benefit association)
2. องค์การหรือบริษัทธุรกิจ (Business concerns)
3. องค์การเพื่อบริการ (Service organization)
4. องค์การเพื่อสาธารณชน (Commonweal organization)

2.2.2 องค์การนอกแบบ

ในยุคที่มีการบริหารโดยอาศัยหลักมนุษย์สัมพันธ์ได้ทำให้การบริหารองค์การเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบของบุคคลมากขึ้น มีการจูงใจให้คนรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ สำหรับการบริหารการศึกษาก็เกิดความเปลี่ยนแปลงในวิธีนิเทศการศึกษาเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังมีการบริหารงานแบบประชาธิปไตยเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติคู่กันไปด้วย และเห็นความสำคัญขององค์การนอกแบบ เช่นมองจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาก็ไม่ได้กำหนดตายตัวว่าต้องมีจำนวนเท่าใดแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างซึ่งได้แก่ความแตกต่างระหว่างบุคคล ประเภทของคน ประเภทของงาน เป็นต้น และโดยเฉพาะการบริหารงานในสถาบันการศึกษาหรือโรงเรียนซึ่งเป็นองค์การที่ซับซ้อนยิ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์การนอกแบบมากยิ่งขึ้น และองค์การนอกแบบนี้จะไม่มีปรากฏในแผนผัง แต่จะแฝงอยู่ในองค์การตามแบบตลอดเวลา เพราะองค์การนอกแบบเป็นระบบการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอยู่ในหน่วยงาน โดยที่ความสัมพันธ์อันนี้ไม่ได้ปรากฏอยู่ในแบบ จึงอาจมีทั้งผลดีและผลเสียต่อการบริหารงานในองค์การตามแบบก็ได้ โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาหรือโรงเรียนซึ่งเป็นองค์การที่ซับซ้อน มักจะมีองค์การนอกแบบแฝงอยู่มากและทำให้เกิดความลำบากในการบริหารองค์การนอกแบบนี้ ได้แก่ กลุ่มคนย่อยๆ ที่มีความสนิทสนมกันหรือมีความมุ่งหมายร่วมกันกลุ่มประเภทนี้อาจเป็นกลุ่มครูอาจารย์ที่สอนวิชาเดียวกัน กลุ่มเพศเดียวกัน หรือกลุ่มที่มีความสนใจบางอย่างร่วมกันกลุ่มองค์การนอกแบบเหล่านี้มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่มองค์การตามแบบอยู่ไม่น้อย ถึงแม้องค์การนอกแบบจะไม่ปรากฏในแผนผังการจัดระบบงานของสถานศึกษาก็ตาม แต่ผู้บริหารที่ฉลาดย่อมจะไม่ละเลยที่จะศึกษาและทำความเข้าใจกับกลุ่มคนซึ่งเป็นองค์ประกอบขององค์การนอกแบบ ทั้งนี้เพื่อจะรู้

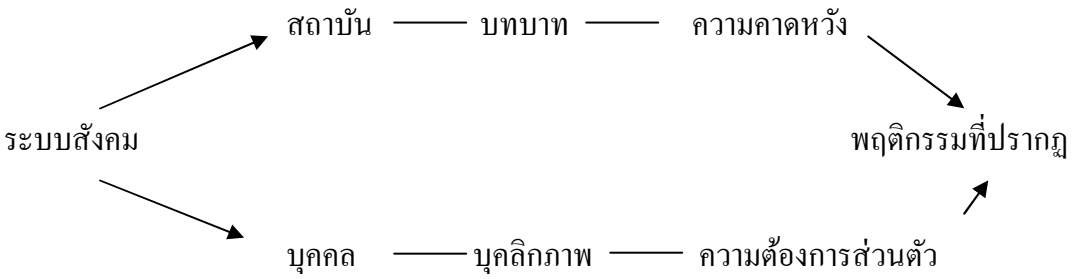
แนวคิดและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากกลุ่มนอกแบบ และจะสามารถแก้ปัญหาและนำแนวคิดมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารต่อไป

3. ทฤษฎีระบบสังคม

เมื่อมีทฤษฎีองค์การ หรือองค์การ ก็จะต้องมีระบบสังคมและเมื่อมีระบบสังคมก็คงจะต้องมีระบบบริหารเพื่อให้ระบบสังคมในองค์การเกิดความเรียบร้อย

ระบบทางสังคมของเกทเซลส์และกูบา ( Getzels and Guba; อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 41-44) ประกอบด้วยสองมิติ คือ สถาบันมิติ (Nomothetic) และบุคลามิติ (Idiographic) พฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากปฏิกิริยาระหว่างมิติทั้งสอง ดังภาพที่ 3 สถาบันมิติ (Nomothetic Dimension) บุคลามิติ (Idiographic Dimension)

**ทฤษฎีระบบสังคม**




ภาพที่ 3 แสดงทฤษฎีระบบสังคม

ที่มา: ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์ (2527, 42)

จากแนวความคิดข้างต้น ทำให้เห็นว่าพฤติกรรมมนุษย์ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 2 อย่าง คือบทบาทของตำแหน่ง ซึ่งเป็นตัวกำหนดสถาบันและอยู่ภายใต้อิทธิพลของความคาดหวัง ซึ่งบุคคลอื่นคาดหวังต่อบทบาทของผู้ครองตำแหน่ง อีกอย่างหนึ่งคือบุคลิกภาพซึ่งถูกกำหนดโดยวิธีการสนองความต้องการ เขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$B = f(R \times P)$$

เมื่อ B = พฤติกรรมที่ปรากฏ (Abserved Behavior)

R = บทบาทของสถาบัน (Institutional Role)

P = บุคลิกภาพของผู้มีหน้าที่ (Personality of the Role Incumbent)

จากสมการ หมายถึง พฤติกรรมเป็นฟังก์ชั่นของบทบาทและบุคลิกภาพ โดยที่บทบาทและบุคลิกภาพเป็นอิสระแก่กัน นั่นก็คือ พฤติกรรมของมนุษย์เป็นผลของบทบาทและบุคลิกภาพอันเป็นผลเนื่องมาจากปฏิกิริยาระหว่างมิติทั้งสอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มิติที่หนึ่ง เรียกว่า สถาบันมิติ (Nomothetic dimension) ประกอบด้วย

1. สถาบัน (Institution) หมายถึงหน่วยงานหรือองค์การ อาจเป็นกรม กอง วิทยาลัย โรงเรียน โรงพยาบาล บริษัท ร้านค้า หรือโรงงานต่างๆ ซึ่งมีวัฒนธรรมของหน่วยงานนั้นครอบคลุมอยู่

2. บทบาทตามหน้าที่ (Role) สถาบันหรือองค์การจะกำหนดบทบาทและหน้าที่และตำแหน่งต่างๆ ให้บุคคลปฏิบัติ มีกฎและหลักการอย่างเป็นทางการ และมีธรรมเนียมการปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อบทบาทอยู่

3. ความมุ่งหวังของบุคคลภายนอกหรือองค์การ (Expectations) เป็นความมุ่งหวังซึ่งองค์การหรือบุคคลภายนอกคาดว่า สถาบันจะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เป็นวิทยาลัยครูก็มีความมุ่งหวังที่จะต้องผลิตครูที่ดี ผลิตนักศึกษาที่มีความรู้ความสามารถในการให้การศึกษา และทำให้การศึกษาเจริญก้าวหน้า ความมุ่งหวังนั้นมีค่านิยมทางสังคมครอบคลุมอยู่

มิติที่สอง เรียกว่าบุคลามิติ (Idiographic dimension) ประกอบด้วย

1. บุคลากรแต่ละคน (Individual) ซึ่งเป็นบุคคลในระดับต่างๆ เช่นในโรงเรียนมีอาจารย์หัวหน้าสายวิชา อาจารย์ พนักงาน คนงานภารโรง บุคคลมีวัฒนธรรมย่อยที่ครอบคลุมต่างไปจากวัฒนธรรมโดยส่วนรวมต่างๆ กัน เช่น นับถือศาสนาหรือมีแนวความคิดต่างๆ กัน เป็นต้น

2. บุคลิกภาพ (Personality) หมายถึง ความรู้ ความถนัด ความสามารถ บุคลิกภาพต่างๆ ทัศนคติ อารมณ์ จิตใจ และแนวความคิด ซึ่งคนเข้ามาทำงานในองค์การนั้น จะมีความแตกต่างปะปนกันอยู่ และมีธรรมเนียมของแต่ละบุคคลเป็นอิทธิพลครอบงำอยู่

3. ความต้องการส่วนตัว (Need - dispositions) บุคคลที่มาทำงานในองค์การมีความต้องการที่แตกต่างกันไป บางคนทำงานเพราะต้องการเงินเลี้ยงชีพ บางคนทำงานเพราะความรัก บางคนต้องการเกียรติยศชื่อเสียงความก้าวหน้า บางคนต้องการการยอมรับ เป็นต้นบุคคลต่างๆ เหล่านี้อาจมีความต้องการที่แตกต่างกันมากในการที่เข้ามาทำงานในหน่วยงาน และมีค่านิยมของตนเองครอบคลุมอยู่

4. พฤติกรรมที่ปรากฏ (Social behavior or Observed behavior) พฤติกรรมการบริหารที่ปรากฏออกมาขององค์การ ถ้าปรากฏออกมาเป็นความล้มเหลว ผิดพลาด จะต้องสำรวจดูว่าเป็นเพราะอะไร โดยตรวจจากสิ่งที่คู่กันในมิติทั้งสอง เช่น เป็นเพราะสถาบันกับตัวบุคคลเข้ากันไม่ได้ เช่นป้องกันในเชิงวัฒนธรรม หรือเป็นเพราะบทบาทตามหน้าที่กับบุคลิกภาพของบุคคลไม่ตรงกัน

ไม่เหมาะสมกันก็อาจทำให้องค์การล้มเหลว เช่นบรรจุครูอาจารย์ที่ไม่เคยเรียนวิชาภาษาอังกฤษให้มา สอนภาษาอังกฤษ หรือบรรจุคนที่มีอารมณ์ฉุนเฉียวให้มาทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ดังนั้นผู้บริหารหรือหัวหน้างาน จะต้องสังเกตหรือประเมินพฤติกรรมองค์การที่ปรากฏออกมาว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ถ้าปรากฏออกมาว่าล้มเหลวหรือขาดประสิทธิภาพ จะต้องสำรวจดูว่าเป็นเพราะเหตุใดองค์ประกอบแต่ละคู่ของสถาบันมิติและบุคลามิติเข้ากันได้ไหม สถาบันและบุคลากรแต่ละคนเข้ากันได้ไหมในเชิงวัฒนธรรมของสถาบันกับวัฒนธรรมของบุคคล บทบาทที่สถาบันกำหนดเหมาะสมกับบุคลิกภาพของบุคลที่มารับบทบาทนั้นหรือไม่ ความคาดหวังของสถาบันกับความต้องการส่วนบุคคลมีความสอดคล้องกันเพียงใด ถ้าปรากฏว่าคู่ใดคู่หนึ่งหรือหลายคู่ระหว่างสถาบันมิติกับบุคลามิติขัดแย้งกัน ผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานจำเป็นต้องหาทางปรับปรุงแก้ไข ปรับให้ส่วนประกอบทั้งสองมิติให้เข้ากันได้ อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติหรือแนวความคิด นโยบายหรือหลักการบางอย่างก็ได้

แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่ของผู้บริหารก็คือ การสนับสนุนให้มิติทั้งสองเป็นไปด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้องค์การ หรือหน่วยงานนั้นทำงานบรรลุวัตถุประสงค์นั่นเอง

