

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยกับการวิจัย เรื่องปัญหาและแนวทางการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ผู้วิจัยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เพื่อนำไปสู่กรอบแนวคิดเบื้องต้น การวิจัย โดยครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.1 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.3 ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.4 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.5 มาตรฐานโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. มาตรฐานการบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐานด้วยการกระจายอำนาจและบริหารจัดการตนเอง
 - 2.1 ด้านอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการ
 - 2.2 ด้านอิสระและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล
 - 2.3 ด้านมีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน
 - 2.4 ด้านอิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาที่เปลี่ยนจากการสั่งการจากบนลงล่าง (top - down) เป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นและสถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการหรือการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นเป็นแนวคิดที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มมาในช่วงทศวรรษ 1970 และในต่างประเทศได้เริ่มดำเนินการในช่วงปลายทศวรรษ 1980

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการพัฒนาการศึกษาโดยการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากรัฐหรือเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาต่างๆ การบริหารสถานศึกษาแบบ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) จะทำให้ผู้บริหารสถานศึกษา ครู นักเรียนและผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้นด้วยการให้เขาเหล่านั้นรับผิดชอบในการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร นอกจากการมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวของครู ผู้ปกครอง และสมาชิกในชุมชนแล้ว การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) ยังเพิ่มประสิทธิภาพของบรรยากาศการเรียนรู้ให้กับเด็กด้วย (สมศักดิ์ คงเที่ยง, 2544 : 141)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management) ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจ อุตสาหกรรม ที่ประสบความสำเร็จจากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพ ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น ความสำเร็จดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเห็นว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการที่เคยเน้นแต่เรื่องการเรียนการสอน ปรับไปสู่การบริหารโดยการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนที่เป็นหน่วยปฏิบัติ และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาอย่างแท้จริง (สมศักดิ์ คงเที่ยง, 2544 : 141-142)

ในปลายทศวรรษ 1980 ได้มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management) ในรูปแบบต่างๆ จนกลายเป็นประเด็นร่วมและยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาในส่วนต่างๆ ของโลก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี อิสราเอล และฮ่องกง ซึ่งสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษาในแต่ละประเทศ คล้ายคลึงกัน คือ ความสำเร็จความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้รับบริการได้ทันที่ และความล้มเหลวเรื่องคุณภาพการจัดการศึกษา (อุ้มร สวาหลัง, 2546 : 12-13)

สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) ในประเทศไทยนั้นเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นหลังจากที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ก็เชื่อว่าประเทศไทยจะไม่ดำเนินการบริหารตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) เลยเสียทีเดียว ถึงแม้ว่าในภาพรวมของการบริหารการศึกษาของไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะอยู่ในลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ขาดเอกภาพในการบริหาร ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และขาดการพัฒนาอย่างเป็นระบบและไม่มี

ระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานที่ชัดเจน ตลอดจนขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 อ้างถึงใน อุ้มวิ สุวาลัง, 2546 : 25)

แนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษากระจายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ชุมชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา โดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ปรากฏชัดเจนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ระบุว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตการศึกษาโดยตรง...” (อุทัย บุญประเสริฐ, 2546 : 1)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) เป็นรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่ได้รับความสนใจในวงการบริหารโรงเรียนมากในปัจจุบัน เพราะเป็นรูปแบบที่น่าจะสอดคล้องกับแนวทางการบริหารตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาก (ธีระ รุญเจริญ, 2550 : 162 - 163)

1.1 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใช้อักษรย่อ “SBM” มาจากคำเต็ม และมีความหมายดังนี้

S School	เป็นคำนาม	แปลว่า โรงเรียน
B Based	เป็นคำคุณศัพท์	แปลว่า เกี่ยวกับฐานหรือพื้นฐาน
M Management	เป็นคำนาม	แปลว่า การบริหารและการจัดการ

ดังนั้น School-Based Management จึงแปลความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือการใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารและการจัดการ หรือการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเกิดจากแนวความคิดเรื่องปฏิรูปการศึกษา และการกระจายอำนาจทางการศึกษา

เซง (Cheng, 1996 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2542 : 14) กล่าวไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนคณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน ฯลฯ ซึ่งมารวมตัวเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ได้มีโอกาสร่วมจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

วิจิตร ศรีสอาน (2542 : 2 – 4) ได้กล่าวในการอภิปรายเพื่อวิพากษ์งานวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานยังไม่มีคำในภาษาไทย จึงเสนอ คำว่า

“การบริหารฐานโรงเรียน” เทียบกับคำในภาษาอังกฤษ โดยมีความหมายตรงกับที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 39 และมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จากคำกล่าวนี้ การบริหารฐานโรงเรียนจึงหมายถึงโรงเรียนที่ให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

ยุวดี ตันสนิย์รัตน์ (2542 : 2 – 4) กล่าวถึง การบริหารจัดการที่สถานศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจของสถานศึกษาไปสู่ชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร อย่างมีประสิทธิภาพ สถานศึกษาสามารถกำหนดความต้องการได้ด้วยตนเอง สมาชิกฝ่ายต่างๆ ของสถานศึกษาจึงต้องมีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น และส่งผลดีต่อการพัฒนาสถานศึกษาในระยะยาว

นักวิชาการหลายท่านให้แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของ “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” (School-Based Management หรือ Site Based Management :SBM) ไว้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหาร และการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติ โดยมีโรงเรียนเป็นฐาน หรือเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School Board) หรือ School Committee เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วม และตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

ถวิล มาตรฐาน (2544 : 41) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะ และความต้องการของโรงเรียน นั่นคือ สมาชิกโรงเรียน อันได้แก่ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์ พ่อแม่ ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนสมาชิกชุมชน และองค์กรอื่นๆ มารวมพลังกันอย่างเต็มที่ รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากร และการแก้ปัญหา ตลอดจนดำเนินการเพื่อการพัฒนา กิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียน ในระยะสั้น และระยะยาว

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 2) ให้ความหมายว่า การบริหาร และการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School – Centered Administration) โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียนได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำ การช่วยเหลือการประเมิน และการอนุมัติ โดยใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการนำมติในที่ประชุมไปใช้ในการจัดการศึกษา

กรมสามัญศึกษา (2545 : 9) ให้ความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ แนวคิดทางการบริหาร และการจัดการศึกษาที่ให้สถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนด โดยมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่จะพัฒนา นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของสถานศึกษา และร่วมมือดำเนินการทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริการทั่วไป โดยบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเท่าเทียมกัน โดยมุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนเป็นสำคัญ ภายใต้การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

อุทัย บุญประเสริฐ (2545 : 1) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารโรงเรียน (บางโรงเรียนอาจมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนมีหน้ามีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

คณิต ยวงสุวรรณ (2547 : 14) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management :SBM) หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติ โดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา อาศัยหลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ มีความคล่องตัว เป็นอิสระในการบริหารงานวิชาการ งบประมาณบุคลากร และการบริการทั่วไปที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียน ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา (School Board หรือ School Committee หรือ School Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมพลังในการใช้ทรัพยากรและแก้ปัญหา ตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สรุปว่า ยิ่งโรงเรียนมีอำนาจในการบริหารตนเองมากขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งทำให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น

เดวิด (David, 1989 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 13) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น โดยมีสมมติฐานว่าการให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น

เอดเลย์ (Edley, 1992 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 13) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ได้มีแต่เพียงผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีผู้แทนคณะครูและผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการ

เรียนการสอน กำหนดการ และตารางเวลาต่างๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคลากร และงบประมาณ

Assessment of School – Based Management (1996) ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชน และโรงเรียนโดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชนและในบางโรงเรียนมีผู้แทนนักเรียนเป็นกรรมการอีกด้วย ได้มีอำนาจควบคุมสิ่งที่จะเกิดขึ้นในโรงเรียน การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในระดับโรงเรียน หากได้มีส่วนร่วมในการบริหารจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนมากขึ้น และทำให้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นเป็นที่ยอมรับได้มากขึ้น

คาลด์เวล (Caldwell, 1988 อ้างถึงใน ถวิล มาตรฐาน, 2545 : 41) ได้ให้ความหมายการบริหารโรงเรียนเป็นฐานการบริหารจัดการเอาไว้ว่า “เป็นการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนให้ตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร (ได้แก่ ความรู้ เทคโนโลยี อำนาจหน้าที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ บุคลากร เวลา และงบประมาณ) เป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการมากกว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง และให้เกิดการตัดสินใจในระดับโรงเรียนภายใต้กรอบนโยบายของท้องถิ่นและของรัฐ ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนยังมีความรับผิดชอบที่จะตรวจสอบได้ในการใช้ทรัพยากรที่จัดสรรให้”

ชาญ ดันดิธรรมถาวร (อ้างถึงใน ถวิล มาตรฐาน, 2545 : 42) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง “การบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารส่วนบุคคล การบริหารทั่วไปของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาใน ฐานะหน่วยปฏิบัติโดยตรง มีความเป็นอิสระ คล่องตัว เพื่อบริหารจัดการการศึกษาที่ได้คุณภาพ และมาตรฐาน สมองความต้องการของผู้เรียนอย่างแท้จริง โดยแยกบทบาทหน้าที่ของการกำกับดูแลด้านนโยบายและแผนมาตรฐาน รวมทั้งการส่งเสริมให้การสนับสนุน”

สมหมาย สร้อยนาคพงษ์ (2545 : 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การบริหารและการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติโดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจ มีหน้าที่รับผิดชอบ มีความอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School Board) หรือ School Committee หรือ School Council ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2545 : 2) ให้ความหมาย การบริการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ “การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียนให้โรงเรียนมีอำนาจ มีหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งด้าน

วิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยคณะกรรมการโรงเรียน"นอกจากนี้ ยังมีคำที่เกี่ยวกับการบริหารที่ยึดหลักการกระจายอำนาจที่มีความหมายสอดคล้องคล้ายคลึงกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เช่น

1. ประเทศฮ่องกง ใช้คำว่า School Management Initiative (SMI)
2. ประเทศอังกฤษ ใช้คำว่า Grant Maintained School หรือ Local Management of School
3. ประเทศนิวซีแลนด์ ใช้คำว่า Tomorrow's School
4. ประเทศแคนาดา ใช้คำว่า School Based Decision – Making
5. ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้หลายคำแตกต่างกันไปตามมลรัฐต่างๆ เช่น Charter School, Site Based Management, School Based Leadership, Administrative Decentralization และบางครั้งใช้คำว่า Local Control
6. ประเทศออสเตรเลีย ใช้คำว่า The School of the Future

นอกจากความหมายที่นักการศึกษาและนักวิชาการท่านต่างๆ ได้ให้ความหมายไว้แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังข้อความในมาตรา 40 ระบุไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสถานศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษาทำหน้าที่ 1) กำกับ 2) สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยบุคคล 7 ประเภท จะมีสัดส่วนและจำนวนเท่าใดนั้นจะกำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา

สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management :SBM) หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ ให้อิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา มาใช้จัดการศึกษาที่มีคุณภาพภายใต้กรอบของกฎหมาย สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนที่จะพัฒนา นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของสถานศึกษา และร่วมมือดำเนินการทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริการทั่วไป โดยมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน คือผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กร ผู้แทนชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน มาร่วมตัดสินใจลงมติรับผิดชอบการใช้ทรัพยากรในการจัดการศึกษา การแก้ปัญหาและการตรวจสอบ เพื่อพัฒนาการศึกษาให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้นและยั่งยืน

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาประวัติและพัฒนาการในการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า การจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีแบบของการบริหารจัดการที่แตกต่างหลากหลายกันไป ในส่วนต่างๆ ของประเทศ ไม่มีแบบหนึ่งแบบใดเป็นแบบ

มาตรฐานกลางถึงแม้จะพบว่ามีส่วนที่คล้ายคลึงกัน แต่ต่างก็เป็นอิสระต่อกัน มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ซึ่งในแต่ละที่อาจจะมีการบริหารแบบรวมอำนาจ และแบบที่กระจายอำนาจในการบริหาร และจัดการศึกษาที่แตกต่างกันไป และเป็นสิ่งที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยได้อยู่ตลอดเวลา (Cheng, 1996 : 425) เป็นระบบแบบของการบริหารที่เปลี่ยนได้ตลอดเวลาที่มีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) ในตนเองในแต่ละพื้นที่ ในยุคใดสมัยใดที่แหล่งใดนิยมการรวมอำนาจ โครงสร้างการบริหารด้านการศึกษาก็จะใหญ่โต รัฐเขตการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาด้านการศึกษารัฐจะมีอำนาจและใช้อำนาจมากในการควบคุม การกำหนดนโยบายการศึกษาการบริหารงบประมาณ และการปฏิบัติงานต่างๆ ของโรงเรียน และเมื่อใดกระแสการกระจายอำนาจจัดการศึกษาเข้ามาแทนที่ อำนาจการควบคุมดูแลก็จะถูกมอบไปยังหน่วยบริหารที่เล็กลงเช่น ลงสู่คณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา หรือกระจายให้โดยตรงไปยังแต่ละโรงเรียนโดยภาพรวมแล้วการบริหารในทุกที่จะสะท้อนถึงความเป็นอิสระเสรีเป็นหลักกลางอยู่เสมอความคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น แท้ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจ อุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จจากหลักการวิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพสูง สามารถทำกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

ในระหว่างปี ค.ศ. 1960 ถึง ค.ศ. 1979 วงการศึกษาในที่ต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้แสวงหานวัตกรรมและวิธีการต่างๆ มาใช้ในการดำเนินงาน และในการปรับปรุงการดำเนินงานทางการศึกษาเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรและวิธีจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ๆ แต่ผลที่ได้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก จนกระทั่งถึงช่วงทศวรรษ 1980 ความสำเร็จในการพัฒนาองค์กรทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ กลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงานทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพสูง สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น เห็นผลได้ชัดเจน ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนเห็นว่า ถ้าจะพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้ผลดียิ่งขึ้นนั้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการทางการศึกษาที่เคยเน้นอยู่แต่ในเรื่องการเรียนการสอนและการปรับปรุงการบริหารโรงเรียนเป็นเรื่องๆ ไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาในระดับองค์กร และการบริหารของโรงเรียนทั้งระบบโรงเรียน โดยมุ่งปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเสียใหม่ กระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น จึงได้มีการนำวิธีการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง (Self - Budgeting School) การพัฒนาหลักสูตรโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Curriculum Development) การพัฒนาบุคลากรโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Staff Development) และการให้คำปรึกษานักเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Student Counseling) เข้ามาใช้

อีกพวกหนึ่งเห็นว่าการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่โรงเรียน และให้การปฏิบัติตกไปอยู่ในอ้อมมือนักปฏิบัติที่ระดับโรงเรียน ซึ่งหมายถึงครูและครูใหญ่ นั้น จะไม่สามารถประกันการเกิดการดำเนินงานที่มีคุณภาพที่โรงเรียนได้อย่างแท้จริง สิ่งที่จะต้องจัดการให้เกิดขึ้นก็คือ จัดให้ผู้ที่รับผิดชอบการปฏิบัติที่ระดับโรงเรียน และผู้ใช้บริการของโรงเรียนได้มีบทบาทร่วมกันในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานในระดับโรงเรียนโดยตรง

วอลสเตอร์ และมอร์แมน (Wohlstetter and Mohrman, 1993 : 258) กล่าวว่า การจะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จนั้น คณะกรรมการโรงเรียนจะต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารการเงิน บุคลากร และหลักสูตร

แนวคิดดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนโดยกระบวนการตัดสินใจร่วม (Share Decision Making Movement) ขึ้น และในช่วงปลายทศวรรษ 1980's ปรากฏว่า ได้มีการกำหนดให้วิธีการและกระบวนการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) เกิดขึ้นหลายรูปแบบในประเทศสหรัฐอเมริกาและได้รับความนิยมแพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ก่อนข้างกว้างขวางมาก (Caldwell and Spinks, 1988 ; Caldwell, 1990 ; David, 1993, อ้างถึงใน Wohlstetter and Mohrman, 1993 : 324)

1.2.1 แนวคิดหลักเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า ความคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น แท้ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงานให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้า และผู้เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

โดยทั่วไปแล้วการบริหารตามแนวคิดในแบบดั้งเดิมนั้น จะตรงกันข้ามกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างสิ้นเชิง คือ ในการบริหารการศึกษาแบบดั้งเดิมการบริหารโรงเรียนจะดำเนินการโดยการควบคุมจากภายนอก (External Control Management) เป็นหลัก ซึ่งที่เห็นได้ชัดว่า โรงเรียนมักจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง แนวทางการดำเนินงานต่างๆ ในโรงเรียนมักจะถูกชี้นำโดยหน่วยงานส่วนกลาง นโยบายการบริหารมักจะไม่ตรงกับปัญหา มักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการ หรือธรรมชาติของโรงเรียน สมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนจะไม่มีอำนาจ หรือมักจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและการบริหารงานโรงเรียนอย่างแท้จริง

