

## บทที่ 2

### เอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเอาแนวคิดจากเอกสาร และการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และได้เสนอหัวข้อตามลำดับต่อไปนี้

1. การบริหารสถานศึกษา
2. ความหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. ความเป็นมาและประโยชน์ของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
4. รูปแบบของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. แนวทางการนำการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้
6. แนวคิด หลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
7. การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

#### การบริหารสถานศึกษา

จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต้องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังสถานศึกษาทุกด้านทั้งการบริหารงานวิชาการ งานบุคคล งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป ให้มีอิสระและคล่องตัว ดังนั้นการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นนวัตกรรมการบริหารรูปแบบหนึ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถนำมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้เกิดความร่วมมือของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ครู นักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้การบริหารสถานศึกษาให้มีคุณภาพเอื้อต่อการพัฒนาผู้เรียน กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 3) ได้กล่าวถึงการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักการและแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาที่ต้องยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งมีหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นต่อนักเรียนและประชาชนเป็นสำคัญ
2. หลักคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคม มีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และประกอบอาชีพที่สุจริต

3. หลักความโปร่งใส การทำงานทุกขั้นตอนต้องยึดหลักโปร่งใส เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการปรับปรุงกลไกการทำงานร่วมกันให้สามารถตรวจสอบ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

4. หลักการมีส่วนร่วมมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญการบริหารและจัดการศึกษา

5. หลักความรับผิดชอบ มีความตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่นสำนึกและรับผิดชอบต่อหน้าที่ตัดสินใจ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา โดยใส่ใจและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเองตามบทบาท และหน้าที่ของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

6. หลักความคุ้มค่า มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเยาวชนและประชาชนที่สถานศึกษารับผิดชอบ

ส่วน สุรรัฐ ศิลปอนันต์ (2545, หน้า 175) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญในยุทธศาสตร์กระบวนการบริหารโรงเรียนให้ประสบผลสำเร็จ มีองค์ประกอบหลัก 5 ประการ คือ

1. การยึดโรงเรียนเป็นหน่วยยุทธศาสตร์ ในการปรับปรุงการศึกษาของโรงเรียน
2. การยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ซึ่งต้องใช้ตลอดเวลา
3. การมีความเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องเพิ่มบุคลากรหรือทรัพยากร

การบริหารขนาดใหญ่

4. การยอมรับความคิดที่ว่าการวิจัยประสิทธิภาพของโรงเรียน และการวิจัยประสิทธิภาพของการสอนจะได้กรอบวางแผนการปรับปรุงโรงเรียนตลอดจนแนวปฏิบัติในการปรับปรุงโรงเรียน

5. ทีมงานที่มีตัวแทน เช่น ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง สามารถสร้างภาวะผู้นำ และความคิดที่จำเป็นต่อการวางแผนการปรับปรุงโรงเรียน และปฏิบัติงานตามแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการปรับปรุงโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ความมุ่งมั่น เป้าหมาย ขอบข่าย ความรับผิดชอบ การฝึกอบรม และการกำหนดการปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารรูปแบบหนึ่งที่ผู้บริหารสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดความร่วมมือของทุกฝ่าย และเพื่อให้การบริหารสถานศึกษามีคุณภาพเอื้อต่อการพัฒนาผู้เรียน

### ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่ได้รับความสนใจในวงการบริหารสถานศึกษามากในปัจจุบัน เพราะเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารที่เชื่อว่าจะนำโรงเรียนไปสู่คุณภาพ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 105) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นการบริหารและการจัดการศึกษาโดยมีสถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา โดยต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาด้านต่างๆ เช่น ทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา ที่ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อให้การศึกษาเป็นไปโดยการมีส่วนร่วมและคุณภาพของผู้เรียนตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของการใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่าเป็นแนวคิดทางการบริหารและการจัดการศึกษา ที่มุ่งให้สถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนด โดยมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่จะพัฒนานโยบาย วิทยุทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายของสถานศึกษาและร่วมมือดำเนินการทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญภายใต้การมีส่วนร่วมตลอดทั้งการตรวจสอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ดิเรก วรรณเศียร (2544, หน้า 131) ได้สรุปความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรงให้โรงเรียนมีอำนาจได้ดำเนินการตามหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีอิสระ และมีความคล่องตัวในการตัดสินใจการบริหารจัดการทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า ข-ค) ได้สรุปความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารโรงเรียนได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

นอกจากนี้ยังได้สรุปความหมายของ Myers and Stonehill (1993, p. 1) เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐ หรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียนและผู้ปกครอง มีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร

รวมทั้งของ Cheng (1996, p. 44) ที่ว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร โรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งมาร่วมกันเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ได้มีโอกาสจัดการศึกษาตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากความหมายที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึงการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ สามารถดำเนินงานรับผิดชอบ มีอิสระ มีความคล่องตัว ในการตัดสินใจดำเนินการบริหารงานทั้ง 4 งาน คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไป

### **ความเป็นมาและประโยชน์ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**

คำว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) หรือ SBM เป็นรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษารูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีการใช้คำนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในช่วงทศวรรษที่ 1980 (Cheng, 1996, p 43) แต่ในประเทศไทยนั้นยังไม่มีการบัญญัติศัพท์เฉพาะใช้ที่แน่นอน ส่วนมากจะเรียกทับศัพท์ว่า School Based Management หรือเรียกย่อๆ ว่า SBM แต่ได้พบว่า เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ (2542, หน้า 95) ได้เริ่มใช้คำว่า การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน ในการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เมื่อปีพุทธศักราช 2541

ต่อมา อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า 9) ได้ใช้คำว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในปีพุทธศักราช 2542

จากการศึกษาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, หน้า 108) และการศึกษาในต่างประเทศ พบว่า มีประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษา ดังนี้

