

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก ผู้วิจัยได้ค้นคว้าศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีรายละเอียดนำเสนอต่อไปนี้

1. พฤติกรรมทางการบริหาร

- 1.1 พฤติกรรมและเจตคติทางการบริหาร
- 1.2 การจัดหมวดหมู่พฤติกรรมเฉพาะด้าน
- 1.3 การประยุกต์แนวทางปฏิบัติสำหรับผู้บริหาร
- 1.4 วิธีการเสริมสร้างเจตคติและพฤติกรรมสำหรับผู้บริหาร

2. การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

- 2.1 ความหมาย ความเป็นมา และแนวคิดพื้นฐานของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
- 2.2 รูปแบบของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
- 2.3 หลักการ และความแตกต่างของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโดยควบคุมจากภายนอก
- 2.4 แนวทางการนำหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติ
- 2.5 กลยุทธ์ในการนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ
- 2.6 ปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรค ผลกระทบ ปัญหาและข้อเสนอแนะ ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการนำหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปสู่การปฏิบัติ

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 3.1 งานวิจัยในประเทศ
- 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

พฤติกรรมทางการบริหาร

พฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหาร ถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของสถานศึกษา เนื่องจากผู้บริหารเปรียบเสมือนเข็มทิศในการกำหนดทิศทางการทำงานของสถานศึกษา สถานศึกษาใดมีผู้บริหารที่มีพฤติกรรมทางการบริหารที่ดี ย่อมส่งผลโดยตรงกับประสิทธิภาพของสถานศึกษานั้นๆ ในทางตรงกันข้ามสถานศึกษาใดผู้บริหารมีพฤติกรรมทางการบริหารที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับสถานศึกษา ความสำเร็จ การพัฒนาและความก้าวหน้าก็ย่อมไม่บังเกิด ด้วยความสำคัญดังที่กล่าวมา จึงทำให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำซึ่งพฤติกรรมขึ้นมากมาย ในช่วงทศวรรษที่ 1940 นักวิจัยส่วนใหญ่หันมาศึกษาภาวะผู้นำจากที่เคยมุ่งเน้นด้านคุณลักษณะไปสู่การศึกษากระบวนการหรือกิจกรรมที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน หรือเรียกว่า การศึกษาภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม ถือเป็นทักษะสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารประสบความสำเร็จได้ เมื่อนำไปใช้ประยุกต์ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันได้เหมาะสม ดังจะนำเสนอต่อไปนี้

การศึกษาภาวะผู้นำที่มหาวิทยาลัยโอไฮโอ สเตท (The Ohio State University Studies) โดยการเริ่มต้นของ แครอล ชาเทิล (Carrol L. Shartte) ซึ่งได้มีนักวิจัยมากมายนำมาปรับปรุง ซึ่งการศึกษาดังกล่าวจะมุ่งเน้นความสำคัญของงานและคนในการประเมินพฤติกรรมผู้นำ (สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ 2545:133) จากการศึกษาสามารถสรุปได้เป็น 2 รูปแบบกล่าวคือ

1. พฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งด้านกิจสัมพันธ์ (Initiating Structure) เป็นพฤติกรรมที่ผู้บริหารแสดงออกอย่างชัดเจนที่จะมุ่งเน้นความสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์กร ได้แก่ การจัดโครงสร้างงานและองค์กร กำหนดคุณลักษณะของงานที่ต้องการ รวมทั้งบทบาทของแต่ละคนด้วย ดังนั้นจึงมักเป็นการสื่อสารแบบทางเดียวจากข้างบนลงสู่ข้างล่าง

2. พฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งด้านมิตรสัมพันธ์ (Consideration) เป็นพฤติกรรมที่บ่งบอกถึงการรับรู้และความรู้สึก สร้างความไว้วางใจต่อกัน แสดงความชื่นชมและรับฟังปัญหา แสวงหาคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเพื่อการตัดสินใจ และแสดงออกถึงความห่วงใยอย่างจริงใจ

จากงานวิจัยมหาวิทยาลัยโอไฮโอ สเตท สามารถสรุปผลเกี่ยวกับมิติพฤติกรรมทางการบริหารได้ดังนี้

1. ผู้นำที่มีประสิทธิผล จะมีพฤติกรรมที่มุ่งเน้นทั้งสองด้านคือทั้งด้านกิจสัมพันธ์และมิตรสัมพันธ์
2. ผลการวิจัยชี้ชัดว่ากลุ่มผู้ตามมีความต้องการให้ผู้บริหารแสดงออกด้านมิตรสัมพันธ์มากกว่าด้านกิจสัมพันธ์
3. ผลการวิจัยชี้ชัดว่าผู้บริหารต้องการพฤติกรรมทางด้านกิจสัมพันธ์มากกว่ามิตรสัมพันธ์

4. จากข้อมูลยืนยันว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติตามให้ความสำคัญเกี่ยวกับพฤติกรรมทางด้านมิตรสัมพันธ์ของผู้บริหารมาก

5. ผลการวิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญสำหรับผู้บริหาร คือสถานการณ์จะเป็นปัจจัยสำคัญว่าผู้บริหารควรเน้นให้ความสำคัญกับพฤติกรรมด้านใดมากกว่ากัน

การศึกษาการวิจัยภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (The University of Michigan Research Studies) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพสามารถสรุปได้ 2 รูปแบบคือ

1. พฤติกรรมที่มุ่งผลผลิต (Production – Centered Leaders) คือพฤติกรรมทางการบริหารเกี่ยวกับกระบวนการต่างๆ ที่นำไปสู่ผลผลิตของงานเช่น การกำหนดมาตรฐานของงานอย่างเข้มงวด การนิเทศติดตามตรวจสอบการทำงานอย่างใกล้ชิด

2. พฤติกรรมที่มุ่งคนงาน (Employee - Centered Leaders) คือพฤติกรรมทางการบริหารที่แสดงออกต่อคนงานด้วยการกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายของการทำงานและการตัดสินใจ ไว้วางใจและเคารพนับถือซึ่งกันและกัน

จากงานวิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกนสามารถสรุปผลเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการบริหารได้ดังนี้

- 1) กลุ่มคนงานที่มีผลผลิตสูง ส่วนใหญ่มีพฤติกรรมที่มุ่งคนงานมากกว่ากลุ่มที่มุ่งผลผลิต
- 2) ผู้บริหารที่มีประสิทธิผลส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีสัมพันธภาพเชิงสนับสนุนต่อสมาชิก
- 3) ผู้บริหารในข้อ 2 จะตั้งใจโดยกลุ่มมากกว่าตัดสินใจตามลำพัง
- 4) ผู้บริหารกระตุ้นให้สมาชิกให้หาวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายได้ด้วยตนเอง

จากงานวิจัยเรื่องพฤติกรรมทางการบริหารของมหาวิทยาลัยโอไอโอ สเตท และการวิจัยภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยมิชิแกน สรุปได้ว่างานวิจัยทั้ง 2 สถาบันต่างมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือพฤติกรรมทางการบริหารที่มีประสิทธิผลจะต้องเป็นพฤติกรรมด้านมุ่งเน้นผลผลิตสูงควบคู่กับการมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี

พฤติกรรมและเจตคติทางการบริหาร

จากการศึกษาเอกสารสามารถสรุปพฤติกรรมและเจตคติทางการบริหารได้ดังนี้

1. พฤติกรรมและเจตคติด้านที่มุ่งงาน (Task – Related Attitudes and Behaviors)

1.1 พฤติกรรมในการปรับตัวตามสถานการณ์ ผู้บริหารต้องเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับภาวะแวดล้อมของตน มีมุมมองในเชิงของการเปลี่ยนแปลงและเป็นนักจิตวิทยาที่ดี

1.2 พฤติกรรมในการกำหนดทิศทาง (Direction Setting) เนื่องจากผู้บริหารต้องเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการวางแผนและกำหนดทิศทางในการทำงานจึงถือเป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับความก้าวหน้า

1.3 พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการสร้างมาตรฐานของการปฏิบัติงานสูง (High Performance Standards) การแสดงออกถึงความคาดหวังด้วยมาตรฐานที่สูงจะส่งผลในเชิงจิตวิทยาในเชิงกระตุ้นให้เกิดการทำงานเพื่อไม่ให้ผู้บริหารเกิดความผิดหวัง

1.4 พฤติกรรมกล้าเสี่ยงและกล้าทำ (Taking Risk and Bias for Action) เป็นอีกพฤติกรรมหนึ่งที่ทำให้มีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

1.5 พฤติกรรมที่เกี่ยวกับความสามารถในการตีความสภาวะการณ์ (Ability to Interpret Conditions) ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการตีเงื่อนไขหรือสภาวะการณ์ได้ทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อตนเองและสถานศึกษา

1.6 พฤติกรรมในการใช้ข้อมูลป้อนอย่างสม่ำเสมอ (Frequent Feedback) เป็นพฤติกรรมที่ทำให้ทุกคนรับรู้ข้อบกพร่องเหมือนกันเพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไข

1.7 พฤติกรรมความมั่นคงระหว่างทำงาน (Stability of Performance) ความมั่นคงในการปฏิบัติงาน ความพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาทุกอย่าง อย่างมีสติจะทำให้ทุกคนเกิดความมั่นใจและมีกำลังใจในการทำงาน

1.8 พฤติกรรมที่มุ่งเน้นความสำคัญของลูกค้า (Strong Customer Orientation) ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษในการสร้างความพึงใจแก่ผู้รับบริการ

2. พฤติกรรมและเจตคติด้านที่มุ่งความสัมพันธ์ (Relationship- Related)

2.1 พฤติกรรมส่งเสริมการร่วมของงาน (Alignment of People) ทั้งนี้เพราะการสามารถดึงคนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกันนั้นถือเป็นศิลปะในการสื่อสารชั้นสูง เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีความหลากหลายค่อนข้างมากย่อมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันมากเช่นเดียวกัน การส่งตัวแทนกลุ่มเพื่อเข้าร่วมกันทำงานเป็นทีมจึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุดเพราะช่วยให้แต่ละคนมองเห็นเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจนร่วมกัน

2.2 พฤติกรรมก่อให้เกิดการขับเคลื่อนไปข้างหน้าร่วมกัน (Mobilization) ถือเป็นพฤติกรรมที่พยายามทำให้กลุ่มร่วมกันทำงานได้อย่างราบรื่นทั้งที่แต่ละบุคคลมีความแตกต่างทั้งด้านความคิดและค่านิยม ดังนั้นการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนของทีมงานจึงเป็นพฤติกรรมที่สำคัญยิ่งของผู้บริหารเช่นเดียวกัน

2.3 พฤติกรรมในการสร้างความกลมกลืนของทีมงาน (Concert Building) ผู้นำต้องแสดงพฤติกรรมเหมือนกับสถานศึกษาเป็นวงดนตรีขนาดใหญ่ที่ร่วมกันบรรเลงภายใต้การ

กำกับของผู้นำวงดนตรีเพื่อให้เกิดการผสมกลมกลืนกันอย่างไพเราะ ดังนั้นบทบาทของผู้บริหาร จึงคล้ายกับผู้นำวงดนตรี

2.4 พฤติกรรมในการสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) ความสามารถในการสร้างแรงจูงใจของผู้บริหารในการทำงานถือเป็นคุณสมบัติที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารยุคปัจจุบัน เพราะเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดแรงบันดาลใจต่อผู้อื่นด้วย

2.5 พฤติกรรมตอบสนองความต้องการของมนุษย์ (Satisfaction of Human Needs) การสร้างแรงจูงใจและแรงบันดาลใจคือการตอบสนองความต้องการระดับสูงของมนุษย์ ได้แก่ความสำเร็จ ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของทีม การได้รับการยอมรับ การได้รับการยกย่องเชิดชูให้เกียรติ และการได้รับการควบคุมตนเอง

2.6 พฤติกรรมในการทำงานให้มีความหมายแก่ผู้ปฏิบัติ (Providing Meaning for People) เป็นพฤติกรรมเพื่อให้ผู้ตามรู้สึกว่าการที่ทำงานนั้นมีความหมายด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์การทำงานที่ถูกต้องชัดเจน จะช่วยทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถมองเห็นเป้าหมายของการทำงานที่ต้องบรรลุร่วมกันอย่างชัดเจน

2.7 พฤติกรรมกระตุ้นให้กำลังใจและการสนับสนุนด้านอารมณ์ (Emotional Support and Encouragement) เป็นพฤติกรรมที่ให้การสนับสนุนต่อการทำงานของทีมงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผู้บริหารสามารถแสดงออกได้ด้วยคำพูดให้กำลังใจ ถือเป็นวิธีการกระตุ้นด้านความสัมพันธ์อย่างหนึ่งซึ่งผู้บริหารสามารถทำได้

2.8 พฤติกรรมที่ส่งเสริมค่านิยมและหลักการ (Promotion of Principles and Values) เป็นการส่งเสริมให้เกิดค่านิยมและยึดหลักการเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในผู้บริหารระดับสูง เพราะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ทุกคนได้ยึดถือร่วมกันจนอาจกลายเป็นวัฒนธรรมของโรงเรียน ได้ยึดถือร่วมกันและอาจกลายเป็นวัฒนธรรมก็ได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเจตคติ ความเชื่อ ค่านิยมเชิงอารมณ์ความรู้สึกเป็นใหญ่ พฤติกรรมที่ส่งเสริมจึงถือเป็นพฤติกรรมด้านความสัมพันธ์มากกว่าด้านงาน

การจัดหมวดหมู่พฤติกรรมเฉพาะด้าน

การจัดหมวดหมู่พฤติกรรมเฉพาะด้านแบ่งได้เป็น 14 กลุ่มพฤติกรรมดังนี้

1. การวางแผนและการจัดองค์การ (Planning and Organizing) เป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการจัดทำกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ในระยะยาว การจัดสรรทรัพยากรและการบรรจุคน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การแก้ปัญหา (Problem Solving) ได้แก่พฤติกรรมด้านการระบุปัญหา การวิเคราะห์อย่างมีระบบภายในกรอบของเวลาเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและดำเนินการแก้ปัญหาด้วยความชัดเจน

3. การทำให้วัตถุประสงค์และบทบาทมีความชัดเจน (Clarifying Roles and Objectives) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดงานที่มอบหมาย กำหนดทิศทางที่ต้องทำมีการสื่อสารที่มีความเข้าใจถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์รวมทั้งการกำหนดเวลาและผลงานที่คาดหวัง

4. การแจ้งให้ทราบ (Informing) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การวางแผน และการปฏิบัติงานของพนักงานลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรและการตอบข้อสงสัยที่เป็นข้อมูลข่าวสารด้านเทคนิค

5. การติดตามผล (Monitoring) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารการปฏิบัติงานรวมทั้งปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่องาน การตรวจสอบความคืบหน้าและคุณภาพของงานรวมทั้งการวิเคราะห์หาแนวโน้มและคาดคะเนเหตุการณ์จากภายนอกด้วย

6. การจูงใจและการบันดาลใจ (Motivating and Inspiring) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการใช้กลยุทธ์หรืออิทธิพลในการสร้างความรู้สึที่ดีในการปฏิบัติงาน ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและวางแผนเป็นแบบอย่างที่ดี

7. การให้คำปรึกษา (Consulting) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการตรวจสอบก่อนเริ่มการเปลี่ยนแปลงศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นด้วยการปรึกษาหารือก่อนเพื่อขอคำแนะนำและข้อเสนอแนะทั้งหมดประกอบการตัดสินใจ

8. การมอบหมายงาน (Delegation) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น โดยมอบหมายอำนาจหน้าที่การแก้ปัญหาและการตัดสินใจในบางเรื่อง

9. การสนับสนุน (Supporting) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการแสดงออกที่เป็นมิตรและการเอื้ออาทร มีความอดทนและพร้อมให้ความช่วยเหลือ รับฟังปัญหาและดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

10. การพัฒนาและสอนงาน (Developing and Mentoring) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการสอนงานและให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ในอาชีพ จัดกิจกรรมเพื่อปรับปรุงพัฒนาทักษะของร่วมงานส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในวิชาชีพ

11. การจัดการความขัดแย้งและการสร้างทีมงาน (Managing Conflict and Team Building) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการช่วยคลี่คลายความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์ กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือมุ่งเน้นการทำงานเป็นทีมและสร้างความรู้สึกร่วมกันต่อหน่วยงาน

12. การสร้างเครือข่าย (Networking) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการสร้างความคุ้นเคยทางสังคม มีการสร้างเครือข่ายติดต่อกับบุคคลที่เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสาร ให้การสนับสนุนการติดต่อและมีการปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง

13. การให้การยอมรับ (Recognizing) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการให้คำชมเชยและแสดงการยอมรับต่อผลสำเร็จของงานหรือการแสดงความชื่นชมและประทับใจต่อการกระทำหรือแสดงความพิเศษในโอกาสต่างๆ

14. การให้รางวัล (Rewarding) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการเสนอหรือให้รางวัลแก่บุคคล เช่นการขึ้นเงินเดือนเป็นพิเศษหรือการเลื่อนตำแหน่งในการทำงาน

วิธีการเสริมสร้างเจตคติและพฤติกรรมของผู้บริหาร

วิธีการเสริมสร้างเจตคติและพฤติกรรมของผู้บริหารกล่าวไว้โดยสรุปดังนี้

1. ค้นหาให้พบและหาทางปรับปรุงสมมติฐานหรือความเชื่อเชิงทำลายที่ตนมี ค้นหาจุดอ่อนด้านความคิดเชิงลบของคนด้วยมุมมองหรือทัศนะใหม่ในแง่บวก
2. วิธีการพูดเชิงบวกที่สร้างสรรค์เกี่ยวกับตนเองเพื่อให้เกิดมุมมองที่ดีและมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น
3. สร้างความสามารถในการมองเห็นวิธีการต่างๆ ในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการสร้างจินตนาการใหม่ๆและลองเปลี่ยนวิธีการทำงานที่ทำหยาบมากขึ้น

การประยุกต์แนวทางปฏิบัติสำหรับผู้บริหาร

จากการศึกษาพบว่าได้นักวิชาการได้เสนอแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้บริหารในการนำหลักการดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประสิทธิผลของการบริหารจัดการไว้หลายท่านซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. จะต้องหาแนวทางปฏิบัติที่เน้นทั้งทางด้านงานและด้านความสัมพันธ์ไปพร้อมกัน ผู้บริหารต้องมีความตระหนักในความสำคัญของบุคคล แม้ว่าทั้งสองด้านจะมีความขัดแย้งกันบ้างในบางครั้งแต่ก็เป็นหน้าที่ของผู้บริหารจะต้องหาความสมดุลขององค์ประกอบทั้งสองด้าน ดังนั้นผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องใช้ศิลปะ และกลยุทธ์ให้เกิดพฤติกรรมที่ผสมกลมกลืนกันเป็นอย่างดี

2. ใช้วัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญก่อนหลังของภารกิจเป็นตัวนำพฤติกรรม ผู้บริหารจะต้องรู้จักเลือกใช้พฤติกรรมเพื่อแสดงออกให้สอดคล้องตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดและปฏิบัติไปตามลำดับความสำคัญของแต่ละขั้นตอน ดังนั้นผู้บริหารต้องมีพฤติกรรมในเชิงรุกคือ

ต้องเป็นฝ่ายริเริ่มการกระทำแทนการมีพฤติกรรมในเชิงรับคือเป็นฝ่ายถูกกระทำ เพราะผู้มีพฤติกรรมเชิงรุกจะมุ่งการกระทำในขนาดจากการคาดการณ์สถานการณ์

3. รู้จักเลือกใช้พฤติกรรมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ เนื่องจากลักษณะงานของผู้บริหารมีความซับซ้อนและยากแก่การคาดหมายต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นผู้บริหารจึงไม่สามารถที่จะกำหนดสูตรสำเร็จตายตัวในการแก้ปัญหาได้ ดังนั้นผู้บริหารต้องมีความสามารถในการอ่านสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องแม่นยำพร้อมทั้งปรับพฤติกรรมให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ได้

จากเอกสารดังกล่าวผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า พฤติกรรมทางการบริหารสามารถแยกได้เป็น 2 มิติคือ

1. มิติของงาน คือการมุ่งเน้นและการให้ความสำคัญของสถานศึกษา กำหนดคุณลักษณะตามบทบาทของผู้บริหาร การสื่อสารจะเป็นไปในทิศทางข้างบนมุ่งลงสู่ข้างล่าง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสในการเรียกร้องและเสนอเงื่อนไขต่างๆ ก่อนข้างน้อย

2. มิติของคน คือการมุ่งเน้นและให้ความสำคัญในการกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจในการทำงาน ผู้บริหารแสดงพฤติกรรมด้วยการไว้วางใจ เคารพนับถือและให้เกียรติเพื่อจูงใจให้ผู้ตามเต็มใจในการผลิตผลงานออกมาด้วยความสุขไม่ใช่อการถูกบังคับหรือด้วยภาวะจำยอม

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความหมาย ความเป็นมา และแนวคิดพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1. ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้แตกต่างกันดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2542:23 ;อ้างอิงมาจาก American Association of School Administrators 1988: ไม่มีเลขหน้า) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจจากระดับรัฐ หรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหาร ครู นักเรียน และผู้ปกครอง มีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น และให้มีหน้าที่และรับผิดชอบตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร

อุทัย บุญประเสริฐ (2542:23 ;อ้างอิงมาจาก David 1989: ไม่มีเลขหน้า) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยกระจาย

อำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น มีสมมติฐานว่าการให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น

อุทัย บุญประเสริฐ (2542:23 ;อ้างอิงมาจาก Edley Jr.1992 :ไม่มีเลขหน้า) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้นผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ใช่แค่ผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีตัวแทนคณะครู และผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียน การสอน กำหนดการและตารางเวลาต่างๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคลากร และงบประมาณการเงิน

อุทัย บุญประเสริฐ (2542:23 ;อ้างอิงมาจาก Assessment of School – Based Management 1996:ไม่มีเลขหน้า) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชนและโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน และบางโรงเรียนอาจมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย ได้มีอำนาจควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนมากขึ้น และทำให้ผลปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นเป็นที่ยอมรับได้มากขึ้น

วีระยุทธ ชาศะกาญจน์ (มปป : 28;อ้างอิงมาจาก Cheng 1996 : 44) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน ฯลฯ ซึ่งมารวมตัวเป็นคณะกรรมการโรงเรียนได้มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นที่ไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชนส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

วีระยุทธ ชาศะกาญจน์ (มปป : 28;อ้างอิงมาจาก Wohlstetter1995:22) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชนและสถานศึกษา โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน และในบางสถานศึกษาได้มีตัวแทนนักเรียนร่วมเป็นกรรมการด้วย ให้มีอำนาจในการควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของสถานศึกษามากขึ้น และทำให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นที่ยอมรับได้มากขึ้น

อุทัย บุญประเสริฐ (2542:23 ;อ้างอิงมาจาก Myers and Stonchill 1993:ไม่มีเลขหน้า) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหาร

โรงเรียน ครู นักเรียนและผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร

อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 1-2) กล่าวว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบและแนวคิดการบริหารที่ต้องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษามีอำนาจ และความรับผิดชอบในการบริหารตนเองในลักษณะเชิงเบ็ดเสร็จ มีความคล่องตัวและอิสระมากขึ้น ในการตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการบริหารของสถานศึกษาในทุกด้านที่เกี่ยวกับภารกิจทั้งในด้านวิชาการและหลักสูตร การเงินและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป และงานชุมชนสัมพันธ์

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ มีอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณการเงิน ด้านบุคลากร ด้านการบริหารทั่วไป และด้านชุมชนสัมพันธ์ โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

2. ความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

คำว่า School – Based Management หรือ SBM เป็นรูปแบบในการบริหารและจัดการศึกษาที่มีการริเริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 (วีระยุทธ ชตะกาญจน์ มปป : 28;อ้างอิงมาจาก Wohlstetter1995:22) แล้วมีการเผยแพร่ไปยังประเทศอื่นๆ เช่น แคนาดา นิวซีแลนด์ ฮองกง อิสราเอล ฯลฯ ในประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติศัพท์เฉพาะที่แน่นอน ส่วนมากนิยมเรียกทับศัพท์ว่า School – Based Management หรือเรียกย่อๆ ว่า SBM เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์ และคณะได้เริ่มใช้คำว่าบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานในการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา การวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในปี พ.ศ. 2542 (อุทัย บุญประเสริฐ 2542 : 9)แต่(วิจิตร ศรีสะอ้าน 2542:ไม่มีเลขหน้า;อ้างอิงจากอุทัย บุญประเสริฐ 2542 : 175) เสนอแนะในการสัมมนาเรื่องการบริหารจัดการสถานศึกษาในศตวรรษที่ 21 ให้ใช้คำว่าบริหารฐานโรงเรียน แต่อย่างไรก็ตามคำที่นักวิชาการหรือบุคลากรทางการศึกษานิยมใช้มากที่สุด และตรงกับความหมายภาษาอังกฤษมากที่สุดคือคำว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งการบริหารในรูปแบบนี้จะเชื่อมโยงกับการปฏิรูป

การศึกษาและหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาเข้าด้วยกัน อันมีสาเหตุเบื้องต้นมาจากความไม่พึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการศึกษาของภาครัฐ จึงมีการศึกษาและเกิดการผลักดันให้เกิดนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ปัจจุบันประเทศไทยได้นำมาใช้ตามสารบบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในหมวดที่ 5 มาตรา 39 และมาตรา 40

จากการศึกษาเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในหลายๆ ประเทศ ทำให้พบข้อมูลดังต่อไปนี้

1. เกิดจากการประสบปัญหาความไม่พอใจในคุณภาพทางการศึกษา จึงได้มีการหาวิธีการปรับปรุงพัฒนาโดยใช้หลักการปฏิรูปการศึกษา ด้วยวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิดผู้เรียนมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชนเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

2. ในขั้นตอนของการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ได้มีการลดบทบาทของหน่วยงานส่วนกลางคือรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ หรือมตรัฐให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบาย สนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษากำหนด มาตรฐานและตรวจสอบคุณภาพทางการศึกษา โดยมอบอำนาจเกือบทั้งหมดให้โรงเรียนดำเนินการจัดการและบริหาร ในบางประเทศจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับสถานศึกษา

3. ผู้ปกครอง ชุมชน มีความพึงพอใจในการจัดการศึกษามากขึ้น เนื่องจากการที่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ครู บุคลากรทางการศึกษาคงก็มีขวัญ และกำลังใจในการทำงานมากขึ้น เนื่องด้วยความรู้สึกเป็นเจ้าของจึงทำให้มีความรับผิดชอบต่องานมากขึ้น

4. ยังไม่ได้มีการศึกษาอย่างจริงจังว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเพิ่มขึ้น แต่พบว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนลดลง และอัตราการลาออกกลางคันของนักเรียนก็ลดลง และอัตราการเรียนต่อในระดับสูงเพิ่มขึ้น

5. ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษาอยู่ที่รัฐบาลจะดำเนินการอย่างจริงจังเพียงใด ซึ่งในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งกระทรวงศึกษาธิการด้วย เพราะถือว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ

การศึกษาประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ น่าจะมีประโยชน์ต่อการจัดและการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการนำมาใช้ในประเทศไทย ตัวอย่างประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศมีดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการบริหารงานด้วยตนเอง การจัดการศึกษาจึงเป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ รัฐบาลกลางจะทำหน้าที่ประสานงาน โดยกระทรวงการศึกษาแต่ละมลรัฐจะมีหน่วยงานทางการศึกษาของตนเอง มีสภาการศึกษาของแต่ละมลรัฐเป็นองค์กรสูงสุดควบคุมดูแล เน้นการกระจายอำนาจให้มลรัฐเป็นผู้จัดการตามความแตกต่างของแต่ละมลรัฐ โดยในระดับมลรัฐจะเป็นผู้อำนวยการควบคุม ให้นำหน่วยงานระดับเขตทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ระดับท้องถิ่นจะเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการ ระดับโรงเรียนทำหน้าที่บริหารจัดการ และในระดับชุมชนก็มีหน้าที่ร่วมด้วยในระดับโรงเรียน

ประเทศเดนมาร์ก ในปี ค.ศ. 1983 รัฐบาลเดนมาร์กได้มีการกำหนดนโยบายปฏิรูประบบราชการและสังคม โดยให้เป็นไปตามรูปแบบเศรษฐกิจตลาดเสรี มีการลดระบบความเป็นราชการลง มีการผ่อนคลายกฎระเบียบ และมีการควบคุมคุณภาพมากขึ้น แม้กระทั่งทางด้านการศึกษาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา รัฐบาลจะรับผิดชอบเฉพาะกรอบของการทำงานและการประกันคุณภาพเท่านั้น ส่วนการบริหารรัฐบาลได้กระจายอำนาจไปให้โรงเรียน อำนาจทางการบริหารจัดการศึกษาทั้งหมดอยู่ที่คณะกรรมการโรงเรียน และจะรายงานโดยตรงต่อสภาเทศบาล และในแต่ละโรงเรียนจะมีคณะกรรมการครูหรือสภาครูทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของครูใหญ่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน

ประเทศนิวซีแลนด์ ถือเป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา โดยวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษา ทั้งด้านโครงสร้างการบริหาร การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผลการเรียน การพัฒนาบุคลากร งบประมาณ และการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งถือเป็นการบริหารจากท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยมีปรัชญาทางการศึกษาว่า “การศึกษาเพื่อชีวิต” ด้วยหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการตรวจสอบถ่วงดุล

ประเทศออสเตรเลีย จากผลกระทบจากภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ทำให้เกิดภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ เกิดปัญหาว่างงานอย่างรุนแรง ส่งผลให้คุณภาพทางการศึกษาลดคุณภาพไปด้วย จึงได้มีการปฏิรูปการศึกษาใหม่ทั้งระบบในช่วงปี ค.ศ. 1987 ได้มีการรวมงานด้านการศึกษาและการฝึกอบรมเข้าด้วยกันเพื่อให้ตรงตามความต้องการของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมเพื่อเตรียมพร้อมในการทำงานที่เท่าเทียมกัน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นเพื่อศึกษาวิเคราะห์และมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาขึ้นประกอบด้วยผู้แทนทั้งจากทางภาครัฐและเอกชน ผู้มีประสบการณ์และนักวิชาการ ผลที่ได้รับคือข้อเสนอแนะเพื่อนำมาพิจารณาตราเป็นพระราชบัญญัติแล้วนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ.1994 โดยมีคณะกรรมการแห่งประธานาธิบดีเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้ประกาศแผนการปฏิรูปการศึกษาออกมาเป็นครั้งแรก เรียกว่า “ระบบการศึกษาใหม่” เป็นระบบการศึกษาที่มุ่งเน้นในเรื่องสารสนเทศและโลกาภิวัตน์ โดยมีพื้นฐานความคิดอยู่ที่การสร้างสังคมการศึกษาแบบเปิดและตลอดชีวิต มีจุดเน้นอยู่ที่การส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาในท้องถิ่นมีบทบาทตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ของคนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโรงเรียนมีหน้าที่พิจารณางบประมาณ ระบบบัญชี หลักสูตร สร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ธรรมเนียมโรงเรียน และยังมีหน้าที่ในการคัดเลือกครูและผู้บริหาร โรงเรียนด้วย

ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่ใช้การปฏิรูปการศึกษาเป็นกลไกหลักเพื่อสร้างศักยภาพของชาติ โดยมีความเชื่อว่าทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ คือกำลังหลักในการพัฒนาประเทศจึงได้มีการทุ่มงบประมาณ 1 ใน 4 ของประเทศมาใช้ในการพัฒนาการศึกษา และดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เมื่อได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1965 โดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จัดตั้งสภาการศึกษาหรือสภาโรงเรียนตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่าการบริหารจะไม่อยู่ในลักษณะที่ชุมชนและผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการบริหารโดยตรง แต่โรงเรียนจะมีชมรมผู้ปกครองคอยให้คำแนะนำตลอดเวลา

ประเทศอิสราเอล แต่เดิมการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาของอิสราเอลอยู่ในความรับผิดชอบของหลายฝ่าย ซึ่งโรงเรียนจะถูกควบคุมอย่างเข้มงวดจากหน่วยงานที่กำกับดูแล ในปี ค.ศ. 1992 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีการกระจายอำนาจไปให้โรงเรียน และมีการถ่ายโอนอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นไปสู่โรงเรียน โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่และการทำงานที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

สหราชอาณาจักรหรือประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ระบบการบริหารการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน 1) เขตอังกฤษและเวลส์ 2) เขตไอร์แลนด์เหนือ 3) เขตสกอตแลนด์ซึ่งการบริหารการศึกษาทั้ง 3 ส่วน มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา จึงไม่มีโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับภูมิภาค ได้มีผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้ได้สรุปโครงสร้างเอาไว้เป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับชาติอยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ 2) ระดับท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นและ 3) ระดับสถานศึกษาจะมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนรับผิดชอบดูแล

3. แนวคิดพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับเรื่องกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษา โดยรับอิทธิพลมาจากวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จจากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน และสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาให้มีคุณภาพได้นั้นต้องปรับปรุงกระบวนการ และวิธีการจัดการศึกษาจากที่เคยเน้นแต่เรื่องการจัดการเรียนการสอนไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารโรงเรียน โดยมุ่งปรับระบบโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเสียใหม่ให้มีการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น (อุทัย บุญประเสริฐ 2542 : 8 ;อ้างอิงมาจากBeck and Murphy 1996 : 4-5) จากแนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสเรื่องการบริหารและการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Shared – Decision Making Movement) ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้มีการกำหนดการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาไว้ใน 4 ด้าน คือ ปฏิรูปสถานศึกษา ปฏิรูปครู ปฏิรูปการเรียนการสอน ปฏิรูประบบบริหารการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538) และยึดถือแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ 2539: ไม่มีเลขหน้า)

1. ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School – Based Decision Making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดถือประโยชน์ที่จะเกิดกับนักเรียนเป็นหลักสำคัญ

2. การมีส่วนร่วมและการร่วมคิดร่วมทำ (Participation and Collaboration) ถือว่าการศึกษาเป็นเรื่องของสาธารณชน มิใช่เป็นความรับผิดชอบของใครเพียงผู้เดียว

3. การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดเด็กมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียน ครู และชุมชน อยู่บนความเชื่อที่ว่า ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดการศึกษาจะสามารถจัดการศึกษาได้ดีที่สุด และตรงกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากที่สุด อำนาจในการตัดสินใจจึงควรอยู่ที่ระดับปฏิบัติการคือสถานศึกษานั้นเอง

4. ภารกิจที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ต้องมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจของผู้บริหาร ครู อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษาและชุมชนอย่างชัดเจน ซึ่งภารกิจเหล่านี้ต้องสามารถตรวจสอบได้เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

แต่เนื่องจากโรงเรียนในประเทศไทยมีที่มาและวัฒนธรรมการบริหารแบบราชการ เคยชินกับการบริหารแบบมาจากส่วนกลางหรือรอรับคำสั่งและแนวทางจากส่วนกลางเป็นหลัก เมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาที่แตกต่างไปจากเดิมมากปรับเปลี่ยนมาเป็นแบบการดูแลตนเอง รับผิดชอบตนเอง มีอิสระในการบริหารงานที่เป็นงานหลักหรือภารกิจหลักของโรงเรียน โดยตรง จึงน่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งทางวิชาการและภาคปฏิบัติ โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับ บริบทของสังคมไทยด้วย

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ารูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่สำคัญมีอยู่ 4 รูปแบบดังนี้

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control : SBM) เป็นแนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารด้านวิชาการ ด้านงบประมาณการเงิน บุคลากร การบริหารทั่วไป และงานชุมชนสัมพันธ์ให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งในระยะแรกผู้บริหารอาจจะใช้วิธีการขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือตัวแทนชุมชน ดังนั้นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาจึงมักจะมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนเท่านั้น ผู้บริหารโรงเรียนจะมีบทบาทเป็นประธานและเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ จะมาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภท ในการกำหนดนโยบายในการวางแผน การหาแนวทางแก้ไขปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น แต่สุดท้ายแล้วอำนาจในการตัดสินใจ ยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลักนั้นอาจจะใช้ เฉพาะแรกเริ่ม ต่อมาอาจจะมีการค่อย ๆ เปลี่ยน ไปเป็นแบบอื่นได้ตามความเหมาะสม

2. แบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control School Council) เป็นการบริหารแบบที่มีตัวแทนคณะครู อยู่ในสัดส่วนมากที่สุดในการคณะกรรมการโรงเรียน การจัดคณะกรรมการแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูคือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดเด็กนักเรียนมากที่สุด ในฐานะที่ครูเป็นผู้ปฏิบัติ จึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสในการตัดสินใจ ครูย่อมจะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด บทบาทของคณะกรรมการคือเป็นกรรมการบริหาร แต่อย่างไรก็ตามการตัดสินใจโดยวิธีใช้เสียงข้างมากคือ 2 ใน 3 ขึ้นไป แต่ผู้บริหารก็ยังมีอำนาจในการคัดค้านได้

3. แบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control School Council) จุดประสงค์ของรูปแบบนี้คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครองและ

เพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการจัดการศึกษาให้มากที่สุด แนวคิดสำคัญจึงอยู่ที่หลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและท้องถิ่นมากที่สุดรูปแบบนี้คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีส่วนของตัวแทนผู้ปกครองและจากชุมชนมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนเรียกว่า คณะกรรมการสภาพบริหาร โรงเรียน (Board of Trustees) ประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง 5 คน มาเลือกตั้งตัวแทนครู คน ผู้บริหารและนักเรียน 1 คน คณะกรรมการจะมีหน้าที่บริหารเงิน การให้จ้างและการเลิกจ้าง ผู้บริหาร ครู และการบริหารทุกอย่างในโรงเรียน คณะกรรมการต้องมีนโยบายที่ชัดเจน ระบุไว้ในธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เพื่อสามารถตรวจสอบได้

4. แบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional / Community Control School Council) แนวคิดของคณะกรรมการโรงเรียนลักษณะนี้ มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างก็มีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้กับเด็ก ครูจะได้รับความนิยมนิยม และความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่ผู้ปกครองมีโอกาสสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย ส่วนของตัวแทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง และชุมชนต่างๆ กันในคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

หลักการและความแตกต่างระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโดยควบคุมจากภายนอก

1. หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียน

หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วย 5 หลักการคือ

1.1 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุดด้วยความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงพัฒนาการศึกษาของเด็ก แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เสริมศักดิ์ วิศวกรรมและคณะ (2541 : ไม่มีเลขหน้า) เสนอว่าวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถทำได้หลายวิธี เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์กรหรือในระบบงาน

จากการศึกษาสามารถสรุปแนวคิดพื้นฐานในการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ดังนี้

1) การกระจายอำนาจทางการศึกษา แต่เดิมเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจในการกิจทั้งด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณการเงินจากคณะกรรมการไปสู่ท้องถิ่น

- 2) เมื่อผู้บริหารระดับล่างขององค์กรมีอำนาจในการตัดสินใจ และมีข้อมูลจำเป็นที่ใช้ในการตัดสินใจองค์กรนั้นก็จะมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ
 - 3) การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ลดค่าใช้จ่ายและทำให้การบริการมีคุณภาพมากขึ้น
 - 4) การกระจายอำนาจในองค์กรเป็นมอบอำนาจการตัดสินใจเฉพาะเรื่องไปให้หน่วยงาน ไม่ใช่ทั้งหมด
 - 5) การกระจายอำนาจ การที่อำนาจสามารถกระจายไปสู่บุคคลต่างๆ
 - 6) การกระจายอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารในแต่ละระดับสายงานบังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจแต่ในองค์กรแบบรวมอำนาจผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้ตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว
 - 7) การกระจายอำนาจเป็นการที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ถูกแบ่งหรือจัดสรรให้ผู้มีบทบาทต่างๆ ในองค์กร
 - 8) การกระจายอำนาจเป็นการแพร่กระจายของอำนาจการตัดสินใจ เมื่ออำนาจทั้งหมดอยู่ที่ใดที่หนึ่งในองค์กร องค์กรนั้นก็จะมีโครงสร้างแบบรวมอำนาจ ถ้ามีการกระจายอำนาจไปยังบุคคลอื่นองค์กรนั้นก็จะเป็นองค์กรกระจายอำนาจ
 - 9) การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร
- จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบจากศูนย์กลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ระดับท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้

1.2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมในการบริหาร การตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ตัวแทนผู้ประกอบการ ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียนการที่เปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

การมีส่วนร่วม ความหมายในที่นี้คือ การเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนและประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในตัดสินใจ การให้ความช่วยเหลือ และการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งสามารถสรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 10 รูปแบบด้วยกันดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการประชุม (Attendance at Meetings)

- 2) การมีส่วนร่วมในการออกเงิน (Financial Contribution)
- 3) การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ (Membership on Committees)
- 4) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
- 5) การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์ (Interviewer)
- 6) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักจูง (Solicitor)
- 7) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค (Customers)
- 8) การมีส่วนร่วมในการผู้ริเริ่มหรือผู้เริ่มการ (Entrepreneurs)
- 9) การมีส่วนร่วมในการผู้ใช้แรงงาน (Employees)
- 10) การมีส่วนร่วมในการออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

จากแนวคิดเรื่องประเภทหรือขั้นตอนของการมีส่วนร่วมซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดที่มีระบบมากที่สุด คือแนวคิดของ Chahen and Uphoff ซึ่งมีขั้นตอนต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งต้องเริ่มที่การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นคือการเลือกนโยบาย จะต้องมีการตัดสินใจร่วมกันในทุกขั้นตอนของการวางแผน
- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน คือการกำหนดองค์ประกอบของการดำเนินงานว่าใคร ควรทำอะไร อย่างไร
- 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ที่สำคัญที่สุดคือผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล สิ่งสำคัญคือ ความเห็นชอบ และความคาดหวังซึ่งมีอิทธิพลสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มได้

การศึกษาที่จัดโดยฝ่ายราชการหรือภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะมีการสั่งการมาจากส่วนกลางทำให้ชุมชนขาดการมีส่วนร่วม เนื่องจากแท้จริงแล้วชาวบ้านจะเป็นผู้ที่รู้ความต้องการของบุตรหลานมากที่สุด ฉะนั้นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาจะทำให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ และมีการนำทรัพยากรท้องถิ่นเข้ามาจัดการศึกษาได้อย่างคุ้มค่ามากที่สุดแต่อย่างไรก็ตามในขั้นตอนของการปฏิบัติยังประสบปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดการขาดความร่วมมือ ซึ่งอาจสรุปได้เป็น 5 ประการด้วยกัน

- 1) ทักษะของผู้ปกครอง (Parent Attitudes) ผู้ปกครองส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติแบบเดิมที่ส่งผลต่อการให้ความร่วมมือ เช่น คิดว่าการเรียนการสอนนั้นเป็นหน้าที่ของครู หรือการไม่ชอบบุตรเป็นรายบุคคลซึ่งถือเป็นเรื่องส่วนตัว เป็นต้น จากปัจจัยต่างๆ ทำให้ผู้ปกครองไม่ยอมให้ความร่วมมือกับโรงเรียน

2) ทศนคติของครู (Teacher Attitudes) ครูส่วนใหญ่ไม่ยอมพบผู้ปกครอง เพราะกลัวการถูกตำหนิเกี่ยวกับการเรียนการสอน ดังนั้นครูจึงพยายามหลีกเลี่ยงการพบผู้ปกครอง

3) การเข้าใจผิด (Misunderstanding) ผู้ปกครองจะเชื่อลูกหลานมากกว่าเหตุผล จนในบางครั้งทำให้เกิดการเข้าใจผิดกัน ซึ่งผู้บริหารอาจแก้ปัญหาโดยการมีจดหมายถึงผู้ปกครองโดยตรง หรือมีการเชิญผู้ปกครองมาเยี่ยมโรงเรียน และอาจมีการออกเยี่ยมบ้านผู้ปกครองบ้างตามความเหมาะสม เพื่อเป็นการปรับความเข้าใจและกระชับความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

4) นโยบายของโรงเรียน (School Policies) ผู้ปกครองจะไม่ให้ความร่วมมือ ถ้าไม่พอใจในนโยบายของโรงเรียน ฉะนั้นผู้บริหารต้องทำความเข้าใจกับผู้ปกครอง และชุมชนให้เข้าใจเหตุผลบางอย่าง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย

5) การให้บริการแก่นักเรียน (Pupil Welfare Service) โรงเรียนต้องดูแลเอาใจใส่นักเรียนมากกว่าเรื่องของการเรียนการสอน เช่น การสอนพิเศษ การให้ทุนการศึกษา หรือการแก้ปัญหาต่างๆ ให้เด็ก จะทำให้ผู้ปกครองรู้สึกดี อันจะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้น

จากผลการวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของโรงเรียนยังขาดการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากชุมชน ทำให้การศึกษายังเป็นสิ่งที่แปลกแยกออกจากชุมชน ประชาชนไม่มีความรู้สึกผูกพันกับโรงเรียน และยังไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกัน ส่งผลโดยตรงต่อโรงเรียนในเรื่องของการระดมทรัพยากรสรรพกำลังในชุมชนมาใช้ในการพัฒนาโรงเรียน ความสำเร็จจึงยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนมีจุดเริ่มต้นมาจากผู้บริหารสถานศึกษาทั้งสิ้น

1.3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในสมัยอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ใช้วัด บางแห่งก็ใช้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมาจึงได้มีการรวมการจัดการศึกษาไปไว้กับกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพ และมาตรฐานทางการศึกษาเมื่อประชากรเพิ่มขึ้น ความเจริญต่างๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางจึงเริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริงจึงต้องมีการคืนอำนาจให้กับท้องถิ่นและประชาชนจัดการศึกษาเองอีกครั้ง

1.4. หลักการบริหารตนเอง (Self – Managing) ในระบบการจัดการศึกษา โดยทั่วไปนั้น มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง โรงเรียนจึงไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง แต่สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้เป็นการปฏิเสธเรื่องการทำงานตามเป้าหมาย และนโยบายจากส่วนกลาง แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นสามารถทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย และเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายวิธีที่แตกต่างกัน ไป แล้วแต่บริบท สภาพความเหมาะสม ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียนนั้นๆ ผลที่ได้ น่าจะมี ประสิทธิภาพสูงกว่าที่ต้องทำทุกอย่างตามที่กำหนดมาจากส่วนกลาง

1.5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายและ ควบคุมมาตรฐาน โดยมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพ การบริหารและการจัดการศึกษาให้คุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดตามนโยบายของชาติ

ซึ่งจากหลักการดังกล่าว ทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐานจะเป็นการบริหารที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

ความแตกต่างระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและการบริหารแบบควบคุม จากภายนอก

ประสิทธิ์ เจริญศรี (2544 : 26-30;อ้างอิงมาจาก Cheng 1996 : 28) ได้เปรียบเทียบ ความแตกต่างระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและการบริหารแบบควบคุมจาก ภายนอกไว้ 10 ประการดังนี้

1. ด้านแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เชื่อว่ามีการศึกษาหลายเป้าหมาย สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ต้องการการปฏิรูป ประสิทธิภาพ และการสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และมุ่งแสวงหาคุณภาพ

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก เชื่อว่าการศึกษาหลายเป้าหมาย สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาไม่ยุ่งยากซับซ้อนและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง ไม่ต้องการปฏิรูป การศึกษา เน้นมาตรฐานเดียวกัน มุ่งรักษา เสถียรภาพและปริมาณ

2. ด้านทฤษฎีที่ใช้บริหารสถานศึกษา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ยึดถือหลักของความหลากหลาย เห็นว่าวิธีที่ จะทำให้บรรลุเป้าหมาย เน้นความยืดหยุ่น หลักการกระจายอำนาจ เมื่อเกิดปัญหาไม่หลีกเลี่ยง

ต้องแก้ไขอย่างทันที่วงที่ มุ่งแก้ปัญหาและแสวงหาประสิทธิภาพ ยึดหลักการบริหารตนเอง รับผิดชอบและตรวจสอบได้เห็นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ยึดหลักการมีโครงสร้างที่มาตรฐาน มีวิธีการและกระบวนการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด ยึดหลักการรวบอำนาจ มุ่งควบคุมวิธีการแก้ปัญหา ยึดหลักการปฏิบัติตามคำสั่งไม่ค่อยสมเหตุสมผล ตรวจสอบได้ยาก ใช้การควบคุมตามโครงสร้างและเข้มงวดตามระบบราชการ

3. ด้านภารกิจโรงเรียน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีภารกิจชัดเจน สมาชิกในสถานศึกษามีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจ เน้นความร่วมมือในการพัฒนาภารกิจ วัฒนธรรมองค์กรเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ภารกิจไม่ชัดเจน ถูกมอบหมายจากภายนอก สมาชิกไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดและไม่ยอมรับ เน้นการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายมาจากภายนอก วัฒนธรรมองค์กร ไม่ชัดเจนและไม่เข้มแข็ง

4. ด้านธรรมชาติของกิจกรรมในสถานศึกษา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน บริหารงานโดยยึดหลักความต้องการและความจำเป็นของสถานศึกษาเป็นหลักสำคัญ

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก บริหารโดยยึดหลักความต้องการของหน่วยงานภายนอกเป็นหลักสำคัญ

5. ด้านกลยุทธ์การบริหาร

กลยุทธ์การบริหาร สามารถจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

5.1 มโนทัศน์เกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เชื่อในทฤษฎี Y มองมนุษย์เป็นหลายมิติ เน้นการร่วมมือกันเพื่อการพัฒนา

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก เชื่อในทฤษฎี X มองมนุษย์เพียงมิติเดียวเห็นว่าเป็นต้นทุนการผลิต เน้นการตรวจสอบและควบคุม

5.2 มโนทัศน์เกี่ยวกับสถานศึกษา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เห็นว่าสถานศึกษาเป็นที่อยู่ของนักเรียน ครูและผู้บริหารทุกคนมีสิทธิได้รับการพัฒนา

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก เห็นว่าสถานศึกษาเป็นเครื่องมือครูเป็นลูกจ้างและหากหมดความจำเป็นก็สามารถเลิกจ้างได้

5.3 รูปแบบการตัดสินใจ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ผู้บริหารจะตัดสินใจโดยอาศัยการมีส่วนร่วมทุกฝ่าย

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก มุ่งรวมอำนาจ ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจฝ่ายเดียว

5.4 รูปแบบภาวะผู้นำ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใช้ภาวะผู้นำหลายระดับและหลายด้าน ทั้งภาวะผู้นำด้านเทคนิค ด้านมนุษยศาสตร์ ด้านวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ใช้แบบภาวะผู้นำระดับพื้นฐาน เพียงระดับเดียวโดยเน้นภาวะผู้นำเพียง 2 ด้าน คือคนกับงานเท่านั้น

5.5 การใช้อำนาจ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่วนใหญ่เป็นการใช้อำนาจอ้างอิงและอำนาจโดยเชี่ยวชาญ

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก มักใช้อำนาจทางกฎหมาย การให้รางวัล และการบังคับ

5.6 เทคนิคการบริหารจัดการ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใช้การบริหารเชิงวิทยาศาสตร์แนวใหม่ และบริหาร งบประมาณเอง

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ใช้เทคนิคง่าย ๆ ใช้ประสบการณ์ และถูกควบคุมโดยส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

6. การใช้ทรัพยากร

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีการใช้ทรัพยากรตามความต้องการของสถานศึกษาจัดหาได้ทันการ และแสวงหาแหล่งทรัพยากรใหม่ๆ อยู่เสมอ

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก การใช้ทรัพยากรขึ้นอยู่กับที่ได้รับจัดสรรต้องขออนุญาตและรอการอนุญาต ไม่แสวงหาทรัพยากร

7. บทบาท

7.1 บทบาทของสถานศึกษา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใช้รูปแบบการทำงานที่พัฒนาขึ้นเอง เพื่อให้เกิดการพัฒนาทั้งสถานศึกษา ครู และนักเรียน มุ่งการแก้ปัญหาเป็นผู้สนับสนุนหรือที่ปรึกษา

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ใช้รูปแบบการทำงานตาม กระบวนการที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง หลีกเลี่ยงข้อผิดพลาด เป็นผู้ตรวจสอบหรือควบคุม อย่างเคร่งครัด

7.2 บทบาทของหน่วยงานกลาง

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ต้องการให้หน่วยงานกลางเป็นผู้แนะนำ และช่วยพัฒนาเป้าหมาย

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ต้องการให้หน่วยงานกลางเป็น ผู้ดูแลให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

7.3 บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหารเป็นผู้กระตุ้น ประสานงานให้ ทุกคนปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ และเป็นผู้พัฒนาทรัพยากร

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารเป็นผู้นิเทศ ติดตาม และเป็นผู้ควบคุมทรัพยากร

7.4 บทบาทของครู

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ครูเป็นผู้ร่วมงาน ตัดสินใจ ริเริ่ม และเป็นผู้ปฏิบัติ

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ครูเป็นลูกจ้าง ผู้ตาม ผู้รับคำสั่ง และเป็นผู้ปฏิบัติ

7.5 บทบาทของผู้ปกครอง

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้ปกครองเป็นผู้รับบริการเชิงคุณภาพ เป็นผู้ร่วมงานที่มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ และสนับสนุนการศึกษา

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ผู้ปกครองเป็นผู้รับบริการเชิง ปริมาณ เป็นบุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนหรือให้ความร่วมมือทางการบริหาร

8. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เน้นการร่วมมือกันทำงาน เน้นการทำงาน เป็นทีมเปิดกว้างและร่วมมือ มีภารกิจร่วมกัน บรรยากาศขององค์กรเป็นแบบเกื้อหนุน

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก เน้นการบังคับบัญชาแบบหัวหน้ากับ ลูกน้อง บรรยากาศการทำงานเป็นแบบปิดและปกป้องตนเอง เป็นการควบคุม

9. คุณภาพของผู้บริหาร

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหารเป็นผู้มีความรู้และมีเทคนิคการบริหารสมัยใหม่ เรียนรู้ ค้นหา พัฒนา และแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง เปิดใจกว้างยอมรับฟังผู้อื่น

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารมักใช้ประสบการณ์เป็นแนวทางในการบริหารทำงานตามขั้นตอนและคำสั่ง หลีกเลี่ยงปัญหา เคยชินกับการรับฟังเฉพาะผู้ใกล้ชิด

10. ปัจจัยชี้วัดความมีประสิทธิภาพ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีปัจจัยชี้วัดหลายประการและหลายระดับ ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการเป็นเพียงตัวชี้วัดหนึ่งเท่านั้น การประเมินผลเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงและพัฒนาของสถานศึกษา

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอกสนใจเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ ละเลยปัจจัยบ่งชี้ด้านปัจจัยนำเข้า และกระบวนการ การประเมินผลเป็นวิธีการในการตรวจสอบการบริหาร

แนวทางการนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติ

เมื่อเริ่มมีการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้คณะกรรมการเขตการศึกษา และผู้อำนวยการเขตการศึกษาต้องให้การสนับสนุน โดยการให้ความไว้วางใจในผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนและเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงต้องมีการ เขียนข้อตกลงเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเขตการศึกษา ผู้อำนวยการเขตการศึกษา คณะกรรมการโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อการตรวจสอบและในแต่ละปีให้แต่ละโรงเรียนมีการประชุม ประเมินผลงานในรอบปีว่าประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหนและพบปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง สำหรับเป็นข้อมูลในการวางแผนในอนาคต และคณะกรรมการโรงเรียนก็ต้องมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหาร เช่น การตัดสินใจ การสั่งการ การแก้ปัญหา การสร้างความสัมพันธ์ การวางแผนหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน งบประมาณการเงิน การบริหารงานบุคคล และที่สำคัญผู้บริหารสถานศึกษาต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับทักษะภาวะการเป็นผู้นำ ซึ่งในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ได้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้อย่างยิ่ง บัญญัติ (2542 : 42; อ้างอิงมาจาก Myers and Stonehill, 1993: ไม่มีเลขหน้า) กล่าวว่า

1. ต้องมีการถ่ายอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานส่วนกลาง ไปยังโรงเรียนอย่างแท้จริง โดยผู้บริหารโรงเรียนต้องใช้อำนาจอยู่กับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับภาระงาน บทบาทความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ

3. บุคลากรทุกคนในโรงเรียนต้องรู้จักประสงค์การปฏิบัติงาน บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของตนและของผู้อื่น

4. บุคลากรในโรงเรียนและในสำนักงานเขตการศึกษาจะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียนต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนบทบาทและการสื่อสาร

5. มีการพัฒนาวิชาชีพ และฝึกอบรมให้แก่ครูและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการแก้ปัญหา หลักสูตรและการสอน การสนับสนุนงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมและเวลาสำหรับการประเมินอย่างสม่ำเสมอ

6. ต้องได้รับการสนับสนุนจากโรงเรียน

7. ต้องจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารอย่างเสรี บุคลากรสามารถติดต่อสื่อสารกันทั้งในสายงานต่างสายงานและต่างองค์การ

การนำหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้กับการบริหารงานทั้ง 5 ด้านในโรงเรียนนั้นเป็นสิ่งที่ยุ่งยากซับซ้อนพอสมควรในแนวทางของการปฏิบัติ เนื่องจากต้องอาศัยปัจจัยเสริมต่างๆ อีกมากมายซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การบริหารวิชาการ

งานวิชาการถือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาภายใต้การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มุ่งเน้นในเรื่องของการพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผล ประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานวิชาการได้อย่างอิสระ คล่องตัว รวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน สถานศึกษา ชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้มาตรฐานและมีคุณภาพสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อการพัฒนาตนเองและต่อเนื่องกับการประเมินคุณภาพสถานศึกษาภายนอกด้วย สถานศึกษามีการพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนจัดปัจจัยเกื้อหนุนพัฒนาการเรียนรู้ที่สนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่นโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพและเพื่อให้สถานศึกษาได้ประสานความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาและของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นๆ อย่างกว้างขวาง

ขอบข่ายและภารกิจของงานวิชาการคือการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล ประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนา

คุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนวการศึกษา การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การส่งเสริมความรู้ทางวิชาการแก่ชุมชน การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษากับองค์กรอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถานที่อื่นที่จัดการศึกษา

2. การบริหารงบประมาณการเงิน

การบริหารงบประมาณการเงินของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารเพื่อผลประโยชน์ทางการศึกษาส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีแก่ผู้เรียน

ขอบข่ายภารกิจของการบริหารงบประมาณคือ การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารการบัญชี

3. การบริหารงานบุคคล

เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมายระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ขอบข่ายและภารกิจของการบริหารงานด้านบุคคลคือการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ

4. การบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไป เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการการบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการ

บริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามหลักการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ขอบข่ายและภารกิจของการบริหารงานทั่วไปคือ การดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนา องค์กร งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ การดูแลอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อม การรับนักเรียน การส่งเสริมกิจการนักเรียน การส่งเสริมและประสานงาน การศึกษา การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา และงานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่นๆ

5. การบริหารงานชุมชนสัมพันธ์

การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานกับชุมชนและท้องถิ่นในการสำรวจ ข้อมูลต่างๆ ศึกษาความต้องการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ผลงานรวมทั้งความต้องการในการรับ ข่าวสารข้อมูลทางการศึกษาของชุมชน การวางแผนการประชาสัมพันธ์ โดยการมีส่วนร่วมของบุคคล สถาบันและสื่อมวลชนในท้องถิ่น สร้างเครือข่ายและกิจกรรมการและมีการ ประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

ขอบข่ายและภารกิจของการบริหารงานชุมชนสัมพันธ์คือ งานประชาสัมพันธ์การจัดทำ สำมะโนผู้เรียน การส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร และหน่วยงานอื่น

กลยุทธ์ในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ

กลยุทธ์พื้นฐานที่สำคัญในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ให้ ประสบความสำเร็จ ควรมีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ในสาระและข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของโรงเรียน การดำเนินการของโรงเรียนแบบใหม่ที่ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก รวมทั้งอำนาจในการจัดการบริหารการศึกษาของโรงเรียน รวมทั้งบทบาทของชุมชนที่มีต่อโรงเรียน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน
2. กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีความชัดเจน และเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ชี้แจงกับครู คณะกรรมการโรงเรียน ผู้ปกครองและประชาชนให้เข้าใจโดยทั่วกัน
3. การสรรหา การคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาจากผู้แทนกลุ่มต่างๆ ควรมี การพิจารณา ในเรื่องความรู้ความสามารถ ภาวะผู้นำ การเสียสละเวลาในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. จัดการฝึกอบรม/ สัมมนาให้คณะกรรมการสถานศึกษา มีความรู้ ความเข้าใจในภาระหน้าที่ที่สำคัญของโรงเรียนด้านต่างๆ รวมทั้งภาวะผู้นำ พร้อมจัดทำคู่มือชี้แจงการดำเนินงาน มีการรายงานการปฏิบัติงานประจำปีของสถานศึกษาด้วย

5. การสนับสนุนให้ครู อาจารย์ ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด และคอยอำนวยความสะดวกด้านต่างๆของโรงเรียนให้ทราบตลอดเวลา ตลอดจนแผนการดำเนินงานต่างๆ อย่างต่อเนื่องจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยังพอใจของทุกฝ่ายร่วมกัน

6. จัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานร่วมกันมีการศึกษาดูงานและการประชุมสมัชชาประจำปี เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

7. จัดให้มีการกำหนดมาตรฐานงานคณะกรรมการสถานศึกษา กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิดจัดให้มีทีมงานของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาคอยดูแลให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิด เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษา และต้องมีการยกย่อง ให้รางวัลเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการทำงานด้วย

8. พิจารณาให้สวัสดิการ บริการและสิทธิพิเศษแก่กรรมการสถานศึกษา เนื่องจากเป็นการทำงานในลักษณะของอาสาสมัคร ไม่มีค่าตอบแทน ควรมีการให้สวัสดิการ บริการและสิทธิพิเศษ เช่น การรักษาพยาบาล เบี้ยประชุม หรือการได้รับสิทธิในการเข้าเรียนของบุตรหลาน

ปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรค ผลกระทบ ปัญหา ข้อเสนอแนะ เงื่อนไขและข้อจำกัดในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติ

1. ปัจจัยที่เอื้อต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ปัจจัยที่เอื้อต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่

1) การกระจายอำนาจให้สถานศึกษาอย่างแท้จริง และสถานศึกษาต้องกระจายความรับผิดชอบและอำนาจในการตัดสินใจให้สถานศึกษาอย่างทั่วถึง

2) เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม และการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ในการปฏิบัติงานต้องมีทีมงานที่มีคุณภาพ

3) มุ่งพัฒนาบุคลากร ทั้งด้านการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

4) การใช้เทคโนโลยีเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษา เพราะสารสนเทศจะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับผู้บริหารในการวางแผนและการตัดสินใจสั่งการ

5) ผู้บริหารโรงเรียนมีความรู้ความสามารถ เพราะสถานศึกษาที่จะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถ มีภาวะผู้นำที่สูง

6) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันอย่างชัดเจน ซึ่งวิสัยทัศน์นั้นต้องมาจากการร่วมมือร่วมใจของบุคลากรในสถานศึกษานั้นๆ เพราะวิสัยทัศน์จะเป็นตัวกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการสถานศึกษานั้น

7) การให้รางวัล การให้รางวัลเป็นการยกย่อง ชมเชยหรือการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการทำงานของบุคลากรในสถานศึกษา

2. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่

1) เวลา เนื่องจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น จะทำให้บุคลากรต้องเพิ่มเวลาในการทำงานปกติในแต่ละวัน โดยเฉพาะการประชุมวางแผนงานต่างๆ

2) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ในความเป็นจริงคณะกรรมการบริหารสถานศึกษายังไม่ค่อยรับบทบาทและความสำคัญในตำแหน่งตนเองเท่าที่ควร ยังขาดความรู้ ทักษะกระบวนการการบริหารโรงเรียน ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

3) ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ เช่น ครูต้องการอำนาจในการตัดสินใจเรื่องหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน แต่กระทรวงศึกษาธิการหรือเขตพื้นที่การศึกษาไม่มอบอำนาจให้สถานศึกษาได้ดำเนินการเรื่องนี้อย่างแท้จริง

4) ขาดอิสระในการตัดสินใจ สถานศึกษาถูกกำหนดให้นำวิธีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการบริหารสถานศึกษา โดยไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของครู ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ ระยะเวลาในการฝึกอบรมไม่เพียงพอ จึงทำให้เกิดปัญหา

5) ไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องวิชาการเท่าที่ควร ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักในการบริหารสถานศึกษา แต่คณะกรรมการไปเน้นในเรื่องกิจกรรมมากเป็นพิเศษ

3. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ผลกระทบจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาพิจารณาได้จากด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) การเมืองการปกครอง ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปด้านอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและถูกขวางจากระบบการเมืองการปกครองได้ ทำให้การกระจายอำนาจเกิดการล่าช้า ถ้าการเมืองยังมีความเป็นประชาธิปไตยมากเพียงใด การกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา หรือสู่ระดับล่างจะประสบความสำเร็จง่ายขึ้นและการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้มแข็งก็จะยิ่งทำให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปด้วยดี
- 2) การกำหนดนโยบาย นโยบายด้านการศึกษาจะเปลี่ยนไปจากเดิม หน่วยงานกลางจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวก กำหนดนโยบาย กำกับดูแลมาตรฐาน วิชาการ การจัดสรรงบประมาณ ส่วนระดับหน่วยงานเขตพื้นที่และระดับสถานศึกษาจะกำหนดนโยบายในระดับปฏิบัติตามความต้องการโดยสอดคล้องกับนโยบายส่วนกลาง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงไม่ใช่เฉพาะด้านโครงสร้างและระบบปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานด้วย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ระบบความคิดอันจะส่งผลต่อพฤติกรรมที่ต้องการ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการ และมีการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ
- 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการออกกฎหมายในรูปของกฎกระทรวง ระเบียบคำสั่งและแนวปฏิบัติใหม่ตามโครงสร้างและระบบการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างไรก็ตามสถานศึกษาก็ยังคงเป็นสถานศึกษาของภาครัฐอยู่ ฉะนั้นโรงเรียนยังจำเป็นต้องมีความพร้อมในการบริหารตนเองที่สูง
- 4) การจัดโครงสร้างองค์การ การจัดโครงสร้างองค์การและระบบการทำงานใหม่โดยตัดขั้นตอนการทำงานให้สายบังคับบัญชาสั้นลง ตัดหน่วยบริหารระดับกลางออกเหลือแต่ส่วนที่ทำหน้าที่ด้านนโยบาย สนับสนุน และตรวจสอบ และหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งก็คือสถานศึกษาต้องเปลี่ยนการบริหารที่เคยควบคุมโดยส่วนกลางมาเป็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยตนเอง ซึ่งสถานศึกษาต้องปรับให้เหมาะสมตามบริบทที่เป็นจริงของโรงเรียนนั้นๆ
- 5) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ โรงเรียนต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมจากที่เคยรับคำสั่งจากหน่วยงานระดับสูงมาเป็นการริเริ่มและสนองความต้องการของโรงเรียนเอง เปิดโอกาสให้ครู ผู้ปกครอง ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนร่วมกันลักษณะการ

ทำงานให้เป็นบรรยากาศของการประชุมปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6) งบประมาณ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น ถ้าเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโอกาสในการที่จะได้รับการสนับสนุนก็มีมากขึ้น ทั้งจากการบริจาค เงินภาษี หรือเงินอุดหนุนประเภทอื่นๆ เพื่อจัดการศึกษา

7) การต่อต้านของผู้เสียอำนาจ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นทำให้หน่วยกลาง ถูกลดบทบาทลง จะต้องมีการยุบเลิกในบางหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งอาจขาดขวัญ บิดเบือน ก่อความเปลี่ยนแปลงได้ เพราะไม่แน่ใจในหน่วยงานใหม่ที่ตนเองต้องสังกัดจะทำให้ตนเองได้รับในสิ่งที่ปรารถนาหรือไม่

8) ความพร้อมของหน่วยงานส่วนกลางในระดับกระทรวงและคณะกรรมการต่างๆ ในระยะแรกของการปรับโครงสร้างและระเบียบปฏิบัติคืออย่างมากถ้าหากว่าบุคลากรยังไม่มีความพร้อมก็จะส่งผลต่อความยุ่งยากในการดำเนินงานและความสำเร็จในการจัดการศึกษาก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้

9) ความพร้อมของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่ การจัดสายบังคับบัญชา และการกำหนดให้มีสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมใหม่ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีการปรับตัวเข้ากับแนวทางการบริหารใหม่ ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลา ประสบการณ์ที่มากพอ โดยเฉพาะในเรื่องของความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รวมทั้งทัศนคติถือเป็นเรื่องสำคัญเพราะจะส่งผลโดยตรงต่อการทำงานของบุคลากร

10) ความพร้อมของสถานศึกษา ผู้บริหารและครูจำนวนมากยังไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ไม่มีประสบการณ์ ยังคงมีความต้องการที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ เช่น เรื่องที่ได้รับมอบหมายให้ตัดสินใจอาจไม่ใช่เรื่องที่ต้องการก็มักจะมีการผลัดการตัดสินใจไปให้ผู้อื่น

11) คณะกรรมการสถานศึกษา การหาคนเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาค่อนข้างยากบุคลากรที่เป็นคณะกรรมการโรงเรียนมักขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหารโรงเรียน ยังไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่บทบาทของตนเองว่ามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด

12) ความเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในระยะแรกอาจประสบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติและขอบเขตความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่การตัดสินใจที่ชัดเจน เช่น โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่การ

บริหารบุคคล โรงเรียนต้องมีหน้าที่ อำนาจและความรับผิดชอบเพียงใด และหากไม่สามารถแก้ปัญหาได้ควรทำอย่างไร เพื่อให้มีแนวปฏิบัติและบทบาทสัมพันธ์เหมาะสมและมีความชัดเจน

13) ภาระงานของครูและผู้บริหาร ซึ่งต้องมีภาระงานเพิ่มมากขึ้นจากการสอน ต้องมีการประชุม จัดงานและโครงการพิเศษที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้นทั้งครูและผู้บริหารจึงต้องมีการปรับตัวและพฤติกรรมเป็นอย่างมาก

14) การตรวจสอบ โรงเรียนจะถูกตรวจสอบมากขึ้นในทุกด้าน ดังนั้นโรงเรียนจะต้องจัดทำระบบการตรวจสอบภายในของตนเอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรู้สึกอึดอัดความขัดแย้ง และการไม่ยอมรับในการประเมินและการตรวจสอบได้

15) การจัดการเรียนการสอนและผลการเรียน ชุมชนและผู้ปกครองต้องมีส่วนเข้ามาเสนอแนะและร่วมจัดทำหลักสูตรด้วย จากรายงานการวิจัยในต่างประเทศยืนยันว่าในระยะยาวผลการเรียนของนักเรียนจะดีขึ้นเล็กน้อย แต่อัตราการลาออกกลางคัน การหนีเรียน การสอบตกต่ำลง อัตราการเรียนต่อระดับอุดมศึกษาจะสูงขึ้น ผู้ปกครองมีความพึงพอใจในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนมากขึ้น

16) เวลา การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนอกจากบุคลากรต้องเพิ่มเวลาในการทำงานแล้ว กว่าที่จะเห็นผลจากการเปลี่ยนระบบการบริหารต้องใช้เวลาอย่างน้อย 5 ปี จึงจะเห็นผล ซึ่งอาจทำให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดความคับข้องใจและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้

จากผลกระทบดังกล่าวที่คาดว่าอาจก่อให้เกิดปัญหา และเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา จะต้องตระหนัก และเตรียมการแก้ไขปัญหาไว้ตั้งแต่ต้น เพื่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังและเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษาต่อไป

4. ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาของนักวิชาการเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ พบปัญหาที่สำคัญ 6 ประการ

1) เวลา กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้บุคลากรต้องใช้เวลาเพิ่มจากทำงานปกติ โดยเฉพาะในเรื่องของการประชุมคณะกรรมการต่างๆ ส่งผลให้บุคลากรทางการศึกษาลาออกมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มครูปฏิบัติการสอน

2) ความคาดหวังโรงเรียน ส่วนใหญ่จะกระตือรือร้นในการจัดทำโครงการ และการดำเนินการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เฉพาะระยะแรก เมื่อไม่ปรากฏผลงานดังที่คาดหวังทำให้เกิดความท้อแท้

3) คณะกรรมการโรงเรียนยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม เช่นขาดความรู้เรื่องการบริหาร ขาดทักษะและกระบวนการในการตัดสินใจบางครั้งยังไม่รู้บทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของตนเองด้วยซ้ำ

4) ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องของการรับมอบอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่ต้องการซึ่งไม่สอดคล้องกับเขตการศึกษาอย่างแท้จริง

5) ขาดอิสระในการตัดสินใจ โดยยังต้องกำหนดมาจากส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียน กล่าวคือมีเพียงรูปแบบแต่การปฏิบัติยังคงเป็นเช่นเดิม

6) การไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการเรียนการสอนและผลการเรียนของนักเรียนอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่ไปเน้นเรื่องกิจกรรมพิเศษต่างๆ มากกว่า

ข้อเสนอแนะทั่วไปในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ประสบความสำเร็จ คือการดำเนินการให้คณะกรรมการโรงเรียน มีความรู้ และทักษะในการบริหารโรงเรียน มีการประชาสัมพันธ์และสื่อสารที่ดี ในชุมชน มีการประสานงานที่ดีในทุกระดับ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

5. ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติ

การนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติจริง ควรเริ่มทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ควรเริ่มจากโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมก่อน รวมทั้งโรงเรียนที่อาสาสมัคร ในระยะแรกควรมีการเริ่มโครงการแบบนำร่อง หรือทดลองก่อน โดยการเลือกตัวแทนโรงเรียนประเภทต่างๆ ตามขนาดเพื่อดำเนินการศึกษาปัญหา อุปสรรคและรูปแบบที่เหมาะสม เมื่อได้รูปแบบที่เหมาะสมแล้วจึงค่อยขยายผลไปโรงเรียนอื่นๆ จนครบทุกโรงเรียน

นอกจากนี้แล้วควรมีการวิจัยและพัฒนา เพื่อค้นหารูปแบบและแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม ทั้งเรื่องการบริหารงานวิชาการ บุคลากร งบประมาณการเงิน การบริหารงานทั่วไป และงานชุมชนสัมพันธ์ รวมทั้งมีการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา การพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา และตัวแปรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการวิจัยตั้งแต่เริ่มต้นและทำแบบคู่ขนานไปกับการปฏิบัติ แล้วนำผลการวิจัยที่ได้มาใช้ในการพัฒนาให้สถานศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา ก็ถือเป็นอีกเงื่อนไขสำคัญอีกเงื่อนไขหนึ่งต่อความสำเร็จในการนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติจริง เพราะแนวทางสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น คือการมุ่งกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่สถานศึกษาและองค์กรปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนาและศิลปวัฒนธรรม โดยคงรักษาไว้ซึ่งเอกภาพทั้งในเชิงนโยบาย มาตรฐานการศึกษา และทำนุสืบสานงานด้านศิลปะและวัฒนธรรม โครงสร้างดังกล่าวต้องมีหน่วยงานในระดับอำนวยการทำหน้าที่กำกับนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา คู่มืองานด้านศิลปวัฒนธรรม การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการติดตามผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา องค์กรปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานต่างๆ ที่จัดดำเนินการ ซึ่งในช่วงที่องค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่พร้อม เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้นำทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดการศึกษา ต่อเมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมแล้วจึงโยนความรับผิดชอบไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดการต่อไป (วิจิตร ศรีสะอ้าน 2523 : ไม่มีเลขหน้า)

คณะกรรมการสถานศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีบทบาทในการสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียน ดังนี้

- 1) ทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และเหตุผลที่ต้องใช้การบริหารในรูปแบบดังกล่าว
- 2) ทำการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบอย่างต่อเนื่องถึงระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ประสบความสำเร็จอย่างไรบ้าง มีการเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด
- 3) เข้าถึงโรงเรียนและกำหนดหรือผลักดันให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) ร่วมงานกับโรงเรียน และชุมชนเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้าใจบทบาทที่สำคัญของตนเองที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม
- 5) กระตุ้นให้โรงเรียนใช้กิจกรรมที่มีความหลากหลายมากขึ้น
- 6) มอบอำนาจการบริหาร การตัดสินใจและการวางแผนปฏิบัติให้คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจอย่างเต็มที่ตามขอบเขตที่กำหนด

7) กำหนดให้มีบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบติดตามการบริหารงานของโรงเรียน เพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้ทำงานอย่างแท้จริงไม่ใช่เกิดจากการชี้แนะของผู้บริหารสถานศึกษาเพียงผู้เดียว

8) ให้ข้อมูลข่าวสารสนเทศ และการฝึกอบรมแก่คณะกรรมการโรงเรียนถึงแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา และความรู้อื่นๆ ที่ควรรับรู้

9) สรรหาทรัพยากรที่จำเป็น รวมทั้งงบประมาณสำหรับวางแผนและจัดกิจกรรมพัฒนาโรงเรียน

10) กระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในระดับโรงเรียน

11) ส่งเสริมเสรีภาพในการตัดสินใจโดยให้สอดคล้องกับเป้าหมายการจัดการศึกษาของชาติและเขตพื้นที่การศึกษา

12) ให้ความร่วมมือตัวแทนองค์กรวิชาชีพครู เพื่อรักษาสีทศิครู รวมทั้งการยึดหยุ่นในสัญญาว่าจ้างครูด้วย

13) ช่วยเหลือ โรงเรียนในการประเมินและปรับปรุงโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

สิ่งต่างๆ เหล่านี้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญ ในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติได้อย่างประสบความสำเร็จ ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนนั้นๆ จะมีความสามารถมากน้อยเพียงใด มีความเข้าใจหลักการทฤษฎีและสามารถนำไปใช้ได้ถูกต้องเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนตนเองได้อย่างไร ซึ่งต้องอาศัยศิลปะเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการจัดการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

ศักดิ์ชาย ชัยวีรรัตน์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการพัฒนาเด็กประถมศึกษาโรงเรียนบ้านประดู่ป่า อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปกครองเกือบทั้งหมด มีส่วนร่วมในด้านพื้นฐานของการศึกษาอบรมเด็ก กิจกรรมที่ผู้ปกครองทุกคนต้องปฏิบัติคือการฝึกให้เด็กช่วยตนเอง เช่น ตื่นนอน แปรงฟัน ล้างหน้า อาบน้ำ สำหรับการให้ความร่วมมือสนับสนุนโรงเรียน ผู้ปกครองมากกว่าครึ่งหนึ่งมีส่วนร่วม โดยให้ความสนใจข้อมูลที่เป็นจริงเข้าร่วมประชุม ตลอดจนร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน นอกจากนี้แล้วยังได้มีการส่งเสริมให้เด็กได้ทำกิจกรรมที่สนใจ เช่น การออกกำลังกาย

การเล่นดนตรี แต่ผู้ปกครองยังมีความต้องการให้โรงเรียนมีความเข้มงวดกับเด็กในด้านการจัดการเรียนการสอน กฎ และระเบียบของโรงเรียนให้มากขึ้น

เสรี พุทธปาน (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมืองลำพูน ผลการศึกษาสรุปได้ว่าผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนมีความเห็นสอดคล้องกันไปในทางเดียวกันว่า การปฏิบัติงานการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 4 ด้าน คือด้านการบริหารด้านวิชาการ ด้านกิจการนักเรียนและด้านความสัมพันธ์กับชุมชนมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ทางด้านปัญหาและข้อเสนอแนะสรุปได้ว่าผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษาภายใต้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือการปรับองค์การสู่การเปลี่ยนแปลงซึ่งบุคลากรในองค์กรยังขาดความพร้อมอยู่ ดังนั้นจึงควรเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเพื่อให้ความเข้าใจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

สว่าง คำภีระ (2543 : บทคัดย่อ;อ้างอิงจากสมิท นิลบุตร 2547:ไม่มีเลขหน้า) ได้ศึกษาเรื่องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอทุ่งหัวช้าง สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดลำพูนเพื่อเข้าสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานผลการศึกษาสรุปได้ว่า การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน ด้วยการวางแผนมีการปรับเปลี่ยนในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง คือเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตัวแทนชุมชน ครู และนักเรียนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการตรวจสอบ ประเมิน โครงการกิจกรรมนักเรียน การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน พบว่า มีการปรับเปลี่ยนในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย คือผู้บริหารโรงเรียนกับผู้ร่วมงานร่วมกันแก้ปัญหาและข้อขัดข้องต่างๆ ที่เกิดขึ้น การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการบริหารด้านหลักสูตรและการเรียนการสอนนั้น ผลการวิจัย พบว่า มีการปรับเปลี่ยนในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางคือ ให้ตัวแทนชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครูให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนทางด้านการบริหารงบประมาณ มีการปรับเปลี่ยนในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางคือ มีการดำเนินการสรรหาและจัดหางบประมาณจากหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานทางราชการเพื่อพัฒนาโรงเรียน และสำหรับปัญหาในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการบริหารงาน พบว่า การขาดการวางแผน การวางแผนคลุมเครือไม่ชัดเจน การบริหารงานในโรงเรียนยังไม่ตรงตามเป้าหมาย และไม่ตรงกับความสามารถของบุคลากรในโรงเรียน ยังขาดการนิเทศติดตามผลอย่างต่อเนื่องขาดความรู้ความเข้าใจในหลักสูตรการเรียนการสอน และไม่สามารถจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการบริหาร ข้อเสนอแนะเพื่อการ

ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงาน พบว่าควรดำเนินการทุกอย่างด้วยความเที่ยงธรรมในการวางแผนและดำเนินการตามแผนควรได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องหลักสูตรอย่างแท้จริง และในส่วนของการบริหารงบประมาณควรให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการงบประมาณ

สนิท นิลบุตร (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1. สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช โดยรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อสรุปว่า

1.1 สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช ด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าอยู่ในระดับมากเกือบทุกข้อและมีบางข้ออยู่ในระดับปานกลาง และมีเพียงข้อเดียวที่อยู่ในระดับน้อย

1.2 สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากทุกข้อ

1.3 สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดีอยู่ในระดับมากทุกข้อ

2. สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช ของสถานศึกษาขนาดใหญ่ขนาดกลาง และขนาดเล็กไม่แตกต่างกันทั้งรายด้านและโดยรวม

3. สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชของสถานศึกษาระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ไม่แตกต่างกันทั้งรายด้านและโดยรวม

4. สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์น้อยกว่า 12 ปี และประสบการณ์ตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไปไม่แตกต่างกันทั้งรายด้านและโดยรวม

งานวิจัยต่างประเทศ

ผลการศึกษางานวิจัยในต่างประเทศ

สนธิ นิลบุตร (2547:54-55;อ้างอิงจาก Iverson, Christina Joann2001:ไม่มีเลขหน้า)
 ทำการวิจัยเรื่องการศึกษา rayกรณิการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้วิจัยทำการศึกษารayกรณิการ
 การใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศีกษาแห่งหนึ่งในเมือง
 New York City เป็นเวลา 1 ปี ผลการวิจัยพบว่ากรณิการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่ได้
 เกิดขึ้นจากภายในโรงเรียนแต่ถูกสั่งการลงมาจากรัฐ ในเบื้องต้นโรงเรียนเพียงรับรู้ทำให้โรงเรียน
 ตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารสถานศีกษาและคณะกรรมการสถานศีกษามีอำนาจหน้าตาม
 กฎหมายมากขึ้น จำนวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้น การบริหารโดยใช้
 โรงเรียนเป็นฐานจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในโรงเรียนต้อง
 ออกกฎหมายที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง และมีธรรมนุญหรือแผนแม่บทในระดับ
 โรงเรียนอย่างชัดเจน

จากการศีกษาเอกสารและงานวิจัยทั้งหมดสามารถสรุปพฤติกรรมทางการบริหารโดยใช้
 โรงเรียนเป็นฐานได้ว่า เป็นการนำเอาพฤติกรรมทางการบริหารซึ่งสรุปได้เป็น 2 มิติ คือ 1) มิติ
 ของงาน คือการมุ่งเน้นและการให้ความสำคัญของสถานศีกษา กำหนดคุณลักษณะตามบทบาท
 ของผู้บริหาร การสื่อสารจึงเป็นไปในทิศทางของข้างบนมุ่งลงสู่ข้างล่าง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานมี
 โอกาสในการเรียกร้องและเสนอเงื่อนไขต่างๆค่อนข้างน้อย และ 2) มิติของคน คือการมุ่งเน้น
 และให้ความสำคัญในการกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจในการ
 ทำงาน ผู้บริหารแสดงพฤติกรรมด้วยการไว้วางใจ เคารพนับถือและให้เกียรติเพื่อจูงใจให้ผู้ตาม
 เต็มใจในการผลิตผลงานออกมาด้วยความสุขไม่ใช่อการถูกบังคับหรือด้วยภาวะจำยอมมาบูรณาการ
 ร่วมกันกับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 5 หลักการ คือ 1) หลักการ
 กระจายอำนาจ 2) หลักการมีส่วนร่วม 3) หลักการคืนอำนาจการจัดการศีกษาให้ประชาชน
 4) หลักการบริหารตนเอง 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและ
 ประสิทธิผลสูงสุดทางการศีกษา

เห็นได้ว่าผู้บริหารภายใต้ระบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นจะต้องมีการ
 ปรับบทบาท หน้าที่ในการบริหารเพื่อให้เหมาะสมกับบทบาทที่เปลี่ยนไปเป็นการมุ่งเน้นการ
 กระจายอำนาจทางการศีกษาให้โรงเรียนและชุมชนเป็นผู้จัดการศีกษาเอง โดยให้ความสำคัญกับ
 การบริหารแบบมีส่วนร่วม ดังนั้นพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารสถานศีกษาจึงถือว่าเป็น
 สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการศีกษางานวิจัยเป็นไปในทิศทางที่มีความสอดคล้องกัน

กล่าวคือ พฤติกรรมทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษานาดเล็กมี
ความแตกต่างกันตามแต่ละกลุ่มตัวอย่าง