เดวิด (David, 1989 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 16) ให้ข้อสรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ การตัดสินใจสั่งการที่ตีความอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น แล้วลดการควบคุมจากส่วนกลาง

การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูป ความสำเร็จของการปฏิรูปไม่ได้เกิดจากการควบคุมจากภายนอก หากแต่เกิดจากการที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการศึกษา การกระจายอำนาจการศึกษา กับการบริหารแบบมีส่วนร่วมทั้ง 3 เรื่อง เป็นหัวใจหรือเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะต้องมีการ School Reform มี Decentralizing Power กับมี High-Involvement Management การบริหารงานตามรูปแบบ และแนวคิดใหม่นี้ จึงจะเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพในการบริหารโรงเรียนด้วยวิธีการหรือแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้น โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยส่วนกลาง หรือหน่วยงานผู้แทนจากส่วนกลาง นโยบายและแนวทาง การดำเนินงานในโรงเรียนก็มักจะมาจากส่วนกลาง การบริหารก็มักจะไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียน อีกทั้งสมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนมักจะไม่มีส่วนร่วม หรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ของโรงเรียน

ส่วนด้านวิธีการและหลักการที่ใช้ในการบริหารโรงเรียนนั้น ปรากฏว่า หลักการบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการบริหารแบบที่มีการควบคุมมาจากภายนอกนั้น มาจากแนวคิดที่เป็นการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ (Scientific Management Approach) ของ เทเลอร์ และเออร์วิค (Taylor and Urwick) กับทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของเวเบอร์ (Weber) (Lunenburg and Ornstein, 1991 : 136 – 137) ระบบการบริหารโรงเรียนแบบนี้จะเน้นเรื่องการปฏิบัติตามมาตรฐาน เน้นกระบวนการและเป้าหมายที่เป็นแบบเดียวกันในทุกโรงเรียน ไม่นิยมเรื่องการกระจายอำนาจ นิยมการปฏิบัติตามระเบียบ นโยบาย และคำสั่ง การรวมอำนาจนั้นเน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกัน เน้นกระบวนการควบคุมเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาภายใน อำนาจการบริหารที่แท้จริงมักจะอยู่ที่ส่วนกลาง โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจน้อยมาก โรงเรียนมักถูกกำหนดให้เป็นหน่วยปฏิบัติงานตามนโยบายจากส่วนกลาง การทำงานนั้นเป็นแบบรอรับคำสั่งและการควบคุมจากส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจ และหน้าที่ที่ชัดเจน การดำเนินการในเรื่องต่างๆ ถ้าไม่มีระเบียบใดกำหนดไว้ก่อน จำเป็นต้องปรึกษาส่วนกลางก่อน หรือดำเนินการตามที่ส่วนกลางกำหนดเสมอ และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในโรงเรียน ก็ต้องรอส่วนกลางสั่งการก่อน ซึ่งจะทำให้การแก้ปัญหาไม่ทันการ

การบริหารแบบที่มีการควบคุมมาจากภายนอกจะเน้นที่โครงสร้างระบบงาน ควบคุมกันตามโครงสร้างสายงาน หากงานใดมีเป้าหมายและรายละเอียดของงานชัดเจน จะเชื่อว่า การควบคุมจากภายนอกจะเป็นการทำให้บุคคลทำงานมีประสิทธิภาพได้ ถ้าหากงานใดกำหนดหน้าที่และรายละเอียดการปฏิบัติไว้ไม่ชัดเจน ก็จะเป็นการเพิ่มความเข้มที่การควบคุมและการนิเทศมากขึ้นจากการวิเคราะห์การทำงาน พบว่า ยิ่งบุคคลในองค์กรต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางมากเท่าใด ความต้องการในการมีส่วนร่วมก็จะลดน้อยลง ผลผลิตก็จะต่ำลง และส่วนกลางต้องเพิ่มทรัพยากรเพิ่มการนิเทศและเข้มงวดกับการควบคุมขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งในที่สุดก็จะได้พบว่า ระบบเช่นนี้จะนำไปสู่การไร้ประสิทธิภาพ

ในทางตรงกันข้าม การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเน้นลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละโรงเรียนเป็นฐาน จะเน้นลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละโรงเรียนที่มีความแตกต่างกันการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจึงกลายเป็นหลักที่สำคัญมาก

ในเรื่องความหลากหลายนั้น เป็นทั้งหลักการและทฤษฎีการบริหารสมัยใหม่ ที่เชื่อว่าการที่โรงเรียนจะบรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น มีวิธีปฏิบัติหรือการกระทำได้หลายวิธี ซึ่งตรงกับแนวคิดของ แฮคแมน และวอลตัน (Hackman and Walton) แคทซ์ และคาห์น (Katz and Kahn) (Hoy and Miskel, 1991 : 52) การบริหารจึงควรมีความยืดหยุ่น โดยให้โรงเรียนได้บริหารตนเองในสถานการณ์ที่เป็นจริง เนื่องจากแต่ละโรงเรียน และชุมชนมีความแตกต่างกัน จึงไม่เหมาะที่จะกำหนดให้ใช้วิธีการดำเนินงาน หรือใช้วิธีแก้ปัญหาที่เหมือนกัน ต้องกระจายอำนาจให้โรงเรียนได้บริหารตนเอง จึงจะเป็นการบริหารที่มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจนั้น เป็นหลักของการบริหารที่แตกต่างกันคนละขั้ว แตกต่างกันแบบสิ้นเชิง การกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญของการปฏิรูปสำหรับระบบการบริหารสมัยใหม่ หลักพื้นฐานของการบริหารโรงเรียน ก็คือ โรงเรียนควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาของตนเองโดยตรง จะทำให้การแก้ปัญหานั้นมีประสิทธิผลและทันต่อเหตุการณ์ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา มิใช่เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาโรงเรียนควรมีหน้าที่ค้นหาปัญหาและแก้ไขปัญหาด้วยตนเองด้วยวิธีการที่เหมาะสมของตนเองให้ลุล่วง และทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น เนื่องจากการบริหารโรงเรียน และการจัดการเรียนการสอนมักจะมีสิ่งที่ล่าช้า และมักจะมีสิ่งที่เป็นปัญหาชนิดต่าง ๆ เกิดขึ้นได้อยู่เสมอ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นไม่ได้ปฏิเสธ เรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายจากส่วนกลางหรือของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่ามีวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้หลายวิธี การจัดการให้หรือปล่อยให้โรงเรียนมีระบบบริหารด้วยตนเอง ส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายโดยรวม แล้วให้โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติ ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจเลือกได้หลายวิธีที่แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมและความพร้อมของโรงเรียน จะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นให้เป็นระบบที่สามารถบริหารด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องเป็นหน่วยที่รอปฏิบัติตามสั่งตั้งเช่นที่เคยเป็นอยู่ในอดีตตลอดเวลา

ในด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น เน้นที่การให้ความสำคัญกับคน การบริหารยุคใหม่เน้นมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมศาสตร์ถือว่ามนุษย์เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของประสิทธิผลขององค์การ และเชื่อว่ามนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์การ การบริหารในยุคใหม่จึงให้ความสำคัญกับมนุษย์มาก และมีผลการวิจัยหลายชิ้นที่แสดงให้เห็นว่า องค์การที่สมาชิกมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะมีประสิทธิผลสูง สมาชิกพึงพอใจ และเป็นที่ยอมรับของสังคมมากขึ้น

ด้านกิจกรรมในโรงเรียน (Nature of School Activities) ในโรงเรียนที่บริหารแบบควบคุมจากภายนอก การจัดกิจกรรมจะเป็นการจัดตามนโยบาย ภาระงานจะถูกกำหนดมาจากหลักการและข้อดีส่วนกลาง การจัดกิจกรรมมุ่งตอบสนองเกณฑ์และมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด กิจกรรมการเรียนการสอน มักจะไม่ตอบสนองความต้องการจำเป็นของโรงเรียนอย่างแท้จริงเสมอ ในโรงเรียนที่มีรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการจัดกิจกรรม จะให้โอกาสให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมกำหนดการจัดกิจกรรมและการแก้ปัญหา จะมีความยืดหยุ่นด้วยรูปแบบกิจกรรมจะหลากหลาย จะเป็นการสร้างประสิทธิผลแก่โรงเรียน เป็นการสร้างแรงจูงใจในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา กิจกรรมที่ถูกกำหนดขึ้นเองในระดับโรงเรียนนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายมากทั่วโลกเช่น การออกแบบหลักสูตรที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Curriculum Design) การบริการแนะแนวที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Counseling) การบริการแนะแนวที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Counseling) และการพัฒนาบุคลากรที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Staff Development) เป็นต้น

1.2.2 กลยุทธ์ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเชิงกลยุทธ์การบริหาร (Management Strategies) ปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจากการบริหารแบบควบคุมจากภายนอกไปสู่รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้สะท้อนให้เห็นกลยุทธ์การบริหารที่สำคัญ และน่าสนใจดังต่อไปนี้

1.2.2.1 ความเชื่อเรื่องธรรมชาติมนุษย์ (Assumptions about Human Nature) ซึ่งมีหลายแบบ ที่ผู้บริหารโรงเรียนสามารถเลือกใช้กับครูหรือนักเรียนตามความเหมาะสมได้ เช่นทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของ แมคเกรเกอร์ (McGregor) (อ้างถึงใน Cheng, 1996 : 268) ซึ่งกล่าวถึงธรรมชาติของมนุษย์ 2 แบบ ตามทฤษฎี X ที่เชื่อว่ามนุษย์นั้นขี้เกียจและขาดความรับผิดชอบ ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีการบังคับหรือควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด ส่วนทฤษฎี Y เชื่อว่ามนุษย์มีความขยัน รับผิดชอบ มีแรงจูงใจในตนเองและชอบทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสภาพการทำงาน มีความเหมาะสม และคนมีส่วนร่วมในการทำงานโดยไม่ถูกบังคับ ก็จะมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบมากขึ้น ทฤษฎี Y ให้ข้อคิดว่าการที่บุคคลร่วมมือกันทำงาน มีการพัฒนาบุคลากร มีการปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานจะเป็นแรงจูงใจที่ดีแก่ครูและนักเรียน

ความเชื่อตามทฤษฎี X จะสอดคล้องกับการบริหารแบบที่ถูกควบคุมจากภายนอก ทั้งนี้จะเน้นระบบควบคุมครูและนักเรียนอย่างใกล้ชิด มนุษย์นั้นมีความซับซ้อนเปลี่ยนแปลงได้ มีความสามารถ และความต้องการที่แตกต่างกัน การบริหารบุคคลตามแนวทฤษฎี Y จะสอดคล้องกับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเหมาะสมเพราะมีความยืดหยุ่น และจะเปิดโอกาสให้ครูและนักเรียนได้แสดงความรู้ความสามารถตามที่ต้องการ และตามทฤษฎีของ มาสโลว์ และอัลเดอร์เฟอร์ (Maslow and Alderfer) (อ้างถึงใน Cheng, 1996 : 280 - 284) ก็ได้แสดงให้เห็นว่า ครูและนักเรียนมีความต้องการที่ต่างกันหลายระดับ แต่ความต้องการ

พื้นฐาน คือ การได้มีส่วนร่วมในสังคม การได้ประสบความสำเร็จตามที่ต้องการและการมีโอกาสรับการพัฒนา ส่วนความต้องการในระดับสูงขึ้นไป ก็คือ การได้ทำงานที่ท้าทายและงานที่ยากขึ้น

1.2.2.2 ด้านความคิดเกี่ยวกับความเป็นองค์การของโรงเรียน (Concept of School Organization) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่กำหนดเป้าหมายงานให้ชัดเจน แล้วดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตั้งไว้ ครูเป็นเพียงลูกจ้างหรือเครื่องมือในการปฏิบัติงานเท่านั้น ครูที่ปรับตัวเข้ากับระบบได้ก็อยู่ปฏิบัติงานร่วมกันต่อไปได้ แต่ถ้าปรับตัวไม่ได้ ก็ต้องยุบเลิกหรือต้องออกจากโรงเรียนไป แนวคิดดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสมกับหลักการบริหารสมัยใหม่ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นองค์การทางธุรกิจหรือองค์การบริการสาธารณะซึ่งแนวคิด เรื่ององค์การได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ความเชื่อที่ว่า องค์การมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการบรรลุเป้าหมายของการทำงาน หรือการมีผลผลิตเชิงปริมาณเท่านั้น แต่องค์การเป็นสถานที่สำหรับการดำรงชีวิตและการพัฒนาด้วย

โรงเรียนมิใช่เป็นเพียงสถานที่เตรียมอนาคตให้เด็กเท่านั้น แต่ยังเป็นสถานที่ที่นักเรียน ครู และผู้บริหารได้อยู่ร่วมกันมาอาศัย เติบโตและพัฒนาไปด้วยกัน หากไม่มีการพัฒนาครู หรือทั้งครูกับผู้บริหารไม่ได้ร่วมมือกันแล้ว การพัฒนาก็จะไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องและจะไม่ทำให้นักเรียนมีชีวิตการเรียนที่มีคุณค่า มีคุณภาพที่แท้จริง โรงเรียนที่บริหารตามแนวคิดแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นสถานที่ที่เด็กได้เติบโต ผู้บริหารและครูได้รับการพัฒนาซึ่งผลการพัฒนาร่วมกันเหล่านี้ทำให้เกิดผลดีต่อโรงเรียนโดยส่วนรวม

1.2.2.3 ด้านรูปแบบการตัดสินใจ (Decision Making Style) สำหรับการบริหารตามแบบที่มีการควบคุมมาจากภายนอกนั้นจะมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจสั่งการของโรงเรียนแบบเดิมนั้นเป็นบทบาทเฉพาะตัวของผู้บริหารโรงเรียน หรือของส่วนกลาง ส่วนครูเป็นผู้ปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครูมีน้อยมาก

ปัจจุบันนี้การจัดการศึกษาและสภาพแวดล้อมภายนอก โรงเรียนมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น การตัดสินใจในระดับโรงเรียนจึงควรมีลักษณะร่วมมือกันใช้อำนาจด้วยเหตุผลต่อไปนี้

ก) เป้าหมายของโรงเรียนไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงยาก การร่วมมือกันของครู ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนศิษย์เก่าจะเป็นการช่วยกันพัฒนาเป้าหมายของโรงเรียนร่วมกัน เพื่อสะท้อนสภาวะการณ์ปัจจุบันและความต้องการในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น

ข) เป้าหมายของโรงเรียนมีหลายระดับและภารกิจของโรงเรียนซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องระดมสติปัญญา แนวคิดของคนจากหลายฝ่าย เพื่อช่วยให้การบรรลุภารกิจและเป้าหมายเหล่านั้นเกิดผลได้ดียิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยผู้ปกครอง ครูนักเรียน และชุมชนจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ค) ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการสร้างโอกาสให้สมาชิก รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนได้มีโอกาสเรียนรู้ และพัฒนาเพื่อความเข้าใจร่วมกัน และเพื่อบริหารโรงเรียนได้สำเร็จ

ง) ความร่วมมือในการตัดสินใจเป็นกระบวนการกระตุ้นให้ครู ผู้ปกครองและนักเรียน มีความรู้สึกผูกพันกับโรงเรียน

1.2.2.4 เรื่องแบบภาวะผู้นำ (Leadership Style) เซอร์จิโอแวนนี (Sergiovanni, 1984 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 35) ได้จัดระดับภาวะผู้นำของ อาจารย์ใหญ่ (Principal) ไว้ ได้แก่ ภาวะผู้นำด้านเทคนิค (Technical Leadership) ภาวะผู้นำด้านมนุษย (Human Leadership) ภาวะผู้นำทางการศึกษา(Educational Leadership) ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Leadership) และภาวะผู้นำเชิงวัฒนธรรม (Cultural Leadership) ผู้บริหาร โรงเรียนที่มีการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอกจะใช้ภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำซึ่งเน้นการนำ เพื่อการทำงานให้งานสำเร็จตามเป้าหมายเป็นหลัก แต่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เนื่องจากงานในโรงเรียนมีความซับซ้อนมากขึ้นผู้บริหารจึงต้องประพุดิตตนเป็นแบบอย่าง เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารต้องใช้แบบภาวะผู้นำหลายระดับผสมผสานกัน คือ นอกจากใช้แบบภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษยแล้ว ยังต้องใช้ภาวะผู้นำทางการศึกษา การเป็นผู้นำทางวิชาการ ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์และภาวะผู้นำเชิงวัฒนธรรมประกอบอีกด้วย