1. สามารถสนองความต้องการของโรงเรียนและท้องถิ่นได้ดี
  2. เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์มาช่วยเหลือได้มากขึ้นในรูปแบบของ  
คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วม และการตัดสินใจ ทำด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้  
พร้อมทั้งเกิดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน และ โครงการใหม่ ๆ
  3. ขวัญและกำลังใจดีขึ้น เพราะได้คิดเอง ทำเองและแสดงออกได้มากขึ้น
  4. เป็นการระดมทรัพยากรด้านการเงินและวิชาการเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอน  
ในโรงเรียน
  5. สร้างและสนับสนุนให้เกิดผู้นำใหม่ ๆ ในทุกระดับ
  6. เพิ่มปริมาณและคุณภาพในการติดต่อสื่อสาร
  7. สร้างความยืดหยุ่นในการทำงานทำให้เกิดการริเริ่มทำโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้ตรง  
ตามความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น
  8. การที่ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณจึงเกิดแนวทางที่จะต้อง  
ใช้งบประมาณอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด
  9. เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียน ได้เสนอความคิดเห็น ในการปรับปรุง  
การศึกษา
  10. ชุมชนมีส่วนร่วมและมีสิทธิ์ในการบริหารจัดการศึกษา
  11. การบริหารและการตัดสินใจทำด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้
  12. ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนและ  
โครงการใหม่ ๆ
  13. แก้ปัญหาความขัดแย้งได้ดี เพราะครูมีโอกาสดังกล่าวแสดงความคิดเห็น
  14. เกิดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของจากการร่วมตัดสินใจ
- สรุปได้ว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเมื่อนำมาบริหารและจัดการศึกษาใน  
โรงเรียน น่าจะเกิดประโยชน์อย่างมากมายทั้งด้านการทำงานให้มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของ  
บุคคลหลายฝ่าย การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้และที่สำคัญที่สุดคือ จะทำให้เกิด  
ความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนและผู้เรียน

### รูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

รูปแบบการดำเนินงานที่สถานศึกษาอาจเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียนให้มีความสอดคล้องกับความพร้อมของโรงเรียน ให้รับกับขั้นตอนและระดับพัฒนาในการบริหารจัดการของแต่ละโรงเรียนหรือในแต่ละสถานศึกษา ที่เสนอไว้ มีดังนี้

ซึ่ง Kuehn (อ้างใน สุรศักดิ์ ปาเส, 2546, หน้า 61) กล่าวว่า SBM จำแนกได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การบริหารแบบเบ็ดเสร็จในโรงเรียน โดยคณะกรรมการครูอาจารย์ ผู้บริหารในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยผ่านกระบวนการของคณะกรรมการสถานศึกษาเต็มรูปแบบ
2. ยึดผู้บริหารเป็นหลัก (Principal - Directed) โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาจากฝ่ายต่างๆ หรือผู้ปกครองนักเรียน เป็นต้น
3. มีคณะกรรมการหรือกลุ่มผู้ปกครองที่ได้รับการแต่งตั้ง (A parent committee) เพื่อร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียน
4. โดยคณะกรรมการบริหารแบบ SBM ในระดับพื้นที่จากหลาย ๆ โรงเรียนที่รวมกันเป็นกลุ่มโรงเรียน

นอกจากนี้ Leithwood and Menzies (อ้างใน ปัญญา แก้วกีร และสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล, 2545, หน้า 7) ได้กล่าวถึง รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrator Central SBM) ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธาน กรรมการจะเลือกตั้งจากผู้ปกครอง ครูอาจารย์ และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษาแต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน
2. รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Central SBM) โดยครูในฐานะเป็นผู้ใกล้ชิดเด็กมากที่สุดย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะเป็นกรรมการโรงเรียนมากที่สุด และร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารโรงเรียน
3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Central SBM) รูปแบบนี้จะตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด โดยตัวแทนชุมชนจะเป็นประธานผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ
4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Central SBM) เป็นรูปแบบที่เชื่อว่า ครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก การบริหารงานในรูปแบบนี้กรรมการจะมีสัดส่วนของครูและผู้ปกครองมากกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร



ในขณะเดียวกัน เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 25 - 26) ได้กล่าวว่า ภายใต้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management : SBM) โรงเรียนยังจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ หลักสูตร และบุคลากร โดยการมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มคน 4 ประเภท ได้แก่ ผู้ปกครอง ครู ชุมชน ผู้บริหารโรงเรียน ดังนั้นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงมีรูปแบบที่แตกต่างกันในมิติต่างๆ 4 รูปแบบ ได้แก่

1. การบริหารที่มีผู้บริหารเป็นผู้ชี้แนะ เป็นรูปแบบที่มีการปรึกษาหารือกับบุคลากรในสถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน นักเรียน แต่การตัดสินใจเป็นอำนาจชี้ขาดของผู้บริหารแต่ผู้เดียว (Administrative Control School - Based Management : Principal Decides)
2. การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ เป็นรูปแบบที่มีตัวแทนครูเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอื่น ให้มีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจในด้านงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตรการบริหาร รูปแบบนี้มีความเชื่อว่า ครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากกว่าผู้อื่น ย่อมรู้ปัญหาต่างๆ ได้ดีกว่า (Professional Control School-Based Management : Teachers Decide)
3. การบริหารโดยคณะผู้ปกครองและครู เป็นรูปแบบที่ใช้เพื่อลดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (Charter Schools) เป็นรูปแบบของการตัดสินใจจากความคิดพื้นฐานของความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานให้เกิดผลดีกับบุตรหลานของตน (Balanced Control School-Based Management : Parents and Teachers, as Equals Decide)
4. การบริหารโดยคณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษา เป็นรูปแบบที่มอบอำนาจการตัดสินใจอย่างมีขอบข่ายจำกัดให้กับคณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษา ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากเขตพื้นที่ให้แก่สถานศึกษา การจัดการศึกษาเฉพาะทาง (Community Control School - Based Management : Parent / Community Member Decide)

ในทำนองเดียวกัน อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 192-200) ได้กล่าวถึงรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารในประเทศไทย ดังนี้คือ

1. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการ โดยมีชุมชนเป็นหลัก จุดประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่มีชุมชนเป็นหลัก คือ การคืนอำนาจการบริหารจัดการสถานศึกษาให้แก่ชุมชน ในทางปฏิบัติจะเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง โดยมีความเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะทำให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการจัดการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด หลักสูตรของโรงเรียนจะตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครอง ตอบสนองชุมชนและท้องถิ่นมากที่สุด ในคณะกรรมการ โรงเรียนจะมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด



คณะกรรมการโรงเรียนควรประกอบด้วย กรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนเป็นหลัก ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรในชุมชน ผู้แทนองค์กรอิสระ เพื่อพัฒนาชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม กลุ่มละไม่น้อยกว่า 2 คน และควรให้มีจำนวนเท่ากัน ในทุกกลุ่ม โดยให้เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานและอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน โดยมี ผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง

รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control) มีจุดประสงค์ของรูปแบบอยู่ที่ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษา ได้รับความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด และให้มีบทบาท มีส่วนร่วมโดยตรง ในการบริหารสถานศึกษา คณะกรรมการโรงเรียนจึงต้องมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน มากที่สุด บทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการโรงเรียนก็คือ การทำหน้าที่คณะกรรมการบริหาร