4. ทฤษฎีผู้นำ

ทฤษฎีผู้นำเป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่ใช้มากในการบริหารการศึกษา และเป็นทฤษฎีที่ได้ศึกษาค้นคว้ากันไว้มาก จึงมีแนวความคิดของทฤษฎีนี้หลายแนวความคิดด้วยกัน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดที่ได้จากทฤษฎีระบบสังคมของเกทเซลส์ และกูบา(Getzels and Guba; อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 44) ทฤษฎีนี้เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเป็นผู้นำของผู้บริหารในองค์การว่า เป็นผู้นำในลักษณะไหน โดยแบ่งผู้นำออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1.1 ผู้นำที่ยึดสถาบันเป็นหลัก (Nomothetic leadership style) ผู้นำประเภทนี้จะยึดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนระเบียบข้อบังคับของสถาบันเป็นหลัก จนบางครั้งผู้ปฏิบัติงานจะต้องเสียเวลาและความสุขส่วนตัวจนเกินไปเพื่อให้งานสำเร็จ โดยที่ตนเองจะประสบความกับทุกข์ยากอย่างไรก็ไม่คำนึงถึง ทำให้คนเกิดความท้อแท้ขวัญและกำลังใจในการทำงานไม่ดี งานก็อาจล้มเหลวได้

1.2 ผู้นำที่ยึดบุคคลเป็นหลัก (Idiographic leadership style) ผู้นำประเภทนี้จะปล่อยปละละเลยกฎระเบียบข้อบังคับและเป้าหมายเพียงแต่จะทำให้บุคคลทำงานด้วยความสุขสบายและตามใจ จนทำให้งานล้มเหลวได้ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะประพฤติผิดอย่างไรก็ไม่ว่ากล่าวเพราะเกรงใจและต้องการความเป็นมิตรอยู่เรื่อยไปโดยไม่คำนึงถึงผลเสียของงาน

1.3 ผู้นำที่ยึดการประสานประโยชน์เป็นหลัก (Transactional leadership style) ผู้นำประเภทนี้มองการประสานประโยชน์ของสถาบันและบุคลากรที่ทำงานเป็นหลัก โดยการพยายามให้บุคลากรทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ในเวลาเดียวกันก็จะให้สิ่งตอบแทนแก่บุคลากรบ้างตามความเหมาะสมและยุติธรรม โดยบุคลากรเองก็มีความพอใจในการทำงานด้วย ประโยชน์จะเกิดขึ้นกับทั้งสถาบันและบุคลากรที่ทำงาน ผู้นำประเภทนี้นับว่าเป็นประเภทที่ดีอย่างยิ่ง

2. แนวความคิดของ เฮมฟิล และคูนส์ (Hemphill and Coons; อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 45) ซึ่งได้ศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจังเกี่ยวกับการเป็นผู้นำ โดยเน้นหนักไปในทางพฤติกรรมของผู้นำมากกว่าที่จะศึกษาการเป็นผู้นำ โดยจำแนกพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น2 มิติ คือ

2.1 การมีความคิดริเริ่มหรือมุ่งงาน (Initiating structure) หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ในด้านความเข้าใจในการดำเนินงานตามนโยบายและแผน การติดต่อช่องทางสื่อสาร และวิธีดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงในภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

2.2 การมีดุลยพินิจหรือมุ่งความสัมพันธ์ (Consideration) หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้นำกับสมาชิกของกลุ่มโดยมีความเป็นมิตร การเคารพซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจกัน และความอบอุ่นเป็นกันเอง

จากการศึกษาค้นคว้าที่มหาวิทยาลัย Ohio ของ เลวินและคณะ (Lewin and others, 1998; อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตถะ, 2546, 177) ได้พบว่าแบบของผู้นำมีหลายชนิดและแตกต่างกันออกไปผู้นำบางคนมุ่งที่จะให้ผู้ร่วมงานทำแต่งาน หรือมุ่งความสำเร็จของงานเป็นใหญ่ ผู้นำอีกพวกหนึ่งก็มุ่งจะดำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพ หรือความเป็นมิตร ความเป็นกันเองเป็นสำคัญ แต่ก็ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่มุ่งทั้งความสำเร็จของงานและความพึงพอใจของผู้ร่วมงาน อย่างไรก็ตามอาจมีผู้นำบางส่วนที่ไม่เอาทั้งงานและน้ำใจคน คือไม่ปรากฏว่ามีลักษณะใดเด่นเลย แต่ทว่ามีลักษณะนี้นิดลักษณะนั้นหน่อยผสมอยู่ในตัวเขา เข้าทำนองผู้นำแบบสบายๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้แนวความคิดที่ว่า การมุ่งงานและมุ่งความสัมพันธ์น่าจะมองได้เป็นภาพเดียวกันพร้อมๆ กันนั้น ย่อมเป็นไปไม่ได้ จึงทำให้คณะที่ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากของเดิมและพบวิธีการใหม่ว่าการแสดงลักษณะการบริหารของผู้บริหารหรือผู้นำนั้น อาจแสดงได้ด้วยรูปสี่เหลี่ยม 4 รูป บนแกนที่ตั้งไว้แต่เดิม คือ แกนมุ่งงานและแกนมุ่งความสัมพันธ์ ดังรูป

(ต่ำ)มุ่งความสัมพันธ์ (สูง)

| | |
|---|---|
| ความสัมพันธ์สูง งานต่ำ | ความสัมพันธ์สูง งานสูง |
| ความสัมพันธ์ต่ำ งานต่ำ | ความสัมพันธ์ต่ำ งานสูง |

(ต่ำ) มุ่งงาน (สูง)

ภาพที่ 4 แสดงตารางภาวะความเป็นผู้นำ
ที่มา: ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, (2527, 48)

ซึ่งแต่ละรูปสี่เหลี่ยมนั้น จะแสดงให้เห็นถึงภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารว่ามุ่งงานหรือมุ่งความสัมพันธ์มากน้อยเพียงใด แต่ก็ยังไม่สามารถอธิบายได้ชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายต่อมา เบรคและ มิวตัน (Blake and Mouton; อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, 2527, 46) ได้สร้างตารางการจัดการ (Managerial Grid) ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องช่วยในการบริหารและง่ายต่อการศึกษา ซึ่งแนวความคิดนี้ได้สร้างตารางออกเป็น 2 มิติ คือมิติมุ่งความสัมพันธ์ (คน) และมิติมุ่งงาน โดยถือว่าแต่ละมิติเป็นอิสระต่อกัน ในแต่ละมิติจะมี 9 ช่อง ตารางนี้จึงมี 81 ช่อง แต่ละช่องถือว่าเป็นแบบหนึ่งของการเป็นผู้นำ ดังรูป

มุ่งที่ความสัมพันธ์หรือคน

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 9 | (1.9) | | | | | | | | (9.9) |
| 8 | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | |
| 5 | | | | | (5.5) | | | | |
| 4 | | | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | |
| 1 | (1.1) | | | | | | | | (9.1) |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |

มุ่งที่งานหรือผลผลิต

ภาพที่ 5 แสดงตารางการจัดการของ Blake และ Mouton

ที่มา: ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์, (2527 , 47)

จากรูปข้างต้นอธิบายได้ ดังนี้

1. ผู้นำแบบ (1.1) เป็นผู้นำที่ไม่เอาไหนเลย ไม่สนใจคนและไม่หวังผลของงาน ทำงานไปวันหนึ่งๆ แบบเช้ายามเย็นชาม ไม่มีจุดเน้นหรือจุดมุ่งหมายอะไร เรียกว่า บริหารงานโดยขาดจุดมุ่งหมายเพราะมีค่าต่ำทั้งผลงานและน้ำใจคน

2. ผู้นำแบบ (1.9) เป็นผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานเป็นส่วนใหญ่ พยายามสร้างความเป็นมิตรความเป็นกันเอง แต่ไม่คำนึงถึงผลของงาน ทำให้ประสิทธิภาพของงานต่ำมาก ผู้นำแบบนี้มักเรียกว่าผู้นำแบบลูกทุ่ง

3. ผู้นำแบบ (9.1) ผู้นำแบบนี้มุ่งเฉพาะความสำเร็จของงานแต่เพียงอย่างเดียว ไม่คำนึงในความเป็นมนุษย์ของผู้ร่วมงาน ไม่สนใจความต้องการของบุคคลเรียกว่ามองมนุษย์เป็นเครื่องจักรเพราะมุ่งแต่ประสิทธิภาพของงานเพียงอย่างเดียว มักเรียกผู้นำแบบนี้ว่า “ผู้นำแบบงานขึ้นสมอง”

4. ผู้นำแบบ (9.9) เป็นผู้นำที่เน้นการทำงานเป็นหมู่คณะ (Team) มุ่งทั้งคนและผลของงานทุกคนมีความพอใจในการทำงานให้ความร่วมมือร่วมใจ ทำให้งานประสบความสำเร็จสูง และทุกคนมีความพึงพอใจในผลของงาน ผู้นำแบบนี้อาจเรียกว่า “ผู้นำแบบอุดมคติ”

5. ผู้นำแบบ (5.5) เป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญแก่ทั้งคนและงานในระดับปานกลาง ทำให้ได้ผลงานพอสมควรและผู้ร่วมงานเกิดความพึงพอใจบ้าง ผู้นำแบบนี้อาจถือได้ว่าเป็นผู้นำ “แบบสายกลาง” ซึ่งมีโอกาสจะเป็นไปได้มากในชีวิตจริงของการเป็นผู้นำ

จากตารางการจัดการของ Blake และ Mouton นี้ จะสามารถช่วยให้ผู้นำเลือกแบบของการนำในการบริหารงานได้ เพราะทั้งหมดมีถึง 81 แบบ ซึ่งอาจจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ขณะนั้นๆ เป็นพื้นฐานในการเลือกแบบการนำก็ได้ จากตารางการจัดการ Blake และ Mouton ซึ่งเขาได้ให้ทัศนะเอาไว้ว่าแบบของหัวหน้างานหรือประมุขที่ดีนั้นคือ “Team Management” คือเน้นทั้งเรื่องงานและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอัตราปานกลาง (5.5)

ทฤษฎีการบริหารการศึกษาทั้ง 4 ทฤษฎีนี้ เป็นทฤษฎีที่มีความเกี่ยวโยงสัมพันธ์กัน เพราะเริ่มตั้งแต่การที่ผู้บริหารจะตัดสินใจสั่งการในการดำเนินงานต่างๆ อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพได้นั้นจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การของตนเป็นอย่างดีว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร รวมทั้งการศึกษาระบบสังคมก็จะช่วยให้การบริหารงานประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์การและบรรยากาศขององค์การจะเป็นอย่างไร บุคลากรจะมีพฤติกรรมอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการเป็นผู้นำของผู้บริหารด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นหลักและพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารการศึกษาผู้นำหรือผู้บริหารการศึกษาจะต้องเข้าใจ และมีความคิดรวบยอดในทฤษฎีเหล่านี้อย่างลึกซึ้ง เพราะผู้นำหรือผู้บริหารที่มุ่งหวังความก้าวหน้าหรือความสำเร็จในการบริหารงานแล้วจะต้องเพิ่มพูนความสามารถทางด้านทฤษฎีและแนวความคิดทางการบริหารอยู่เสมอ นั่นคือผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ ในแนวคิดทางการบริหารเบื้องต้นเป็นอย่างดีด้วย

3. กระบวนการบริหาร

แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นว่าผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบอะไรบ้าง มีงานอะไรต้องทำ และควรจะทำอะไรก่อนหลัง นับเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับผู้บริหารจะได้ยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่าหัวใจของกระบวนการบริหารคือหน้าที่ของการบริหาร มีผู้เสนอแนวคิดในเรื่องกระบวนการบริหารซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น

กูลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973,13; อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม, 2545, 21) ได้เสนอไว้ 7 ประการ รวมเรียกว่า “POSDCoRB” ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือวางโครงการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าว่า จะต้องทำอะไรบ้าง และทำอย่างไรเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2. การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานบังคับบัญชา และการกำหนดตำแหน่งหน้าที่

3. การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การจัดอัตรากำลังการสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน การประเมินผลการทำงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบ การให้สวัสดิการ และการให้พ้นจากงาน เป็นต้น

4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติการ

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานด้านต่างๆ ขององค์การเพื่อให้เกิดความร่วมมือ และดำเนินการไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์การเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

7. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน การควบคุมและตรวจสอบด้านการเงิน

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol; อ้างถึงใน สมคิด บางโม, 2539, 40) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) คือการศึกษาข้อมูลในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคตแล้ววางเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้

2. การจัดหน่วยงาน (Organizing) คือการจัดโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน การจัดสรรคนเข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆ

3. การสั่งการบังคับบัญชา (Commanding) คือการสั่งให้คนทำงานตามที่มอบหมายงานให้ทำ บังคับบัญชาพนักงานให้ทำงานตามภารกิจของหน่วยงาน

4. การประสานงาน (Coordinating) คือการจัดระเบียบการทำงานไม่ให้ก้าวก่ายกัน ติดต่อประสานงานให้หน่วยงานย่อยต่างๆ ขององค์การ และประสานคนให้ทำงานโดยราบรื่นไม่ให้ขัดแย้งกัน

5. การควบคุมงาน(Controlling) คือการควบคุมให้พนักงานปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด หรือควบคุมให้ทำงานตามระเบียบข้อบังคับที่วางไว้

## ทฤษฎีการบริหารการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ

เนื่องจากสภาวะของการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันขององค์การต่างๆ ในปัจจุบันทำให้ทุกองค์การต้องพยายามแสวงหาแนวทางปรับองค์การเพื่อให้ก้าวไปสู่ความเป็นเลิศ ดังนั้นในการบริหารงานเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศจึงมีแนวคิดในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีทางการบริหารหลายรูปแบบ เช่น

**1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Management for Results)**

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของงานที่ประเมินโดยอาศัยตัวชี้วัดผลงานที่ออกมาเป็นรูปธรรม ผลการประเมินจะแสดงความคุ้มค่าในการทำงานแสดงต่อสาธารณะเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

ผลสัมฤทธิ์ (Results) = ผลผลิต(Outputs) + ผลลัพธ์(Outcomes)

ปัจจัยหลักพื้นฐาน คือ มีระบบข้อมูลที่เที่ยงตรง เชื่อถือได้ ทั้งข้อมูลตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ข้อมูลระบบการเงิน ต้นทุนค่าใช้จ่าย อาจอธิบายได้ว่าเป็นการบริหารที่จัดหาทรัพยากรการบริหารมาบริหารอย่างประหยัด อย่างมีประสิทธิภาพและการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายองค์การ ซึ่งมีขั้นตอนในการปฏิบัติ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ หมายถึง เป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ของงานที่ต้องการทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาว

2. ปัจจัยนำเข้า หมายถึง ทรัพยากรในการผลิต การให้บริการหรือการปฏิบัติงาน เช่น เงินทุน คน อาคาร เครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยี ทรัพย์สินทางปัญญา กฎ ระเบียบ และการรักษาชื่อเสียงขององค์การ

3. กิจกรรม หมายถึง กระบวนการทำงานได้แก่ การนำปัจจัยนำเข้าทั้งหลายมาผ่านกระบวนการเพื่อทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มตามมาตรฐานคุณภาพที่ได้กำหนดไว้

4. ผลผลิต หมายถึง ผลงานหรือบริการที่องค์การนั้นจัดทำขึ้น โดยกิจกรรมที่ให้เกิดผลงานนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การ

5. ผลลัพธ์ หมายถึง ผลกระทบที่เกิดจากผลผลิตหรือผลงานที่ได้ทำขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้รับบริการอันเนื่องจากการดำเนินการ

6. ผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ผลรวมของผลผลิตและผลลัพธ์ (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบและกฎหมาย, มปป., 43-44)

**2. การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม (Participative Management :PM)**

การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม เป็นวิธีการบริหารมนุษย์โดยการให้ความสำคัญแก่คนทุกคนให้มีส่วนร่วมในการบริหารและการตัดสินใจ แนวความคิดของการบริหารแบบนี้ได้พัฒนา

มาจากการทดลองที่บริษัท Hawthorne Electric Company ในปี ค.ศ. 1930 โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เป็นผลทำให้พนักงานทุกคนมีขวัญและกำลังใจในการทำงานเพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อมามีผู้ทดลองเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกหลายท่าน เช่น Bavelas, Coch, French, Seashore, Bowers ได้ทำการทดลองในลักษณะเดียวกัน ผลปรากฏว่าการให้พนักงานมีส่วนร่วมทำให้มีประสิทธิภาพในการทำงานและความพึงพอใจของพนักงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากพนักงานมีความผูกพันและทัศนคติที่ดีต่องานและกลุ่มมากขึ้น (นิรมล กิติกุล, 2543, 229)

2.1 ประเภทของการมีส่วนร่วม

การแบ่งประเภทการมีส่วนร่วมของนักวิชาการทั้งหลายยังมีความแตกต่างกันและใช้เกณฑ์ในการแบ่งที่แตกต่างกัน เช่น ชาคริตและคณะ ได้แบ่งดังนี้

2.1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการตัดสินใจนั้นประการแรกที่สุดที่ต้องการก็คือการกำหนดตามความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

2.1.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน โครงการนั้นจะได้มาจากคำถามที่ว่าใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงานเป็นต้น

2.1.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้นนอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

2.1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตคือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆ ได้

2.2 ประโยชน์ของการบริหารงานโดยมีส่วนร่วม

2.2.1 ช่วยการตัดสินใจดีขึ้น ภายใต้คำพังเพยที่ว่า “หลายหัวดีกว่าหัวเดียว” การระดมความคิดจากหลายๆ คน ย่อมได้ข้อมูลที่ดีกว่า

2.2.2 ช่วยเพิ่มขวัญและกำลังใจในการทำงานให้ดีขึ้น อันเป็นผลทำให้ประสิทธิภาพการทำงานดีขึ้นด้วย

2.2.3 ลดความขัดแย้ง เพราะการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ทำให้พนักงานทุกคนรู้เป้าหมายและนโยบายขององค์กร

2.2.4 ทำให้พนักงานทุกคนมีความรับผิดชอบในตนเองมากขึ้น เพราะทุกคนรู้หน้าที่และพอใจ ในงานที่รับผิดชอบอยู่ (นิรมล กิติกุล, 2543, 229-230)

**3. การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management :TQM)**

ในยุคของการแข่งขันเชิงคุณภาพในปัจจุบัน องค์การต่างๆ ได้พัฒนาหลักการบริหารที่น่าสนใจของตนเองมากขึ้น TQM ก็เป็นอีกหลักการหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารโดยมุ่งให้ความสำคัญไปที่ความรับผิดชอบต่อการผลิต หรือการให้บริการที่มีคุณภาพร่วมกันกระตุ้นให้คนงานแต่ละฝ่ายมุ่งพัฒนาคุณภาพของงาน หลักของการบริหารนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการควบคุมคุณภาพโดยรวมที่เน้นความมีพันธะผูกพันกับองค์การ การบูรณาการความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพเพื่อบรรลุจุดหมายขององค์การ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน แนวคิดเกี่ยวกับ TQM เริ่มต้นที่อเมริกา และ W.Edwards Deming ได้นำมาพัฒนาใช้ในญี่ปุ่นช่วงตอนปลายทศวรรษ 1940 โดยกำหนดหลัก 14 ประการ เพื่อพัฒนาคุณภาพของงานขึ้น โดยเขาเชื่อว่าเป็นสิ่งที่นักการบริหารโดยเฉพาะในระดับสูงต้องกระทำ หากต้องการเพิ่มผลผลิตที่มีคุณภาพสูงขึ้นหลัก 14 ประการ มีดังนี้ (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2542, 27-28)

1. ให้มีพันธะผูกพันในระยะยาว เพื่อปรับปรุงผลผลิตและการบริการ
2. ให้นำปรัชญาใหม่ๆ มาใช้ในการปรับปรุงคุณภาพ
3. สร้างคุณภาพกับผลผลิตเป็นอันดับแรก
4. สร้างความจงรักภักดี และความเชื่อถือระยะยาว
5. ปรับปรุงระบบการผลิตและการให้บริการอยู่เสมอ
6. ให้มีการอบรมบุคลากร
7. ให้มีสภาวะความเป็นผู้นำ
8. ขจัดบรรยากาศแห่งความกลัว ทำงานด้วยความเป็นสุข
9. ขจัดอุปสรรคระหว่างหน่วยงานเพื่อความเป็นทีม
10. ขจัดคำขวัญหรือคำชักชวนเพื่อให้ปรับปรุงคุณภาพ เพราะอาจเป็นสาเหตุให้คุณภาพและการผลิตตกต่ำเสียเอง
11. ขจัดการใช้มาตรฐานการทำงานและเป้าหมายเชิงปริมาณกับระดับล่าง แต่ใช้ภาวะผู้นำแทน
12. เปลี่ยนจุดเน้นจากมุ่งปริมาณเป็นมุ่งคุณภาพ
13. มีแผนงานให้การศึกษาและการพัฒนาตนเอง

14. ให้ยึดถือการเปลี่ยนแปลงเป็นภารกิจแห่งตน

เทคนิคกระบวนการของ TQM มีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้

1. เจตจำนงอันมุ่งมั่นและความผูกพันที่มีคุณภาพ (Commitment) หมายถึง องค์การต้องผูกพันตัวเองในการปรับปรุงคุณภาพด้วยความมุ่งมั่น จริงจัง ยาวนาน และทั่วทั้งองค์การ การผูกพันในที่นี้หมายรวมถึงการเสียสละทรัพยากร เช่น เวลา กำลังคน และงบประมาณ ทั้งนี้โดยเริ่มต้นที่ผู้บริหารระดับสูงด้วยการกำหนดนโยบายมุ่งสู่คุณภาพที่ชัดเจน ชี้นำแนวคิดและสร้างบรรยากาศของการยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงคุณภาพอย่างทั่วถึง

2. รณรงค์ให้เกิดการรับรู้และเข้าใจอย่างลึกซึ้งจนเกิดจิตสำนึก (Awareness) ทั่วทั้งองค์การ หมายถึงการถ่ายทอดนโยบายให้พนักงานทุกระดับทราบ ชี้แจงความจำเป็นและเจตจำนงอันแน่วแน่ของฝ่ายบริหาร

3. ตั้งเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพ (Results) การตั้งเป้าหมาย คือ การกำหนดผลสำเร็จของกิจกรรมซึ่งควรจะวัดได้

4. การจัดโครงสร้างองค์การ (Organization) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การด้านพัฒนาคุณภาพ เพื่อให้ทุกคนมีบทบาทและมีส่วนร่วม จัดทำหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะทำงานและหน่วยงานแต่ละระดับ

5. วางแผนปฏิบัติการ (Planning) หมายถึง การวางแผนปฏิบัติการเพื่อให้ระบบการพัฒนาคุณภาพปรากฏเป็นจริงในองค์การ โดยการนำเอาองค์ประกอบของการบริหารคุณภาพทั้ง8 ประการนี้ มาแตกเป็นกิจกรรมย่อยๆ เพื่อนำไปปฏิบัติ โดยระบุผู้รับผิดชอบและเวลาที่จะดำเนินการให้สำเร็จไว้ด้วย และสามารถทำขนานกันไปทั้ง 8 องค์ประกอบเลยก็ได้ แต่อาจจัดลำดับก่อนหลังและความยากง่ายของกิจกรรม

6. ติดตามความก้าวหน้าและประเมินผล (Accountability) เมื่อพนักงานมีความผูกพันและความรับผิดชอบต่อเป้าหมายของแต่ละกลุ่มแล้ว คณะทำงานพัฒนาคุณภาพจะต้องมีระบบการติดตามความก้าวหน้า ควบคุมดูแล สนับสนุนชี้นำ วัดผลงานและประเมินความสำเร็จ

7. แสดงความชื่นชมต่อพนักงานในความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพ (Recognition) หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงแสดงความชื่นชมต่อความก้าวหน้าหรือความสำเร็จ หรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพของพนักงาน ขณะเดียวกันก็เป็นการรณรงค์กระตุ้นให้พนักงานที่ยังไม่ได้เข้าร่วมกัน มาร่วมหรือสนับสนุนกิจกรรมคุณภาพด้วยความสมัครใจ

8. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบพัฒนาคุณภาพ (Renewal) ระบบพัฒนาคุณภาพจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่

เปลี่ยนไป และสอดคล้องกับประสบการณ์ของพนักงานในองค์การในระยะยาว (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบและกฎหมาย, มปป., 36)

**4. การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective : MBO)**

การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ บางครั้งก็เรียกการบริหารโดยยึดเป้าหมาย หรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า MBO ซึ่งได้ถูกใช้เพื่อเป็นรากฐานของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทำให้การวางแผนและการควบคุมง่ายขึ้น การบริหารแบบนี้จะเป็นการบริหารแบบผสมผสานระหว่างวัตถุประสงค์ส่วนบุคคล ซึ่งงานจะสำเร็จได้ด้วยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา MBO เกิดขึ้นโดยแนวความคิดจากนักการบริหารหลายท่านผสมผสานกัน ดังนี้

ดรักเกอร์ (Drucker,1983 อ้างถึงในวิโรจน์ สารรัตนะ, 2542, 24) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่าหน้าที่การบริหาร คือ การสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการต่างๆ ของบุคคลและวัตถุประสงค์ขององค์การในทุกด้าน คือผู้บริหารและพนักงานทุกส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนก็จะทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานและทำให้สามารถควบคุมตนเองได้

ประโยชน์ของการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์

1. ทำให้ทุกคนเข้าใจบทบาทและความรับผิดชอบของตนเองได้ชัดเจน
2. ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหาร ย่อมทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีความหมายและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร
3. ทำให้การทำงานมีความเหนื่อยน้อยลง
4. ทำให้เกิดการประสานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาดีขึ้น
5. ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานน้อยลง
6. ทำให้คุณภาพในการแก้ปัญหาดีขึ้น และการตัดสินใจมีเหตุผลมากขึ้น
7. ทำให้ทุกคนกระทำเรื่องที่สำคัญที่สุดแทนที่จะเสียเวลากับเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เพราะทุกคนรู้เป้าหมาย
8. ทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่ดี และมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น
9. ทำให้เกิดแรงจูงใจและกำลังใจสูงขึ้น
10. ทำให้มีการพัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และความเป็นผู้นำ (สมยศ นาวีการ, 2528, 28)

**การบริหารเพื่อความเป็นเลิศ 7 ประการของ แมคคินซีย์ (Mckinsey)**

วีรชัย ตันติวีระวิทยา (2521, 5) ได้นำเสนอผลการค้นคว้าวิจัยบริษัทดีเด่นของอเมริกา เพื่อค้นหาความสำเร็จในการดำเนินงานต่างๆ หรือในการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นจะมีตัวแปรใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสาระพอสรุปได้ ว่าผลงานการค้นคว้าวิจัยการบริหารงานของบริษัทอเมริกาที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานอย่างสูงของโธมัส เจ ปีเตอร์ กับโรเบิร์ต เอช วอเตอร์ แมนจูเนียร์ ที่เปิดเผยให้เห็นคุณลักษณะแห่งความเป็นเลิศในเชิงวิชาการบริหาร โดยเมื่อต้นปี 1977 บริษัทแมคคินซีย์ (Mckinsey) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาธุรกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสนใจเกี่ยวกับปัญหาว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผล และประสงค์ที่จะค้นหาว่ากิจการธุรกิจต่างๆ มีกลยุทธ์อย่างไร และควรจะจัดโครงสร้างองค์กรแบบไหน แบบรวมอำนาจ แบบกระจายอำนาจ หรือแบบผสม จึงจะทำให้การดำเนินงานสำเร็จ ดังนั้นบริษัทจึงตั้งกลุ่มทำงาน 2กลุ่ม เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัว คือ กลยุทธ์กับรูปแบบของโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จของธุรกิจ โดยกลุ่มหนึ่งไปศึกษาเรื่องกลยุทธ์ อีกลุ่มหนึ่งศึกษาเรื่องโครงสร้างองค์กร กลุ่มทำงานเริ่มต้นค้นคว้าโดยไปพบปะพูดคุยกับผู้บริหารที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักกันดีว่ามีประสบการณ์ในการทำงานสูงมากของกิจการธุรกิจทั่วโลก จากนั้นไปปรึกษากับนักทฤษฎี นักวิชาการของสถาบันการศึกษาชั้นสูง ผลการศึกษาเบื้องต้น พบว่าทั้งผู้บริหารกิจการต่างๆ และนักวิชาการมีความเห็นว่ารูปแบบโครงสร้างองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ใช้แก้ปัญหาไม่ได้ผล และไม่เพียงแต่ไม่แก้ปัญหา แต่ยังทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น กลุ่มทำงานได้สรุปผลการศึกษาว่า แนวคิดการแก้ปัญหาแบบดั้งเดิมของกิจการธุรกิจต่างๆ ที่มักจะให้ความสนใจเฉพาะเรื่องกลยุทธ์กับรูปแบบโครงสร้างองค์กร การที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องกลยุทธ์กับรูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบใหม่ คงจะไม่เกิดประโยชน์อะไรมากนัก เพราะรูปแบบโครงสร้างองค์กรเป็นเพียงองค์ประกอบเล็กๆ องค์ประกอบหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของกิจการ

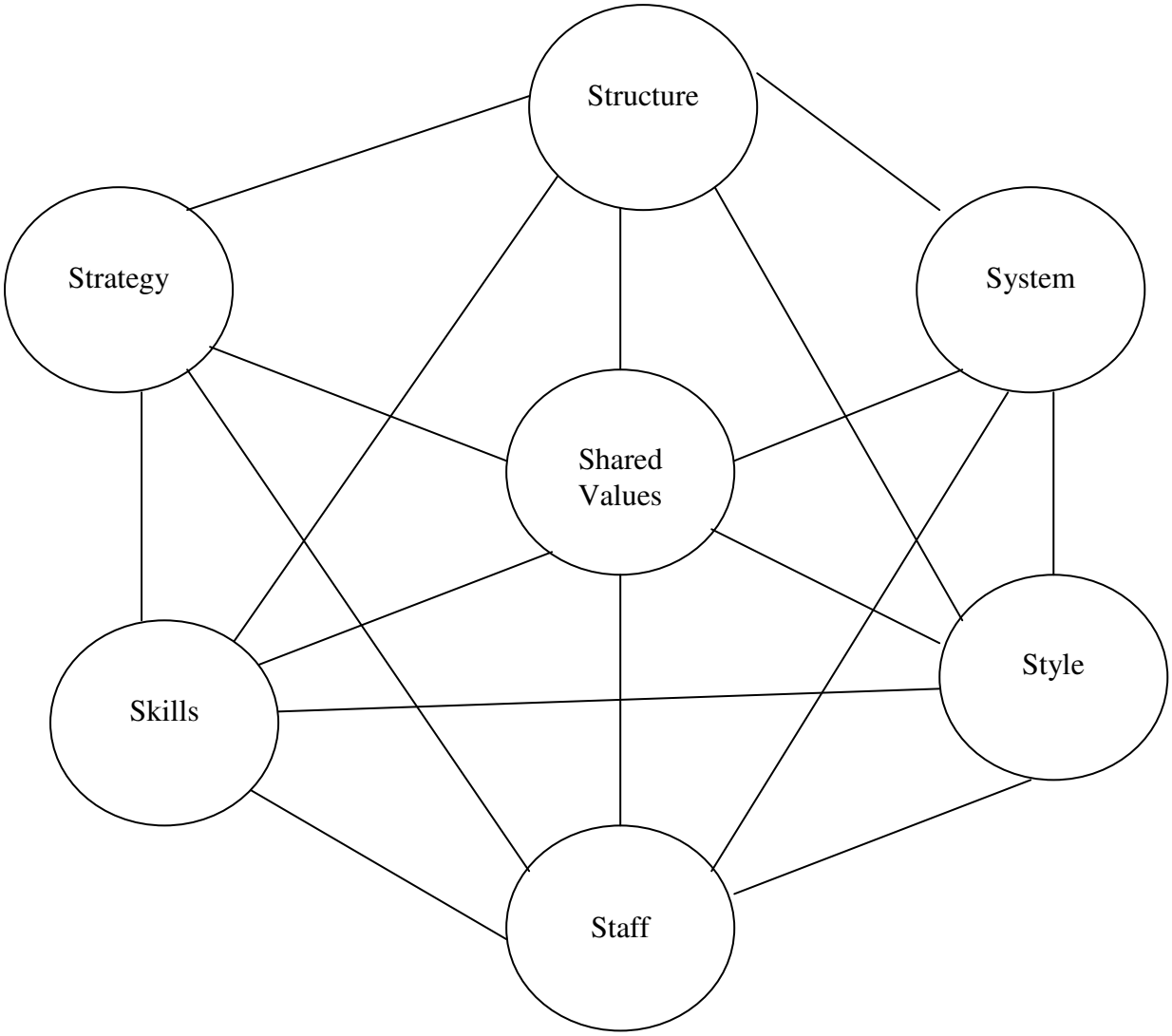
ดังนั้นต่อมาบริษัทแมคคินซีย์ จึงเปลี่ยนแนวการศึกษาค้นคว้าจากเดิม ขยายขอบเขตให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ใช้เวลา 2 ปีเพื่อการนี้ผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยชี้ให้เห็นความสำเร็จในการดำเนินการต่างๆ หรือการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์จะขึ้นอยู่กับตัวแปรซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างน้อย 7 ตัว คือ

1. โครงสร้าง (Structure)
2. กลยุทธ์ (Strategy)
3. บุคลากร (Staff)
4. รูปแบบการบริหาร (Management style)
5. ระบบและวิธีการ (System and procedure)

6. ทักษะ (Skills)

7. ค่านิยมร่วม (Guiding concepts and shared values)

ต่อมาบริษัทคินซีย์ ได้ปรับปรุงคำจำกัดความของตัวแปรทั้ง 7 นี้ใหม่ให้มีความถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น และเรียกตัวแปรเหล่านี้ว่าโครงสร้างพื้นฐาน 7-S (Mckinsey Framework) ดังภาพประกอบต่อไปนี้




ภาพที่ 7 แสดงโครงสร้างพื้นฐาน 7- S ของแมคคินซีย์

ที่มา: วีรชัย ตันติวีระวิทยา, (2521, 14)

ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดของแบบจำลอง 7-S ได้ดังนี้

1. โครงสร้าง (Structure) หมายถึง การจัดสายงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ในองค์การ ซึ่งจะช่วยให้เราทราบว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชาคอยดูแลการปฏิบัติงานของใครและหน่วยงานใด โดยโครงสร้างขององค์กรจะอธิบายให้เห็นถึงการจัดงานเข้าด้วยกันเป็นหมวดหมู่ อำนาจหน้าที่ (Authority) ความรับผิดชอบ (Responsibility) สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ขอบเขตการควบคุม (Span of Control) และการประสานงาน (Coordination) ของสมาชิกในหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์การ(มัลลิกา ต้นสอน, 2543, 99)

2. กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง การวางแผนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมการพิจารณาจุดแข็งจุดอ่อนขององค์การ (เนตร์พัณณา ยาวิราช, 2546, 333) เพื่อที่จะดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ (มัลลิกา ต้นสอน, 2543, 99)

3. บุคลากร (Staff) หมายถึง การที่ผู้บริหารขององค์การจะต้องจัดสรรบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ ทักษะ และความสามารถ ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบหรือที่เรียกว่า การจัดคนให้เหมาะสมกับงาน (Put the right man in the right job) นอกจากนี้องค์การจะต้องมีการสรรหาและคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนา ประเมินผลงานการจูงใจ และการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเป็นระบบและยุติธรรม เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและทุ่มเทให้กับองค์การอย่างเต็มความสามารถ (มัลลิกา ต้นสอน, 2543, 100)

4. รูปแบบการบริหาร (Style) หมายถึง ลักษณะและวิธีการจัดการ หรือพฤติกรรมในการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูง เช่น วิธีการบริหารแบบต่างๆ ความเป็นผู้นำ การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การใช้เวลาและการให้ความสำคัญของผู้บริหาร ตลอดจนลักษณะความสัมพันธ์ของผู้บริหารและพนักงานในองค์กรที่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์การ (Organization or Corporate culture) เป็นต้น (มัลลิกา ต้นสอน, 2543, 100)

5. ระบบและวิธีการ (System) หมายถึง กระบวนการและลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ เป็นไปด้วยความสะดวกเรียบร้อยและเข้ากันได้ดี เช่น ระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication system) ระบบการจัดทำงบประมาณ (Budgeting system) ระบบบัญชี (Accounting system) รวมทั้งระบบการติดตามตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม (Environmental system) เป็นต้น (มัลลิกา ต้นสอน, 2543, 99)

6. ทักษะ (Skills) หมายถึง ความรู้ความชำนาญที่เป็นจุดเด่นของสมาชิกขององค์การหรือเป็นสิ่งที่ทำให้องค์การมีลักษณะแตกต่างไปจากองค์การอื่น ซึ่งจะเป็นข้อได้เปรียบคู่แข่งขัน ซึ่ง

เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงอยู่และการเติบโตของธุรกิจโดยเฉพาะในปัจจุบันที่ต้องมีความสามารถและความชำนาญเฉพาะที่จะสร้างความเข้มแข็งแก่ธุรกิจ (มัลลิกา ต้นสอน, 2543,100)

7. ค่านิยมร่วม (Shared value) หมายถึง เป้าหมายสูงสุด (Superordinate goals) ที่ถูกกำหนดและยอมรับจากทั้งผู้บริหารและสมาชิกทุกคนขององค์การ การกำหนดโดยการตั้งปรัชญาและค่านิยมจะปลูกฝังให้สมาชิกทุกคนยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ในทางปฏิบัติค่านิยมร่วมจะมีความหมายและความสำคัญยิ่งกว่าภารกิจหรือวัตถุประสงค์ขององค์การซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสภาพแวดล้อม แต่ค่านิยมร่วมเป็นสิ่งที่สมาชิกขององค์การจะยึดถือร่วมกันอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจจะแสดงออกอย่างชัดเจนหรือต้องศึกษาและทำความเข้าใจเองจากสภาพแวดล้อมในองค์การ (มัลลิกา ต้นสอน, 2543, 101)

ผลการค้นคว้าวิจัยครั้งนี้เปรียบเสมือนมิติใหม่ของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์และมีประโยชน์มาก สามารถสรุปได้ 5 ประการ คือ

1. สามารถทำให้ค้นพบคุณลักษณะของความเป็นเลิศในเชิงบริหาร 7 ประการ ของบริษัทอเมริกันที่ประสบผลสำเร็จ

2. ผลการวิจัยช่วยยืนยันแนวความคิดเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน7-S ว่ามีความถูกต้อง กล่าวคือจะบริหารให้สัมฤทธิ์ผลไม่ควรให้ความสนใจเฉพาะกลยุทธ์การดำเนินงานกับรูปแบบโครงสร้างองค์การ ซึ่งเป็นส่วนที่เรียกว่าฮาร์ดแวร์ หรือสิ่งที่มองเห็นได้ชัดเจนเท่านั้น แต่ควรให้ความสนใจอย่างมากกับตัวแปรที่เป็นซอร์ฟแวร์ หรือสิ่งที่มองไม่เห็นชัดเจนด้วย ซึ่งได้แก่คน หรือพนักงานระบบ สไตล์การบริหาร และคุณค่าร่วม

3. ทำให้ทราบว่า บริษัทอเมริกันดีเด่นมีวิธีอย่างไรในการบริหารงานจริงๆ โดยเฉพาะการบริหารซอร์ฟแวร์ที่มองไม่ชัดเจนและมักจะไม่ได้รับความสนใจจากบริษัททั่วไป ตัวอย่างการบริหารนี้สามารถนำแบบอย่างมาดัดแปลงประยุกต์ใช้ทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น

4. ได้แสดงและพิสูจน์ให้เห็นว่าความเชื่อหรือทฤษฎีการบริหารธุรกิจแบบดั้งเดิมต่างๆ บางอย่าง เช่น ความเชื่อที่ว่าการตัดสินใจทุกครั้งมุ่งเน้นจะต้องอาศัยการวิเคราะห์วิจัยข้อมูลต่างๆ ที่ครบถ้วน ลึกซึ้งแบบมีเหตุผล หรือความเชื่อที่ว่าควรมุ่งเน้นการลดต้นทุนเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและสอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งสามารถนำมาดัดแปลงประยุกต์ เพื่อปรับตัวให้มีความอยู่รอด และเจริญก้าวหน้าสืบไป

5. ผลการวิจัยได้พิสูจน์ให้เห็นว่าไม่ใช่เพียงบริษัทญี่ปุ่นเท่านั้นที่สามารถบริหารงานได้อย่างดีเด่น บริษัทอเมริกันที่บริหารงานดีเด่นก็มีเหมือนกัน

จากผลการวิจัยทำให้ได้ข้อค้นพบที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารงานเพื่อความเป็นเลิศซึ่งไม่ใช่จะมีประโยชน์เฉพาะแต่วงการธุรกิจเท่านั้น ในวงการบริหารการศึกษาก็สามารถนำมา

เป็นหลักในการบริหารเพื่อให้การศึกษามีคุณภาพได้เช่นกัน และนอกจากนี้ในการวิจัยบริษัทอเมริกันยังได้ค้นพบคุณลักษณะความเป็นเลิศในการบริหารให้ประสบความสำเร็จดังนี้

**คุณลักษณะความเป็นเลิศในเชิงบริหาร 8 ประการ**

สำหรับคุณลักษณะความเป็นเลิศในเชิงการบริหารที่ค้นพบจากการวิจัยที่บริษัทอเมริกันประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานอย่างสูง 8 ประการ ประกอบด้วย

1. มุ่งเน้นการปฏิบัติ (A bias for action)
2. มีความใกล้ชิดลูกค้า (Close to the customer)
3. มีความเป็นอิสระในการทำงานและรู้สึกเป็นเจ้าของกิจการ (Autonomy and entrepreneurship)
4. เพิ่มผลผลิตโดยอาศัยพนักงาน (Productivity through people)
5. สัมผัสกับงานอย่างใกล้ชิดและความเชื่อมั่นในคุณค่าเป็นแรงผลักดัน (Hands–on and value driven)
6. ทำธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญและเกี่ยวเนื่อง (Stick to the knitting)
7. รูปแบบเรียบง่ายธรรมดา พนักงานอำนวยการมีจำกัด (Simple form and lean staff)
8. เข้มงวดและผ่อนปรนในเวลาเดียวกัน (Simultancous loose-tight properties)

ซึ่งโครงสร้างพื้นฐาน 7-S และคุณลักษณะของความเป็นเลิศในการบริหาร 8 ประการ มีความสัมพันธ์กัน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างความสัมพันธ์ของโครงสร้างพื้นฐาน 7-S กับคุณลักษณะของความเป็นเลิศในเชิงการบริหาร 8 ประการ

| โครงสร้างพื้นฐาน 7-S | คุณลักษณะของความเป็นเลิศในเชิงการบริหาร 8 ประการ |
|---|---|
| 1. โครงสร้าง | 7. รูปแบบเรียบง่ายธรรมดา พนักงานอำนวยการมีจำกัด |
| 2. กลยุทธ์ | 2. มีความใกล้ชิดลูกค้า |
| | 6. ทำธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญและเกี่ยวเนื่อง |
| 3. บุคลากร | 3. มีความเป็นอิสระในการทำงานและรู้สึกเป็นเจ้าของกิจการ |
| | 4. เพิ่มผลผลิตโดยอาศัยพนักงาน |
| 4. สไตล์การบริหาร | 5. สัมผัสกับงานอย่างใกล้ชิด |
| 5. ระบบและวิธีการ | 1. มุ่งเน้นการปฏิบัติ |
| 6. ทักษะ | 5. เข้มงวดและผ่อนปรนในเวลาเดียวกัน |
| 7. คุณค่าร่วม | 8. ความเชื่อมั่นในคุณค่าเป็นแรงผลักดัน |

ที่มา: วีรชัย ตันติวีระวิทยา, (2521, 27)

จากความสัมพันธ์ของโครงสร้างพื้นฐาน 7-S กับคุณลักษณะความเป็นเลิศในเชิงบริหาร 8 ประการนี้ ถือว่าเป็นข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหลักการต่างๆ เหล่านี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารการศึกษาในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการบริหารงานในยุคปฏิรูปการศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วมนี้จะทำให้การบริหารการศึกษาเกิดประสิทธิภาพได้มากยิ่งขึ้น

## ทฤษฎีการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการปฏิวัติการศึกษาที่มุ่งเน้นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้โรงเรียนหรือสถานศึกษา เพราะการศึกษาเกิดขึ้นที่โรงเรียนผู้บริหารควรมีอำนาจการบริหาร อำนาจการจัดการ อำนาจการตัดสินใจ และมีอิสระในการจัดการศึกษาร่วมกับชุมชนในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญแก่ครูและนักเรียน

**1. ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารการศึกษาที่ยึดหลักกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่งซึ่งกำลังใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย ฮ่องกงนิวซีแลนด์ และนำมาใช้ในประเทศไทยตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ

การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งอย่างไรก็ตาม คำว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมายด้วยกัน ซึ่งแต่ละท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

เดวิด (David, 1989, 40 ) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น โดยมีสมมติฐานว่าการให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและมีผลผลิตดีขึ้น และได้สรุปคุณลักษณะของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยหลักในการตัดสินใจ การตัดสินใจใดๆ ควรเกิดขึ้นในขอบเขตของหน้าที่โรงเรียน ดังนั้น การตัดสินใจด้านการเงิน และการจัดการเป็นหน้าที่ของโรงเรียนโดยตรงอำนาจจากส่วนกลางมีส่วนน้อย หรือลดลง

2. “ความรู้สึกเป็นเจ้าของ” เป็นหลักสำคัญในการปฏิรูปโรงเรียน การปฏิรูปที่มีประสิทธิผลไม่ได้ขึ้นอยู่กับการกำกับควบคุมจากอำนาจภายนอก หรือการดำเนินการจากภายนอกโรงเรียน แต่ต้องการความร่วมมืออย่างจริงจังจากสมาชิกที่เกี่ยวข้องมาร่วมตัดสินใจดำเนินการเช็ง (Cheng, 1996, 45) ให้ความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกิจกรรมการบริหารจัดการของโรงเรียนที่มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาลงสู่สมาชิกภายในโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการโรงเรียน ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครองนักเรียน และผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วม กันรับผิดชอบในการบริหารกิจกรรมทางการศึกษาให้เกิดผลสำเร็จลุล่วงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เบค และเมอร์ฟี่ (Beck and Murphy, 1998 ,359) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจจากมลรัฐและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนสามารถสร้างระบบการตัดสินใจด้วยตนเอง

สำหรับนักวิชาการไทย ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541, 40) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารแบบหนึ่งที่ให้โรงเรียนเป็นอิสระมากขึ้นเป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานการวิจัยที่ยืนหยัดระโยชน์ของการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการโรงเรียนใน 3 เรื่อง คือ งบประมาณหลักสูตร หรือโปรแกรมการศึกษา

ถวิล มาตรเลี่ยม (2545, 41) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียน นั่นคือ สมาชิกในโรงเรียนอันได้แก่ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน ครู-อาจารย์ พ่อแม่ผู้ปกครองนักเรียน ตลอดจนสมาชิกชุมชน และองค์กรอื่นๆ มารวมพลังกันอย่างเต็มที่ รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรและแก้ปัญหา ตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระยะสั้นและระยะยาว