1.2.2.5 ด้านการใช้อำนาจ (Use of Power) การบริหารโดยทั่วไปแล้ว ความจำเป็นที่ต้องมีการใช้อำนาจเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ แต่ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจ (Sources of Power) นั้น ได้แบ่งที่มาของอำนาจพื้นฐานไว้เป็น 4 ฐานด้วยกัน ได้แก่ 1) อำนาจจากการให้รางวัล (Coercive Power) 2) อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) 3) อำนาจจากการอ้างอิง (Reference Power) 4) อำนาจจากความรู้ความเชี่ยวชาญ (Expert Power) การใช้ อำนาจที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกวิธีนั้น อาจส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงานและความพึงพอใจของสมาชิกได้เป็นอย่างมาก

การบริหารโรงเรียนตามแบบที่ถูกควบคุมจากภายนอกนั้น ผู้บริหารมักใช้อำนาจบังคับ อำนาจจากการให้รางวัล และอำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันองค์การมีความซับซ้อนมากขึ้น บุคลากรของโรงเรียนมีระดับความรู้สูงขึ้น มีความสามารถแตกต่างและหลากหลายมากขึ้น การบริหารแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีส่วนต่อการมุ่งพัฒนาและกระตุ้นให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนั้นการใช้อำนาจจากการอ้างอิงและอำนาจจากความรู้ความเชี่ยวชาญ จะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาวิชาชีพครู ต่อการเป็นผู้นำครูและการสนับสนุนให้ครูและนักเรียนได้ใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่

1.2.2.6 ในด้านทักษะการบริหาร (Management Skills) จากการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของพฤติกรรมศาสตร์และทฤษฎีองค์การได้พบว่ามีทักษะการบริหารแบบใหม่ๆ ที่ได้รับการพัฒนาและนำมาใช้ในองค์กรต่างๆ เช่นการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจใช้ทักษะการแก้ไขความขัดแย้ง การใช้กลยุทธ์เพื่อเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การ เป็นต้นโรงเรียนที่มีการบริหารในแบบที่มีการควบคุมจากภายนอกยิ่งมากเท่าใดมักจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางมาก โรงเรียนจะเคร่งครัดกับหน้าที่ คอยปฏิบัติตามคำสั่งอย่างระมัดระวัง จึงไม่จำเป็นต้องมีการใช้ทักษะการบริหารที่ทันสมัยและก้าวหน้ามากนักเมื่อใดก็ตามที่โรงเรียนเปลี่ยนรูปแบบไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเห็นถึงความจำเป็นต้องใช้ทักษะและแนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับการบริหารมากขึ้น

1.2.2.7 ด้านการใช้ทรัพยากร (Use of Resources) ของโรงเรียนในการจัดการศึกษาโดยทั่วไป เน้นทรัพยากรและค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมดจะมาจากรัฐ ดังนั้นรัฐจึงต้องตรวจสอบการใช้เงินของโรงเรียนอย่างใกล้ชิด โรงเรียนก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบและคอยปรึกษากับเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางในแทบทุกขั้นตอน ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรเองด้วย โรงเรียนจึงมักจะไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้ตรงกับความต้องการในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน มักจะไม่สนองในการแก้ปัญหาและพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของโรงเรียน ในทางตรงกันข้ามปรากฏว่าส่วนกลางต้องสูญเสียกำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมากในกระบวนการติดตาม ควบคุม ดูแลโรงเรียนดังนั้น ตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา ในประเทศอังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกาจึงเน้นการให้โรงเรียนมีอำนาจในการดูแลรับผิดชอบบริหารทรัพยากรด้วยตนเองมากขึ้นและจากการที่โรงเรียนได้มีอำนาจหน้าที่บริหารทรัพยากรด้วยตนเอง ได้ทำให้โรงเรียนสามารถบริหารงานบรรลุเป้าหมาย ตรงตามสภาพการณ์ของโรงเรียน มีประสิทธิภาพสูง ไม่ต้องสิ้นเปลืองบุคลากรงบประมาณ และเวลาในกระบวนการติดตามควบคุมและตรวจสอบ

1.2.3 การนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียน เมื่อเริ่มนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ คณะกรรมการเขตการศึกษา และผู้อำนวยการเขตการศึกษา หรือผู้บริหารการศึกษาที่อยู่เหนือระดับโรงเรียนต้องให้การสนับสนุน โดยให้ความไว้วางใจผู้บริหารโรงเรียน และคณะกรรมการโรงเรียนในการบริหารโรงเรียน และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเขตการศึกษา ผู้อำนวยการเขตการศึกษา คณะกรรมการโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียนไว้อย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นมาตรฐานและง่ายต่อการตรวจสอบ เรื่องนี้ขอเสนอไว้ว่า ในแต่ละปีให้แต่ละโรงเรียนประชุมประเมินผลงานในรอบปีที่ผ่านมาว่า มีความสำเร็จและมีปัญหาอุปสรรคใดบ้างแล้วร่วมกันวางแผนสำหรับอนาคตต่อไป

คณะกรรมการโรงเรียนต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหาร เช่นในเรื่องการตัดสินใจ การสั่งการ การแก้ปัญหา กลุ่มสัมพันธ์ การวางแผนหลักสูตรและการเรียนการสอน งบประมาณ การบริหารบุคคลฯ และผู้บริหารโรงเรียนต้องได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมเกี่ยวกับทักษะภาวะผู้นำ

ในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้นั้น จะประสบความสำเร็จด้วยดี ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้

ก) ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังผู้บริหาร โรงเรียนอย่างแท้จริง และตัวผู้บริหารโรงเรียน ก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นร่วมกับครูผู้ปกครอง และผู้แทนจากชุมชน

ข) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) ความรับผิดชอบ การมอบอำนาจหน้าที่ที่จะมากขึ้นน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับภาระงาน บทบาทและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจด้วยไม่ใช่เป็นการปิดภาวะ

ค) บุคลากรทุกคนในโรงเรียนต้องรู้วัตถุประสงค์การปฏิบัติงาน รู้บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ และรู้วัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของตน และของผู้อื่น

ง) บุคลากรในโรงเรียนและในสำนักงานการศึกษาจะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนบทบาทและเรียนรู้เกี่ยวกับการสื่อสาร

จ) มีการพัฒนาวิชาชีพและฝึกอบรมให้แก่ครูและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการจัดการ การแก้ปัญหา หลักสูตรและการสอนและสนับสนุนงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมและจัดให้มีเวลาสำหรับการประชุมอย่างสม่ำเสมอ

ฉ) ได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในโรงเรียน

ช) จะต้องจัดให้มีระบบการสื่อสารอย่างเสรี บุคลากรสามารถสื่อสารกันทั้งสายงาน ข้ามสายงานหรือข้ามองค์การได้

1.2.4 การบริหารแบบมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า การปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการศึกษากับการบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้น เป็นหัวใจหรือเป็นหลักสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กรนั้น จากการศึกษาถึงที่มาของเรื่องนี้ได้พบว่า เริ่มมีมาตั้งแต่ประมาณ ปี ค.ศ.1930 เป็นต้นมา และแนวคิดดังกล่าวได้รับความสนใจและนำมาปฏิบัติกันมากในประเทศสหรัฐอเมริกา ในราวปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา

มีนักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น คริส อาร์จิริส (Chris Argyris), ดักลาสแมคเกรเกอร์ (Douglas McGregor) และ เรนซิส ลิเคอร์ท (Rensis Likert) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบร่วมมือหรือการมีส่วนร่วม (Participative Management) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมากในบรรดา

นักบริหารวงการต่างๆ รวมทั้งด้านการศึกษาด้วย โดยเชื่อว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในงานมากขึ้น

ในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ ก็ได้เกิดกลุ่มแนวคิดในการทำงานแบบร่วมมือกันในวงการอุตสาหกรรมของยุโรปที่เรียกกันว่า วิธีระบบเทคนิค - สังคม (Social - Technical System Approach) วิธีการตามระบบนี้จะเน้นการร่วมมือกัน ตั้งแต่การออกแบบองค์การและการกำหนดภารกิจขององค์การ ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการทางสังคมของพนักงานและได้ผลงานตรงตามเป้าหมายขององค์การไปพร้อมๆ กัน ซึ่งมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันสร้างสรรค์ระบบบริหารด้วยตนเอง ที่เรียกกันว่า Self - Regulation หรือ Self - Management

มีรายงานการศึกษาเฉพาะกรณีและการวิจัยหลายฉบับที่แสดงว่าโรงงานที่ใช้วิธีการตามระบบเทคนิค - สังคม (Social - Technical System Approach) นี้ จะมีผลผลิตสูงกว่าโรงงานที่บริหารแบบเดิม แนวคิดนี้ได้แพร่สู่ประเทศสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ.1985 ปรากฏว่ามีกว่า 40 บริษัท และกว่า 200 โรงงานที่นำรูปแบบเทคนิค - สังคม และการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วมไปใช้ โรงงานเหล่านี้ได้รับการขนานนามว่าเป็น "โรงงานรูปแบบใหม่" (New - Design Plants) และเป็นระบบงานที่มีผลผลิตสูง (High Performing Work Systems) โรงงานในรูปแบบใหม่ดังกล่าวนี้ จะมีโครงสร้างองค์การเป็นแบบราบ (Flat Organizational Structure) เน้นการทำงานเป็นทีม (Team-Based Jobs) มีการฝึกอบรมข้ามสายงานและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศในทุกระดับขององค์การ มีการบริหารและควบคุมกันเองในระดับล่าง มีความแตกต่างระหว่างตำแหน่งงานน้อย จ่ายค่าตอบแทนตามทักษะและผลงานพนักงานมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย กำหนดเป้าหมาย กำหนดวิธีการปรับปรุงผลผลิต และร่วมปฏิบัติงาน แนวคิดดังกล่าวนี้แพร่หลายมากในธุรกิจอุตสาหกรรม ส่วนธุรกิจบริการและด้านการศึกษา ได้มีการศึกษาวิจัยกันบ้างแล้ว แต่ไม่ได้นำมาใช้บริหารกันอย่างจริงจังนัก

ในช่วงปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกามีกระแสการเปลี่ยนแปลงสู่การบริหารแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การ (Total Quality Management - TQM) เกิดขึ้น ซึ่ง TQM เป็นรูปแบบการบริหารที่เป็นระบบ เพื่อมุ่งปรับปรุงคุณภาพ และพนักงานทุกคนจะมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ผู้แทนพนักงานทุกส่วนจะร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขปัญห และปรับปรุงระบบงาน โดยคำนึงถึงหลักสำคัญ คือ ความพึงพอใจของลูกค้าและความต้องการขององค์การที่สอดคล้องกัน สำหรับวิธีการทำงานนั้นให้มีการรี้อปรับระบบ (Re - Engineering) ขององค์การ ซึ่งอาจทำได้ทั้งด้านโครงสร้าง และกระบวนการทำงาน

ในเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ ลอเลอร์ (Lawler, 1986 : 105) ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ที่เป็นการมีส่วนร่วมในแบบที่จริงจังว่า เป็นการทำให้สมาชิกทุกคนในองค์การมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจในการปฏิบัติงาน ในการแก้ปัญหา และการสร้างความสำเร็จให้แก่องค์การ ซึ่งต้องอาศัยการกระจาย (Decentralization) สิ่งต่อไปนี้สู่ระดับล่างอย่างทั่วถึงทั้งองค์การ คือ

1. สารสนเทศ (Information) ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่ทำให้พนักงาน ซึ่งมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจ ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมองค์กร กลยุทธ์ระบบงาน ระดับและชนิดของผลงานที่ต้องการ

2. ความรู้และทักษะ (Knowledge and Skills) ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก สำหรับประสิทธิผลของงานและความสำเร็จขององค์กร เป็นความรู้และทักษะในการบริหาร และความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน

3. อำนาจ (Power) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานและการประเมินผลงาน

4. รางวัล (Rewards) เป็นสิ่งซึ่งช่วยสร้างแรงจูงใจแก่พนักงานที่ช่วยให้ องค์กรประสบความสำเร็จ โดยการให้รางวัลนั้น ขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานและความสำเร็จ ขององค์กรการมีส่วนร่วมแบบจริงจังนี้ เป็นวิธีการที่ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ และเป็น แนวทางในการกระจายอำนาจ หน้าที่ในองค์กร เป็นส่วนของการปรับโครงสร้างองค์กร (Re - Structure) และปรับกระบวนการสู่ระดับล่างตลอดทั่วทั้งองค์กร แนวคิดนี้ได้แพร่เข้าไปสู่ องค์กรที่เป็นธุรกิจการบริหารและองค์กรทางการศึกษามากขึ้นเรื่อยๆ และในที่สุดได้ กลายเป็นส่วนสำคัญที่เป็นหัวใจในแนวคิด เรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management : SBM)

จากสาระสำคัญดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นั้นคือ การที่งานของโรงเรียนเป็นไปตามความต้องการจำเป็น (Needs) ของโรงเรียนเอง โดยมี สมาชิกของโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากผู้บริหาร ผู้แทนครู ผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน ฯลฯ มีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ การใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่ในการแก้ปัญหาและจัดกิจกรรมทางการศึกษาของโรงเรียนให้มีประสิทธิผล และเพื่อการพัฒนาของโรงเรียนเอง ซึ่งจะตรงกันข้ามกับแนวคิดในการบริหารแบบเดิมที่มีการ ควบคุมมาจากภายนอก (External Control Management) ซึ่งเป็นลักษณะการบริหารที่โรงเรียน จะถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง นโยบายการบริหารก็มักจะไม่ตรงกับความต้องการ หรือธรรมชาติของโรงเรียนนัก อีกทั้งสมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนก็ไม่มีบทบาทสำคัญหรือไม่มีส่วน เกี่ยวข้องในการบริหารงาน

5. กลยุทธ์แห่งความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกลยุทธ์ สำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จตามแนวคิดของ วอลสเตอร์ เดอร์ และมอร์แมน (Wohlstetter and Mohrman, 1993 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 55) ได้แก่

1. การกระจายอำนาจ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีประสิทธิผล ต้องเป็นการกระจายอำนาจไปให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการโรงเรียน และ คณะอนุกรรมการ ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุด เมื่อเริ่มนำการบริหารโดยใช้โรงเรียน

เป็นฐานไปปฏิบัติ ทั้งนี้แต่ละโรงเรียนจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) ขึ้น ซึ่งการกำหนดรูปแบบมาจากส่วนกลาง จากเขตพื้นที่การศึกษา หรือโรงเรียน กำหนดเองก็ได้ส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครองและบุคลากรอื่นๆ ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งของแต่ละกลุ่มวิชาชีพ บางโรงเรียน คณะกรรมการมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่างๆ มาก แต่บางโรงเรียนคณะกรรมการเป็นเสมือนที่ปรึกษา ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจเมื่อเรื่องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการโรงเรียนแล้วคณะกรรมการโรงเรียนหรือผู้บริหารโรงเรียนมักจะตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub - Committees) ขึ้น จะตั้งกี่คณะแล้วแต่จะเห็นสมควร (ปกติมี 3 - 12 คณะ) โดยให้รายงานหรือให้ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการโรงเรียน คณะอนุกรรมการจะได้รับมอบหมายทำงานในเรื่องหลักๆ ของโรงเรียน คณะอนุกรรมการบางคณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหลักสูตรและการสอน อาจมีสมาชิก เฉพาะผู้ที่เป็นครูก็ได้ แต่คณะอนุกรรมการบางคณะที่เกี่ยวข้องกับประชาสัมพันธ์เทคโนโลยีและ สิ่งอำนวยความสะดวก ควรจะต้องประกอบด้วยครู ผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชน คณะอนุกรรมการเหล่านี้ต้องมีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีการกำหนดจำนวนสมาชิกและมี เวลาประชุมสม่ำเสมอจุดสำคัญก็คือ โรงเรียนจะต้องมอบหมายอำนาจการตัดสินใจบางอย่างให้ คณะอนุกรรมการ และจะต้องเป็นเรื่องที่ส่งผลต่อการเรียนการสอนเท่านั้น เช่น การซื้ออุปกรณ์ การศึกษา การขยายเวลาเรียนเพื่อให้มีเวลาสำหรับครูได้ประชุมวางแผนสัปดาห์ละ 1 ครั้ง หรือ การลดวันเรียนลงใน 1 ภาคเรียน เพื่อให้มีวันเวลาสำหรับการประชุมผู้ปกครอง เป็นต้น