2. รูปแบบโรงเรียนในกำกับของรัฐ รูปแบบโรงเรียนในกำกับของรัฐนี้มีลักษณะเป็น โรงเรียนที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ แต่มีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล ได้รับความอนุญาติให้ดำเนินการ โดยอิสระ (Deregulation) จากกฎระเบียบตามปกติที่ใช้อยู่กับโรงเรียนทั่วไปโรงเรียนที่บริหาร ในแบบนี้สามารถออกกฎระเบียบของตนเองได้โดยเฉพาะ มีความเป็นอิสระในเรื่องการจัดการ ด้านวิชาการ การเงิน และบุคคล แต่โรงเรียนจะต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานตามพันธสัญญา (Charter) หรือข้อตกลงตามที่ได้ทำข้อตกลงไว้กับหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติให้เป็น โรงเรียน ในกำกับของรัฐ

โรงเรียนในกำกับของรัฐนี้มีสถานภาพเป็นองค์กรนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการหรือไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยอาจเป็น โรงเรียนที่สร้างขึ้นใหม่ หรือเป็นโรงเรียนรัฐบาล หรือโรงเรียนเอกชนที่มีอยู่เดิมแล้วปรับให้เป็น โรงเรียนในกำกับของรัฐก็ได้ ผู้เสนอขอจัดตั้งอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรของรัฐ หรือเอกชน เช่น ครูผู้ปกครอง องค์กรบริหารส่วนตำบล มูลนิธิ สมาคม บริษัท ก็ได้

คณะกรรมการโรงเรียนมักจะประกอบด้วย ตัวแทนผู้ขอจัดตั้ง ตัวแทนครู ตัวแทน ผู้ปกครอง ตัวแทนจากเขตพื้นที่การศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารโรงเรียน ผู้เสนอขอจัดตั้งเป็น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียน ผู้ขอจัดตั้งและผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการ โดย ตำแหน่งคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย จัดทำแผนปฏิบัติงาน จัดสรรงบประมาณ ควบคุมและกำกับการบริหารงาน การจ้างและเลิกจ้างผู้บริหาร โรงเรียน

ส่วนผู้บริหารโรงเรียนรับผิดชอบการบริหารโรงเรียนตามที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการโรงเรียนให้ดูแลการจ้างและเลิกจ้าง บังคับบัญชาครูและบุคลากรอื่น ๆ ในโรงเรียน

3. รูปแบบที่บริหาร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารสถานศึกษาตามรูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ ดังนั้นในอนาคตหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมก็สามารถจัดการศึกษาเองได้ทุกระดับและทุกประเภท

ในการจัดการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะจัดเองทั้งหมด จัดเองบางส่วนหรือมอบให้หน่วยอื่นบางส่วน หรือมอบหมายให้หน่วยงานองค์กรอื่นจัดในรูปแบบใด หรือจะจัดให้เป็นแบบโรงเรียนในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ได้ จะมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาโดยตรง กระทรวงจะทำหน้าที่ และบทบาทสำคัญอยู่ที่การกำหนดนโยบายระดับชาติ กำหนดมาตรฐาน และการสนับสนุนงบประมาณบางส่วน แต่งบประมาณส่วนใหญ่ สำหรับการดำเนินงานทางการศึกษา จะได้มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

การกำหนดลักษณะและรูปแบบของคณะกรรมการโรงเรียน จะเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งหนึ่ง อีกครั้งหนึ่งมาจากตัวแทนผู้ปกครองและผู้ทรงคุณวุฒิ มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการ และเลขานุการ คณะกรรมการโรงเรียนมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกผู้บริหารมีอำนาจในการจ้างหรือเลิกจ้างผู้บริหารโรงเรียน ส่วนผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา การจ้างและการเลิกจ้างครู และบุคลากรในโรงเรียน ซึ่งมักจะเป็นอำนาจโดยตรงของผู้บริหารโรงเรียน

4. รูปแบบที่ให้เอกชนดำเนินการหรือดำเนินการแบบเอกชน แนวคิดสำคัญของการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่ามีความสามารถในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในประเทศที่เน้นรูปแบบเศรษฐกิจแบบการตลาดและเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น การส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาไม่ใช่เป็นเรื่องของการแบ่งเบาภาระของรัฐแต่เป็นหลักการสำคัญของระบบการตลาดและเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนที่มีประสิทธิภาพสูง เห็นได้จากการที่ผู้ปกครองและนักเรียนจำนวนมากมีความประสงค์เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นประจำทุกปี และนักเรียนที่จบจากโรงเรียนเอกชนที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียง ก็มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี และเป็นที่พึงปรารถนาของสังคมปกติ และเอกชนที่จัดการศึกษาอาจจัดในรูปแบบของบุคคล บริษัท มูลนิธิ องค์กรทางศาสนา เป็นต้น โดยการควบคุมตามพระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารโรงเรียนในการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ซึ่งจากการศึกษาถึงรูปแบบการดำเนินงานที่คาดว่าจะเป็นไปได้และเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนไทย และสังคมไทย ก็พบว่าไม่มีรูปแบบใดที่เป็นแบบเดียวที่ตายตัว หรือสามารถประยุกต์ใช้ได้เหมาะสมกับสถานศึกษาของไทยทุกแบบทุกระดับทุกประเภท และสถานศึกษาแบบ SBM แต่ละแห่งควรมีอิสระที่จะเลือกใช้รูปแบบหรือวิธีดำเนินงานที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพของตนเองมากที่สุดได้

### แนวทางการนำการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้

การบริหารโรงเรียนตามแนวทางใหม่ที่มีการกระจายอำนาจบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารบุคคล การบริหารทั่วไป รวมทั้งการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยมีแนวทางการดำเนินงานคือ การสร้างเครือข่ายกับโรงเรียนเอกชน องค์กรเอกชน ส่วนราชการอื่นมากขึ้น ให้ความสำคัญและความจำเป็นของระบบฐานข้อมูล โรงเรียนส่วนใหญ่นำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารจัดการ มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน มีแผนและ กลยุทธ์ในการพัฒนา มีแผนปฏิบัติการและนำกิจกรรมไปปฏิบัติตามหน้าที่ มีการสร้างสภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ที่ดี มีการพัฒนาครูและผู้บริหารอย่างต่อเนื่อง ทุกโรงเรียนจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร จัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โรงเรียนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของตนให้สูงขึ้น มีการเรียนรู้และแก้ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