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, 2 ) กล่าวไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึงการบริหารที่ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีความรับผิดชอบ และมีอิสระในการตัดสินใจบริหารจัดการ ทั้งด้านหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ และการบริหารทั่วไป ด้วยระบบการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนในรูปคณะกรรมการ เพื่อให้การบริหารสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

นอกจากความหมายตามที่นักวิชาการท่านต่างๆ ให้ไว้แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกล่าวคือ ในมาตรา 39 ระบุว่าให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษาทำหน้าที่ 1) กำกับ 2) สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยประกอบด้วยบุคคล 7 ประเภท ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542 , 21)

จากที่นักวิชาการทางการศึกษาทั้งหลายได้ให้ความหมายของ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ข้างต้น สรุปได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหมายถึง แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่สุดเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน โดยสมาชิกในโรงเรียนซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้ที่เกี่ยวข้อง

**2. ความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**

ระบบการศึกษาของสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงเป็นวัฏจักร กล่าวคือ เริ่มต้นด้วยการกระจายอำนาจ ต่อมารวมอำนาจ แล้วหวนกลับมาสู่การกระจายอำนาจ คือ ในช่วงปีการศึกษา 1931-1932 มีการกระจายอำนาจโดยแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 127,531 เขต เพื่อบริหารจัดการโรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษารวมกัน ประมาณ 153,940 แห่ง (กมล สุดประเสริฐ, 2544, 23) ครั้นต่อมาการบริหารการศึกษาของรัฐเริ่มโน้มเอียงไปทางการรวมอำนาจ

ทั้งนี้เนื่องจากนักการศึกษามองว่าการกระจายอำนาจทำให้มีการเลือกปฏิบัติและมีการทุจริต ทำให้ต้องการปฏิรูปการศึกษา โดยรวมเอาพื้นที่ขนาดเล็กเข้าไว้ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่แนวโน้มการรวมอำนาจดังกล่าวดำเนินมาจนกระทั่งถึงจุดเปลี่ยนแปลง คือในทศวรรษที่ 1960 ในช่วงเวลาดังกล่าว พลเมืองอเมริกันเริ่มมีความตื่นตัวด้านสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานมากขึ้น และจุดนี้เองที่เป็นต้นกำเนิดของการเรียกร้องให้กระจายอำนาจการศึกษา เพื่อให้โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในแต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น ถึงแม้ว่ากระแสดังกล่าว จะไม่แพร่หลายไปในระดับประเทศ แต่ก็มีการตอบสนองต่อแรงกดดันดังกล่าว ด้วยการเริ่มต้นที่จะกระจายอำนาจการศึกษา และได้ดำเนินเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน

ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีเขตการศึกษาประมาณ 15,500 เขต ในจำนวนนี้ มีโรงเรียนจำนวนไม่มากนักที่ได้นำการบริหารแบบกระจายอำนาจไปใช้อย่างเป็นทางการและอย่างเต็มรูป (Neal, 1991, 1) ในปี 1990 มีเขตพื้นที่ที่นำการบริหารรูปแบบนี้ไปใช้ จำนวน 1 ใน 4 ของเขตพื้นที่ทั้งหมด(Brooks, 1991, 117) แต่อย่างไรก็ตามการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก็เป็นรูปแบบการบริหารแบบกระจายอำนาจที่ได้รับความสนใจจากเขตพื้นที่การศึกษามากขึ้นโดยลำดับในปี 1993 มีมลรัฐต่างๆ ที่นำการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ 44 มลรัฐ ปัจจุบันมีเกือบครบทุกมลรัฐแล้ว แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ (Herman and Herman 1993; อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, 77) ตัวอย่างของมลรัฐที่นำการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ ได้แก่ ฟลอริด้า เคนตั๊กกี้ อิลลินอยส์ มิชิแกน เท็กซัส และไอโอวา เป็นต้น

จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา พบว่าการรวมอำนาจมิได้ช่วยให้การศึกษาบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ อีกทั้งไม่มีแนวโน้มใดที่แสดงให้เห็นว่าจะทำให้การศึกษาให้ผลลัพธ์ที่ดี การรวมอำนาจทำให้ระบบการศึกษาเคลื่อนตัวอย่างเชื่องช้า เป็นระบบที่มีขนาดใหญ่โตเฉื่อยชา ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งได้รับการตำหนิจากฝ่ายอื่นๆ ที่อยู่นอกวงการศึกษา เพราะมีการตัดสินใจที่เชื่องช้า แม้ในเรื่องเล็กน้อย จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของการรวมอำนาจ คือไม่สามารถโน้มน้าวให้บุคลากรในโรงเรียนมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่จะปรับปรุงการศึกษา แรงผลักดันและอำนาจจากภายนอกที่กดดันให้มีการปรับปรุงโรงเรียน ไม่ทำให้บุคลากรมีความผูกพันที่จะปรับปรุงโรงเรียนอย่างยั่งยืน สภาพการณ์เช่นนี้ นักวิชาการในขณะนั้นเชื่อว่าสามารถแก้ไขได้ด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยปัจจัยที่ผลักดันให้ต้องมีการกระจายอำนาจสืบเนื่องมาจากมีรายงานการวิจัยหลายเรื่องที่ชี้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลดังนี้

1. โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการในการเปลี่ยนแปลงการศึกษา

2. บุคลากรในโรงเรียน ซึ่งทำงานคลุกคลีอยู่กับนักเรียนมีความน่าเชื่อถือว่ามีความรอบรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้บังเกิดผลดีต่อนักเรียนมากที่สุด

3. การปรับปรุงการศึกษาต้องใช้เวลายาวนาน โรงเรียนในชุมชนจึงเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินการปรับปรุงตนเองเพื่อให้สามารถพัฒนาการศึกษาได้อย่างยั่งยืน

4. ผู้บริหารโรงเรียนมีความสำคัญต่อการปรับปรุงหรือพัฒนาโรงเรียน

5. ความเปลี่ยนแปลงในประเด็นสำคัญๆ เกิดจากความร่วมมือระหว่างบุคลากรในโรงเรียน กับชุมชนในการวางแผนและนำแผนไปปฏิบัติ

6. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่งเสริมให้อาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง และช่วยทำให้โรงเรียนจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิผล

7. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มุ่งเน้นให้จัดการศึกษาแก่ชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่เพื่อยกระดับพัฒนาการด้านต่างๆ ของนักเรียน

8. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้การบริหารงบประมาณตอบสนองต่องานด้านการเรียนการสอนมากขึ้น (Mojkowski and Flaming,1988,2; English,1988,11; Cuban,1990 cited in Cheng, 1996)

จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบการบริหารที่จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาในทุกด้านทั้งด้านผู้บริหาร ครูผู้สอน และนักเรียน ซึ่งการพัฒนาเหล่านี้จะส่งผลให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**3. แบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในภาคปฏิบัติจริงนั้นเป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการโรงเรียน (School council) โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน วิชาการ งบประมาณ และบุคลากร คณะกรรมการโรงเรียนโดยทั่วไปจะประกอบไปด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวแทนองค์กรชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารโรงเรียน จากการศึกษาแบบของคณะกรรมการโรงเรียนในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่ามีแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 แบบ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, 65) ซึ่งได้แก่

1. แบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative control) เกิดจากแนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในระยะแรกๆ ผู้บริหารมักใช้วิธี

ขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครองนักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ดังนั้น คณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักจะมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภทในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การหาแนวทางแก้ปัญหา และการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. แบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional control )การบริหารตามแนวนี้ ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน การจัดคณะกรรมการแบบนี้ เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็สามารถแก้ปัญหาได้ตรงตามจุดมากที่สุด

3. แบบที่มีชุมชนมีบทบาทหลัก (Community control) จุดประสงค์ของแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือการเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครองและเพื่อให้ผู้รับบริการทางการศึกษามีความพึงพอใจในการจัดการศึกษามากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือหลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชนมีมากที่สุดในคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

4. รูปแบบที่มีครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional-community control) แนวคิดของคณะกรรมการโรงเรียนลักษณะนี้ มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะเดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของผู้แทนครู และผู้แทนผู้จากปกครอง/ชุมชน จะมีเท่าๆ กันในคณะกรรมการโรงเรียน

สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการโรงเรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “School Board” (Office of the National Education Commmission, 1999, 17-18; อ้างถึงในบุญมี เณรยอด, 2546, 12-15) เป็นคณะกรรมการโรงเรียนที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Community control) โดยมีสัดส่วนคณะกรรมการที่มาจากชุมชนมากที่สุด (ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ)

**4. หลักการสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**

สำหรับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้มีผู้สรุปไว้ใกล้เคียงกัน ดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, 189-190) สรุปว่า หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน และหลักการบริหารจัดการตนเองโดยแต่ละหลักการมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการจัดการศึกษา ในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ร่วมตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ ได้แก่ ครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน ฯลฯ

การที่บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และจะเต็มใจและยินดีร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน ในอดีตตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการจัดการศึกษาจะเป็นแบบมีการรวมการจัดการศึกษาไปไว้ที่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อความเจริญก้าวหน้าต่างๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว คนมีการศึกษามากขึ้น สังคมเปลี่ยนแปลงไปมากและค่อนข้างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัดเกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องให้อำนาจคืนสู่ท้องถิ่น สู่ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน ให้ได้มีบทบาทจัดการศึกษามากขึ้น

4. หลักการบริหารจัดการตนอง เนื่องจากในระบบการศึกษาโดยทั่วไปนั้น มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลักในแทบทุกเรื่อง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการด้วยตนเองเลย การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี และถ้าส่วนกลางทำหน้าที่เพียงแต่กำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงานได้ สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันได้ แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ถวิล มาตรเลี่ยม (2545, 42-43) สรุปว่า หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย

1. หลักดุลยภาพ (Principle of equifinality) หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักแห่งดุลยภาพ กล่าวคือ มีวิธีการหรือแนวทางมากมาย และหลากหลายที่จะนำมาใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายการศึกษา การยืดหยุ่น (Flexibility) เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น โรงเรียนมีความชอบธรรมเต็มที่ในอันที่จะขับเคลื่อน พัฒนา และดำเนินงานด้วยยุทธศาสตร์ของตนเองในการจัดการเรียนการสอน และบริหารจัดการโรงเรียนด้วยพวกเขาเองอย่างมีประสิทธิภาพ

2. หลักการกระจายอำนาจ (Principle of decentralization) เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลกระทบให้การบริหารจัดการโรงเรียน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความยุ่งยากและเพิ่มปัญหามากขึ้น ดังนั้นการกระจายอำนาจให้โรงเรียน จะทำให้โรงเรียนมีพลังอำนาจและรับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเองให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3. หลักระบบบริหารจัดการตนเอง (Principle of self-management) ด้วยหลักการของ 2 ข้อที่กล่าวมาจึงจำเป็นที่โรงเรียนจะใช้ระบบบริหารจัดการตนเองมาเป็นหลักในการดำเนินงานภายใต้นโยบายหลักและโครงสร้างขององค์การพัฒนา จุดประสงค์การสอน และยุทธศาสตร์การพัฒนาสร้างกำลังคนและทรัพยากร การแก้ปัญหา และทำให้จุดมุ่งหมายบรรลุผลสำเร็จด้วยความสามารถของโรงเรียนเอง

4. หลักการริเริ่ม (Principle of human initiative) ท่ามกลางความหลากหลายและความซับซ้อนของกิจกรรมการศึกษา จำเป็นจะต้องอาศัยการริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ของสมาชิกโรงเรียนในการทำหน้าที่และเพิ่มพูนคุณภาพการศึกษา ฉะนั้น เป้าหมายของ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ก็เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่สมาชิกของโรงเรียนจะมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ร่วมกันพัฒนาศักยภาพ ความริเริ่ม และความสามารถเพื่อเป็นพลังสร้างคุณภาพการศึกษาและพัฒนาโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545, 104) สรุปว่าหลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับ ประชาชน โดยยอมรับว่าการปรับปรุงการศึกษาของสถานศึกษาจะเกิดผลสำเร็จได้ต้องทำที่สถานศึกษา โดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

2. หลักการบริหารตนเอง (Self - management) สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปขององค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษา

3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจการกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำฯลฯ โดยเน้นการกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อโยงใยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้นำหรือสั่งการ แต่เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole school approach) มีการปรับทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กรทั้งระบบ

6. หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) โรงเรียนต้องแสดงความรับผิดชอบที่จะให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544; อ้างถึงใน สำนักพัฒนาระบบบริหาร, 2545,104)

จากหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่ามีหลักการใกล้เคียงกัน ดังนั้นจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและเอกสารงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำหลักการในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังต่อไปนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ
2. หลักการมีส่วนร่วม
3. หลักการบริหารตนเอง
4. หลักการตอบสนองความต้องการของชุมชน

## กระบวนการสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่มเป็นเทคนิคอันหนึ่งของการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยหลักการของการเชิญผู้เป็นกลุ่มเป้าหมายมานั่งคุยกับนักวิจัย ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสนทนาในเรื่องที่เตรียมไว้ ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำการสนทนากลุ่มมาใช้ในการสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดทองพูน อำเภอเชียรใหญ่ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 3 ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการแนวคิดของการดำเนินการสนทนากลุ่ม โดยนำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้ (โยธิน แสวงดี, 2540, 65)

**ความหมายและหลักการของการจัดสนทนากลุ่ม**

การสนทนากลุ่ม หมายถึง การรวบรวมข้อมูลแบบการนั่งสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในลักษณะ “จับเข่าคุยกัน” ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลนี้ได้จากการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ผู้สนใจศึกษาได้กำหนดไว้ โดยยึดหลักว่า ผู้ให้ข้อมูลเหล่านี้เป็นผู้มีความรู้ มีประสบการณ์ และเกี่ยวข้องในประเด็นที่นักวิจัยสนใจศึกษาและคาดว่าจะเป็นกลุ่มบุคคลที่ให้เนื้อหาสาระในการศึกษาได้ละเอียดและดีที่สุด ดังนั้นการสนทนากลุ่มจึงเกิดขึ้นจากการให้มีการนั่งสนทนาระหว่างนักวิจัยกับกลุ่มคนที่เป็นผู้รู้ (Key information) ที่ควรจะมีลักษณะต่างๆ ตลอดจนภูมิหลังที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด เพื่อต้องการที่จะแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดการครอบงำทางปัญญา หรือแนวคิดของผู้เข้ามาร่วมสนทนาด้วยกันเอง

การจัดสนทนากลุ่มนั้นมีวิวัฒนาการมาจากการนั่งสนทนากับกลุ่มย่อย ดังนั้นกลุ่มนี้จะต้องมีผู้เข้าร่วมสัมมนามากกว่า 3-4 คน เพราะการสนทนานี้เป็นกลุ่มที่นักวิจัยจัดขึ้นไม่ใช่เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ใช่ที่จู่ๆ คนมารวมตัวกันเอง แต่เป็นกลุ่มที่นักวิจัยรวมกลุ่มขึ้นมาโดยเชิญผู้ให้ข้อมูลมานั่งรวมกันเป็นวงกลม แล้วซักถามพูดคุยและสร้างบรรยากาศในวงสนทนาให้เป็นธรรมชาติ และให้มีการเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันและมีการอภิปรายสร้างบรรยากาศให้ทุกคนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ร่วมกันถกประเด็นปัญหาทางการวิจัย ผลจากการทดลองขนาดของกลุ่มพบว่า กลุ่มคนที่มีขนาด 7-8 คนนี้ เป็นกลุ่มที่จะทำให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ถ้าหากกลุ่มมีขนาดใหญ่กว่านี้บรรยากาศของกลุ่มจะไม่เป็นวงสนทนาของกลุ่มเดี่ยวมีแนวโน้มจะแบ่งฝ่ายเป็นการยากในการถาม ตลอดจนการควบคุมบรรยากาศของกลุ่มสนทนา พิธีกรนั้นอาจจะคุมเกมของการสนทนาไม่อยู่ และไม่สามารถจะเจาะคำถามได้ละเอียดเนื่องจากว่ากลุ่มใหญ่ถูกแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ แล้วจะไม่สะดวกในการถาม การซักไซ้เจาะจงของสมาชิกกลุ่มทั้งหมด

**หลักการเลือกสมาชิกในการสนทนา**

การคัดเลือกผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการจัดสนทนากลุ่ม เรียกได้ว่าสำคัญเท่าๆ กับการดำเนินการสนทนากลุ่มเลยทีเดียว เพราะถ้าไม่ได้บุคคลตรงตามเป้าหมายมาเข้าสนทนากลุ่ม ผลของการสนทนาก็จะไม่ตรงกับจุดประสงค์ของการวิจัย หรือถ้าได้คนประเภทก่อกวนก็จะทำให้การสนทนากลุ่มล้มเหลวกลางคัน หรือถ้าได้บุคคลที่ไม่สามารถแสดงความคิดเห็น พูดจาฉาดฉานคุณภาพของข้อมูลก็ด้อยลงไป นักวิจัยควรคำนึงว่าโดยหลักของการจัดการสนทนากลุ่มแล้วสมาชิกกลุ่มไม่ใช่จะเป็นใครก็ได้เพราะแม้การวิจัยเชิงคุณภาพไม่เน้นการเป็นตัวแทน แต่การวิจัยลักษณะนี้เน้นถึงการที่สมาชิกกลุ่มเป็นตัวอย่างที่ดีของชุมชน หรือกลุ่มเป้าหมายที่จะสามารถพูดคุยโต้ตอบในรูปแบบของกลุ่มการสนทนา ในอันที่จะแสดงทัศนะและค่านิยมของสังคม ตลอดจนสะท้อนถึงประสบการณ์รอบๆตัวได้ดี โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการคัดเลือกดังนี้

1. การเลือกพื้นที่เพื่อที่จะได้ผู้เข้าร่วมกลุ่ม อาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ การเลือกพื้นที่เจาะจงตามวัตถุประสงค์ เป็นการเลือกพื้นที่ที่คนส่วนมากมีคุณสมบัติตามที่เราต้องการ และอีกวิธีคือการสุ่มตัวอย่าง อาจจะเป็นการสุ่มอย่างง่ายหรือการสุ่มตัวอย่างแบบขั้นตอน

2. การคัดเลือกคนจากกลุ่มตัวอย่างในขั้นต้น เมื่อได้พื้นที่แล้วก็ต้องหาผู้เข้าร่วมกลุ่มโดยการคัดเลือกจะจัดเป็นกลุ่มๆ ที่จะทำการสนทนากลุ่ม การคัดเลือกคนเข้ากลุ่มนั้นจะกระทำได้โดยใช้ผู้นำหรือผู้รู้ในชุมชน หรือการสุ่มตัวอย่างจากรายชื่อที่คัดไว้

3. การทำแบบคัดเลือกเพื่อคัดเลือกผู้ที่จะเข้ากลุ่ม ในแบบคัดเลือกนั้นนักวิจัยจะต้องกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการไว้ เพื่อใช้คัดเลือกคนที่อยู่ในข่ายที่ว่าคนไหนที่ต้องการเชิญมา

4. การพบปะและกรอกแบบคัดเลือก เมื่อได้รายชื่อแล้วก็จะไปเยี่ยมบุคคลเหล่านั้นเพื่อพิจารณา โดยนักวิจัยจะพูดคุยเพื่อสอบถามข้อมูลและกรอกลงในแบบคัดเลือก

5. ประชุมตกลงหรือผู้เข้าร่วม เมื่อทำการเยี่ยมพบเสร็จสิ้นหมดแล้วจะนำแบบคัดเลือกมาพิจารณาเพื่อตกลงว่า บุคคลนั้นเหมาะสมที่จะเข้ากลุ่มหรือไม่

6. เตรียมบัตรนัดและแจกบัตรนัด เมื่อได้ตกลงในบุคคลที่จะเชิญเข้ากลุ่มแล้วก็จะทำการนัดโดยจะเขียนชื่อวัน เวลา และสถานที่ลงในบัตรนัด ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นการให้ความสำคัญกับผู้ที่จะเข้าร่วมประชุม

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่ากระบวนการสนทนากลุ่มเป็นกระบวนการสำคัญอย่างหนึ่งในการรวบรวมและสรุปข้อมูลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และสามารถที่จะนำไปใช้ในการสร้างรูปแบบการบริหารงาน หรือพัฒนางานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยต่อไป

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งในประเทศและต่างประเทศ

**งานวิจัยในประเทศ**

หทัยรัตน์ เสียดัง (2546) ได้วิจัยเรื่อง การนำเสนอแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่าการแก้ไขคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กมี 2 รูปแบบ คือ การจัดศูนย์โรงเรียนและการจัดการตามกฎหมาย มีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือ 1) บุคลากรไม่ต้องการให้ยุบโรงเรียน 2) ชุมชนไม่ยอมร่วมมือ 3) ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน 4) งานธุรการไม่ลดลง 5) รวมโรงเรียนแล้วยังเป็นโรงเรียนขนาดเล็กเหมือนเดิมและเสนอแนวทางการพัฒนาคุณภาพคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถยุบรวมหรือล้มเลิกได้ คือ 1) การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนแบบรวมชั้น 2) จัดตารางสอนยืดหยุ่น 3) ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน 4) บริการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่วนแนวทางพัฒนาการใช้ทรัพยากรคือ 1) การใช้นวัตกรรมทางการศึกษา 2) การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม 3) การใช้ทรัพยากรศึกษาร่วมกัน และ 4) การสนับสนุนช่วยเหลือของหน่วยงานอื่นในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

ฤทัยวรรณ หาญกล้า (2547) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถม สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในภาพรวมและรายด้านมีอยู่มาก โดยเรียงลำดับ คือ หลักการกระจายอำนาจและปัญหาทุกด้านมีน้อย เรียงลำดับคือ หลักการการกระจายอำนาจ หลักการตรวจสอบถ่วงดุล หลักการบริหารตนเอง และหลักการบริหารมีส่วนร่วม

วาสนา สายทอง (2552) ได้ทำการวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา ในอำเภอแม่วงก์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 2 พบว่า

1. ปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอำเภอแม่วงก์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีปัญหาสูงที่สุดด้านกระจายอำนาจ รองลงมาคือ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน และด้านการบริหารตนเอง

2. แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอำเภอแม่วงก์ มีดังนี้

2.1 ด้านการกระจายอำนาจ คือ สถานศึกษาดำเนินงานด้านงบประมาณ-การเงินได้ถูกต้อง มีการติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการ สรุปผล และนำไปปรับปรุงแก้ไข และจัดวางโครงสร้างการบริหาร งานบุคคลที่เป็นระบบ

2.2 ด้านการมีส่วนร่วม ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการวางแผน งบประมาณ-การเงิน ลงมือปฏิบัติ ตรวจสอบ และปรับปรุงแก้ไข

2.3 ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน คือ ผู้บริหารสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษามีความรู้ ความสามารถ เสียสละเพื่อส่วนรวม การกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ และแผนพัฒนาการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

2.4 ด้านการบริหารตนเอง คือ สถานศึกษาอบรมหลักสูตรใหม่ๆ มอบหมายหน้าที่สอดคล้องกับความสามารถ ระดมทรัพยากรท้องถิ่นมาช่วยในการจัดการศึกษา

2.5 ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล คือ สถานศึกษาจัดการศึกษาสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษา จัดระบบและพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ อบรม ติดตาม ตรวจสอบการประกันคุณภาพทั้งภายในและภายนอก

ชัชศรัณย์ ยั่งยืน (2553) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 พบว่า

1. ปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน เรียงลำดับคะแนนเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านบริหารงานวิชาการ ด้านบริหารทั่วไป ด้านบริหารงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล

2. ปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 จำแนกตามสถานภาพ ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน มีปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ จำแนกตามขนาดโรงเรียนในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. แนวทางแก้ปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 ด้านการบริหารงานวิชาการ ควรมีการพัฒนาหลักสูตรและตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชน ท้องถิ่น ด้านการบริหารงบประมาณ ควรลดขั้นตอนและจำนวนเอกสารที่ใช้สำหรับขอรับเงินสวัสดิการต่างๆ ด้านการบริหารงานบุคคล คือ มีความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบและด้านการบริหารงานบุคคล ควรกระจายอำนาจทุกด้านลงสู่โรงเรียนมากที่สุด

สมัคร์ รู้รักดี (2553) ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตราด พบว่า

รูปแบบการบริหารจัดการคือ รูปแบบการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ให้ความเห็นข้อเสนอแนะ ให้ความเห็นชอบ ประเมินผล ตรวจสอบ ติดตามผลการบริหารกลุ่มงาน ประชาสัมพันธ์ จัดหาสนับสนุน สร้างภาคีเครือข่าย สนับสนุนปัจจัยทางการศึกษา องค์คณะในการบริหารกลุ่มงาน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการศึกษาเป็นประธาน ผู้แทนชุมชน ผู้แทนครู ที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญ/นักวิชาการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนนักเรียน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนผู้ปกครอง แนวทางในการดำเนินงาน กลุ่มวิชาการ ประกอบด้วย จัดทำหลักสูตรและแผนการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ พัฒนาครู แหล่งเรียนรู้ ใช้รูปแบบการประเมิน ผลผลการเรียนรู้ที่หลากหลาย กำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ตามความเหมาะสม พัฒนาปรับปรุงการประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง กลุ่มงานทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย การสรรหาบุคลากรตามกรอบกำลัง ขอการสนับสนุนบุคลากรจากชุมชน ประเมินผลการปฏิบัติงาน พิจารณาความดีความชอบด้วยความยุติธรรม สนับสนุนปัจจัยในการปฏิบัติงาน กลุ่มงานงบประมาณ ประกอบด้วยจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ระดมทรัพยากรจากชุมชน ตั้งคณะกรรมการควบคุมการใช้งบประมาณ รายงานผลการใช้งบประมาณ กลุ่มงานบริหารทั่วไป ประกอบด้วย กำหนดนโยบายตามบริบทของสถานศึกษา จัดทำแผนยุทธศาสตร์ สร้างภาคีเครือข่ายพัฒนาการศึกษา จัดจ้างครูธุรการ จัดระบบบริการแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว

**งานวิจัยต่างประเทศ**

เดเลนีย์ (Delaney, 1995) ได้วิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับพัฒนาการของโรงเรียน เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพตามการรับรู้ของครูในโรงเรียนกรณีศึกษาที่เขตการศึกษา Edmonton ประเทศแคนาดา คำถามในการวิจัยคือ ครู และผู้บริหารรับรู้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีผลต่อพัฒนาการของโรงเรียนหรือไม่ ผลการวิจัยพบว่า ครูและผู้บริหารรับรู้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีผลต่อพัฒนาการของโรงเรียน และข้อค้นพบที่สำคัญจากการวิจัยนี้คือ สไตล์ หรือแบบของภาวะผู้นำของครูใหญ่เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความสำเร็จ งานวิจัยนี้เสนอแนะว่าการตัดสินใจนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ ควรยึดพัฒนาการของโรงเรียนเป็นเหตุผลสำคัญ

คาร์ลสัน (Carlson, 1996) ได้วิจัยเรื่องบทบาทของครูใหญ่ในช่วงปี ค.ศ. 1989-1994 ซึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปการบริหารโรงเรียนในชิคาโก ผลการวิจัยพบว่าในอดีตการปฏิบัติงานของ ครูใหญ่เป็นการบริหารงานแบบราชการมุ่งรับผิดชอบต่อเขตพื้นที่และหน่วยงานกลาง แต่ในปัจจุบันหลังจากปฏิรูปแล้ว ครูใหญ่มีบทบาทเด่น 3 ประการ คือ 1) เป็นผู้จัดการศึกษาที่มีอำนาจ

แบบเบ็ดเสร็จ (Manager/CEO) โดยรับผิดชอบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารจัดการกับ สิ่งอำนายความสะดวก การวางแผนกลยุทธ์และการบริหารต้นทุน การงบประมาณ และค่าใช้จ่าย 2) การอำนวยความสะดวกเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา 3) การมีบทบาทคล้ายนักการเมือง กล่าวคือ ยังคงรักษาความสัมพันธ์กับหน่วยงานท้องถิ่น และหน่วยงานกลางเหมือนในช่วงการ บริหารแบบรวมอำนาจและเพิ่มบทบาทการรับผิดชอบต่อคณะกรรมการโรงเรียนและชุมชน ผลการวิจัยพบว่า ครูใหญ่มีภาระหน้าที่ในการที่จะแสดงบทบาททั้ง 3 ประการนี้ให้ได้อย่าง กลมกลืน และในขณะเดียวกันก็ต้องรู้จักรักษาดุลยภาพของชีวิต ทั้งนี้จากประสบการณ์ของชิคาโกทำให้ทราบว่าในภาวะที่โรงเรียนมีอัตราการแข่งขันสูง ทำให้เวลาที่จะทำในเรื่องที่สำคัญที่สุด คือ การเป็นผู้นำทางการศึกษาลดน้อยลง คาร์ลสันเสนอว่าควรมีการปรับปรุงระบบการเตรียมครูใหญ่ ก่อนประจำการให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และควรมีระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ครูใหญ่ระหว่าง ประจำการด้วยการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการกระจายอำนาจได้สร้างความแตกต่างและความคลุมเครือให้กับกระบวนการตัดสินใจ จึงควรมีการสร้างความชัดเจนว่า 1) จุดใด คือจุดสิ้นสุดของนโยบายและการปฏิบัติจะเริ่มต้น ณ จุดใด 2) เรื่องใดที่ต้องตัดสินใจ เรื่องใดไม่ต้องตัดสินใจ ทั้งนี้เพื่อลดการแสวงหาอำนาจ 3) ครูใหญ่ควรสนับสนุนให้บุคลากรร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา โรงเรียน

เรย์โนล์ (Reynolds, 1996) ได้วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมตัดสินใจของครูกับความพึงพอใจของครูในโรงเรียนระดับประถมศึกษาที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในระบบการศึกษาของ mid-Atlantic ผลการวิจัยพบว่า 1) โดยภาพรวมแล้วครูมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจอยู่ในระดับน้อยจนถึงปานกลาง แต่เมื่อวิเคราะห์แต่ละด้าน พบว่า 2) ครูมีส่วนร่วมมาก ที่สุดในด้านหลักสูตรการสอน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน 3) ครูมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในด้านงบประมาณและด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน 4) ครูต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านหลักสูตรการสอน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนปานกลาง 5)ครูต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อยที่สุดในด้านงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียนกับชุมชน สำหรับความแตกต่างของความมีส่วนร่วมที่แท้จริง(Actual) กับที่พึงเป็น (Desired) พบว่าแตกต่างกันทั้ง 8 ด้าน โดยด้านที่แตกต่างมากที่สุด คือ นโยบายและหลักสูตร/การสอน โดยปกติแล้วการที่ครูมีส่วนร่วมตัดสินใจสูงจะทำให้ความพึงพอใจในงานความพึงพอใจในกลุ่มและความผูกพันต่อเป้าหมายขององค์การสูงตามไปด้วย ผู้วิจัยเสนอแนะว่า 1) ควรมีการทำความเข้าใจความต้องการของครู 2) ควรเปิดโอกาสให้ครูร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และ 3) ควร สนับสนุนให้ครูมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

คิม (Kim, 1998) ได้วิจัยเรื่องโครงสร้างภาวะผู้นำ และวัฒนธรรมในโรงเรียนที่บริหารโดย ใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยกล่าวนำว่าโรงเรียนทั้งหลายต่างก็ประสบปัญหานักเรียนมีผลการเรียนต่ำและคุณภาพของโรงเรียนลดลง สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมุ่งถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากเขตพื้นที่มายังโรงเรียนและสร้างระบบการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนวทางการจัดการกับสิ่งที่มักถูกจำแนกออกจากกันคือภาวะผู้นำกับโครงสร้างองค์การ โดยใช้ภาวะผู้นำเป็นตัวช่วยเชื่อมโยงการปรับโครงสร้างอย่างเป็นทางการเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียนและให้เชื่อมโยง องค์ประกอบ 4 ประการต่อไปนี้ทั้งทางตรง (Linear) และโดยผสมผสาน(Integrated) ซึ่งแบ่งได้ 3 คู่ คือ1) เชื่อมโยงโครงสร้างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเข้ากับภาวะผู้นำทางการพัฒนาโรงเรียน 2) เชื่อมโยงภาวะผู้นำเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน 3) เชื่อมโยงวัฒนธรรมของโรงเรียนเข้ากับความสำเร็จของการปฏิรูปโรงเรียน การวิจัยนี้เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจำนวน 35 คน จาก 10 เขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกา แคนาดา และจาก 1 แคว้นในออสเตรเลีย ผลการวิจัยได้สนับสนุนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นการบริหารที่ดีรูปแบบหนึ่ง แต่มีผลต่อภาวะผู้นำของโรงเรียนไม่มากนัก ส่วนภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่พบว่ามีความเชื่อมโยงกับภาวะผู้นำโรงเรียน ภาวะผู้นำโรงเรียนมีบทบาทสูงต่อวัฒนธรรมของโรงเรียน วัฒนธรรมของโรงเรียนมีอิทธิพลสูงต่อความสำเร็จของโรงเรียน ความสอดคล้องกันระหว่างโครงสร้างที่เป็นทางการ ภาวะผู้นำและองค์ประกอบอื่นๆ ของการปรับโครงสร้างมีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของโรงเรียนสูง ความสำเร็จของการปฏิรูปเป็นผลลัพธ์ของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นพลวัตรระหว่างโครงสร้างที่เป็นทางการ ภาวะผู้นำและวัฒนธรรมสิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุดในการใช้การบริหารรูปแบบนี้ก็คือต้องพยายามประสานและเชื่อมโยงภาวะผู้นำของโรงเรียนเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน

วิลสัน(Wilson, 2001) ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน Alberta การรับรู้ของผู้นำในโรงเรียนของรัฐ ค.ศ 1994-1997 จุดประสงค์ของการวิจัย เพื่อพัฒนาและทำความเข้าใจวิธีการนำรบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติในเขต Alberta ระหว่างปี ค.ศ 1994-1997 โดยศึกษาบทบาท หน้าที่และทัศนคติของผู้นำในโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ผู้นำครู ผู้บริหารและประธานคณะกรรมการโรงเรียน จำนวน 18 คน จากโรงเรียนประถมศึกษา 3 โรงเรียน และโรงเรียนมัธยมศึกษา 3 โรงเรียน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ สังเกต และศึกษาเอกสาร ผลการวิจัยพบว่าความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดจากผู้นำในโรงเรียนมีบทบาทในการตัดสินใจ เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน และพัฒนาการสื่อสาร ผู้นำใช้ภาวะผู้นำเกื้อหนุน

หรืออำนวยความสะดวก ผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนรู้สึกพอใจกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ไอเวอร์สัน (Lverson, 2001) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษารายกรณีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งในเมือง New York City เป็นเวลา 1 ปี ผลการวิจัยพบว่า SBM ไม่ได้เกิดขึ้นจากภายในโรงเรียนแต่ถูกสั่งการลงมาจากรัฐ โดยในเบื้องต้นโรงเรียนรับรู้ว่าให้โรงเรียนตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมครูใหญ่ของโรงเรียนมีความเข้าใจดีว่าผู้บริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะประสบความสำเร็จต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในโรงเรียน ต้องออกกฎหมายที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง และมีธรรมนูญหรือแผนแม่บทในระดับโรงเรียนอย่างชัดเจน