2. การเน้นที่การพัฒนาวิชาชีพครู การพัฒนาวิชาชีพครูในโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จนั้น จะเป็นการพัฒนาในภาพรวมทั้งโรงเรียน และเป็นการพัฒนาระหว่างปฏิบัติงาน โดยมีแผนการพัฒนาต่อเนื่องเป็นแผนระยะยาวและมีการติดตามผลที่แน่นอน การพัฒนานั้น อาจเป็นการส่งครูกลุ่มหนึ่งไปรับการอบรมจากภายนอกแล้วมาขยายผลให้ครูทั้งโรงเรียนมีการ นิเทศ และแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างครูด้วยกันระหว่างปฏิบัติงาน หรือมีโครงการเชิญวิทยากร ภายนอก เช่น จากมหาวิทยาลัย หรือจากเขตการศึกษามาให้ความรู้เกี่ยวกับการเรียนการสอน และวิชาการ การสาธิตการสอนแบบใหม่ๆ หรือเชิญนักบริหารจากภาคธุรกิจมาให้ความรู้เรื่อง การประชุมกลุ่มย่อย เทคนิคการตัดสินใจสั่งการ เป็นต้นนอกจากทักษะการเรียนการสอนแล้ว ทางโรงเรียนต้องพัฒนาครูให้มีทักษะในการบริหารและตัดสินใจด้วย เช่น การตัดสินใจเป็นกลุ่ม การสร้างฉันทามติการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ฯลฯ รวมทั้งทักษะภาวะผู้นำ เช่น การดำเนินการ ประชุม การบริหารงบประมาณ การสัมภาษณ์ ฯลฯ ผู้ที่รับการฝึกอบรมและพัฒนานั้น นอกจากจะเป็นตัวครูทุกคนแล้วยังต้องมีการอบรมหรือพัฒนาให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่นคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และในบางกรณีอาจรวมถึง ผู้แทนนักเรียน (ระดับมัธยม) ด้วย

ในโรงเรียนที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก ทั้งนี้ในการพัฒนามักจะเป็นการพัฒนาเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะบุคคล มักเป็นการอบรมระยะสั้นๆ แล้วขาดการนำไปปฏิบัติและติดตามผล โรงเรียนเหล่านี้มักขาดแผนการพัฒนาบุคคล ผู้บริหารมักจัดสรรงบประมาณไว้สำหรับการอบรมเป็นครั้งคราวไป ไม่ได้มีการวางแผนระยะยาว และไม่มีแผนในภาพรวมว่าใครควรได้รับการพัฒนาในเรื่องใดบ้างและเมื่อไร

3. การเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศ การเผยแพร่สารสนเทศ ควรเป็นการดำเนินการ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับรู้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนให้มากที่สุด เพราะในอดีตสารสนเทศมักจะมาจากหน่วยงานกลางตรงไปยังโรงเรียนแล้วย้อนกลับไปหน่วยงานกลางอีก โดยที่ครูในโรงเรียนหรือผู้ปกครองไม่มีโอกาสได้รับรู้เลย การเผยแพร่สารสนเทศในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เน้นการที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องและชุมชนจะต้องได้รับรู้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนให้มากที่สุด วิธีการเผยแพร่ สารสนเทศที่นิยมใช้ อาจใช้รูปแบบต่อไปนี้ เป็นสื่อ เช่น ใช้กลุ่มงาน (Work Group) โรงเรียนต้องสร้างเครือข่าย (Network) ของกลุ่มงาน ซึ่งโดยปกติครูแต่ละคนจะเป็นคณะทำงานหรือเป็นสมาชิกในกลุ่มงานต่างๆ 2 หรือ 3 คณะขึ้นไป การให้ข้อมูลสารสนเทศผ่านกลุ่มงาน จะทำให้มีการรับรู้ข่าวสารทั่วทั้งโรงเรียนได้ง่ายการใช้การประชุม (Meeting) บางโรงเรียนมีข้อกำหนดให้มีการประชุมในระดับหมวดวิชาหรือกลุ่มชั้นทันที หลังจากการประชุมระดับหัวหน้างานแล้ว ทั้งนี้เพื่อที่จะกระจายสารสนเทศไปยังทุกคนอย่างรวดเร็วและได้รับผลย้อนกลับ (Feedback) ได้ทันการ บางโรงเรียนจัดชั่วโมงประชุมไว้ทุกเช้าเพื่อให้ครูและเจ้าหน้าที่ในแต่ละแผนกได้ประชุมปรึกษาหารือกันก่อนลงมือทำงานทำให้ครูได้รับรู้เรื่องที่กำลังเป็นที่สนใจทั่วถึงกัน และเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมมากขึ้น ใช้วิธีการกระจายสารสนเทศออกนอกโรงเรียน (Outreach) โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ คือ โรงเรียนที่จัดให้มีการสื่อสารอย่างเป็นระบบระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองและชุมชน โรงเรียนจึงควรมีการสำรวจความพึงพอใจของผู้ปกครองและชุมชนเป็นรายปี เพื่อใช้สำหรับการวางแผนดำเนินงานในปีต่อไป โรงเรียนต้องจัดให้มีการพบปะหรือสื่อสารกับผู้ปกครอง เช่น การประชุมผู้ปกครองและครู การจัดให้ผู้ปกครองเข้าเรียนหลักสูตรระยะสั้น เช่น คอมพิวเตอร์ และกิจกรรมทางคณิตศาสตร์ระหว่างนักเรียนและผู้ปกครอง เป็นต้น บางโรงเรียนอาจจ้างบุคลากรเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครองโดยตรงด้วยก็ได้

การให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นวิธีการที่อาจใช้ได้เป็นอย่างดี โดยโรงเรียนต้องทำการรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของโรงเรียนแล้วทำออกเป็นสารสนเทศ เช่น ผลการเรียน ผลการดำเนินงาน / โครงการของโรงเรียน ผลการเรียนของนักเรียน ซึ่งอาจทำในรูปของแฟ้มสะสมงาน (Portfolio) หรือบันทึกในลักษณะต่างๆ แล้วหาวิธีนำเสนอให้ผู้ปกครองรับทราบและให้ข้อมูลป้อนกลับ เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป หรืออาจจะให้ข้อมูลข่าวสารโดยผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ (On – Line Computer) เพื่อให้ผู้ปกครองและชุมชนได้เข้าไปศึกษาข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนได้ ข้อมูลที่บรรจุไว้ นั้น นอกเหนือจาก

ผลการเรียนแล้ว อาจมีข้อมูลเกี่ยวกับงาน / โครงการ การจัดซื้อ / จัดจ้าง กำหนดการสำคัญ ข้อมูลงบประมาณและบุคลากร หลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอน ฯลฯ

4. การเลือกผู้บริหารโรงเรียนที่เหมาะสม โรงเรียนที่จะประสบผลสำเร็จ มักจะมีผู้บริหารที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำ รู้จักการมอบหมายงาน ผู้บริหารเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญมากในการกระจายอำนาจ ในการสนับสนุนให้บุคลากรในโรงเรียนมีความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น และชักจูงให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมในงานของโรงเรียน และให้รางวัลอย่างเหมาะสม แก่ครูและเจ้าหน้าที่

บทบาทสำคัญของผู้บริหารโรงเรียน คือ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) การเป็นผู้นำ (Leader) และผู้สนับสนุน (Supporter) เป็นผู้นำนวัตกรรม (Innovations) เข้าสู่โรงเรียน และเป็นผู้ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาให้ก้าวหน้า ผู้บริหารมักเป็นผู้ริเริ่มบุกเบิกหรือเป็นหัวหอก (Spearheaded) ในการพัฒนาพันธกิจ (Mission) ของโรงเรียน เป็นผู้ที่ยึดถือมอบหมายงาน (Delegate) ให้บุคลากรในโรงเรียน เช่น การเลือกวัสดุ การบริหารงบประมาณ กำหนดการพัฒนาบุคลากร และผู้บริหารยังมีบทบาทในการทำให้ครูมีส่วนร่วม และรับผิดชอบโครงการทั้งหมดของโรงเรียน แม้แต่บทบาทการส่งเสริมให้โรงเรียนจัดอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนและบุคลากร จัดเวลาพักสำหรับครู เป็นต้น

ผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญในการติดต่อสัมพันธ์กับภายนอก ผู้บริหารจึงต้องไปร่วมเป็นกรรมการกบองค์กรเอกชน ส่งเสริมความสัมพันธ์กับหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน ท้องถิ่น เป็นผู้จัดหาทรัพยากรจากภายนอกโรงเรียน เช่น ติดต่อมหาวิทยาลัยในการพัฒนาวิชาชีพครู ติดต่อกับภาครัฐกิจเพื่อขอคำแนะนำเรื่องเทคโนโลยี ติดต่อกองทุนเอกชนหรือเครือข่ายทางการศึกษา เพื่อขอรับการสนับสนุนด้านการเงินแก่โรงเรียน นอกจากการเป็นผู้นำทางวิชาการแล้ว บทบาทที่สำคัญยิ่งของผู้บริหาร คือ การจัดองค์การ และเสริมสร้างและสนับสนุนบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการสอน และจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษา

5. การมีวิสัยทัศน์ โรงเรียนส่วนใหญ่ที่ใช้รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ผลดี จะมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับพันธกิจ (Mission) ค่านิยม (Values) และเป้าหมาย (Goals) ที่เกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียน เป็นวิสัยทัศน์ที่สัมพันธ์กับแนวทางการจัดหลักสูตรและการเรียนการสอน รวมทั้งการตัดสินใจเรื่องต่างๆ วิสัยทัศน์นั้นเกิดมาจากกระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus – Building Process) หรือเป็นความเห็นพ้องของครู ของบุคลากร และผู้มีส่วนได้เสีย เป็นวิสัยทัศน์ที่มีการยอมรับร่วมกัน ในการจัดการเรียนการสอนการกำหนดหลักสูตรของโรงเรียนจะสอดคล้องกับแนวทางการจัดหลักสูตรระดับบน ระดับรัฐและระดับชาติ แต่ครูจะมีอิสระในการเลือกกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมการวัดและประเมินผล โดยจะต้องให้นักเรียนมีความรู้และพฤติกรรมที่เป็นไปตามที่หลักสูตรกำหนดในที่สุด

6. การให้รางวัล การให้รางวัลแก่บุคคลและกลุ่มต่างๆ ในโรงเรียนอย่างเหมาะสม อาจจัดได้หลากหลาย เช่น การให้รางวัลเป็นตัวเงิน เป็นค่าตอบแทน การให้เป็นเงินค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากร บางโรงเรียนให้ค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการโรงเรียนด้วยรางวัลที่ไม่เป็นตัวเงิน ที่อาจจัดได้ เช่น การให้คำปรึกษา (Mentoring) แบบกันเองบันทึกแสดงความซาบซึ้งจากผู้บริหารโรงเรียน การเลี้ยงอาหารเป็นกรณีพิเศษ และการให้โล่รางวัล

ในการให้รางวัลนั้นจำเป็นต้องดูความเหมาะสมของผู้รับรางวัลด้วย เพราะสมาชิกแต่ละคนนั้นมีความต้องการที่แตกต่างกัน บางคนต้องการการยอมรับ บางคนต้องการค่าจ้างเพิ่ม บางคนต้องการลดคาบสอน บางคนต้องการตำแหน่งเป็นผู้นำ ซึ่งผู้บริหารต้องเลือกให้รางวัลตามโอกาสและในปริมาณที่เหมาะสมด้วย การให้รางวัลและแรงจูงใจที่เหมาะสมจะเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่มีส่วนช่วยนำไปสู่การประสบความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1.3 ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาของ วอลสเต็ดเตอร์ (Wohlstetter, 1995 : 13) เกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในการบริหารโรงเรียน โดยศึกษาจากโรงเรียนระดับต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลียได้ข้อค้นพบที่สำคัญก็คือ โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องมีการปรับโครงสร้างองค์การของโรงเรียนใหม่ เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนมี “อำนาจหน้าที่ที่แท้จริง” (Real Authority) เกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร ทั้งนี้โดยให้มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

โอดเดน และวอลสเต็ดเตอร์ (Odden and Wohlstetter, 1995 : 165) ได้ร่วมกับนักวิจัยแห่งมหาวิทยาลัย Southern California ศึกษาผลการนำรูปแบบการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ พบว่า มีหลายแห่งประสบความสำเร็จ แต่ก็มียีกหลายแห่งที่นำไปใช้ไม่ได้ผลเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จ คือ

1. ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารงบประมาณบุคลากร และหลักสูตร
2. อำนาจหน้าที่ต้องถูกใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และมีผลโดยตรงต่อการจัดการเรียนการสอน

ประสิทธิ์ เขียวศรี (2544 : 34) เสนออุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีอุปสรรคดังนี้

1. เวลา การมีเวลาไม่เพียงพอเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะการบริหารแบบนี้ต้องการเวลาจากทุกฝ่าย ทำให้ครูมีความเบื่อหน่ายที่จะต้องสละเวลามากขึ้น

2. ความคาดหวัง ความคาดหวังที่เกินความเป็นจริง ทำให้หลายโรงเรียนที่ทดลอง นำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้มักจะโหมทำหลายโครงการและเร่งเปลี่ยนวิธีการทำงานอย่างมากภายในระยะเวลา 1 – 2 ปีแรก ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วสมควรให้เวลาแก่การบริหารรูปแบบนี้ไม่ต่ำกว่า 5 ปี

3. การสนับสนุน คณะกรรมการบริหารโรงเรียนไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจเกิดจากขาดทักษะเกี่ยวกับกระบวนการกลุ่ม การทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของตนเอง หรือขาดความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของโรงเรียน

4. ความไม่สอดคล้องระหว่างอำนาจที่ต้องการกับอำนาจที่ได้รับ บางครั้งครูเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพราะต้องตัดสินใจในเรื่องที่ตนเองไม่สนใจหรือไม่มีความรู้ ผลการวิจัยพบว่า ครูต้องการร่วมตัดสินใจเรื่องวิชาการ แต่หน่วยบริหารมักไม่ยอมมอบอำนาจนี้ให้โรงเรียน

5. อุปสรรคเกี่ยวกับการตัดสินใจ โรงเรียนอาจถูกเรียกร้องให้นำโครงการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหลายๆ โครงการไปปฏิบัติ ในขณะที่ยังต้องทำงานภายใต้อุปสรรคนานาประการที่เกิดจากข้อบังคับและกฎเกณฑ์ต่างๆ จากหลายๆ ด้านสิ่งที่เป็อุปสรรคมากที่สุด คือ การที่บุคคลในโรงเรียนมองการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นเพียง “ไม้ดอกไม้ประดับ” และคงจะไม่แตกต่างจากการบริหารแบบเก่าซึ่งอาจเป็นความเห็นที่ถูกต้องก็ได้หากนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้แต่ไม่กระจายอำนาจการตัดสินใจให้โรงเรียนอย่างแท้จริงและไม่มีการสนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอ

1.3.1 ปัจจัยที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานล้มเหลว

เมื่อพิจารณาถึงด้านปัจจัยที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานล้มเหลวปรากฏจากการศึกษาของ วอลสเตอร์เตอร์ (Wohlstetter, 1995 : 13) ซึ่งได้ศึกษาถึงสาเหตุของความล้มเหลวในการนำ รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า มีการใช้แต่เพียงรูปแบบ ไม่ใช้กระบวนการที่แท้จริง โดยธรรมชาติของรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการที่ให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในโรงเรียนต้องใช้รูปแบบการบริหารหลายๆ รูปแบบ เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน แต่ในหลายๆ โรงเรียนนั้นขาดความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการบริหารกับการพัฒนาหลักสูตรและการสอน คณะกรรมการโรงเรียน มัวแต่ถกเถียงกันเรื่องสิทธิ์เข้าร่วมประชุม สิทธิ์ออกเสียงฯลฯ จนไม่มีเวลาหรือพลังเหลือพอที่จะไปจัดการในเรื่องการปรับปรุงโรงเรียน ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลัก ผู้บริหารบางคนเป็นเผด็จการและมักใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจ ผู้บริหารกำหนดวิสัยทัศน์โรงเรียนด้วยตนเองโดยไม่ปรึกษาหารือผู้ใด ไม่ใช้การมีส่วนร่วม จึงมักจะเกิดการขัดแย้งระหว่างครูและผู้บริหารได้ และในบางครั้ง คณะครูก็ปฏิเสธแผนงานของผู้บริหาร คณะครูขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในโรงเรียน อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาด หรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการโรงเรียนในการตัดสินใจในเรื่องใดๆ ก็ตาม