Oswald 1995 (อ้างใน อรรถพรณ พรสีมา, 2546, หน้า 9) ได้ให้ความเห็นว่าการทำงานเป็นทีมในโรงเรียน เป็นกุญแจสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประสบความสำเร็จ ผู้บริหารต้องไม่รวบอำนาจไว้แต่เพียงผู้เดียว ต้องแบ่งปันอำนาจไปยังผู้ช่วยครู และบุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษา และนักเรียนตามความเหมาะสม นอกจากนั้นแล้วการที่จะนำการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในโรงเรียนควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. สร้างความเข้าใจแก่คณะครูทุกคน และผู้ปกครอง ชุมชนว่า SBM คืออะไร ทำไมต้องเอา SBM มาใช้แทนรูปแบบการบริหารที่มีอยู่เดิม
2. ศึกษาจุดเด่น จุดด้อย ของ SBM ที่มีการทดลองใช้แล้วนำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทของตนเอง
3. ผู้บริหารและครูต้องสื่อสารกับผู้ปกครองและชุมชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาของ โรงเรียนให้เข้าใจว่ามีส่วนในการตัดสินใจ หรือร่วมกันใช้อำนาจในเรื่องใด

4. ผู้บริหารต้องให้ครูเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักสูตร และการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

5. ผู้บริหารต้องติดตามผลการดำเนินงาน โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารงาน ทั้งด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและการพัฒนางานทุกด้าน

จะเห็นได้ว่า แนวทางในการดำเนินงานบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ผู้บริหารต้องเข้าใจบทบาทและสร้างความตระหนักให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของตนเอง และความร่วมมือของทุกฝ่ายจะสามารถทำให้การบริหารงานเป็นไปตามที่คาดหวังไว้

### แนวคิด หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้รับอิทธิพลมาจากวงการธุรกิจและอุตสาหกรรม ที่ประสบผลสำเร็จจากหลักการ วิธีการและกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไร สร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กล่าวถึง เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ การบริหาร การจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา และการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจให้กับโรงเรียนเพื่อให้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเรียนการสอนทั้งหมดในโรงเรียน รวมถึงการจัดบุคลากร การบริหารงบประมาณ และแผนงาน โครงการ การตรวจสอบ และรายงาน

2. กระบวนการตัดสินใจต้องยึดหลักการตัดสินใจร่วม (Shared decision making) โดยทีมงานบริหาร ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง และบางครั้งรวมนักเรียน และสมาชิกชุมชนด้วย

3. คาดหวังว่าโรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการจะเสริมสร้างภาวะผู้นำในระดับโรงเรียนเพื่อร่วมพลังในการพัฒนา Reynolds (อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2546, หน้า 3)

การบริหารจัดการ โรงเรียนและสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management) หรือ SBM จึงเป็นนวัตกรรมการบริหารการศึกษาที่พัฒนาขึ้นมาจากการจัดการศึกษาแบบตะวันตก ซึ่ง Noble (อ้างใน สุรศักดิ์ ปาเฮ, 2546, หน้า 53) เสนอแนวความคิดสำคัญเกี่ยวกับ SBM ดังต่อไปนี้

1. เพื่อการพัฒนา ปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน (Improved Student Academic Achievement) โดยการจัดหลักสูตรการเรียนรู้ที่เน้นให้ผู้เรียนสามารถคิดแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง และมีทักษะในการคิดระดับสูง

2. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ (Increased Accountability) โดยเกิดจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจในการจัดการศึกษา ที่เน้นให้โรงเรียนและสถานศึกษาเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาดังกล่าว

3. เป็นการมอบอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา (Empowerment) โดยมอบให้โรงเรียนและสถานศึกษามีอำนาจในการจัดการศึกษาตามศักยภาพของแต่ละโรงเรียน

4. เป็นการใช้ประโยชน์จากระบบการปกครองด้วยตนเอง (Political Utility) โดยเกิดจากการตัดสินใจ การมีส่วนร่วม การวางแผนปฏิบัติโดยชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละชุมชน/ท้องถิ่นนั้นๆ เป็นสำคัญ

แนวคิดของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมีโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจสั่งการที่ดีควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ การที่สมาชิกในโรงเรียนและชุมชนให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจ เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ การบริหารและการปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้ทำให้โรงเรียนและสถานศึกษาเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

นอกจากนี้ Cheng (อ้างใน ถวิล มาตรฐาน, 2544, หน้า 42) ได้กล่าวถึงหลักการที่เป็นกรอบในการดำเนินการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนี้

1. หลักดุลยภาพ (Principle of Equifinality) หลักการของ SBM ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักแห่งดุลยภาพ กล่าวคือ มีวิธีการหรือแนวทางมากมาย หลากหลายที่จะนำมาใช้ดำเนินการ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายการศึกษา การยืดหยุ่น (Flexibility) เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น โรงเรียนมีความชอบธรรมเต็มที่ในอันที่จะขับเคลื่อน และดำเนินงานด้วยยุทธศาสตร์ของตนเองในการจัดการเรียนการสอน และบริหารจัดการ โรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

2. หลักการกระจายอำนาจ (Principle of Decentralization) สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลกระทบต่อให้การบริหารจัดการ โรงเรียน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความยุ่งยาก และเพิ่มปัญหามากขึ้น ดังนั้น การกระจายอำนาจให้โรงเรียนจะทำให้โรงเรียนมีพลังอำนาจและรับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเองให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. หลักระบบบริหารจัดการตนเอง (Principle of Self - Management System) ด้วยหลักการทั้งสองข้างบนจึงจำเป็นที่โรงเรียนจะใช้ระบบบริหารจัดการตนเองมาเป็นหลักในการดำเนินงานภายใต้นโยบายหลักและโครงสร้างขององค์กร การพัฒนาจุดประสงค์การสอน และยุทธศาสตร์การพัฒนา สร้างกำลังคนและทรัพยากร การแก้ปัญหา และทำให้จุดมุ่งหมายบรรลุผลสำเร็จด้วยความสามารถของโรงเรียนเอง

4. หลักการริเริ่ม (Principle of Human Initiative) ท่ามกลางความหลากหลายและความซับซ้อนของกิจกรรมการศึกษาจึงจำเป็นจะต้องอาศัยการริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ของสมาชิกโรงเรียนในการทำหน้าที่และเพิ่มพูนคุณภาพการศึกษา ฉะนั้นเป้าหมายของ SBM ก็เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่สมาชิกของโรงเรียนจะมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ร่วมกันพัฒนาศักยภาพ ความริเริ่ม และความสามารถเพื่อเป็นพลังสร้างคุณภาพการศึกษาและพัฒนาโรงเรียน

ส่วน อุทัย บุญประเสริฐ (2543, หน้า 154 - 156) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการ ซึ่งประกอบด้วย

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ร่วมตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน ฯลฯ การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลายโดยครอบครัวและชุมชน บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัดเกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง (Self - Management) ในระบบการศึกษาโดยทั่วไปมักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี ดังนั้นการที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายแนวทางด้วยวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน

ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

เช่นเดียวกับ ปัญหา แก้วกียูร และสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2545, หน้า 5 - 6) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลักการและกรอบแนวความคิดดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพสูงสุด

2. หลักการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School Center) โรงเรียนจะเป็นหน่วยงานบริหาร ไม่ใช่ผู้ถูกบริหาร โรงเรียนจะเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาศักยภาพของเด็ก สามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย ทิศทางการวางแผนจัดการศึกษาของตนเองที่สอดคล้องกันทั้งในระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่น และชุมชน

3. หลักการมีส่วนร่วม (Collaboration, Participation) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการบริหาร การตัดสินใจ และการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความตระหนักและความรู้สึกเป็นเจ้าของ

4. หลักการพึ่งตนเอง (Self Management) เน้นให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเอง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบการดำเนินงานตามความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมองเห็นจุดหมายเป้าหมายของโรงเรียนตรงกัน สามารถบูรณาการสภาวะการณ์ของท้องถิ่นกับโรงเรียนมาส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนได้ด้วยความภาคภูมิใจ

5. หลักการประสานงาน (Coordination) สามารถประสานงานกันได้ทุกระดับทั้งแนวตั้งและแนวนอน เป็นกิจกรรมที่ต้องเน้นความเข้มแข็ง ทั้งการสร้างความสำเร็จระหว่างบุคลากรในโรงเรียนและบุคคลภายนอก รวมทั้งการประสานงาน แสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือทั้งทรัพยากรและเทคนิควิธีการใหม่ๆ

6. หลักความต่อเนื่องและหลากหลาย (Continuity and Diversity) การบริหารจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ใช้เวลารวมทั้งการใช้เทคนิคการบริหารจะต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกันมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สามารถปรับใช้การบริหารตามสถานการณ์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ได้

7. หลักการพัฒนาตนเอง (Self - Improvement) โรงเรียนจะต้องพัฒนาไปสู่องค์กรการเรียนรู้ (Learning Organization) พัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทั้งการพัฒนาองค์กร พัฒนาวิชาชีพ พัฒนาบุคคล และพัฒนาทีมงาน โดยนำองค์ประกอบเหล่านี้มาวิเคราะห์สังเคราะห์เป็นวิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์สำหรับสถานศึกษานั้น ๆ

8. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาจะกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน และจะมีองค์กรตรวจสอบคุณภาพ ทั้งนี้จะเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ตาราง 1 การสังเคราะห์แนวคิด หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ชื่อ-สกุล (ปี พ.ศ./ค.ศ.)	หลักการ กระจาย อำนาจ	หลักการมี ส่วนร่วม	หลักการ ปกครอง ตนเอง	หลักการ ตรวจ สอบได้	หลักการ ประสาน งาน	หลักการ ริเริ่ม
Reynolds (2546)	/	/				/
Noble (2546)	/	/	/			/
Cheng(2544)	/		/	/		/
อุทัย บุญประเสริฐ (2543)	/	/	/	/		
ปัญญา แก้วกীরูร และ สุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2545)	/	/	/	/	/	/

จากตาราง 1 การสังเคราะห์แนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้สรุปหลักการที่นำมาใช้ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ที่ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเป็นการบริหารที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาอื่นที่ผ่านมา ดังต่อไปนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ มีการกระจายอำนาจจากการบริหารระดับบนลงมาสู่ระดับล่าง ให้อิสระ และการตัดสินใจในการดำเนินการ

2. หลักการมีส่วนร่วม ได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้บริหาร คณะผู้ร่วมบริหาร คณะครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา ตัวแทนชุมชน ตัวแทน

ศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน ฯลฯ อีกทั้งมีสมาคมศิษย์เก่า สมาคมผู้ปกครองและครู ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการบริหารการตัดสินใจและการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความตระหนัก มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เต็มใจและยินดีร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการประสานงาน มีการประสานงาน ร่วมมือกัน ช่วยเหลือกัน ได้ทุกระดับทั้ง แนวตั้งและแนวนอน ในระดับการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในระดับชั้น และในกลุ่มสาระ มีการสร้างความเข้มแข็งให้มีความเข้าใจระหว่างบุคลากรในโรงเรียน และบุคลากรภายนอก ให้ความช่วยเหลือกันทั้งทรัพยากรและเทคนิควิธีการใหม่ๆ ซึ่งจะเป็นการก่อให้เกิดความสามัคคีและความปรองดองในหมู่คณะ

4. หลักการริเริ่ม ใช้การริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ต่อการทำหน้าที่ และเพิ่มพูนคุณภาพการศึกษา ให้แต่ละคนได้แสดงศักยภาพและความสามารถของตนเอง เพื่อเป็นพลังสร้างคุณภาพการศึกษาและพัฒนาโรงเรียน มีการคิดค้นนวัตกรรม นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้

5. หลักการตรวจสอบได้ โรงเรียนมีระบบการบริหารแบบ Balanced Scorecard มีการตรวจสอบคุณภาพ ทั้งการประเมินภายใน และการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้จะเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

### การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ศึกษาและรวบรวมผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

จากการศึกษาของ สว่าง คำภีระ (2544, หน้า 60-64) ได้ศึกษาการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง จังหวัดลำพูน เพื่อเข้าสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า ด้านการวางแผน เปิดโอกาสให้ คณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตัวแทนชุมชน ครู และนักเรียน ได้มีส่วนร่วมวางแผน กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการตรวจสอบ ประเมิน โครงการ ด้านการบริหารแผน ผู้บริหาร โรงเรียนกับผู้ร่วมงานร่วมกันแก้ปัญหาและข้อขัดข้องต่างๆ ที่เกิดขึ้น ให้คณะกรรมการที่มาจาก ชุมชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบของบุคลากรในโรงเรียน ด้านการบริหารหลักสูตร การเรียนการสอน ให้ตัวแทนชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครูให้สอดคล้องกับความต้องการของ ชุมชน ด้านการบริหารงบประมาณมีการดำเนินการสรรหาและจัดหางบประมาณ จากหน่วยงานอื่น ที่มีใช้หน่วยงานราชการ เพื่อพัฒนาโรงเรียน บุคลากรที่มาจากชุมชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

การจัดซื้อ – จัดจ้าง ส่งเสริมให้ชุมชน ผู้ปกครองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบบริหารงบประมาณ

ในขณะที่ ดิเรก สายศิริวิทย์ (2544) ได้ศึกษาบทบาทของผู้บริหารในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 พบว่า ระดับบทบาทของผู้บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 5 หลักการสำคัญ คือ การกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมหลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน หลักการบริหารตนเอง หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนใหญ่มีบทบาทอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบการบริหารจำแนกตามขนาดโรงเรียน พบว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่พิเศษ บทบาทผู้บริหารอยู่ในระดับมาก ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่ อยู่ในระดับมากที่สุด

จากการศึกษาของเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2545) ได้ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาโดยได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารการจัดการศึกษาในส่วนกลาง และอำนาจในการบริหาร การกระจายอำนาจในการบริหารคน การกระจายอำนาจในการบริหารเงิน และการกระจายอำนาจการบริหารวัสดุและอุปกรณ์ พบว่า

1. การกระจายอำนาจในการบริหาร อาจได้มาโดยอำนาจกฎหมาย การแบ่งอำนาจซึ่งระบุไว้ในกฎหมายและการมอบอำนาจ แต่การมอบอำนาจมีข้อจำกัดอยู่ที่ผู้มีอำนาจ ในการมอบอำนาจที่รับมอบนั้นให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง จึงทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารสู่ท้องถิ่นหรือสถานศึกษาจะกระทำได้ในขอบเขตจำกัด

2. การกระจายอำนาจในการบริหารคน ทั้งข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครูนั้น อาจทำได้โดยการแบ่งอำนาจให้โดยระบุในกฎหมายและกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ แต่การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ขอบเขตและปริมาณของอำนาจที่มอบให้ การเรียกคืนอำนาจที่มอบให้ เจตจำนงในการมอบอำนาจ อำนาจที่รับมอบมา จะมามอบต่อได้หรือไม่ ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารคน ซึ่งเป็นข้าราชการครูไปสู่ภูมิภาคนั้นเป็นไปด้วยความลำบาก แต่หากกรมใดมีพระราชบัญญัติของตนเอง การกระจายอำนาจในการบริหารคนไปสู่ท้องถิ่นย่อมกระทำได้โดยไม่ยากนัก

3. การกระจายอำนาจในการบริหารเงิน กระทำใน 2 ลักษณะ คือ การแบ่งอำนาจเป็นอำนาจหน้าที่ที่แบ่งให้หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการระดับจังหวัด อำนาจในการบริการเหล่านั้น ระเบียบหรือพระราชบัญญัติระบุว่าอำนาจอะไรเป็นอำนาจของใคร และการมอบอำนาจ โดยมากแล้วการมอบอำนาจนั้นเป็นการมอบตามสายบังคับบัญชาหรือมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้จะมีพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบอำนาจให้คณะกรรมการการประถมศึกษา ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจโดยการมอบ

อำนาจนั้น สามารถมองลงไปได้ถึงบางระดับชั้นของจังหวัดเท่านั้น อาจมองถึงระดับสถานศึกษา ไม่ได้และอำนาจบางอย่างที่ได้รับมอบนั้นไม่สามารถมอบต่อไปได้ ข้อจำกัดที่สำคัญ อีกอย่างหนึ่งคือ ลักษณะและขอบเขตของอำนาจที่มอบให้ และอำนาจที่มอบนั้นจะมอบให้มากน้อยเพียงใด มอบแล้วเรียกคืนหรือไม่

4. การกระจายอำนาจการบริหารวัสดุ อุปกรณ์ สามารถมอบอำนาจไปถึงท้องถิ่นและสถานศึกษาได้

สำหรับ สุรศักดิ์ หนูพยนต์ (2545) ได้ศึกษาความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดกระบี่ พบว่า โรงเรียนมีความพร้อมระดับมาก ในด้านแผนงานวิชาการ ด้านการจัดทำงบประมาณ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานทะเบียนและรายงาน โรงเรียนมีความพร้อมพอระดับปานกลาง ในด้านการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาการเรียนรู้ การวัดและประเมินผลด้านบุคลากร งานธุรการและสารบรรณ ส่วนการเปรียบเทียบความพร้อมตามขนาดโรงเรียน พบว่า ความพร้อมด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรและด้านการบริหารทั่วไป โรงเรียนขนาดใหญ่มีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดกลางมีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กโดยความพร้อมของโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ไม่มีความแตกต่างกัน

ในขณะที่ สงบ ลักษณะ (2546) ได้ศึกษาตัวชี้วัดสำคัญของความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า ตัวชี้วัดสมรรถภาพความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วย

1. ความสัมพันธ์ของข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มของชุมชน ปัญหา ความคาดหวังของผลการเรียนรู้ ทรัพยากรเกี่ยวกับอาชีพ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
2. ความสัมพันธ์ของข้อมูลเกี่ยวกับจุดอ่อน จุดแข็งของโรงเรียนและผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน
3. ภาวะผู้นำ ความร่วมมือ วิธีการประชาธิปไตยโดยการนำความเห็นจากผู้ร่วมงาน พ่อแม่ ชุมชน เพื่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของโรงเรียน
4. ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสถานศึกษาตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติ การตรวจสอบการปฏิบัติ
5. จำนวนของทีมงานที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามแผนยุทธศาสตร์ของโรงเรียน
6. หลักฐานและวิธีการให้ผลการประเมินเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวางแผนและการจัดการในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลลัพธ์และผลผลิตที่คาดหวังของโรงเรียน



7. มาตรฐานคุณภาพของผลความก้าวหน้าและปัจจัยนำเข้าที่สามารถวัดได้ชัดเจน โดยการควบคุมและการประเมิน รวมทั้งการรายงานผลต่อสาธารณะและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

8. หลักฐานการใช้งบประมาณของโรงเรียน โดยได้รับความร่วมมือจากแหล่งทุน ภายนอกและทรัพยากร ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานมีมากขึ้น รวมทั้งมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

9. หลักฐานเกี่ยวกับคุณภาพของหลักสูตรสถานศึกษา เพื่อให้ได้มาตรฐานการศึกษา การรวบรวมปัจจัยสำคัญของชุมชน และการจัดทรัพยากรเพื่อการเรียนรู้

10. เพิ่มความสามารถของครูในการสร้างสรรค์วิธีการสอนที่ใช้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง การใช้นวัตกรรมอย่างหลากหลายในกระบวนการเรียนรู้ การตอบสนองความแตกต่างระหว่าง บุคคล และการใช้วิธีการประเมินผลที่เหมาะสมกับการปรับปรุงมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียน

ส่วนอุมัร สวาหัตถ์ (2546) ได้ศึกษาการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล พบว่า

1. การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหาร และครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการบริหารตนเอง ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ ด้านความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ และด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการกระจายอำนาจและด้านการบริหาร แบบมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง

2. ปัญหาการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของ ผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ได้แก่ การกระจายอำนาจมาสู่โรงเรียนยังไม่ทั่วถึง ไม่ชัดเจน คณะกรรมการสถานศึกษาขาดความรู้ ความเข้าใจในงานวิชาการ หลักสูตรและ งานอื่น ๆ ของโรงเรียน โรงเรียนขาดอิสระในการสรรหาบุคลากรและการบริหารงบประมาณด้วย ตนเอง บุคลากรยังไม่เข้าใจการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบและมีการพัฒนาแบบแยกส่วน คุณภาพใน การจัดการเรียนการสอนยังไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด และผู้บริหารขาดทักษะในการเป็นผู้นำทางด้าน เทคโนโลยี

3. ข้อเสนอแนะในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ ควรกระจายอำนาจให้แก่ โรงเรียนอย่างจริงจัง และพัฒนาความรู้ความสามารถให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนในลักษณะยอดรวม แล้วเปิดโอกาสให้โรงเรียนบริหารตนเองในรูป ของคณะกรรมการ และควรพัฒนาความรู้ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบและการใช้เทคโนโลยี ให้แก่ผู้บริหารและครู ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง

สำหรับ ปรีชา สุคนธมาน (2546) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประสาทรัฐประชากิจ จังหวัดราชบุรี พบว่า

1. โครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนสามารถจัดหาทรัพยากรและความช่วยเหลือจากชุมชนได้อย่างพอเพียง ดังนั้น ชุมชนควรได้รับข้อมูลความขาดแคลนและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและน่าจะเกิดขึ้นเพื่อชุมชนจะได้ให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนที่ดียิ่งขึ้น

2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้าน ถึงแม้ว่าบางครั้งอาจจะต้องเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง สำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนควรผ่านการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และควรจัดหาเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการตัดสินใจให้พร้อม

3. นักเรียนต้องเป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานของโรงเรียน ครูควรจะได้รับรางวัลก็ต่อเมื่อมีผลงานที่เกี่ยวข้องกับเด็กและมีความตั้งใจต่อการปรับปรุงตนเองให้มากขึ้นอย่างเป็นระบบ

4. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการที่สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน รวมทั้งทำให้ครูมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานกับชุมชนและในเวลาเดียวกันชุมชนมีความเชื่อมั่นที่จะทำงานกับโรงเรียนเพื่อเป้าหมายอย่างเดียวกันคือ การพัฒนาผู้เรียน

ในทัศนะ ของวิโรจน์ สารรัตนะ (2546, หน้า 61-77) ศึกษาผลจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการไทย ว่าการพัฒนาโรงเรียนเป็นบ้านหลังที่สองของนักเรียน ต้องสร้างความสุขและความดีงามให้โรงเรียนน่าอยู่ ครูน่ารัก นักเรียนน่าชม ชุมชนร่วมพัฒนาให้โรงเรียนเป็นแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย พัฒนาครูสู่ความเป็นมืออาชีพ และผู้บริหารต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นผู้จูงใจให้บุคคลปฏิบัติงานเกินกว่าความคาดหวัง สร้างความตระหนัก สร้างความศรัทธาบารมียอมส่งผลให้การดำเนินงาน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จ ส่วนบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา พบว่าควรเป็นผู้ร่วมคิดในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาโรงเรียน เป็นผู้ร่วมทำให้กิจกรรมประโยชน์ของโรงเรียนหรือนักเรียนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องการระดมทุน จากแหล่งต่างๆมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และเป็นผู้ร่วมตัดสินใจในงานทั้ง 4 ด้าน

ในลักษณะที่คล้ายกัน เสรี พุทธปวน (2546) ได้ศึกษาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมืองลำพูน พบว่า การบริหารทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหาร ผู้บริหารชี้แจงบทบาทของคณะกรรมการ โรงเรียนให้เข้าใจอย่างชัดเจน ผู้บริหาร และครูร่วมกันสรุปผลการพัฒนาโรงเรียนตามแผนการดำเนินงาน ด้านวิชาการ มีการจัด

กระบวนการเรียนรู้โดยยึดหลักผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้ พัฒนาตนเองได้และผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด มีการกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมการพัฒนาผู้เรียน ส่งเสริมและตอบสนองจุดเน้นของสถานศึกษา ด้านกิจการนักเรียน มีการจัดกิจกรรมให้กับนักเรียนในเรื่องการจัดอาหารกลางวัน การจัดบริการให้กับนักเรียนในเรื่องการบริการสุขภาพ ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ผู้บริหารได้จัดประชุมคณะครู และคณะกรรมการ โรงเรียนเพื่อระดมสมองในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม ผู้บริหารมีการรายงานความก้าวหน้าของโรงเรียนต่อคณะกรรมการ โรงเรียน

ในปีต่อมา ฤทัยวรรณ หาญกล้า (2547) ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าด้านหลักการบริหารตนเอง มีปัญหาคือ โรงเรียนและชุมชนมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ขาดงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ รวมทั้งโรงเรียนมีภารกิจมาก ไม่สามารถตัดสินใจได้เองโดยเด็ดขาด ควรแก้ไขโดยรัฐสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอกับโรงเรียน และบริหารงานโดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน ปัญหาด้านหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะไม่ดี ความรู้ น้อย ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ควรแก้ไขโดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ด้านกฎหมาย ระเบียบ บทบาทหน้าที่ต่อการจัดการศึกษา ผู้บริหารพบว่ามีสภาพปัญหาการดำเนินการ ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ปัญหาการดำเนินการด้านหลักการตรวจสอบถ่วงดุล โรงเรียนขาดการเตรียมความพร้อมในการให้องค์กรภายนอกมาสำรวจ และตรวจสอบ ขาดความต่อเนื่องจริงจังในการดำเนินงานระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

ในลักษณะที่คล้ายกัน มังกร ทศวงษา (2548, หน้า 128) ศึกษาพบว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สกลนครเขต 3 ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูผู้สอน และคณะกรรมการศึกษาอยู่ในระดับมาก

สำหรับ วิมล ปานาภรณ์ (2548) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 1 พบว่า ปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรวมและรายด้าน มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และเรียงลำดับคะแนนจากมากไปหาน้อย คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารตนเอง การตรวจสอบและถ่วงดุล การคืนอำนาจจัดการศึกษาให้กับประชาชน และผลการเปรียบเทียบความพร้อมของผู้บริหาร ผลการเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงาน

ในทำนองเดียวกัน ชนาธิป ขำขันมะลิ (2549) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่ามีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งได้ให้อิสระ

แก่ครูจัดกิจกรรมการเรียนการสอน จัดทำแผนปฏิทินดำเนินงาน มอบหมายหน้าที่ และความรับผิดชอบ ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องกับระบบโรงเรียน ให้คณะกรรมการร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ประชุม คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา เพื่อจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา จัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ประชาสัมพันธ์โรงเรียนให้ชุมชนทราบ เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่น เป็นเจ้าของ เป็นผู้รับผิดชอบสถานศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง รายงานผลการเรียนต่อผู้ปกครอง ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการดำเนินงานของสถานศึกษา ส่วนปัญหาที่พบคือ ประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา ไม่เข้าใจระบบการทำงาน และบทบาทหน้าที่ของตนเอง ขาดแคลนทรัพยากรบุคคล และงบประมาณ ขาดการนิเทศ และการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง

สำหรับ สุทธิรักษ์ ศรีวรรณ (2549) ได้ศึกษาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ โรงเรียนมงฟอร์ตวิทยาลัยแผนกประถม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารและครูมีความเห็นตรงกันว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 5 หลักการ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการประสานงาน หลักการริเริ่ม และหลักการตรวจสอบได้ มีการดำเนินงานเป็นจริงอยู่ในระดับมาก ด้านปัญหาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การกระจายอำนาจยังขาดกฎระเบียบที่ชัดเจน และไม่ทั่วถึง โครงสร้างบางงานยังใช้การบริหารงานโดยรับคำสั่งจากเบื้องบน กลุ่มบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมต่อนโยบายของโรงเรียนค่อนข้างน้อย การประสานงานไม่ทั่วถึง ค่าเช่าและขาดความชัดเจน ไม่ต่อเนื่อง มีแต่การสั่งการ แล้วขาดการประสานงาน และติดตามผล บุคลากรไม่กล้าที่จะแสดงออกในการมีส่วนร่วม หรือเสนอความคิดเห็นใหม่ๆ ที่จะนำมาพัฒนาโรงเรียน การริเริ่มของบุคลากรมีน้อย เพราะงานที่ได้รับผิดชอบมาก ทำให้ไม่ค่อยมีเวลาเท่าที่ควร ระบบการนิเทศ ติดตามและตรวจสอบยังทำได้ไม่เต็มที่ ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ข้อเสนอแนะ คือ ควรมีหลักในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน ทั่วถึง สนับสนุนให้บุคลากรมีส่วนร่วมกับทุกฝ่าย มีการประสานงานให้ทั่วถึง รวดเร็ว ชัดเจน และต่อเนื่อง เปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความคิดเห็นหรือคิดกิจกรรมใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาโรงเรียน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ในการสร้างองค์ความรู้ใหม่ จัดระบบการนิเทศ ติดตามตรวจสอบอย่างโปร่งใส ชัดเจน

ส่วน อติศักดิ์ จันทะนาม (2549) ได้ศึกษาสภาพปัจจุบันการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 2 พบว่า สถานศึกษามีการปฏิบัติระดับมากทุกด้าน คือ ด้านหลักการกระจายอำนาจ มีการปฏิบัติระดับมาก เรื่องการส่งเสริมพัฒนาบุคลากรให้มีวิทยฐานะที่สูงขึ้น การกำหนดควิสัยทัศน์ พันธกิจ โครงการ แผนงาน ส่งเสริมให้บุคลากรประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมาย

ด้านหลักการมีส่วนร่วม มีการปฏิบัติระดับมาก เรื่องส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน การให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปี การปรับปรุงสภาพแวดล้อม การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา และครู บุคลากรพัฒนาการเรียนการสอนสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ด้านหลักการบริหารตนเอง มีการปฏิบัติระดับมาก เรื่องส่งเสริมให้ครู บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจเต็มความสามารถ ส่งเสริมให้เยาวชนทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง บริการอาหารกลางวัน อาหารเสริมนมอย่างเพียงพอ ร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานอื่นพัฒนาบุคลากร พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ด้านหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล มีการปฏิบัติระดับมาก เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารหลักสูตร ด้วยความร่วมมือของชุมชน มีเอกสารหลักสูตร โครงการสอน แผนการสอน หนังสือเรียน คู่มือครู หนังสือเสริมการอ่าน ตามกิจกรรมการเรียน แต่ละช่วงชั้น การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นด้วยภูมิปัญญา กำกับดูแลเสริมสร้างวินัยของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ พงษ์ศักดิ์ เชาวน์วิรุณ (2549) ได้ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กลุ่มลำห้วยโทงสหวีทยา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต 3 ผลการศึกษา พบว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานงานบริหารวิชาการ งานบริหารบุคคล งานบริหารงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป อยู่ในระดับมาก อาจเป็นเพราะว่าการดำเนินงานในการบริหารจัดการของสถานศึกษา ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานขึ้นใหม่ โดยโครงสร้างในการบริหารสถานศึกษาเดิมที่สังกัด การประถมศึกษาแห่งชาติ แบ่งงานออกเป็น 6 งาน คือ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานธุรการ งานการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน ปัจจุบันได้จัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารขึ้นใหม่ โดยแบ่งออกเป็น 4 งาน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป และสถานศึกษาได้ใช้หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการดำเนินงานบริหารจัดการบริหารในสถานศึกษา 4 งาน จนเกิดความสำเร็จอยู่ในระดับมากในภาพรวม โรงเรียนแต่ละแห่งสามารถควบคุมทรัพยากร การตัดสินใจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนของตน และสามารถจัดหลักสูตรให้ตอบสนองความต้องการของตนได้ โดยเน้นการใช้ทรัพยากรในทุกจุด ที่เกี่ยวข้องอย่างคุ้มค่า การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ทำให้การสร้างตระหนักรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาได้รวดเร็วขึ้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครูผู้ปกครอง และชุมชน มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในลักษณะที่คล้ายกัน ธนัส วิษาเจริญ (2553) ได้ศึกษาการบริการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนแม่ออนวิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่ได้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งได้จัดการศึกษาโดยยึดหลักการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมของโรงเรียน กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน จัดทำระบบสารสนเทศ ระบบฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน กำกับงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย สำหรับปัญหาที่พบเป็นส่วนน้อย คือ การกระจายอำนาจไม่ทั่วถึง บุคลากรในแต่ละฝ่ายไม่ได้ทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง และบทบาทร่วมการจัดกิจกรรมของคณะกรรมการผู้ปกครองของโรงเรียนยังไม่ชัดเจน

ในทำนองเดียวกัน ดาวเรือง กินาวงศ์ (2553) ได้ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนบ้านเวียงฝาง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าได้ปฏิบัติทุกกิจกรรมในเรื่องของการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมการบริหารตนเอง การคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน การตรวจสอบและถ่วงดุล มีโครงสร้างการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติได้ ส่งเสริมให้ครูจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ จัดกิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย แต่ละฝ่ายงานมีส่วนร่วมในการนำเสนอแนะและโครงการ นักเรียนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมของโรงเรียน ส่งเสริมบุคลากรเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน เป็นโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง โรงเรียนแกนนำใช้หลักสูตรแกนกลาง พุทธศักราช 2551 มีการประกันคุณภาพการศึกษา ศึกษาดูงานเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะ การปฏิบัติงาน จัดทำสรุปรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด

สรุป การบริการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียนและชุมชน ตลอดจนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาจัดการศึกษา พร้อมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานวิชาการ งบประมาณงานบุคลากร และงานบริหารทั่วไป