จะทำงานแต่ในระดับคณะกรรมการโรงเรียนเพียงคนเดียวเท่านั้น ไม่มีการมอบอำนาจไปยัง คณะอนุกรรมการต่างๆ ทำให้คณะครูและเจ้าหน้าที่เกิดความรู้สึกขาดการมีส่วนร่วม งานจึงมัก ดิตขัดหรือล่าช้าอยู่ในคณะกรรมการโรงเรียน และเมื่อตัดสินใจสั่งการเรื่องใดๆ ออกไป ก็มัก ไม่ได้รับการยอมรับจากบุคลากรในหน่วยงาน กระบวนการทำงานไม่เปลี่ยนแปลง คงดำเนินไป เช่นเดิม จากการวิจัยพบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นกินเวลานาน กระบวนการที่ใช้ นั้นจะละเอียดซับซ้อน ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกคนในโรงเรียน แต่โรงเรียนบางแห่งยัง เข้าใจผิด คิดว่าเมื่อนำรูปแบบนี้มาใช้แล้วคนจะปรับตัวเข้ากับรูปแบบเอง โรงเรียนเหล่านั้นไม่ได้ ปรับการทำงานให้ครูมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเวลาทำงาน มักจัดประชุมหลังเลิกงาน และเมื่อทำ บ่อยๆ ครั้งเข้าครูก็ไม่สนใจเข้าร่วม มีการขาดประชุมเสมอๆ

1.3.2 ประโยชน์ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษา เรื่องการนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือเป็นศูนย์กลางในการบริหารไปใช้ในการบริหารโรงเรียน ได้พบว่า มีประโยชน์ต่อการบริหาร และการจัดการศึกษาโดยรวม ดังนี้ (Myers and Stonehill, 1993 ; Herman and Herman, 1993 Florida Department of Education, 1998 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 49)

1. เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์มาร่วมกันจัด การศึกษาเปิดโอกาสให้ครู เจ้าหน้าที่ และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของ โรงเรียน
2. ช่วยและกำลังใจของครูดีขึ้น
3. เป็นการระดมทรัพยากรด้านการเงิน และด้านวิชาการเพื่อ พัฒนาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน
4. สร้างและสนับสนุนให้เกิดผู้นำทางการศึกษาใหม่ๆ ในทุกระดับ
5. เพิ่มปริมาณและคุณภาพการติดต่อสื่อสาร
6. สร้างความยืดหยุ่นในการทำงาน ทำให้เกิดการริเริ่ม การมี โครงการใหม่ๆ ที่ตรงกับความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น
7. การที่ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ เกิด แนวทางการใช้งบประมาณโดยประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด
8. เปิดโอกาสให้สมาชิกในโรงเรียนได้เสนอความคิดเห็นในการ ปรับปรุงการศึกษา
9. ชุมชนมีส่วนร่วมและมีสิทธิในการบริหารและจัดการศึกษาของ โรงเรียน
10. การบริหารและการตัดสินใจด้วยความโปร่งใส สามารถ ตรวจสอบได้

11. ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตรในการพัฒนาการเรียนการสอน และโครงการใหม่ๆ ทางการศึกษาของโรงเรียน

1.3.3 บทบาทของผู้เกี่ยวข้องในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

บทบาทของโรงเรียน บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน บทบาทของสมาชิกของโรงเรียนและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน ได้พบความแตกต่างของบทบาท (Role Difference) ที่น่าสนใจมาก ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในทางตรงหรือทางอ้อม มักจะขึ้นอยู่กับนโยบายด้านการศึกษารัฐ ภารกิจของโรงเรียน กิจกรรมในโรงเรียน กลยุทธ์การบริหาร และรูปแบบการใช้ทรัพยากรซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนที่บริหารแบบควบคุมจากภายนอกกับโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า มีความแตกต่างกันในเรื่องบทบาทดังนี้

1.3.3.1 บทบาทของโรงเรียน (Role of School) โรงเรียนที่มีรูปแบบการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก จะเป็นบทบาทของผู้รับและปฏิบัติตามคำสั่งเป็นหลัก จะถือปฏิบัติตามแนวทางจากส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดต่างๆ ถึงแม้ว่าการปฏิบัตินั้นจะเป็นสิ่งที่ประโยชน์ต่อครูและนักเรียนก็ตาม ในทางตรงกันข้ามในโรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารนั้นมุ่งเน้นในการพัฒนาครูและนักเรียนตามสภาพขององค์การดังนั้นบทบาทของโรงเรียนจึงมีลักษณะเป็นการริเริ่ม การพัฒนา การแก้ปัญหา และการทำทุกอย่างเพื่อเพิ่มประสิทธิผลการจัดการเรียนการสอนของนักเรียนและครู

1.3.3.2 บทบาทของหน่วยงานจากส่วนกลางหรือของหน่วยงานที่กำกับ ดูแลทางการศึกษา (Role of Educational Department) การบริหารแบบที่มีการควบคุมจากภายนอกหน่วยงานส่วนกลางทางการศึกษา (Educational Department) จะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและนิเทศโรงเรียนอย่างมากและเคร่งครัด แต่ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนจะมีบทบาทสำคัญต่องานของโรงเรียนเองโดยตรง หน่วยงานจากส่วนกลาง หรือจากภายนอกจะมีบทบาทในลักษณะเป็นที่ปรึกษาหรือผู้ให้การสนับสนุนเท่านั้น

1.3.3.3 บทบาทของผู้บริหาร (Role of Administrators) ในด้านบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนนั้น ปรากฏว่า ระบบการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ภารกิจและเป้าหมายของโรงเรียนจะถูกกำหนดจากส่วนกลาง ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่ดูแล ฝึกระวัง และจัดการให้โรงเรียนดำเนินการไปตามเป้าหมาย จึงมักจะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่นอกเหนือไปจากคำสั่งนอกจากนั้นในบางโรงเรียนยังอาจจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะภายในขึ้นเพื่อช่วยควบคุมบุคลากรและทรัพยากรให้เป็นไปตามระเบียบและคำสั่งอีกด้วย ส่วนบทบาทของผู้บริหารในแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ผู้บริหารจะเป็นผู้นำการพัฒนาไปสู่เป้าหมาย เป็นผู้กระตุ้นและชักนำสมาชิก และพัฒนาทรัพยากรเป็นผู้พัฒนาเป้าหมายใหม่ๆ ของโรงเรียน โดยมีความร่วมมือและเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่างๆ และแสวงหาทรัพยากรเพื่อพัฒนาโรงเรียน

1.3.3.4 บทบาทของครู (Role of Teachers) ในการบริหารแบบที่เน้นการควบคุมจากภายนอก บทบาทของครูคือลูกจ้าง คือผู้ทำตามคำสั่ง คือผู้ที่มีหน้าที่รับคำสั่งและปฏิบัติครูมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับ จะไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่สำหรับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานบทบาทสำคัญของครู คือ การเป็นผู้ร่วมงาน ผู้ร่วมตัดสินใจ เป็นนักพัฒนาเป็นนักปฏิบัติ ครูจะมีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การสอนมีประสิทธิภาพและร่วมพัฒนาโรงเรียนอย่างกระตือรือร้น

1.3.3.5 บทบาทของผู้ปกครอง (Role of Parents) ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า บทบาทของผู้ปกครองจะเป็นผู้รับบริการรับบริการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ผู้ปกครองจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ หรืออย่างจริงจังในการแสดงออกถึงความต้องการหรือความคาดหวัง และไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนได้เลย แต่ในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ผู้ปกครองจะได้รับบริการเชิงคุณภาพมากขึ้น เด็กในปกครองของตนจะได้รับการศึกษาตามความต้องการ บทบาทของผู้ปกครองจะเป็นในแบบผู้มีส่วนร่วมและผู้สนับสนุน ผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาช่วยให้ข้อมูล ข่าวสาร สนับสนุนด้านทรัพยากร ช่วยเหลือและป้องกันในกรณีที่โรงเรียนเกิดปัญหา

เมื่อพิจารณาในแบบแผนด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ในเรื่องนี้ปรากฏว่า (Cheng, 1991 อ้างถึงใน Cheng, 1996) ได้แบ่งบรรยากาศสิ่งแวดล้อมขององค์กรออกเป็น 4 แบบ คือ แบบผูกพัน (Commitment Style) แบบไร้หัวหน้า (Headless Style) แบบปล่อยปละละเลย (Dis – Engagement Style) และแบบควบคุมเข้มงวด (Control Style)

ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ความสัมพันธ์ของคนในโรงเรียนจะเป็นแบบการร่วมมือ (Cooperative) และบรรยากาศจะเป็นบรรยากาศแบบเปิด (Open Climate) มีการทำงานเป็นทีม ความสัมพันธ์ของคนในองค์กรเป็นแบบผูกพันกัน (Commitment Style) ในทางตรงกันข้าม การบริหารในแบบที่มีการควบคุมมาจากภายนอกจะเน้นการบังคับบัญชาการใช้คำสั่ง ความสนใจของคนในแต่ละระดับจะแตกต่างกัน ความสัมพันธ์ของคนในองค์กรมีลักษณะแบบปิด (Closed Climate) บรรยากาศขององค์กรจะไม่ค่อยดี ยิ่งถ้าหัวหน้าไม่สนใจในงาน บรรยากาศก็จะเข้าสู่สภาพที่เป็นแบบไร้หัวหน้า (Headless Style) ถ้าหากครูส่วนใหญ่ไม่สนใจในงานและหัวหน้าไม่เข้ามามีบทบาทชักนำ หรือมีส่วนช่วยก็จะกลายเป็นบรรยากาศแบบปล่อยปละละเลย (Dis – Engagement Style) แต่ถ้าหัวหน้าควบคุมอย่างเข้มงวด บรรยากาศจะเป็นแบบเข้มงวด (Control Style) ซึ่งบรรยากาศทั้ง 3 แบบนี้ไม่เป็นผลดีต่อการบริหารและการจัดการเรียนการสอน และมีผลเสียต่อประสิทธิผลของโรงเรียนด้วย

ในด้านคุณภาพเฉพาะตัวผู้บริหาร (Quality of Administrators) นั้น เนื่องจากการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะเน้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติผิด ผู้บริหารจึงต้องมีประสบการณ์ และมักจะเน้นการปฏิบัติงานตามกฎตามระเบียบโดยเคร่งครัด หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ผู้บริหารเหล่านี้ก็ไม่ต้องเรียนรู้หรือฝึกอบรมเพิ่มเติม แต่ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ต้องการผู้บริหารที่มีคุณภาพสูงผู้บริหารจะต้องมีความรู้และเทคนิคการบริหารที่ทันสมัยแล้วต้องมีความสามารถในการเรียนรู้และมีความสามารถในการปรับตัว เพื่อรองรับความก้าวหน้าและแก้ปัญหาจากการที่โรงเรียนถูกปรับปรุงขึ้นด้วย ซึ่งจะทำให้โรงเรียนมีความเจริญก้าวหน้าอยู่เสมอได้

ทั้งนี้ในเรื่องเครื่องชี้วัดหรือตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของโรงเรียน (Indicators of Effectiveness) ปรากฏว่าในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของโรงเรียนจะเน้นที่สัมฤทธิ์ผลทางวิชาการเป็นหลักสำคัญ โรงเรียนมักจะไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการและการพัฒนาของตัวเด็ก หรือสัมฤทธิ์ผลในด้านอื่นๆ แต่ในโรงเรียนที่บริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประสิทธิผลของโรงเรียนจะมีได้หลายระดับ การวัดประสิทธิผลของโรงเรียนจะเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโรงเรียนเองด้วย การวัดประสิทธิผลจึงต้องมีและต้องจัดทำกันในหลายระดับ (Multi - Levels) ทั้งในระดับโรงเรียน ระดับกลุ่มบุคคล และรายตัวบุคคล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้ตัวบ่งชี้หลายตัว และต้องใช้อย่างเป็นระบบ จะมีได้ทั้งตัวบ่งชี้สำหรับตัวป้อน (Input) สำหรับกระบวนการ (Process) และสำหรับผลผลิต (Output) สำหรับการวัดและประเมินทั้งด้านวิชาการ และด้านพัฒนาการของนักเรียน

1.4 รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการปฏิบัติจริงนั้น เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน วิชาการ งบประมาณ และบุคลากร ซึ่งคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนจากเขตการศึกษา ผู้แทนจากสหภาพครู และผู้แทนนักเรียน

อุทัย บุญประเสริฐ (2545 : 65 – 72) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ตลอดจนภายในประเทศไทยได้พบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น มีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ซึ่งได้แก่

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารของโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control)
2. รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control)
3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Community Control)
4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Professional & Community

Control)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 4 รูปแบบ มีรายละเอียดดังนี้

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารของโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control)

แนวคิดในการกระจายอำนาจด้านการบริหารทั่วไป ด้านการเงิน ด้านบุคลากรและด้านวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้นในระยะแรกๆ คณะกรรมการโรงเรียนที่ดั่งขึ้นมักจะมีบทบาทอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก ถึงแม้ว่าคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนผู้แทนคณะครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน เจ้าหน้าที่จากเขตการศึกษา และในบางแห่งในระดับมัธยมศึกษาจะมีผู้แทนนักเรียนเป็นคณะกรรมการด้วยก็ตาม ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธาน และเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ มาจากกลุ่มบุคคลแต่ละประเภท ในการกำหนดนโยบายในการวางแผน ในการหาแนวทางแก้ปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครูผู้ปกครอง นักเรียนหรือผู้แทนชุมชนอยู่เสมอ แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

ตัวอย่างการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ควบคุมโดยผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนในประเทศสิงคโปร์ โรงเรียนในเขต Edmonton เมือง Alberta ประเทศ Canada ซึ่งประกาศใช้เป็นทางการทั่วทั้งเขตในปี ค.ศ. 1980 มีการประกาศตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนในทุกโรงเรียนให้ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนได้มากขึ้น แต่อำนาจตัดสินใจยังอยู่ที่ตัวผู้บริหารโรงเรียน

อีกตัวอย่างหนึ่งของ SBM ที่ผู้บริหารเป็นหลักในการควบคุมและตัดสินใจ คือ การจัดการศึกษาในรัฐ Texas สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎหมายประกาศใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในปี ค.ศ. 1990 โดยในระยะแรกมักจะมีรูปแบบการบริหารแบบควบคุมโดยผู้บริหาร แต่ต่อมาก็ค่อยๆ เปลี่ยนไปใช้รูปแบบที่ควบคุมโดยครู (Professional Control)

2. รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control)

การบริหารตามแนวนี้ผู้แทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในการบริหารโรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

ในการบริหารแบบนี้ มีอยู่ในเขต Columbus รัฐ Ohio ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกาศใช้รูปแบบนี้เมื่อปี ค.ศ.1989 โดยก่อนหน้านั้นได้มีโครงการนำร่อง คือ มีการตั้งสภา ABC (Association Building Council) ขึ้นในแต่ละเขตการศึกษา สภา ABC. ประกอบด้วยผู้แทนสหภาพครู 1 คน ผู้แทนครู 2 คน ซึ่งเลือกโดยกลุ่มผู้บริหารโรงเรียน และผู้แทนครูอีก 2 คน ซึ่งเลือกโดยคณะครู รวมมีสมาชิกสภา ABC. จำนวน 5 คน

ตัวอย่างของรูปแบบที่ควบคุมโดยครูที่เห็นชัดอีก 2 แห่ง คือใน Miami และ Los Angeles โดยในแต่ละโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง และสมาชิก 1 คน จากสภา ABC การตัดสินใจใช้เสียงข้างมาก คือ 2 ใน 3 ขึ้นไป ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจคัดค้าน (Veto) ได้

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Community Control)

วัตถุประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือ หลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการ และค่านิยมของผู้ปกครอง และชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนผู้แทนของผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

ตัวอย่างของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งได้มีกฎหมายปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 โดยการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียนและชุมชนมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนเรียกว่าคณะกรรมการสภาบริหารโรงเรียน(Board of Trustees) ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง 5 คน (มาจากการเลือกตั้ง) ผู้แทนครู 1 คน(จากการเลือกตั้ง) ผู้บริหารโรงเรียน และนักเรียน 1 คน (เฉพาะนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) คณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการเงิน การให้จ้างและเลิกจ้างผู้บริหารและครู และการบริหารทุกอย่างในโรงเรียน คณะกรรมการจะต้องมีนโยบายการบริหารที่ชัดเจน ระบุไว้ในธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เพื่อความชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้

ใน Chicago ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษา (Chicago Reform Act) ในปี ค.ศ. 1988 ได้มอบอำนาจในการบริหารให้แก่คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งมีอำนาจในการจ้าง การประเมิน หรือเลิกจ้างผู้บริหารโรงเรียนได้ คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยสมาชิก 11 – 12 คน เป็นผู้ปกครอง 6 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน ผู้แทนครู 2 คนผู้บริหารโรงเรียนและนักเรียน (เฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย)ผู้แทนผู้ปกครองและชุมชนมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 2 ปี ผู้แทนครูได้รับการแต่งตั้งจากเขตการศึกษา โดยผ่านการลงมติจากคณะครู ผู้บริหารมีสิทธิในการออกเสียในทุกเรื่อง ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินและสัญญาจ้างผู้บริหารเอง

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Professional & Community Control)

แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครอง ต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับความรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่เดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วยสัดส่วนของผู้แทนครูและผู้แทนจากผู้ปกครอง/ชุมชน จะมีเท่าๆ กันในคณะกรรมการโรงเรียน

ในเมือง Salt Lake City รัฐ Utah ประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจบริหารงบประมาณ ประเมินบุคลากร จัดหลักสูตรและกิจกรรมต่างๆ ในประเทศ Spain ซึ่งประกาศการปฏิรูปการศึกษาในปี ค.ศ. 1985 ตามกฎหมายการศึกษา (Education Law of 1985) คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน (เป็นประธาน) ผู้แทนของครูหรือหัวหน้าวิชาการ (มากกว่า 1 ใน 3) ผู้แทนชุมชนและผู้ปกครองนักเรียน (มากกว่า 1 ใน 3) ผู้แทนจากเมือง 1 คน และเลขานุการ 1 คน (เลือกจากโรงเรียน – ไม่มีสิทธิออกเสียง) คณะกรรมการจะเลือกผู้บริหารโรงเรียนจากคณะครูในโรงเรียนที่มีสัญญาการทำงาน วาระละ 3 ปี เมื่อพ้น 3 ปีแล้วหากไม่ได้รับเลือกอีกผู้บริหารผู้นั้นต้องออกไปทำหน้าที่ครูตามปกติ คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการรับนักเรียน การจัดหลักสูตร การบริหารงบประมาณ การจัดกิจกรรมพิเศษการจัดเครื่องอำนวยความสะดวก นิเทศการบริหารและการจัดการเรียนการสอน

กล่าวโดยสรุปการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542 : บทคัดย่อ) เป็นการจัดการศึกษาโดยมุ่งการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยแต่ละโรงเรียนมีคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาในโรงเรียนให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน โดยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลักการสำคัญ คือ การกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

1.5 มาตรฐานโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 33) ได้ดำเนินการประชุมสัมมนาโรงเรียนต้นแบบและเครือข่ายซึ่งดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management) ตามโครงการวิจัยและพัฒนา รูปแบบการบริหารที่ส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้ จัดทำมาตรฐานสำหรับโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ภายใต้แนวคิดที่ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องมีความแตกต่างจากการบริหารแบบอื่น จึงกำหนดองค์ประกอบ และ มาตรฐานเป็นกรอบในการวัดความเป็นรูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไว้เป็น 3 ด้าน 13 มาตรฐาน ดังนี้

ด้านที่ 1 การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง มี 4 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนมีอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ในการจัดทำหลักสูตร จัดการเรียนการสอน การประเมินผลการเรียนรู้ การใช้แหล่งเรียนรู้สื่อและเทคโนโลยี การเทียบโอนผลการเรียน ได้ด้วยตนเอง

มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนมีอิสระและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคลของโรงเรียน เกี่ยวกับการวางแผน การสรรหาและคัดเลือก การใช้การพัฒนา การประเมิน การให้ผลประโยชน์ตอบแทน การดำเนินการทางวินัยและการให้พ้นจากงาน

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน งบประมาณ ทรัพย์สิน และรายได้ต่างๆ ด้วยตนเอง

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนมีอิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปเกี่ยวกับงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ งานอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น

ด้านที่ 2 การบริหารแบบมีส่วนร่วม มี 4 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนบริหารด้วยองค์คณะบุคคล

มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนมีระบบและบริหารจัดการแบบเครือข่ายทั้งบุคคล องค์กร และเทคโนโลยี ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนตอบสนองต่อผู้ปกครอง และชุมชนในด้านการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การดูแลช่วยเหลือนักเรียน และการให้การศึกษอบรมแก่ผู้ปกครอง และชุมชน

ด้านที่ 3 การบริหารแบบจัดการโรงเรียนที่ดี มี 5 มาตรฐาน

มาตรฐานที่ 1 ผู้บริหารมีการบริหารโดยถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด และยึดความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

มาตรฐานที่ 2 ผู้บริหารมีการบริหารอย่างมีคุณธรรม และจริยธรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพ และเป็นที่ยอมรับของผู้เรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน

มาตรฐานที่ 3 ผู้บริหารมีระบบบริหารที่พร้อมรับการตรวจสอบ

มาตรฐานที่ 4 ผู้บริหารมีหลักการบริหารคุณภาพการศึกษา โดยมีการประกันคุณภาพภายในและภายนอกที่เป็นระบบครบวงจรและเป็นวัฒนธรรมองค์กร

มาตรฐานที่ 5 ผู้บริหารจัดให้มีและใช้ระบบสารสนเทศในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน 13 มาตรฐาน เป็นกรอบที่จะบอกความแตกต่างของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโรงเรียนแบบอื่น

กล่าวโดยสรุปคือ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารและการจัดการเรียนการสอน และที่สำคัญเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

2. มาตรฐานการบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐานด้วยการกระจายอำนาจและบริหารจัดการตนเอง

การกระจายอำนาจและบริหารจัดการตนเองเป็นยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารจัดการสถานศึกษามีความหมายสำคัญยิ่ง แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดของมาตรฐานโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การกระจายอำนาจและบริหารจัดการตนเองนั้นผู้วิจัยขอล่าวถึงความหมายและแนวคิดของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักการศึกษาต่างก็ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้หลายทัศนะด้วยกัน เช่น ชีระ ฤกษ์เจริญ (2545 : 46) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ปฏิบัติงานให้บุคลากรไปปฏิบัติในทุกระดับชั้นขององค์การ

ปทุมมาศ ว่องอรุณชัย (2546 : 32) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ความหมาย คือ

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ปฏิบัติงานให้บุคลากรไปปฏิบัติในทุกระดับชั้นของหน่วยงาน

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษาในปัจจุบันมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางค่อนข้างมาก ซึ่งมีลักษณะสวนกระแสกับการพัฒนาประเทศ อันจะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และประเทศชาติได้ไม่เท่ากัน นานาประเทศ ดังนั้น จึงสมควรให้มีการเสนอรูปแบบการบริหารการศึกษาที่มีความเหมาะสมนั้น คือ การบริหารแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539 : 1 อ้างถึงใน ทิพวัลย์ แสงอรุณ, 2552 : 32

ความหมายของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

มีนักการศึกษาได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้หลายท่าน ดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 : 43 อ้างถึงใน ทิพวัลย์ แสงอรุณ, 2552 : 35) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจ (Transfer) อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่างหรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการ

ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคลคณะบุคคล หรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์กรมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลาง ไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรส่วนท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา

การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง

ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management : SBM) เป็นการบริหารและจัดการศึกษาที่เน้นหน่วยปฏิบัติ โดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือองค์กรหลักในการจัดการศึกษามีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียนให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ อิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการงบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งต้องตั้งอยู่บนหลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ซึ่ง การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง มี 4 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านที่ 1 สถานศึกษามีอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการ

2.1.1 ความหมายของการบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการ เป็นงานที่สำคัญสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากการบริหารงานวิชาการ เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายหลักของสถานศึกษา และเป็นเครื่องชี้ความสำเร็จและความสามารถของผู้บริหาร

การบริหารงานวิชาการ ถ้ามองในด้านกระบวนการดำเนินงานแล้ว หมายถึง กระบวนการบริหารกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการเรียนการสอนให้ดีขึ้น ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอน ตลอดจนการประเมินผลการสอน เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรและจุดมุ่งหมายของการศึกษา เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียน

หากมองการบริการงานวิชาการในด้านงานของสถานศึกษา งานบริหารวิชาการได้แก่งานการควบคุมดูแลหลักสูตรการสอน อุปกรณ์การสอน การจัดแบบเรียน คู่มือครู การจัดชั้นเรียน การจัดครูเข้าสอน การปรับปรุงการเรียนการสอน การฝึกอบรมครู การนิเทศการศึกษาการเผยแพร่งานวิชาการ การวัดผลการศึกษา การศึกษาวิจัย การประเมินมาตรฐานสถานศึกษาเพื่อปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของสถานศึกษา เป็นต้น

สรุปได้ความว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารสถานศึกษา โดยมีการจัดกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียน

2.1.2 หลักและกระบวนการบริหารงานวิชาการ

หลักและกระบวนการบริหารงานวิชาการที่มีประสิทธิภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 36) เป็นดังนี้ จัดทำแผนงานวิชาการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายหลักการบริหารงานวิชาการมุ่งความร่วมมือกันทำงาน การมีเอกภาพในจุดมุ่งหมาย จะทำให้การดำเนินการสอดคล้องสัมพันธ์และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้ผู้ปฏิบัติส่งเสริมผู้ร่วมงานให้ปรับปรุงตนเองด้านวิชาการ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และการพัฒนางานเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับงานวิชาการ การมีวินัยของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการจะสามารถทำให้งานดำเนินไปได้ด้วยดีใช้เทคนิคการส่งเสริมคนอื่นมากกว่าการสอนคนอื่นบุคลากรทุกคนต้องการขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน มีคณะกรรมการที่ปรึกษางานวิชาการให้ครูต้องมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของการสอนทุกวิชาที่รับผิดชอบ การประสานงานความสามัคคี ความมีมนุษยสัมพันธ์และความร่วมมือย่อมนำมาซึ่งความสำเร็จของหน่วยงานการติดตามและประเมินผล เป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนางานวิชาการการบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ดังนั้น การบริหารงานวิชาการจำเป็นต้องใช้ศาสตร์ ศิลป์ ทักษะ และเทคนิคในการบริหารงาน

2.1.3 ขอบข่ายของงานและการกิจการบริหารงานวิชาการ

ธีระ รุญเจริญ (2546 : 69-84) ได้เสนอว่า ขอบข่ายภาระกิจการบริหารวิชาการควรประกอบด้วย การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนการสอนการวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา การพัฒนาและการใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การนิเทศการศึกษา และการแนะแนวการศึกษา

บทบัญญัติในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2546 ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักการของ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้กำหนดแนวทางในการกระจายอำนาจทางวิชาการไว้หลายมาตรา เช่น

มาตรา 26 ให้สถานศึกษาประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษาให้สถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อและให้นำผลการประเมินผู้เรียนตามวรรคหนึ่งมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

มาตรา 27 ให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ

ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่จัดทำสาระหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ในวรรคหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

งานวิชาการเป็นงานหลักหรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มุ่งกระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งใน การบริหารและการจัดการ สามารถ พัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพและมี ประสิทธิภาพ โดยมีขอบข่าย/ภารกิจงาน 17 อย่างด้วยกันคือ

1. การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น

2. การวางแผนงานด้านวิชาการ
3. การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา
4. การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา
5. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
6. การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน
7. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา
8. การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
9. การนิเทศการศึกษา
10. การแนะแนว

11. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐาน
การศึกษา

12. การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

13. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและ
องค์กรอื่น

14. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครั
องค์กร หน่วยงานสถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

16. การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของ
สถานศึกษา

17. การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา

18. การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

สถานศึกษามีอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการมี
ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ ดังนี้

1. สถานที่มีการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาที่ทันสมัย สอดคล้องกับ
ความต้องการของ ผู้เรียนชุมชน และสังคม

2. สถานศึกษามีการบริหารหลักสูตรอย่างเป็นระบบ ครบวงจร
และต่อเนื่อง

3. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลาย ยืดหยุ่น
เหมาะสมกับธรรมชาติและความต้องการของผู้เรียน

4. สถานศึกษามีระบบอำนวยการ กำกับ ติดตาม และนิเทศงาน
วิชาการเพื่อการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

5. สถานศึกษามีการจัดหาและให้สื่อและเทคโนโลยีในการเรียนการ
สอนอย่างมีประสิทธิภาพ

6. สถานศึกษามีฐานข้อมูลและใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอก
สถานศึกษาเพื่อการเรียนการสอน

7. สถานศึกษามีวิธีการประเมินผลการเรียนรู้ที่หลากหลาย
สอดคล้องและเหมาะสมกับสาระการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน

สรุปได้ว่า สถานศึกษามีอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้าน
วิชาการ หมายถึง การบริหารจัดการด้านวิชาการในการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนา
คุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจน การกำหนดยุทธศาสตร์โดยการวิเคราะห์ SWOT อย่างเป็น
ระบบและชัดเจน การมีส่วนร่วมแผนระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนอย่าง
มีประสิทธิภาพ การพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการสนับสนุน
การทำวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่เป็นระบบ มีการส่งเสริมการจัดทำแผน ส่งเสริมการ

จัดการเรียนการสอนโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำหนด แผนพัฒนาคุณภาพ ในสถานศึกษา ของผู้บริหาร ครู และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา ระบบอำนวยการ การกำกับ ติดตามและนิเทศด้านวิชาการที่ส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอนได้รับการสนับสนุน ครอบคลุมครบทุกด้าน มีปัญหาการจัดทำฐานข้อมูลที่น่ามาใช้เป็น แหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและ ภายนอกสถานศึกษาเพื่อการเรียนการสอน การสนับสนุน การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ทางการศึกษาและการพัฒนาแหล่งเรียนรู้เพียงพอ ได้รับความร่วมมือในการจัดทำแหล่งเรียนรู้ ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียนที่สามารถนำมาใช้จัดการเรียนการสอนได้ครบทุกระดับ รูปแบบ การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษามีความหลากหลายส่งผลกระทบต่อพัฒนาการการเรียนรู้ ของผู้เรียน มีการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาที่ทันสมัย สอดคล้องกับความต้องการของ ผู้เรียน ชุมชน และสังคม มีการจัดการศึกษาแบบยืดหยุ่นให้มีความเหมาะสมกับธรรมชาติและ ความต้องการของผู้เรียน วิธีการประเมินผลการเรียนรู้ที่หลากหลายทำให้ประเมินผลการเรียนรู้ได้ สอดคล้องกับมาตรฐานการเรียนรู้ และมีการนิเทศการศึกษา ส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการ แก่ชุมชน หน่วยงานและสถาบันการศึกษาอื่น

2.2 ด้านที่ 2 สถานศึกษามีอิสระและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงาน บุคคล

2.2.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริม ให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการ บริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตาม หลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของการบริหารบุคลากร คือ

1. เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลถูกต้อง รวดเร็ว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
2. เพื่อส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและมีจิตสำนึกใน การปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
3. เพื่อส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มตาม ศักยภาพโดยยึดมั่นในระเบียบวินัย จรรยาบรรณ อย่างมีมาตรฐานแห่งวิชาชีพ
4. เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานได้ตาม มาตรฐานวิชาชีพได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่ง จะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

“คน” เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการบริหาร เพราะคนเป็นผู้ที่ใช้ปัจจัยในการบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุ สิ่งของและวิธีปฏิบัติงาน ดังนั้น หากองค์การหรือหน่วยงานใดสามารถหาคนดี มีความรู้ ความสามารถเข้าปฏิบัติงานและสามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้อยู่ปฏิบัติในองค์การ หรือหน่วยงานให้นานที่สุดที่จะนานได้ก็เป็นที่น่าพอใจได้ว่าการบริหารงานในองค์การหรือหน่วยงานนั้น จะต้องเจริญก้าวหน้าสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด การที่องค์การหรือหน่วยงานใดสามารถหาคนดีมีความรู้ ความสามารถเข้าปฏิบัติงานและดึงดูดให้คนดีมีความรู้ ความสามารถอยู่ปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยงานให้นานที่สุด องค์การหรือหน่วยงานนั้นจำเป็นจะต้องมี “การบริหารบุคคล” ที่ดีที่สุดนักการศึกษาได้ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

วิชาญ สิทธิศักดิ์ (2547 : 28) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้คนใช้คนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสมมีหน้าที่ทางด้าน การรับสมัครการคัดเลือกการฝึกอบรมการพัฒนาตัวบุคคล การรักษาระเบียบวินัย การให้สวัสดิการ และการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (2537 : 3 อ้างถึงใน วิชาญ สิทธิศักดิ์, 2547 : 28) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึงการจัดการเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลากรให้เป็นระบบ การปฐมนิเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติตนตามระเบียบการปฏิบัติงานในโรงเรียนกำหนดบทบาทหน้าที่ ของบุคลากรแต่ละคนให้ชัดเจนการมอบหมายงานตามความรู้ความสามารถของบุคลากร การควบคุมกำกับติดตาม นิเทศบุคลากรให้ปฏิบัติงานเต็มความสามารถและเป็นไปตามจุดประสงค์ของโรงเรียน การส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร การดูแลและการดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการของบุคลากร การประเมินให้เป็นระยะๆ ตามลักษณะงาน การดำเนินการเกี่ยวกับการเข้ารับราชการและออกจากราชการของบุคลากรในสถานศึกษา

วิชาญ สิทธิศักดิ์ (2547 : 27) ได้อธิบายถึงคำว่า การบริหารงานบุคคลดังนี้ เป็นคำแปลที่มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Personnel Administration หรือ Personnel Management หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์การหรือหน่วยงาน นับตั้งแต่การสรรหาบุคลากรมาปฏิบัติงาน การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาการประเมินผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงการพ้นจากงาน

ปัญญา แก้วกีฎ (2546 : 20) อ้างถึงใน ประยูร แจ่มจรัส, 2548 : 22) สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาในสถานศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษานั้นคณะกรรมการจะมีอำนาจการบริหารงานบุคคล โดยกำกับดูแลให้ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา บริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบาย และแนวทางที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนด ทั้งนี้ขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลในหลายเรื่อง เช่นการจัดสรรบุคลากร การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือ

การให้ความดีความชอบ หรือการดำเนินการทางวินัยจะแล้วเสร็จในระดับสถานศึกษา หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นส่วนใหญ่

กระทรวงศึกษาธิการ (2543 : 51) ให้แนวคิดว่าการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาเป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัวอิสระ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถมีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

จากการศึกษาของนักวิชาการพอสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคลากร หมายถึง กระบวนการหรือการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับบุคคลในองค์กรโดยเริ่มต้นตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้งการมอบหมายงาน กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบการปฏิบัติงาน การส่งเสริมขวัญและกำลังใจ การพัฒนาตนเองเพื่อความก้าวหน้าการสวัสดิการงานวินัยและจรรยาบรรณ จนถึงการออกจากราชการ

วิชาญ สิทธิศักดิ์ (2547: 29) กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายภารกิจของการบริหารงานบุคคล ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1. การพัฒนาและจัดทำโครงสร้างองค์การ การจัดทำลำดับบังคับบัญชาและตำแหน่งในโรงเรียนให้เหมาะสม เพื่อปฏิบัติหน้าที่บริหารงานบุคลากรรวมทั้งการวางนโยบายและการออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโรงเรียน
2. มีการจำแนกตำแหน่งที่ยึดหยุ่นตามลำดับบังคับบัญชา และเป็นระบบมีการกำหนดแผนอัตรากำลัง
3. มีการจัดทำแผนบรรจุแต่งตั้ง การแสวงหาคนเข้าทำงาน มีการกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ซึ่งควรมอบให้แก่ผู้ปฏิบัติที่มารับตำแหน่ง
4. มีการกำหนดระบบการคัดเลือก การคัดเลือกและการสอบคัดเลือกที่ชัดเจนน่าเชื่อถือและจูงใจผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงให้ผู้ที่ จะได้รับการแต่งตั้งและบรรจุตำแหน่งที่เขา มีความเหมาะสมมากที่สุด
5. การบรรจุแต่งตั้ง การปฐมนิเทศครูใหม่หรือรับย้ายมาใหม่และการทดลองปฏิบัติงานของครูการวางโครงการของงานต่างๆ ให้บุคคลปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้ มีโปรแกรมการฝึกอบรมในระหว่างประจำการอย่างกว้างขวางโดยมุ่งพัฒนาทักษะของบุคลากรยกระดับขวัญและกำลังใจรวมไปถึงการเตรียมบุคลากรเพื่อตำแหน่งที่สูงขึ้น
6. การทำและรวบรวมทะเบียนประวัติตลอดจนผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ มีแผนการประเมินประสิทธิภาพของบุคลากรที่เหมาะสม เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและสามารถจำแนกศักยภาพของบุคลากรได้

7. การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งหรือ การให้สิ่งตอบแทนความดีความชอบอย่างอื่น มีแผนการเลื่อนตำแหน่งโดยยึดหลักคุณธรรมซึ่ง เป็นการวางระบบความก้าวหน้าในอาชีพ โดยมุ่งหวังให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม ที่สุดได้รับการบรรจุ และจากผลงานที่มีคุณภาพของเขาจะต้องได้รับการพิจารณาเข้าสู่ตำแหน่ง สูงจนกระทั่งถึงตำแหน่งสูงสุดที่เขาพึงได้รับ

8. การดำเนินงานเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การจัด สวัสดิการ

9. การรักษาวินัยและวินัยของบุคลากรการให้พ้นจากงาน การให้ บำเพ็ญหรือสิ่งตอบแทนอย่างอื่นเมื่อต้องพ้นจากงานตามวาระ

ธีระ รุญเจริญ (2546 : 38) ได้เสนอว่า ขอบข่ายการบริหารงาน บุคคล คือการวางแผนอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาเกลี่ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาและ บรรจุแต่งตั้ง เช่นการสรรหา และบรรจุแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการเตรียม ความพร้อมและการพัฒนาอย่างเข้ม การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังเขตพื้นที่การศึกษา การเปลี่ยนแปลง สถานภาพวิชาชีพ เงินเดือนและค่าตอบแทนการเลื่อนขั้นเงินเดือน การพัฒนาข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา การลาศึกษาต่อ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การส่งเสริมและ ยกย่องเชิดชูเกียรติ มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การส่งเสริมวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิด วินัยไม่ร้ายแรงการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิด วินัยร้ายแรงการสั่งพักราชการ การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การออกจากราชการ การขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบ อาชีพงานทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายกเว้น คุณสมบัติงาน เครื่องราชอิสริยาภรณ์

2.2.2 แนวทางการพัฒนาบุคคล

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 51) ได้กำหนดขอบข่ายภารกิจในการ บริหารงานบุคคลในสถานศึกษาไว้ ประกอบด้วย

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
2. การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
4. วินัยและการรักษาวินัย
5. การออกจากราชการ

โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาบุคลากรมีแนวทางหลักในการดำเนินการ

3 แนวทางคือ

1. การให้การศึกษา/เรียนรู้ (Education / Learning) เป็นการเตรียมการสำหรับชีวิต การให้การศึกษาเกี่ยวข้องกับ การปลูกฝังคุณค่า และทัศนคติการเดิมความรู้ การใช้วิจารณ์ญาณ ความเข้าใจและปัญญา การให้การศึกษา มักทำผ่านการศึกษาในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา และสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่างๆ

2. การฝึกอบรม (Training) เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อเพิ่มผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในตำแหน่งหนึ่งๆ ในแ่งมุมขององค์การแล้ว การฝึกอบรมมักเป็นกิจกรรมที่มุ่งสู่บุคลากรในระดับปฏิบัติ หรือหัวหน้างาน

3. การพัฒนาบุคคล (Personnel Development) เป็นกระบวนการของการเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงจากวุฒิภาวะขั้นหนึ่งไปสู่วุฒิภาวะอีกขั้นหนึ่ง อาทิจากผลการปฏิบัติงานระดับทั่วไปสู่ผลการปฏิบัติงานระดับดี และพัฒนาสู่ระดับดีเยี่ยม การพัฒนามุ่งขยายโลกทัศน์ของผู้ปฏิบัติงาน

การบริหารงานงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษา สามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของ สถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อีสรระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคง และก้าวหน้าในวิชาชีพซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ ดังนั้นด้านการบริหารงานบุคคล มีภาระหน้าที่ 20 อย่างด้วยกันคือ

1. การวางแผนอัตรากำลัง
2. การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
4. การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
5. การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
6. การลาทุกประเภท
7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
8. การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
9. การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
10. การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
11. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
12. การออกจากราชการ

13. การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ
 14. การจัดทำ บัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
 15. การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 16. การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
 17. การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
 18. การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 19. การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต
 20. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- สถานศึกษามีอิสระและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคลมีตัวบ่งชี้ความสำเร็จ ดังนี้
1. สถานศึกษาสามารถเสนอขออัตรากำลังและมาตรฐานตำแหน่งของครูและบุคลากรที่ ตรงกับความต้องการได้
 2. สถานศึกษามีส่วนร่วมในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรตามความต้องการ
 3. สถานศึกษามีการพัฒนาครูและบุคลากรให้เป็นผู้มืออาชีพในการปฏิบัติการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
 4. สถานศึกษามีการพิจารณาให้ประโยชน์ตอบแทนและดำเนินการทางวินัยแก่ครูและบุคลากรอย่างเป็นธรรม
 5. สถานศึกษามีการระดมและสร้างเครือข่ายทรัพยากรบุคคลและองค์กรในชุมชนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการ
- สรุปได้ว่า สถานศึกษามีอิสระและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล หมายถึง การตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล ในการวางแผนอัตรากำลังและตำแหน่ง ได้รับการสนับสนุนอัตรากำลังและตำแหน่ง สอดคล้องกับความต้องการ มีการจัดทำข้อกำหนดวินัย การรักษาวินัยและบทลงโทษของสถานศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาความก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากร มีการพัฒนาคุณธรรมของบุคคล เพื่อใช้ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้สัมพันธ์กับคุณภาพผู้เรียน มีการบริหารและติดตามการทำงานของบุคลากรอย่างเป็นระบบ ผู้บริหารและบุคลากรมีส่วนร่วมในการอบรมร่วมกับหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ มีการระดมและสร้างเครือข่ายทรัพยากรบุคคลและองค์กรในชุมชนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร อย่างชัดเจน มีการพิจารณาให้ประโยชน์

ตอบแทนและดำเนินการทางวินัยแก่ครูและบุคลากรอย่างเป็นธรรม ส่งเสริมการสร้างขวัญกำลังใจ เช่นการให้รางวัล การประกาศเกียรติคุณ

2.3 ด้านที่ 3 สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน

2.3.1 ความหมายของการบริหารงานงบประมาณ

หวน พันธุพันธ์ (2550) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและแผนงานหรืองานที่ฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติงบประมาณมาใช้จ่ายจากรัฐสภา เพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบ การใช้จ่ายเงิน รวมตลอดถึงการรายงานผลต่างๆ ที่ใช้เพื่องานนั้นๆ

มณีวรรณ พงษ์ษา (2551) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงาน/โครงการ/ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ เพื่อป้องกันการรั่วไหลโดยการควบคุมการเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบตามระเบียบที่หน่วยงานกำหนด ซึ่งมีรายละเอียดตามขั้นตอนดังนี้

1. การทำแผนปฏิบัติการ
2. ดำเนินการใช้งบประมาณตามแผนปฏิบัติการโดยการขออนุมัติเงินตามระเบียบของหน่วยงาน
3. การตรวจสอบ เมื่อมีการเบิกจ่ายเงินแล้ว
4. การรายงาน เป็นวิธีหนึ่งในการตรวจสอบและประเมินผล

สรพงษ์ พรพิมล (2551) การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมงบประมาณการเบิกจ่าย การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการรายงานผลการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้ในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อนักเรียน นอกจากนี้การบริหารงบประมาณเป็นการจัดการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน

การบริหารงบประมาณ หมายถึง ภาระงานที่สถานศึกษาจัดทำเพื่อประมาณการรายรับที่ส่วนกลางจัดสรรมาให้ นำมาพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนเพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถใช้เครื่องมือในการควบคุมดูแลการดำเนินงานได้อีกด้วย ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของการบริหารงบประมาณ พอสรุปได้ดังนี้

1. งานบริหารงบประมาณและการเงินได้แก่ จัดตั้งงบประมาณหรือจัดทำแผนการจ่ายเงิน พิจารณานำเสนอเพื่อขออนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะกรรมการสถานศึกษา บริหารงบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ติดตามรายงานผล

การใช้งบประมาณการจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน ตรวจสอบภายใน เก็บรักษาเงิน การเลือกประเภทการฝากเงินการเบิกจ่ายเงินประเภทต่างๆ บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญา การลาศึกษาและเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณสถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

2. งานพัสดุครุภัณฑ์ ได้แก่ เปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการครุภัณฑ์ กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ จัดซื้อจัดจ้างตามแผนการใช้จ่ายเงิน มีอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้างเพิ่มขึ้นแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อ จัดจ้าง แต่งตั้งกรรมการควบคุมการก่อสร้าง แต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้างแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อ จัดจ้าง แต่งตั้งกรรมการควบคุมการก่อสร้าง แต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้างแต่งตั้งกรรมการตรวจรับพัสดุ สั่งจำหน่ายพัสดุครุภัณฑ์ สั่งทำลายเอกสารที่ไม่เกี่ยวกับการเงินการเบิกจ่ายพัสดุครุภัณฑ์ และอุปกรณ์การศึกษา จัดทำทะเบียนควบคุมพัสดุครุภัณฑ์

3. งานด้านอื่นๆ ได้แก่ การระดมทรัพยากรจากองค์กรและสถาบันต่างๆ ในชุมชนและสังคมเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ดำเนินการด้านกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาและรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของทางราชการ

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานงบประมาณ ดังนี้

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานงบประมาณมีความเป็นอิสระคล่องตัวโปร่งใสตรวจสอบได้
2. เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการบริหาร
3. เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้ได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

2.3.2 ขอบข่ายภารกิจของการบริหารงานงบประมาณ

การจัดทำและเสนอของงบประมาณการวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ การโอนเงินงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการ

ดำเนินงาน การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุน เพื่อการศึกษา มีการดำเนินการจัดหาทรัพยากร การจัดรายได้และผลประโยชน์กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา การบริหารการเงินดำเนินการ การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน การนำส่งเงิน การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี การบริหารบัญชี การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี การจัดทำ ทะเบียน และรายงานการบริหารพัสดุและสินทรัพย์มีการดำเนินการ คือ การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา การจัดหาพัสดุ การกำหนดแบบรูป รายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ การควบคุมดูแล บำรุงรักษา การจำหน่ายพัสดุ

การบริหารงานงบประมาณการบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้น ความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักการบริหารมุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้มีการจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน ของสถานศึกษารวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทาง การศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน ดังนั้นในการบริหารงานงบประมาณ มีภาระหน้าที่ 22 อย่างด้วยกันคือ

1. การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี
2. การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง
3. การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
4. การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
5. การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ
6. การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ
7. การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ
8. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
9. การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา
10. การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา
11. การวางแผนพัสดุ
12. การกำหนดรูปแบบรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือ สิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี
13. การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ
14. การจัดหาพัสดุ

15. การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ
16. การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน
17. การเบิกเงินจากคลัง
18. การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน
19. การนำเงินส่งคลัง
20. การจัดทำบัญชีการเงิน
21. การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
22. การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน สถานศึกษา

มีอิสระในการบริหารจัดการการเงินมีตัวบ่งชี้ความสำเร็จ ดังนี้

1. สถานศึกษามีระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและสนับสนุนการปฏิรูปการเรียนรู้
 2. สถานศึกษามีการระดมทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่างๆ และการออกกระเบียบ การใช้เงินรายได้ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
 3. สถานศึกษาสามารถบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างเหมาะสม รวดเร็วทันเวลา และเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน
 4. สถานศึกษามีระบบการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณ สิทธิพัสดุ และรายได้ที่มีประสิทธิภาพ
 5. สถานศึกษามีการรายงานการเงินต่อต้านสังกัตอย่างสม่ำเสมอ ถูกต้องและทันเวลา
- สรุปได้ว่า สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน หมายถึง การบริหารจัดการการเงิน มีการจัดทำงบประมาณอย่างเป็นระบบ การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้รับงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการ การระดมทรัพยากรและการลงทุนของสถานศึกษาจากแหล่งต่างๆ มีการออกกระเบียบการใช้เงินรายได้ มีระบบการบริหารการเงินและบัญชี มีการจัดการ การบริหารพัสดุและสินทรัพย์อย่างเป็นระบบ มีการวางแผนในการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษา มีกรอบเวลาและความคุ้มค่า ระบบการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณ สิทธิพัสดุ และรายได้ ต่างๆสถานศึกษาตรวจสอบได้ชัดเจน และมีการรายงานการเงินต่อต้านสังกัตอย่างสม่ำเสมอ ถูกต้องและทันเวลา

2.4 ด้านที่ 4 สถานศึกษามีอิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป

2.4.1 ความหมายของงานบริหารทั่วไป

ธีระ รุญเจริญ (2546 : 50) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ของงานบริหารทั่วไป สรุปได้ว่าหลักการและแนวคิดการบริหารทั่วไปได้แก่

1. ยึดหลักในสถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหาร และจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานในเชิงนโยบายให้สถานศึกษา จัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย และมาตรฐานการศึกษาของชาติ

2. มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและจัดการศึกษาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาตามหลักการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตามกฎเกณฑ์ กติกา ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

3. มุ่งพัฒนาองค์กรทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ที่เหมาะสม สามารถเชื่อมโยงติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วด้วยระบบเครือข่ายและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

4. การบริหารทั่วไปเป็นกระบวนการสำคัญ ที่ช่วยประสานส่งเสริม และสนับสนุนให้การบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการบริการการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ตลอดจนการจัดและให้บริการการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถานศึกษาอื่น

วิชาญ สิทธิศักดิ์ (2547 : 31) กล่าวถึง หน้าที่ความรับผิดชอบของการบริหารงานทั่วไปในโรงเรียนสรุปได้ดังนี้

1. งานธุรการและสารบรรณ ได้แก่ ผลิตและจัดทำเอกสาร การส่ง และการรับเอกสาร การเก็บรักษาและการยืม การทำลายเอกสาร การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศคำสั่งของสถานศึกษาการประชุมครู และหน่วยงานอื่นๆ

2. งานทะเบียน สถิติ และรายงาน ได้แก่ จัดทำทะเบียน สถิติครู และลูกจ้าง รายงานผลการเรียนของนักเรียนเป็นระยะๆ จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา รายงานข้อมูลผลการดำเนินงาน หรือกิจการต่างๆ ต่อหน่วยงานที่กำกับดูแล สาธารณะชน เก็บรักษาข้อมูลต่างๆ ของโรงเรียน

3. งานอาคารสถานที่ ได้แก่ งานวางผังบริเวณสถานศึกษา ปรับปรุงบริเวณสถานศึกษากำหนดแผนการใช้อาคารสถานที่ ควบคุมการก่อสร้างและปรับปรุงอาคารความปลอดภัยจัดทำทะเบียนประวัติการใช้ และการซ่อมแซมอาคารสถานที่ ส่งเสริมให้นักเรียนได้ทำความสะอาดห้องเรียนและบริเวณสถานศึกษาอื่นๆ

4. งานกิจการนักเรียนและบริการต่างๆ ได้แก่ การควบคุมความประพฤติและระเบียบวินัย การแนะแนวด้านการศึกษาและอาชีพ จัดกิจกรรมเสริมสร้างหลักสูตร บริการอาหารกลางวัน บริการด้านสุขภาพ นำนักเรียนไปทัศนศึกษานอกสถานที่ประสานงานกับผู้ปกครองนักเรียน จัดทุนการศึกษา จัดพาหนะรับส่งนักเรียน บริการด้านการกีฬาและแหล่งพักผ่อน เกณฑ์เด็กเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ กำหนดแผนชั้นเรียนรับนักเรียนเข้าเรียน จัดบริการนำดื่มปฐมนิเทศนักเรียนใหม่

5. งานด้านชุมชนสัมพันธ์ ได้แก่ ให้บริการด้านอาคารสถานที่ของโรงเรียนแก่ชุมชนร่วมมือและส่งเสริมกิจกรรมของชุมชน ส่งเสริมกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรมประเพณีโดยเฉพาะในท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์โรงเรียน จัดทำและให้บริหารข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนแก่ชุมชน ส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสมาคมผู้ปกครองและครู

การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการศึกษาทุกรูปแบบมุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริการงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความ โปร่งใสความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นในการบริหารทั่วไป จึงมีภาระหน้าที่ 21 อย่างด้วยกันคือ

1. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
2. การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
3. การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
4. งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
6. การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
7. งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
8. การดำเนินงานธุรการ
9. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
10. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
11. การรับนักเรียน

12. การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิก
สถานศึกษา
13. การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตาม
อัธยาศัย
14. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
15. การทัศนศึกษา
16. งานกิจการนักเรียน
17. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
18. การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล
ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

19. งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (ท)
การรายงานผลการปฏิบัติงาน

20. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
21. แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมใน
การลงโทษนักเรียน สถานศึกษามีอิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้วงซึ่ง
ความสำเร็จ ดังนี้

1. สถานศึกษามีระบบการบริหารงานธุรการ การพัสดุ งานอาคาร
สถานที่ การประชาสัมพันธ์และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น คล่องตัว และสนับสนุน
การปฏิรูปการเรียนรู้

2. สถานศึกษามีมาตรการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสในการ
บริหารจัดการงานธุรการ การเงิน และบัญชี การพัสดุ งานอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์
และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

3. สถานศึกษามีแผนพัฒนาสถานศึกษาที่สมบูรณ์ และมีการปฏิบัติ
ตามแผนอย่างครบวงจรภายในเวลาที่กำหนด

สรุปได้ว่า สถานศึกษามีอิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับ
การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การจัดระบบบริหารองค์กร ในการดำเนินการงานธุรการของ
สถานศึกษาเป็นไปตามระบบ ที่กำหนดไว้ มีการดูแล รักษา ซ่อมบำรุงอาคารสถานที่ และ
สิ่งแวดล้อม ของสถานศึกษาสม่ำเสมอ การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของสถานศึกษา
ในการบริหารงานสถานศึกษาทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานศึกษาดำเนินการวางแผนในการรับ
นักเรียน และจัดทำสำมะโนนักเรียนเป็นระบบที่ชัดเจน มีปัญหาการประสานงานการศึกษาใน
ระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยกับชุมชนและท้องถิ่น มีระบบการพัฒนาเครือข่ายข้อมูล
สารสนเทศเป็นปัจจุบัน ส่งเสริมกิจการนักเรียนเพียงพอกับความต้องการ การส่งเสริมสนับสนุน
และประสานงานการศึกษา ของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบัน สังคมอื่นที่จัด

การศึกษาอย่างต่อเนื่อง การประชาสัมพันธ์ของสถานศึกษาครอบคลุมทุกพื้นที่ที่เข้าถึงข้อมูล และมีการประสานงานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น (ความเป็นมืออาชีพในการจัดและบริหารการศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา, 2555 : 192-193)

กล่าวโดยสรุปคือ การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง เป็นการยอมให้หน่วยงานในระดับล่าง หรือผู้ที่มีอำนาจต่ำกว่า สามารถตัดสินใจดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบและการกำกับจากส่วนกลาง

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

งานวิจัยในประเทศ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ สำหรับผลงานวิจัยที่ตรงกับเรื่องที่ศึกษานี้ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ศึกษาไว้ ดังนั้นในส่วนที่จะนำมาเสนอครั้งนี้มีเฉพาะที่เห็นว่าใกล้เคียงกับเรื่องที่ศึกษาเท่านั้น ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยเสนอแนะว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไทย 1. ในด้านมิติ ควรกระจายทั้ง 2 มิติ คือ กระจายแนวตั้ง (ในหน่วยงาน) และกระจายแนวนอน (ระหว่างหน่วยงานระดับเดียวกัน) 2. ในด้านรูปแบบควรกระจายทั้ง 3) รูปแบบคืออำนาจในองค์กร อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ 3) ในด้านวิธีการควรใช้ 4 วิธี คือการแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนหรือการให้อำนาจ และการให้ออกชนดำเนินการ และควรมีมาตรฐานการปฏิบัติที่ยึดระบบการติดตามงาน การตรวจสอบได้ การจัดระบบประสานอำนาจที่กระจายออกไป และการประเมินผล

อุทัย บุญประเสริฐ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School -Based Management) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิจัยเอกสารแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ศึกษา / วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยจากแหล่งข้อมูลสิ่งพิมพ์ต่างๆ และ Internet รวมทั้งการสอบถาม สัมภาษณ์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รู้และผู้มีประสบการณ์โดยตรง วิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหา รวบรวมรูปแบบและแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้วนำเสนอในการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัยพบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึงการบริหารและจัดการศึกษาโดยมุ่งกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยแต่ละโรงเรียนมีคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกใน

ชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

แนวความคิดพื้นฐานนั้นเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา โดยมีหลักการสำคัญ คือ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการมีส่วนร่วม 3) หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน 4) หลักการบริหารตนเอง 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยรูปแบบการบริหารที่สำคัญมีอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก 2) รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก 3) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก 4) รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก ผลกระทบที่สำคัญในการกระจายอำนาจ ได้แก่ ด้านการเมือง การปกครอง นโยบาย การจัดโครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ งบประมาณ การต่อต้านของคนบางกลุ่ม ความพร้อมของหน่วยงานระดับต่างๆ คณะกรรมการสถานศึกษา การจัดการเรียนการสอนและเวลา รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย คือ รูปแบบ ที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM) คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการจะทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารมากกว่าคณะกรรมการที่ปรึกษา

สุนิจจา ทักษาศาสตร์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงคราม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วย 5 ด้าน คือ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการมีส่วนร่วม คืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน ด้านการบริหารตนเอง และด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล ผลการศึกษาโดยรวม พบว่า โรงเรียนมีความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมากโดยเฉพาเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุล ด้านการบริหารตนเอง และการมีส่วนร่วม

อนันต์ เพียรพานิชย์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก ตามความคิดเห็นของครูและผู้นำชุมชนกลุ่มโรงเรียนขามใหญ่พัฒนา จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า ครูและผู้นำชุมชนเห็นด้วยกับการนำ รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานรูปแบบครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลักอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านบริหารทั่วไป ด้านวิชาการ และด้านบุคลากรตามลำดับ ส่วนงบประมาณอยู่ในระดับปานกลาง

สุทธิพงษ์ จุฑาเทียบ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานรูปแบบครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า 1) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความเห็นความเป็นไปได้ต่อการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานรูปแบบครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลักในการจัด

การศึกษา ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณารายด้านมีความเป็นไปได้เรียงจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด คือ ด้านบริหารทั่วไป ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร 2) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีสถานะต่างกัน วุฒิการศึกษาต่างกัน และเพศต่างกันมีความคิดเห็นความเป็นไปได้ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานรูปแบบครูและ ชุมชนมีบทบาทเป็นหลักในการบริหารจัดการศึกษาไม่แตกต่างกัน

รัตนา ไกรกระโทก (2552 : 101) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 4 โดยภาพรวมสามารถจัดอันดับของปัญหาได้ดังนี้ การบริหารงานบุคคล การบริหารจัดการด้านวิชาการ การบริหารจัดการการเงิน การบริหารทั่วไป โดยพบว่าปัญหาการบริหารงานด้านการกระจายอำนาจมีปัญหายูอยู่ในระดับน้อยที่สุด

งานวิจัยต่างประเทศ

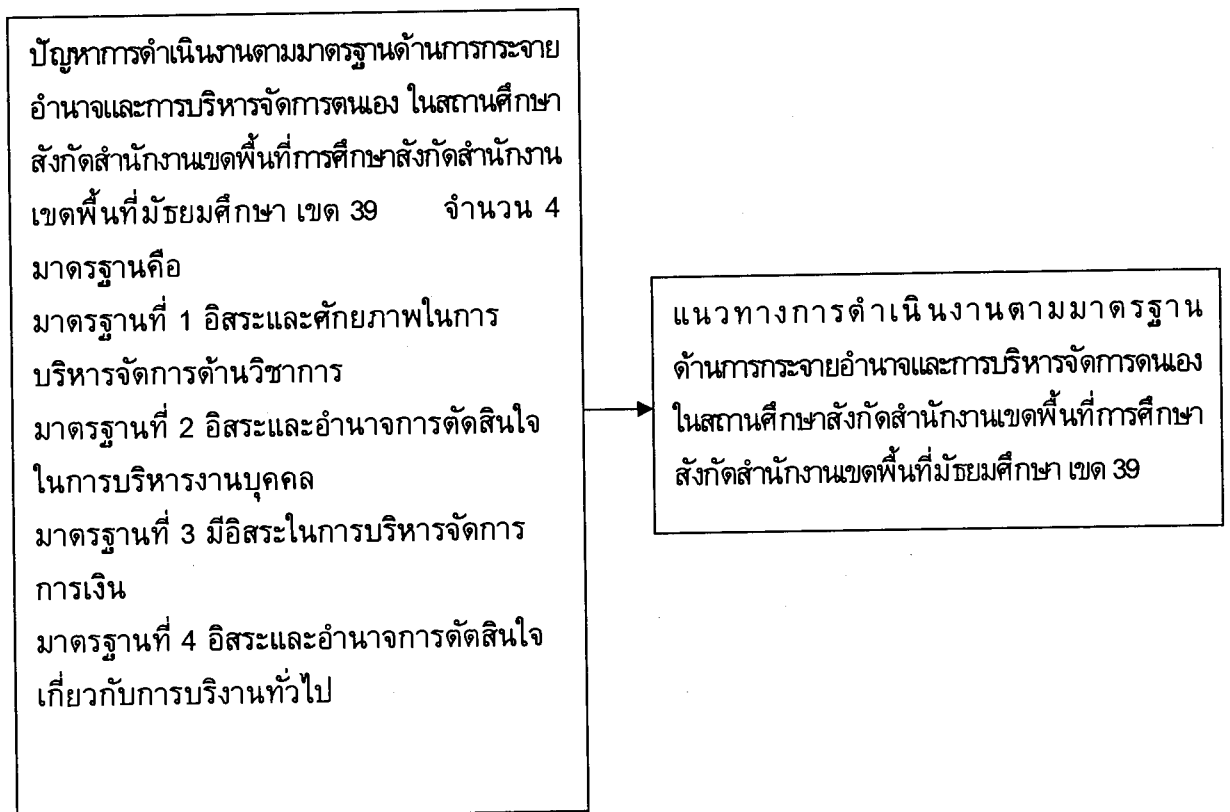
สตรีปลิง (Stripling, 1992 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ เขียวศรี, 2544 : 114 – 115) ศึกษาการริเริ่มการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในโรงเรียน Rock Prairie มลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาดั้งใหม่ในเขตพื้นที่การศึกษา (College Station) รัฐเท็กซัส เพื่อศึกษาผลกระทบของการปฏิบัติงานของโรงเรียนในด้าน 1) บุคลากร 2) ผู้ปกครอง 3) นักเรียน ที่เกี่ยวกับ 1) งบประมาณ 2) การคัดเลือกบุคลากร 3) ขวัญและกำลังใจของครู 4) การบริหารจัดการของโรงเรียน ผลการวิจัย พบว่า 1) ครูและผู้ปกครองมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกันโดยเฉพาะในแง่ภารกิจของโรงเรียน 2) ระดับการมีส่วนร่วมของครูสูงขึ้นทำให้ครูมีขวัญและกำลังใจสูงขึ้น 3) การที่ครูมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้นและการที่ความเชี่ยวชาญของครูถูกใช้ไปในทางบวกมากขึ้นทำให้ความเป็นวิชาชีพของครูสูงขึ้นและความต้องการของโรงเรียนได้รับการกล่าวถึงมากขึ้น 4) การที่ผู้ปกครองกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารโรงเรียนรูปแบบนี้ เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีช่องทางในการให้ความร่วมมือมากขึ้น 5) แม้การบริหารแบบนี้จะทำให้ครูมีความเป็นวิชาชีพสูงขึ้นช่วยให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่นักเรียนยังเป็นคนกลุ่มแรกที่ได้รับประโยชน์ กล่าวคือบรรยากาศทางบวกในโรงเรียนความสามัคคีของครูและความรู้สึกที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องของผู้ปกครองนำไปสู่การสอนที่มีประสิทธิภาพ 6) การมีส่วนร่วมของครูในการตัดสินใจ บุคลากร กระบวนการงบประมาณและกระบวนการปรับปรุงโรงเรียน สามารถตอบสนองความต้องการของโรงเรียนได้มากขึ้น

เคลย์บาร์ (Claybar, 1994 : 1431) ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานการศึกษาการเปลี่ยนแปลงองค์การในการตัดสินใจ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารโรงเรียน การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีผลต่อการตัดสินใจและปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการบริหารโรงเรียน โดยศึกษารายกรณีโรงเรียนที่ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 5 โรงเรียน โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่ม

ตัวอย่าง 42 คน และการสังเกต ผลการวิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบความเป็นแบบพัฒนาการ มีการเพิ่มขึ้นที่ละน้อย ปัจจัยสำคัญในการบริหาร ได้แก่ การสื่อสารภาวะผู้นำ การแนะนำ การสนับสนุน การร่วมมือของผู้เกี่ยวข้อง ความไว้วางใจ ความกล้าเสี่ยง

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management : SBM) โดยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเอง ผู้วิจัยสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย