บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย อำเภอลานสัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานีนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จัดนำเสนอ ดังนี้

1. บริบทของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย
2. ทฤษฎีการบริหารการศึกษา
3. ทฤษฎีการบริหารการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ
   3.1 การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์
   3.2 การบริหารคุณภาพโดยรวม
   3.3 การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม
   3.4 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
   3.5 การบริหารงานโดยใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพ
   3.6 ทฤษฎีการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ 7 ประการของ Mckinsey
4. ทฤษฎีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)
5. กระบวนการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
   6.1 งานวิจัยในประเทศ
   6.2 งานวิจัยต่างประเทศ
7. กรอบความคิดในการวิจัย

โดยจัดนำเสนอตามลำดับ ดังต่อไปนี้

บริบทของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย

โรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย ตั้งอยู่ที่หมู่ 1 ตำบลบ้านป่าอ้อ อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอลานสักไปตามถนนสายลานสัก-หนองฉางประมาณ 1.5 กิโลเมตร เดิมเป็นสาขาของโรงเรียนชุมชนบ้านประดู่ยืน ก่อสร้างขึ้นเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2519 โดยประชาชน

ของหมู่ที่ 1 ตำบลป่าอ้อ อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี มีความเห็นพ้องต้องกันว่าสมควรที่จะก่อตั้งเป็นโรงเรียนขึ้น เนื่องจากบุตรหลานต้องเดินทางไปเรียนที่โรงเรียนชุมชนบ้านประดู่ยืน ซึ่งมีระยะทางไกลประมาณ 4 กิโลเมตร พื้นที่บริเวณโรงเรียนเรียนได้รับบริจาคจากหลวงพ่อวิกรม เจ้าอาวาสวัดเขาฆ้องชัยในขณะนั้น จำนวน 1 แปลง เป็นพื้นที่จำนวน 6 ไร่ ซึ่งเดิมเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าเสื่อมโทรม) ได้รับการสนับสนุนด้านอาคารเรียนจากพระธรรมดิลก วัดบวรนิเวศวิหาร และพระครูสังฆวินิจ เจ้าอาวาสวัดเขาฆ้องชัย และคณะผู้ปกครองโดยการนำของนายเสริญ นฤคนธ์ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 ตำบลป่าอ้อ เป็นผู้นำเชิญชวนชาวบ้านให้บริจาควัสดุอุปกรณ์ เงิน และร่วมแรงกันก่อสร้างอาคารชั่วคราวไม่ยกพื้น 1 หลัง กว้าง 3 วา ยาว 4 วา ไม่มีฝาทั้ง 4 ด้าน จำนวน 4 ห้องเรียน ลักษณะอาคารเป็นแบบอาคารชั่วคราว นักเรียนนั่งเรียนกับพื้น โต๊ะเรียน ม้านั่งใช้แบบตัดไม้ทำเป็นหลักและปูพื้นรองเขียนการก่อตั้งครั้งแรกมีครู 3 คน คือ นายพาณิชย์ ฉายวัฒนา ทำหน้าที่ผู้รักษาการในตำแหน่งครูใหญ่ รวมทั้งนางปราณี สุขเกษม และนายวิรัตน์ เกิดนวล มีนักเรียนทั้งสิ้น 145 คน เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้น ป.1 –ป.4 เมื่อถึงปี พ.ศ. 2522 จึงได้แยกเป็นโรงเรียนเอกเทศ

ในปัจจุบันโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย จัดการศึกษาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาล 3 ขวบ จนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา จัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรก่อนประถมศึกษา พุทธศักราช 2546 และแนวทางการจัดประสบการณ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ระดับประถมศึกษาจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 และปรับหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ปัจจุบันมีนักเรียน 210 คน บุคลากรครู 9 คน ครูอัตราจ้าง 1 คน และผู้ดูแลเด็กอนุบาล 3 ขวบ 1 คน นักการภารโรง 1 คน ครอบคลุมเขตบริการ 3 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 และหมู่ 4 ตำบลป่าอ้อ และหมู่ 11 ตำบลประดู่ยืน

สภาพชุมชน

ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำไร่ ทำนา 99 % ผลผลิตที่ได้น้อยทำให้ผู้ปกครองต้องออกไปรับจ้างในต่างจังหวัด ในฤดูที่ว่างจากการทำไร่ ทำนา ทิ้งบุตรหลานให้อยู่กับปู่ ย่า ตา ยาย การคมนาคมในชุมชนสะดวก มีถนนตัดผ่านทุกหมู่บ้าน ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ เขตบริการของโรงเรียนครอบคลุมพื้นที่ 3 หมู่บ้านคือ หมู่ 1 และหมู่ 4 ตำบลป่าอ้อ และหมู่ 11 ตำบลประดู่ยืน

วิสัยทัศน์ของโรงเรียน

ภายในปีการศึกษา 2550 โรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย ร่วมมือกับชุมชนพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมให้สวยงาม สะอาด ร่มรื่น มีความปลอดภัย เอื้อต่อการเรียนรู้ จัดการศึกษาให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถ มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามที่หลักสูตรกำหนด เน้นให้นักเรียนมีความรู้ความสามารถในวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ มีทักษะพื้นฐานในการทำงาน การประกอบอาชีพและใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ มีสุขภาพสมบูรณ์ ทั้งทางร่างกายและจิตใจ มีมารยาทที่ดีงาม มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบ เห็นคุณค่าของธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนปกติและนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ

พันธกิจ

1. พัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมให้สวยงาม สะอาด ร่มรื่น เอื้อต่อการเรียนรู้
2. พัฒนาเทคนิคการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน วิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์
3. พัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้นักเรียนมีทักษะในการทำงานและสามารถนำไปเป็นพื้นฐานในการประกอบอาชีพได้
4. จัดกิจกรรมส่งเสริมให้นักเรียนมีทักษะพื้นฐานในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้
5. จัดกิจกรรมส่งเสริมให้นักเรียนมีสุขภาพ สมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ
6. ปลูกฝังให้นักเรียน มีมารยาทที่ดีงาม มีระเบียบวินัย และมีความรับผิดชอบ
7. พัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้นักเรียนเห็นคุณค่าของธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ป้าหมายด้านผู้เรียน

1. นักเรียนมีความรู้ความสามารถในวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์
2. นักเรียนมีทักษะการทำงานเพื่อเป็นพื้นฐานในการประกอบอาชีพ
3. นักเรียนสามารถใช้คอมพิวเตอร์พื้นฐานในการเรียนรู้และปฏิบัติงานได้
4. นักเรียนมีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ
5. นักเรียนมีมารยาทที่ดีงาม กล้าแสดงออก มีระเบียบวินัยและมีความรับผิดชอบ
6. นักเรียนตระหนักและเห็นคุณค่าของธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

เป้าหมายด้านปัจจัย

1. โรงเรียนมีอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมสะอาด สวยงาม ร่มรื่น ปลอดภัย เอื้อต่อการเรียนรู้

2. โรงเรียนมีหลักสูตรสถานศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

เป้าหมายด้านกระบวนการ

1. ชุมชนมีส่วนร่วมในการการจัดการศึกษาของโรงเรียน

2. ครูมีความรู้ความสามารถในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนวิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ

3. โรงเรียนมีกระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และเน้นการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ทฤษฎีการบริหารการศึกษา

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมมักจะอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นกลุ่ม จึงจำเป็นต้องมีระบบการบริหารและการจัดการเพื่อจัดระบบจัดระเบียบของสังคม ให้สามารถดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อความอยู่รอดและบังเกิดความเจริญก้าวหน้าในชุมชนนั้นๆ ระบบการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมมนุษย์ที่นำเอาทรัพยากรต่างๆ มาจัดโดยผ่านกระบวนการทางการศึกษา เพื่อให้คนเกิดการเรียนรู้ เจริญงอกงามเป็นคนโดยสมบูรณ์ และอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข

ระบบการจัดการศึกษาที่ดีจะต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาที่ตั้งไว้ นักเรียนในระดับต่างๆ มีความรู้ความสามารถตรงตามมาตรฐานทั่วๆ ไปของสังคม ดังนั้นในการจัดการศึกษาควรคำนึงถึงการใช้งบประมาณที่เหมาะสม เพื่อให้ผลผลิตที่ได้คุ้มค่ากับการลงทุน หากระบบการบริหารจัดการไม่ดีพอย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของนักเรียนโดยตรง

ความหมายของการบริหาร (Administration)

คำว่า การบริหาร สามารถใช้คำ 2 คำแทนกันได้ ได้แก่ คำว่า “การบริหาร(Administration)” และ “การจัดการ (Management)” แต่ในความหมายที่แท้จริง คำว่า การบริหารจะเน้นในเรื่องของการจัดการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมักจะใช้กับการบริหารงานทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมักจะใช้กับการบริหารงานทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ ส่วนคำว่า การจัดการ มักจะใช้ในงานที่เกี่ยวกับธุรกิจเอกชน

คำว่า “การบริหาร” มีผู้ให้ความหมายของการบริหารไว้ต่างๆ กัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการมองการบริหารในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

กริฟฟิทส์ (Griffiths.1959,อ้างถึงใน ถวิล เกื้อกูลวงศ์.2530:16) กล่าวว่า การบริหารเป็นการตัดสินใจ (Administration as decision - making) ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การบริหารเป็นแบบทั่วไปของพฤติกรรมที่พบเห็นในองค์การมนุษย์ทุกองค์การ
2. การบริหารเป็นกระบวนการของการสั่งการและควบคุมชีวิตในองค์การสังคม

เฮอร์เซย์, แบลนชาร์ด และจอห์นสัน (Hersey,Blanchard and Johnson. 2001, อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม.2545:11) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการทำงานร่วมกับบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งพร้อมด้วยปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ เครื่องมือต่างๆ งบประมาณ และเทคโนโลยี เพื่อที่จะนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

แครอล และกิลลิน (Carroll and Gillen.1987, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ.2546:1) ให้ความหมายว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญคือ การวางแผน(Planning) การจัดองค์การ(Organizing) การนำ(Leading) และการควบคุม (Controlling)

ธงชัย สันติวงษ์ (2530:4) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึงภาระหน้าที่ของบุคคลใดๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบ และดำรงไว้ซึ่งสภาพภายใน (ทั้งที่เป็นตัวคน วัสดุ เงินทุน ฯลฯ) ของกลุ่มหรือหน่วยงาน เพื่อให้กลุ่มดังกล่าว สามารถทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลมากที่สุดประการหนึ่ง

สมยศ นาวีการ (2544:18) กล่าวว่า การบริหารคือการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

สมคิด บางโม (2539:29) ได้กล่าวว่า การบริหาร คือศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ขององค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดของนักการศึกษาที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการทำงานร่วมกับบุคคลและกลุ่มบุคคลโดยใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ทรัพยากรที่เหมาะสม

ความหมายของการบริหารการศึกษา

ได้มีผู้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ต่างๆ กัน ดังนี้

แกร์แฮม (Graham.1921:38, อ้างถึงใน ชาญชัย อาจินสมาจาร.2527:6) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารการศึกษาคือ การทำให้นักเรียนได้รับการศึกษาที่ถูกต้องจากครู ภายใต้ค่าใช้จ่ายที่ดำเนินการโดยรัฐ โดยให้นักเรียนได้รับประโยชน์สูงสุด

พอล (Paul.1946:263, อ้างถึงใน ชาญชัย อาจินสมาจาร.2527:6) กล่าวว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การใช้อิทธิพล (Influencing) ต่อคนกลุ่มหนึ่ง นั่นคือนักเรียนเพื่อให้มีความเจริญงอกงามสู่วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนด โดยการใช้กลุ่มคนกลุ่มที่สอง ซึ่งได้แก่ครู ในฐานะตัวแทน (Agent) ดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จ

ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์ (2527:8) กล่าวไว้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายฝ่ายร่วมดำเนินการเพื่อพัฒนาบุคคลให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ทั้งในด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรม ทัศนคติ คุณธรรม และค่านิยม พร้อมที่จะสนองการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม

ภิญโญ สาธร (2516:10) ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ว่า การบริหารการศึกษา คือ กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน หรือสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน เช่น ความสามารถ ทัศนคติ พฤติกรรม ค่านิยม หรือคุณธรรม ทั้งในด้านการสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่างๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่เป็นระเบียบแบบแผน

จากแนวคิดของนักการศึกษาต่างๆ สรุปได้ว่า การบริหารการศึกษา คือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มบุคคล เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมมีความเจริญงอกงามในทุกๆด้าน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม พร้อมที่จะสนองการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม

จากแนวคิดทางการบริหารต่างๆ ทำให้เกิดความพยายามที่จะสร้างทฤษฎีการบริหารการศึกษาขึ้น และทฤษฎีบริหารการศึกษาได้เริ่มขึ้นที่สหรัฐอเมริกา โดยมีผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขาวิชา รวมทั้งนักวิชาการบริหารการศึกษาได้นำความรู้จากศาสตร์สาขาต่างๆ ที่ได้ผ่านการวิจัยที่เชื่อถือได้แล้วมาประมวลกันเข้าและสร้างเป็นทฤษฎีการบริหารการศึกษาขึ้น ทฤษฎีต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับกัน(ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.2527:32) ได้แก่

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

ทฤษฎีเหล่านี้ เป็นทฤษฎีทั้งความหมายและสามารถนำไปประพฤติปฏิบัติได้ ไม่ใช่ทฤษฎีในทัศนะของนักบริหารทั่วไปที่มักมองเห็นว่าทฤษฎีกับการปฏิบัตินั้นแยกกันเป็นคนละเรื่อง นักวิชาการก็สอนทฤษฎีไป แต่ผู้บริหารก็ปฏิบัติอีกอย่างหนึ่งซึ่งไม่ตรงกับทฤษฎี ดังที่ได้ยินคนพูดอยู่บ่อยๆ ว่า “นั่นเป็นทฤษฎีที่ดีแต่เวลานำไปปฏิบัติแล้วทำตามไม่ได้”

1. ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Theory)

ทฤษฎีการตัดสินใจเป็นทฤษฎีหนึ่งที่ใช้กันมากในการศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหาร ทฤษฎีนี้ผู้ศึกษาค้นคว้าทฤษฎีนี้ คือ กริฟฟิธ (Griffiths. อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.2527:33) ซึ่งเสนอทฤษฎีว่า การบริหารคือการตัดสินใจ หน้าที่ของนักบริหารก็คือ การควบคุมดูแลให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของการตัดสินใจ

จันทรานี สงวนนาม(2545:162-163) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความหมายของการตัดสินใจ และได้รวบรวมความหมายของคำว่า “การตัดสินใจ” จากการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้ คือ

บาร์นาร์ด (Barnard.1939)ให้ความหมายว่า “การตัดสินใจ เป็นกระบวนการทางตรรกวิทยาในการพิจารณา วิเคราะห์ และคัดทางเลือกจากทางเลือกต่างๆ โดยอาศัยเหตุผลและความเป็นจริงเกี่ยวกับทางเลือกเหล่านั้น” ซึ่ง ดรัคเกอร์ (Drucker.1970) ได้ให้ความหมายที่สอดคล้องกันว่า “การตัดสินใจ หมายถึง การพิจารณาและคัดเลือกทางเลือกทางใดทางหนึ่งจากบรรดาทางเลือกต่างๆ ส่วนไซมอน (Simon.1977) กลับมีความเห็นแตกต่างไปจากบุคคลทั้งสอง โดยได้ให้ความหมายของการตัดสินใจเชิงกระบวนการว่า “การตัดสินใจเป็นกระบวนการของของกิจกรรมต่าง ๆ 3 ประการ คือ 1) กิจกรรมด้านเชาว์ปัญญา ซึ่งจะเน้นการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่จะนำมาใช้ประกอบในการตัดสินใจ 2) กิจกรรมด้านการออกแบบ คือ การนำเอาข้อมูลมาวิเคราะห์หาแนวทางที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ และ 3) กิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่จะนำไปปฏิบัติ

จากความหมายของการตัดสินใจตามที่ผู้ให้คำนิยามดังกล่าวแล้ว พอจะสรุปได้ว่า การตัดสินใจเป็นกระบวนการที่ใช้เหตุผลในการพิจารณา วิเคราะห์ และหาทางเลือกเพื่อนำไปสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติ การตัดสินใจจึงต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการอย่างรอบคอบเพื่อประสิทธิภาพของการบริหารองค์การ(จันทรานี สงวนนาม.2545:162-163)

แบบของการตัดสินใจ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2525,อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม.2545:165) มีความเห็นว่าการตัดสินใจเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของกระบวนการบริหาร ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องตัดสินใจอยู่เสมอ และจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ผู้บริหารที่ตัดสินใจไม่ได้หรือขาดทักษะใน

การตัดสินใจ ย่อมทำให้หน่วยงานเจริญก้าวหน้าได้ยาก แบบของการตัดสินใจแบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ

1. การตัดสินใจโดยบัญชาหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจเหนือกว่า (Intermediary decisions) เป็นการตีความของคำสั่งการนำเอาข้อเสนอแนะไปใช้ หรือแจกจ่ายคำแนะนำของผู้บังคับบัญชา การตัดสินใจชนิดนี้ผู้นำจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่อาจมอบหมายความรับผิดชอบให้เพื่อนร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ช่วยทำ การตัดสินใจจะลำบากถ้าคำสั่ง หรือคำขอร้องของผู้บังคับบัญชาเป็นสิ่งที่ปฏิบัติไม่ได้

2. การตัดสินใจโดยผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอขึ้นมา (Appellate decisions) อาจเกิดได้จากเหตุผลหลายประการ เช่น การหย่อนสมรรถภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา คำสั่งไม่ชัดเจนหรือผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจพอที่จะตัดสินใจ กรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นมากหรือน้อย เป็นผลที่เกิดจากการตัดสินใจครั้งก่อนๆ ผู้บริหารที่ดีจะตัดสินใจในกรณีที่จำเป็น หรือไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นตัดสินใจแทนได้

3. การตัดสินใจที่เกิดจากความคิดริเริ่มของผู้บริหารเอง(Creative decisions) ผู้บริหารที่ดีมิใช่แต่เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง แต่ต้องมีความตื่นตัว มีความคิดริเริ่ม และกล้าคิดกล้าตัดสินใจ อาจเป็นการเสียหายถ้าผู้นำคิดแต่ตัดสินใจไม่ดี ดังนั้น จึงมีแนวโน้มว่าผู้บริหารมักจะหลีกเลี่ยงการตัดสินใจแบบนี้

สาระสำคัญของทฤษฎีการตัดสินใจ ก็คือกระบวนการตัดสินใจ เนื้อหาสาระของการตัดสินใจและการใช้สารสนเทศในการตัดสินใจ ซึ่งสารสนเทศที่ดี มีความสมบูรณ์ถูกต้องจะส่งผลให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีคุณภาพ

กระบวนการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการนี้ นักวิชาการให้ความเห็นและลำดับขั้นของกระบวนการไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่สรุปแล้วลักษณะสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน เพราะส่วนมากใช้วิธีการแก้ปัญหา (Problem solving) กระบวนการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการมีลำดับขั้นดังนี้

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

7. เลือกวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องที่สุด ที่คนยอมรับมากที่สุด

เทคนิคที่ช่วยในการวินิจฉัยสั่งการ

1. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้นำจะต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อยู่เสมอ

2. ปฏิบัติการวิจัย (Operation research) การวิจัยในด้านการศึกษาหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหา และข้อเท็จจริงที่ทำให้ทราบปัญหาทั้งหมด เป็นประโยชน์ในการวินิจฉัยสั่งการ

3. การจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical staff) เพื่อช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาขององค์การ แล้วรวบรวมข้อมูลไว้เพื่อนำไปเป็นประโยชน์ในการบริหารองค์การ อันจะทำให้การวินิจฉัยสั่งการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เป็นที่ยอมรับกันว่าการวินิจฉัยสั่งการเป็นหัวใจของการบริหาร ดังนั้นถ้านักบริหารจะตัดสินใจให้ถูกต้องและรวดเร็วที่สุด ก็จำเป็นจะต้องรู้จักความคิดรวบยอด ในเรื่องต่อไปนี้ คือ องค์การอรูปนัย องค์การรูปนัย อำนาจบารมี อำนาจหน้าที่และการสื่อสารในองค์การ จึงจะสามารถทำให้ผู้บริหารองค์การมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจ

2. ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)

จากแนวคิดการบริหารเบื้องต้น ทำให้เราเข้าใจได้ชัดเจนว่า องค์การเป็นหน่วยงานที่สำคัญ และมีผู้กล่าวว่าโลกในสมัยปัจจุบันเป็นโลกขององค์การ คนเป็นจำนวนมากประกอบอาชีพในองค์การ ถึงแม้จะไม่ได้ทำงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง คนทั้งหลายก็ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การที่มีอยู่ในสังคมของเราเป็นจำนวนมาก ระบบการศึกษาซึ่งมีโรงเรียนทุกประเภท ทุกระดับ เป็นองค์การย่อยย่อมมีส่วนพัวพันกับชีวิตคนในสังคมแทบทุกคน

1.1 ความหมายขององค์การ

บาร์นาร์ด (Barnard.1962, อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.2527:35) ให้ความหมายว่า องค์การหมายถึงระบบกิจกรรมที่มีการประสานงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

ฟริฟเนอร์และเชอร์วูด(Priffner and Sherwood. อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.2527:36) ให้ความหมายว่า องค์การ คือรูปแบบของการรวมกันของบุคคลเป็นจำนวนมาก ซึ่งเข้ามาร่วมมือกันทำงานที่ซับซ้อนอย่างแน่วแน่ ตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่เห็นพ้องต้องกัน

ไวท์ (White. อ้างถึงในพรรณี ประเสริฐวงษ์ และคณะ. 2515:165) ให้ความหมายว่า องค์การ คือการจัดระเบียบการทำงานของกลุ่มบุคคลภายในองค์การตามสายงาน และตามความรับผิดชอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานได้รับผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายเดียวกัน

จากความหมายที่แต่ละท่านได้กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า องค์การ คือกระบวนการในการรวบรวมและแบ่งงานที่จะกระทำออกไปเป็นหมวดหมู่ โดยจำกัดขอบเขตของการทำงาน

การมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตลอดจนการกำหนดข้อบังคับ วิธีปฏิบัติในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างดีที่สุดและมีประสิทธิภาพที่สุด

ในองค์การหนึ่งๆ จะมีหลักความจริง 5 ประการ อยู่ในองค์การเสมอ คือ

1. องค์การประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปเสมอ
2. บุคคลที่อยู่ในองค์การต้องการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวข้องกันและกัน
3. ความสัมพันธ์ต่างๆ ในการทำงานร่วมกันของคนในองค์การนั้น ต้องระบุไว้ในโครงสร้างขององค์การในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง
4. บุคคลทุกๆ คนในองค์การ ต่างก็มีวัตถุประสงค์ส่วนตัว การกระทำบางอย่างของบุคคลในองค์การจึงเกิดขึ้นเพราะวัตถุประสงค์ส่วนตัว และการที่บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การก็มักหวังว่าองค์การจะช่วยให้ตนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของตน
5. ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน จะช่วยให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ส่วนรวมที่เห็นพ้องต้องกัน ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ส่วนรวมจะแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ส่วนตัวก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ส่วนรวมก็มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ส่วนตัวของแต่ละบุคคลในองค์การ

จะเห็นว่า จากความหมายและหลักความเป็นจริงขององค์การที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าภายหลังที่คนตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากองค์การและมุ่งหวังที่จะให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ส่วนตัวซึ่งก็มีปัญหาว่า ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้น จะมีมากน้อยแค่ไหนย่อมขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งก็ย่อมจะขึ้นอยู่กับการที่ผู้บริหารจะมีความสามารถในการจัดรูปองค์การได้เหมาะสมและถูกต้องดีเพียงไรนั่นเอง

2.2 รูปแบบขององค์การ

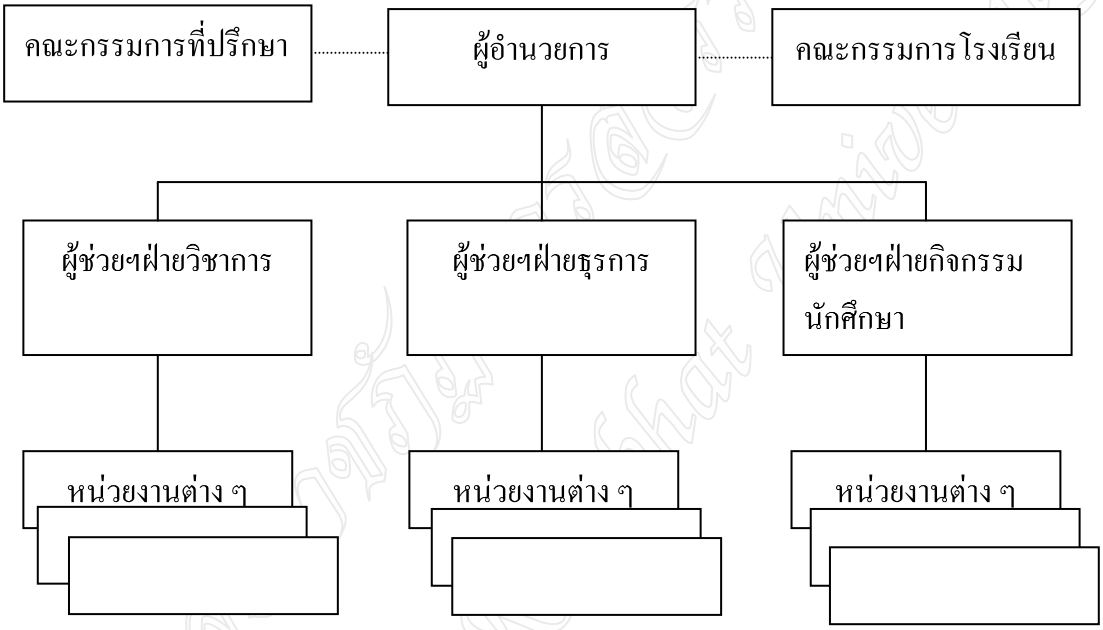
โดยปกติองค์การมักจะแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ องค์การตามแบบ (รูปนัย) หรือองค์การทางราชการ (Formal organization) และองค์การนอกแบบ (อรูปนัย) หรือองค์การไม่เป็นทางราชการ (Informal organization)

2.2.1 องค์การตามแบบ (Formal Organization)

เป็นองค์การที่นักวิชาการบริหารที่ยึดหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ มีความเชื่อมั่นว่า สามารถใช้บริหารงานได้เป็นอย่างดี มีกฎเกณฑ์ผูกมัดอย่างแน่นแฟ้น และขาดความยืดหยุ่น แบ่งงานออกเป็นงานย่อยๆ แล้วจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความชำนาญ มีการควบคุมและนิเทศงานทุกส่วนทุกขั้นตอน อำนาจการบังคับบัญชาก็จัดระดับเป็นขั้นๆ นับจากต่ำไปหาสูง ผู้บริหารแต่ละระดับได้รับมอบหมายให้บังคับบัญชาคนเป็นจำนวนน้อยพอที่จะควบคุมได้ (Span of control) สายการบังคับบัญชา (Chain of command) ก็โยงจากผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมีเพียงคนเดียวลงมาสู่ผู้บริหารระดับรองเป็นขั้นๆ และผู้บริหารมักใช้อำนาจเด็ดขาดสำหรับการบังคับบัญชา

คนในองค์การ การจัดองค์การและการจัดระบบบริหารชนิดนี้ยังปรากฏอยู่ทั่วไปในสมัยปัจจุบัน ทั้งในหน่วยงานอื่นๆ และในสถาบันการศึกษา ดังตัวอย่างการจัดโครงสร้างองค์การตามแบบ (Organization chart)

โครงสร้างองค์การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างองค์การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
ที่มา : ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์. (2527:37)

โครงสร้างองค์การบริหารแบบนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ส่วน คือ

1. คณะกรรมการศึกษาของโรงเรียน เป็นองค์ประกอบที่เป็นประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือกิจการทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. คณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วยผู้อำนวยการ เป็นประธาน ผู้ช่วยผู้อำนวยการและหรือหัวหน้ากลุ่มวิชาการเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้อำนวยการในด้านการบริหารโรงเรียน
3. ผู้อำนวยการ เป็นผู้บริหารและรับผิดชอบในการดำเนินงานของโรงเรียน
4. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย ซึ่งอาจจะมีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายกิจกรรมนักเรียน หรือฝ่ายปกครอง และถ้าหากเป็นโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ก็อาจจะเพิ่มฝ่ายต่างๆ ขึ้นอีกได้ตามความเหมาะสม

ส่วนนอกนั้นก็เป็นหน่วยงานระดับล่างลงไป ซึ่งสามารถมีได้ตามสายงานและภารกิจที่จำเป็นอันจะทำให้การบริหารงานของโรงเรียนเกิดความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และโดยทั่วไปการจัดหน่วยงานฝ่ายต่างๆ นั้นมีหลักว่า งานทุกชนิดที่มีกระบวนการปฏิบัติอย่างเดียวกันควรรวมไว้ด้วยกัน และการแบ่งงานก็ควรยึดหลักเฉพาะอย่างของงานด้วย

นอกจากนี้ เราควรทำความเข้าใจกับเส้นที่ปรากฏในแผนภูมิด้วยหรือโครงสร้างองค์การ คือ

________ : แสดงถึงสายการบังคับบัญชาและการติดต่อตามลำดับขั้น

.... : แสดงถึงสายการปรึกษาแนะนำ

องค์การแบบนี้ บัวและสกอต (Blau and Scott. อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.2527:38) กล่าวว่า สามารถจัดกลุ่มองค์การตามแบบได้เป็น 4 กลุ่ม ตามลักษณะเฉพาะของวัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงานของแต่ละกลุ่ม คือ

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

2.2.2 องค์การนอกแบบ (Informal Organization)

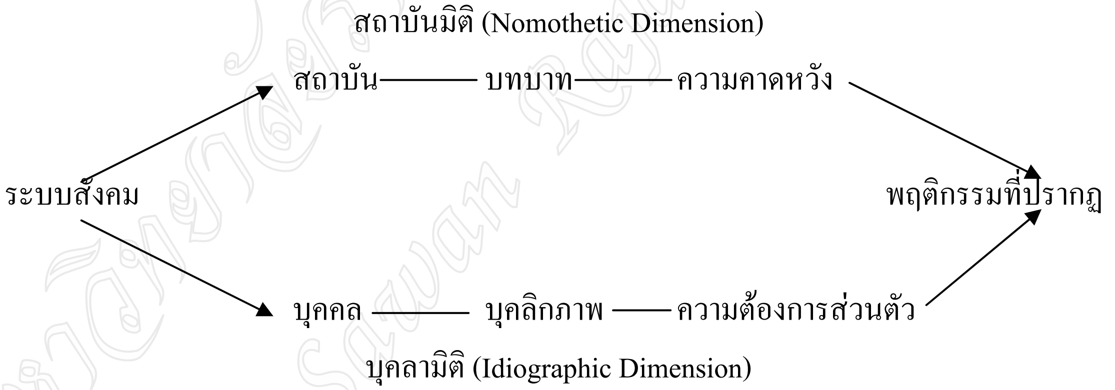
ในยุคที่มีการบริหารโดยอาศัยหลักมนุษย์สัมพันธ์ได้ทำให้การบริหารองค์การเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบของบุคคลมากขึ้น มีการจูงใจให้คนรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ สำหรับการบริหารการศึกษาก็เกิดความเปลี่ยนแปลงในวิธีนิเทศการศึกษาเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังมีการบริหารงานแบบประชาธิปไตยเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติคู่กันไปด้วย และเห็นความสำคัญขององค์การนอกแบบ เช่นมองจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาก็ไม่ได้กำหนดตายตัวว่าต้องมีจำนวนเท่าใดแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างซึ่งได้แก่ความแตกต่างระหว่างบุคคล ประเภทของคน ประเภทของงาน เป็นต้น และโดยเฉพาะการบริหารงานในสถาบันการศึกษาหรือโรงเรียนซึ่งเป็นองค์การที่ซับซ้อนยิ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์การนอกแบบมากยิ่งขึ้น และองค์การนอกแบบนี้จะไม่มีปรากฏในแผนผัง แต่จะแฝงอยู่ในองค์การตามแบบตลอดเวลา เพราะองค์การนอกแบบเป็นระบบการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอยู่ในหน่วยงาน โดยที่ความสัมพันธ์อันนี้ไม่ได้ปรากฏอยู่ในแบบจึงอาจมีทั้งผลดีและผลเสียต่อการบริหารงานในองค์การตามแบบก็ได้ โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาหรือโรงเรียนซึ่งเป็นองค์การที่ซับซ้อน มักจะมีองค์การนอกแบบแฝงอยู่มาก และทำให้เกิดความลำบากในการบริหาร

องค์การนอกแบบนี้ ได้แก่กลุ่มคนย่อยๆ ที่มีความสนิทสนมกันหรือมีความมุ่งหมายร่วมกัน กลุ่มประเภทนี้อาจเป็นกลุ่มครูอาจารย์ที่สอนวิชาเดียวกัน กลุ่มเพศเดียวกัน หรือกลุ่มที่มีความสนใจบางอย่างร่วมกัน กลุ่มองค์การนอกแบบเหล่านี้มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่มองค์การตามแบบอยู่ไม่น้อย ถึงแม้องค์การนอกแบบจะไม่ปรากฏในแผนผังการจัดระบบงานของสถานศึกษาก็ตาม แต่ผู้บริหารที่ฉลาดย่อมจะไม่ละเลยที่จะศึกษาและทำความเข้าใจกับกลุ่มคนซึ่งเป็นองค์ประกอบขององค์การนอกแบบทั้งนี้เพื่อจะรู้แนวคิดและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากกลุ่มนอกแบบและจะสามารถแก้ปัญหาและนำแนวคิดมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารต่อไป

3. ทฤษฎีระบบสังคม (Social Systems Theory)

เมื่อมีทฤษฎีองค์การ หรือองค์การ ก็จะต้องมีระบบสังคมและเมื่อมีระบบสังคมก็คงจะต้องมีระบบบริหารเพื่อให้ระบบสังคมในองค์การเกิดความเรียบร้อย

ระบบทางสังคมของเกทเซลส์และกูบา(Getzels and Guba.อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์. 2527:41-44) ประกอบด้วยสองมิติ คือ สถาบันมิติ (Nomothetic) และบุคลามิติ (Idiographic) พฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากปฏิกิริยาระหว่างมิติทั้งสอง ดังภาพที่ 2.2



ทฤษฎีระบบสังคม

ภาพที่ 2.2 แสดงทฤษฎีระบบสังคม

ที่มา : ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.(2527:42)

จากแนวความคิดข้างต้น ทำให้เห็นว่าพฤติกรรมมนุษย์ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 2 อย่าง คือ บทบาทของตำแหน่ง ซึ่งเป็นตัวกำหนดสถาบันและอยู่ภายใต้อิทธิพลของความคาดหวัง ซึ่งบุคคลอื่นคาดหวังต่อบทบาทของผู้ครองตำแหน่ง อีกอย่างหนึ่งคือบุคลิกภาพซึ่งถูกกำหนดโดยวิธีการสนองความต้องการ เขียนเป็นสมการได้ดังนี้

B = f (R × P)

เมื่อ B = พฤติกรรมที่ปรากฏ (Observed behavior)

R = บทบาทของสถาบัน (Institutional role)

P = บุคลิกภาพของผู้มีหน้าที่ (Personality of the role incumbent)

จากสมการ หมายถึง พฤติกรรมเป็นฟังก์ชั่นของบทบาทและบุคลิกภาพ โดยที่บทบาทและบุคลิกภาพเป็นอิสระแก่กัน นั่นก็คือ พฤติกรรมของมนุษย์เป็นผลของบทบาทและบุคลิกภาพ อันเป็นผลเนื่องมาจากปฏิกิริยาระหว่างมิติทั้งสอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มิติที่หนึ่ง เรียกว่า สถาบันมิติ (Nomothetic Dimension) ประกอบด้วย

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

2. บทบาทตามหน้าที่ (Role) สถาบันหรือองค์การจะกำหนดบทบาทและหน้าที่และตำแหน่งต่างๆ ให้บุคคลปฏิบัติ มีกฎและหลักการอย่างเป็นทางการ และมีธรรมเนียมการปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อบทบาทอยู่

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

มิติที่สอง เรียกว่าบุคลามิติ (Idiographic Dimension) ประกอบด้วย

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

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

3. ความต้องการส่วนตัว (Need - dispositions) บุคคลที่มาทำงานในองค์การมีความต้องการที่แตกต่างกันไป บางคนทำงานเพราะต้องการเงินเลี้ยงชีพ บางคนทำงานเพราะความรัก บางคนต้องการเกียรติยศชื่อเสียงความก้าวหน้า บางคนต้องการการยอมรับเป็นต้น บุคคลต่างๆ เหล่านี้ อาจมีความต้องการที่แตกต่างกันมากในการที่เข้ามาทำงานในหน่วยงาน และมีค่านิยมของตนเองครอบคลุมอยู่

4. พฤติกรรมที่ปรากฏ (Social behavior or Observed behavior) เป็นพฤติกรรมการบริหารที่ปรากฏออกมาขององค์การ ถ้าปรากฏออกมาเป็นความล้มเหลวผิดพลาด จะต้องสำรวจดูว่าเป็นเพราะอะไร โดยตรวจจากสิ่งที่คู่กันในมิติทั้งสอง เช่น เป็นเพราะสถาบันกับตัวบุคคลเข้ากันไม่ได้ เช่นป้องกันในเชิงวัฒนธรรม หรือเป็นเพราะบทบาทตามหน้าที่กับบุคลิกภาพของบุคคลไม่ตรงกันไม่เหมาะสมกันก็อาจทำให้องค์การล้มเหลว เช่นบรรจุครูอาจารย์ที่ไม่เคยเรียนวิชาภาษาอังกฤษให้มาสอนภาษาอังกฤษ หรือบรรจุคนที่มีอารมณ์ฉุนเฉียวมาทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์เป็นต้น

ดังนั้นผู้บริหารหรือหัวหน้างาน จะต้องสังเกตหรือประเมินพฤติกรรมองค์การที่ปรากฏออกมา ว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ถ้าปรากฏออกมาว่าล้มเหลวหรือขาดประสิทธิภาพ จะต้องสำรวจดูว่าเป็นเพราะเหตุใด องค์ประกอบแต่ละคู่ของสถาบันมิติและบุคลามิติเข้ากันได้ไหม สถาบันและบุคลากรแต่ละคนเข้ากันได้ไหมในเชิงวัฒนธรรมของสถาบันกับวัฒนธรรมของบุคคล บทบาทที่สถาบันกำหนดเหมาะสมกับบุคลิกภาพของบุคลที่มารับบทบาทนั้นหรือไม่ ความคาดหวังของสถาบันกับความต้องการส่วนบุคคลมีความสอดคล้องกันเพียงใด ถ้าปรากฏว่าคู่ใดคู่หนึ่งหรือหลายคู่ระหว่างสถาบันมิติกับบุคลามิติขัดแย้งกัน ผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานจำเป็นต้องหาทางปรับปรุงแก้ไข ปรับให้ส่วนประกอบทั้งสองมิติให้เข้ากันได้ อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติหรือแนวความคิด นโยบายหรือหลักการบางอย่างก็ได้

แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่ของผู้บริหารก็คือ การสนับสนุนให้มิติทั้งสองเป็นไปด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้องค์การ หรือหน่วยงานนั้นทำงานบรรลุวัตถุประสงค์นั่นเอง

4. ทฤษฎีผู้นำ (Leadership Theory)

ทฤษฎีผู้นำเป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่ใช้มากในการบริหารการศึกษา และเป็นทฤษฎีที่ได้ศึกษาค้นคว้ากันไว้มาก จึงมีแนวความคิดของทฤษฎีนี้หลายแนวความคิดด้วยกัน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดที่ได้จากทฤษฎีระบบสังคมของ เกทเซลส์ และ กูบา (Getzels and Guba. อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.2527:44) ทฤษฎีนี้เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเป็นผู้นำของผู้บริหารในองค์การว่า เป็นผู้นำในลักษณะไหน โดยแบ่งผู้นำออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1.1 ผู้นำที่ยึดสถาบันเป็นหลัก (Nomothetic leadership style) ผู้นำประเภทนี้จะยึดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนระเบียบข้อบังคับของสถาบันเป็นหลัก จนบางครั้งปฏิบัติงานจะต้องเสียเวลาและความสุขส่วนตัวจนเกินไปเพื่อให้งานสำเร็จ โดยที่ตนเองจะประสบกับความทุกข์ยากอย่างไรก็ไม่คำนึงถึง ทำให้คนเกิดความท้อแท้ขวัญและกำลังใจในการทำงานไม่ดีงานก็อาจล้มเหลวได้

1.2 ผู้นำที่ยึดบุคคลเป็นหลัก (Idiographic leadership style) ผู้นำประเภทนี้จะปล่อยปละละเลยกฎระเบียบข้อบังคับและเป้าหมายเพียงแต่จะทำให้บุคคลทำงานด้วยความสุขสบายและตามใจ จนทำให้งานล้มเหลวได้ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะประพฤติผิดอย่างไรก็ไม่ว่ากล่าว เพราะเกรงใจและต้องการความเป็นมิตรอยู่เรื่อยไปโดยไม่คำนึงถึงผลเสียของงาน

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

2. แนวความคิดของ เฮมฟิล และคูนส์ (Hemphill and Coons. อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.2527:45) ซึ่งได้ศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจังเกี่ยวกับการเป็นผู้นำโดยเน้นหนักไปในทางพฤติกรรมของผู้นำมากกว่าที่จะศึกษาการเป็นผู้นำ โดยจำแนกพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 2 มิติ คือ

2.1 การมีความคิดริเริ่มหรือมุ่งงาน (Initiating structure) หมายถึงพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ในด้านความเข้าใจในการดำเนินงานตามนโยบายและแผน การติดต่อช่องทางสื่อสาร และวิธีดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงในภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

2.2 การมีดุลยพินิจหรือมุ่งความสัมพันธ์ (Consideration) หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้นำกับสมาชิกของกลุ่มโดยมีความเป็นมิตร การเคารพซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจกัน และความอบอุ่นเป็นกันเอง

จากการศึกษาค้นคว้าที่มหาวิทยาลัย Ohio ของ เลวินและคณะ (Lewin and others.1998, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ.2542:177) ได้พบว่าแบบของผู้นำมีหลายชนิดและแตกต่างกันออกไป ผู้นำบางคนมุ่งที่จะให้ผู้ร่วมงานทำแต่งาน หรือมุ่งความสำเร็จของงานเป็นใหญ่ ผู้นำอีกพวกหนึ่งก็มุ่งจะดำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพ หรือความเป็นมิตร ความเป็นกันเองเป็นสำคัญ แต่ก็ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่มุ่งทั้งความสำเร็จของงานและความพึงพอใจของผู้ร่วมงาน อย่างไรก็ตามอาจมีผู้นำบางส่วนที่ไม่เอาทั้งงานและน้ำใจคน คือไม่ปรากฏว่ามีลักษณะใดเด่นเลย แต่ทว่ามีลักษณะนี้นิดลักษณะนั้นหน่อยผสมอยู่ในตัวเขา เข้าทำนองผู้นำแบบสบายๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้แนวความคิดที่ว่า การมุ่งงานและมุ่งความสัมพันธ์น่าจะมองได้เป็นภาพเดียวกันพร้อมๆ กันนั้น ย่อมเป็นไปไม่ได้ จึงทำให้คณะที่ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากของเดิม และพบวิธีการใหม่ว่า การแสดงลักษณะการบริหารของผู้บริหารหรือผู้นำนั้น อาจแสดงได้ด้วยรูปสี่เหลี่ยม 4 รูป บนแกนที่ตั้งไว้แต่เดิม คือ แกนมุ่งงานและแกนมุ่งความสัมพันธ์ ดังรูป

(ต่ำ) มุ่งความสัมพันธ์ (สูง)

ความสัมพันธ์สูงงานต่ำ	ความสัมพันธ์สูงงานสูง
ความสัมพันธ์ต่ำงานต่ำ	ความสัมพันธ์ต่ำงานสูง

(ต่ำ) มุ่งงาน (สูง)

ภาพที่ 2.3 แสดงตารางภาวะความเป็นผู้นำ

ที่มา : ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.(2527:48)

ซึ่งแต่ละรูปสี่เหลี่ยมนั้น จะแสดงให้เห็นถึงภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารว่ามุ่งงานหรือมุ่งความสัมพันธ์มากน้อยเพียงใด แต่ก็ยังไม่สามารถอธิบายได้ชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย ต่อมา เบรก และ มิวตัน (Blake and Mouton, อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์. 2527:46) ได้สร้างตารางการจัดการ (Managerial Grid) ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องช่วยในการบริหารและง่ายต่อการศึกษา ซึ่งแนวความคิดนี้ได้สร้างตารางออกเป็น 2 มิติ คือมิติมุ่งความสัมพันธ์ (คน) และมิติมุ่งงาน โดยถือว่าแต่ละมิติเป็นอิสระต่อกัน ในแต่ละมิติจะมี 9 ช่อง ตารางนี้จึงมี 81 ช่อง แต่ละช่องถือว่าเป็นแบบหนึ่งของการเป็นผู้นำ ดังรูป

มุ่งที่ความสัมพันธ์หรือคน

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

มุ่งที่งานหรือผลผลิต

ภาพที่ 2.4 แสดงตารางการจัดการของ Blake และ Mouton

ที่มา : ไพฑูรย์ เจริญพันธุวงศ์.(2527:47)

จากรูปข้างต้นอธิบายได้ ดังนี้

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

2. ผู้นำแบบ (1.9) เป็นผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานเป็นส่วนใหญ่ พยายามสร้างความเป็นมิตรความเป็นกันเอง แต่ไม่คำนึงถึงผลของงาน ทำให้ประสิทธิภาพของงานต่ำมาก ผู้นำแบบนี้มักเรียกว่าผู้นำแบบลูกทุ่ง

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

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

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

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

ทฤษฎีการบริหารการศึกษาทั้ง 4 ทฤษฎีนี้ เป็นทฤษฎีที่มีความเกี่ยวโยงสัมพันธ์กัน เพราะเริ่มตั้งแต่การที่ผู้บริหารจะตัดสินใจสั่งการในการดำเนินงานต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การของตนเป็นอย่างดีว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร รวมทั้งการศึกษาระบบสังคมก็จะช่วยให้การบริหารงานประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์การและบรรยากาศขององค์การจะเป็นอย่างไร บุคลากรจะมีพฤติกรรมอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการเป็นผู้นำของผู้บริหารด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นหลักและพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารการศึกษา ผู้นำหรือผู้บริหารการศึกษาจะต้องเข้าใจ และมีความคิดรวบยอดในทฤษฎีเหล่านี้อย่างลึกซึ้ง เพราะผู้นำหรือผู้บริหารที่มุ่งหวังความก้าวหน้าหรือความสำเร็จในการบริหารงานแล้ว

จะต้องเพิ่มพูนความสามารถทางด้านทฤษฎีและแนวความคิดทางการบริหารอยู่เสมอ นั่นคือ ผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ ในแนวคิดทางการบริหารเบื้องต้นเป็นอย่างดีด้วย

กระบวนการบริหาร

แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นว่าผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบอะไรบ้าง มีงานอะไรต้องทำ และควรจะทำอะไรก่อนหลัง นับเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับผู้บริหารจะได้ยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่าหัวใจของกระบวนการบริหารคือหน้าที่ของการบริหาร มีผู้เสนอแนวคิดในเรื่องกระบวนการบริหารซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น

กูลิค และเออร์วิค(Gulick and Urwick. อ้างถึงในจันทรานี สงวนนาม.2545:21) ได้เสนอไว้ 7 ประการ รวมเรียกว่า “POSDCoRB” ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือวางโครงการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าว่า จะต้องทำอะไรบ้าง และทำอย่างไรเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2. การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง การจัดองค์การ การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานบังคับบัญชา และการกำหนดตำแหน่งหน้าที่

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

4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การอำนวยการ การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติการ

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานด้านต่างๆ ขององค์การ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และดำเนินการไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์การ เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

7. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน การควบคุมและตรวจสอบด้านการเงิน

ฟาโยล (Fayo. อ้างถึงใน สมคิด บางโม. 2539:40) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) คือการศึกษาข้อมูลในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคต แล้ววางเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้

2. การจัดหน่วยงาน (Organizing) คือการจัดโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การออก

เป็นหน่วยงานย่อยๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน การจัดสรรคนเข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆ

3. การสั่งการบังคับบัญชา (Commanding) คือการสั่งให้คนทำงานตามที่มอบหมายงานให้ทำ บังคับบัญชาพนักงานให้ทำงานตามภารกิจของหน่วยงาน

4. การประสานงาน (Coordinating) คือการจัดระเบียบการทำงานไม่ให้ก้าวก่ายกัน ติดต่อประสานงานให้หน่วยงานย่อยต่างๆขององค์การ และประสานคนให้ทำงานโดยราบรื่นไม่ให้ขัดแย้งกัน

5. การควบคุมงาน (Controlling) คือการควบคุมให้พนักงานปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด หรือควบคุมให้ทำงานตามระเบียบข้อบังคับที่วางไว้

สำหรับกระบวนการบริหารต่างๆ เหล่านี้สามารถนำมาใช้ในการบริหารงานต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี รวมทั้งสามารถนำมาประยุกต์เพื่อใช้ในการบริหารการศึกษาได้เช่นกัน

ทฤษฎีการบริหารการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ

ในปัจจุบันการบริหารงานมีแนวคิดในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีทางการบริหารหลายรูปแบบ เพราะเชื่อว่าไม่มีวิธีการแก้ปัญหาวิธีใดดีที่สุด ซึ่งแนวคิดทฤษฎีในการบริหารการศึกษานั้น นักการศึกษาหลายท่านได้เสนอไว้แตกต่างกันไป ดังนี้

1. การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective : MBO)

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

ผู้ที่ริเริ่มแนวคิดนี้ คือ ดรักเกอร์ (Drucker.1983, อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม.2545:93) ซึ่งมีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานโดยยึดอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไปสู่การบริหารที่ให้สมาชิกขององค์การทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการวางแผนควบคุมงาน และควบคุมตนเอง เพื่อจูงใจให้เกิดความกระตือรือร้นและสร้างความพอใจใจการทำงาน สร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน

ความหมาย

เทคนิคการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ เป็นแนวความคิดทางการบริหารที่ได้รับความสนใจอย่างมาก โดยเฉพาะในยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีนักวิชาการบริหารหลายท่านให้ความหมายของการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ไว้ต่างๆ กันดังนี้

มอร์ริเซย์แมคเกรเกอร์ (McGregor. อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม.2545:94) กล่าวว่า การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ คือ การบริหารโดยการรวมตัวเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันภายใต้การควบคุมตนเอง

ฮาเวย์และบราวน์ (Harvey and Brown. 2001,อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม.2545:94) กล่าวว่า การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ คือ เทคนิคเฉพาะที่ใช้ในการกำหนดเป้าหมายขององค์การ โดยมีกระบวนการที่มุ่งไปสู่การบูรณาการระหว่างเป้าหมายของแต่ละบุคคลกับเป้าหมายขององค์การเข้าด้วยกัน เป็นระบบการบริหารที่ช่วยในการวางแผน การจัดองค์การ การแก้ปัญหา การจูงใจ และช่วยกิจกรรมอื่นๆ ในองค์การ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างผู้ร่วมงานและผู้บริหารในการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน

จันทรานี สงวนนาม (2545:95) กล่าวว่า การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นการบริหารรูปแบบหนึ่งที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ทั้งระบบขององค์การโดยมีการวางแผนและจัดลำดับความสำคัญของงานที่จะต้องดำเนินการด้วยความร่วมมือและเต็มใจของผู้บริหารงานทุกระดับในองค์การ ในการที่จะร่วมมือกันบริหารงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนมีกลไกควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

จากความคิดของนักวิชาการที่กล่าวคล้ายคลึงกัน พอสรุปได้ว่า การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ หมายถึง วิธีการบริหารที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานร่วมร่วมมือร่วมใจกันในการกำหนดวัตถุประสงค์ วางแผนดำเนินการ กำหนดมาตรฐานของงาน รวมทั้งวิธีการตรวจสอบเพื่อให้การดำเนินงานได้ผลตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

กระบวนการของการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์

แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ตามแนวคิดของฮาย์ และ บราวน์ (Harvey and Brown. 2001, อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม.2545:96)

ขั้นตอนที่ 1 เป็นขั้นตอนที่ผู้ร่วมงานกำหนดเป้าหมายในอนาคต และนำเสนอผู้บริหารระดับสูงพิจารณา โครงร่างของวัตถุประสงค์ที่นำเสนอจะต้องแสดงให้เห็นถึงการกำหนดเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง และกำหนดวิธีการวัดผลการปฏิบัติงานไว้ด้วย

ขั้นตอนที่ 2 เป็นขั้นตอนที่ผู้บริหารและผู้ร่วมงานพัฒนาเป้าหมายให้สอดคล้องกัน เป้าหมายที่กำหนดจะต้องเฉพาะเจาะจง วัตถุประสงค์ทุกข้อจะต้องสามารถวัดผลได้

ขั้นตอนที่ 3 เป็นขั้นตอนของการปฏิบัติตามข้อตกลงที่ผู้ร่วมงานได้กำหนดขึ้น เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

ขั้นตอนที่ 4 เป็นขั้นตอนที่ผู้บริหารแจ้งข้อมูลย้อนกลับเพื่อให้ผู้ร่วมงานรับทราบ และให้รางวัลผลการปฏิบัติงาน ซึ่งผลงานของแต่ละบุคคลจะนำมาทบทวนและอภิปรายเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างที่อาจจะเกิดความเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายขององค์การ

ขั้นตอนที่ 5 เป็นขั้นตอนของการทบทวนถึงผลที่เกิดขึ้นภายหลังผลการปฏิบัติงาน เพื่อจะได้นำมาเริ่มต้นกระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ใหม่อีกในวงจรครั้งต่อไป

ประโยชน์ของการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์

1. ทำให้ทุกคนเข้าใจบทบาทและความรับผิดชอบของตนเองได้ชัดเจน
2. ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหาร ย่อมทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีความหมายและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร
3. ทำให้การทำงานมีความเหนื่อยน้อยลง
4. ทำให้เกิดการประสานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาดีขึ้น
5. ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานน้อยลง
6. ทำให้คุณภาพในการแก้ปัญหาดีขึ้น และการตัดสินใจมีเหตุผลมากขึ้น
7. ทำให้ทุกคนกระทำเรื่องที่สำคัญที่สุดแทนที่จะเสียเวลากับเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เพราะทุกคนรู้เป้าหมาย
8. ทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่ดี และมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น
9. ทำให้เกิดแรงจูงใจและกำลังใจสูงขึ้น
10. ทำให้มีการพัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และความเป็นผู้นำ

(สมยศ นาวีการ.2528 :28)

2. การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management :TQM)

ในยุคของการแข่งขันเชิงคุณภาพในปัจจุบัน องค์การต่างๆ ได้พัฒนาหลักการบริหารที่น่าสนใจของตนเองมากขึ้น TQM ก็เป็นอีกหลักการหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการบริหาร โดยมุ่งให้ความสำคัญไปที่ความรับผิดชอบต่อการผลิต หรือการให้บริการที่มีคุณภาพร่วมกัน กระตุ้นให้คนงานแต่ละฝ่ายมุ่งพัฒนาคุณภาพของงาน หลักของการบริหารนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการควบคุมคุณภาพโดยรวมที่เน้นความมีพันธะผูกพันกับองค์การ การบูรณาการความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพเพื่อบรรลุจุดหมายขององค์การ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน แนวคิดเกี่ยวกับ TQM เริ่มต้นที่ อเมริกา และ เดมมิ่ง (Deming) ได้นำมาพัฒนาใช้ในญี่ปุ่นช่วงตอนปลาย

ทศวรรษ 1940 โดยกำหนดหลัก 14 ประการ เพื่อพัฒนาคุณภาพของงานขึ้น โดยเขาเชื่อว่า เป็นสิ่งที่นักการบริหารโดยเฉพาะในระดับสูงต้องกระทำ หากต้องการเพิ่มผลผลิตที่มีคุณภาพสูงขึ้น หลัก 14 ประการ มีดังนี้ (วิโรจน์ สารรัตนะ.2542:27-28)

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

เทคนิคกระบวนการของ TQM มีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้

1. เจตจำนงอันมุ่งมั่นและความผูกพันที่มีคุณภาพ (Commitment) หมายถึง องค์การต้องผูกพันตัวเองในการปรับปรุงคุณภาพด้วยความมุ่งมั่น จริงจัง ยาวนาน และทั่วทั้งองค์การ การผูกพันในที่นี้หมายรวมถึง การเสียสละทรัพยากร เช่น เวลา กำลังคน และงบประมาณ ทั้งนี้โดยเริ่มต้นที่ผู้บริหารระดับสูง ด้วยการกำหนดนโยบายมุ่งสู่คุณภาพที่ชัดเจน ชี้นำแนวคิดและสร้างบรรยากาศของการยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงคุณภาพอย่างทั่วถึง
2. รณรงค์ให้เกิดการรับรู้และเข้าใจอย่างลึกซึ้งจนเกิดจิตสำนึก(Awareness)ทั่วทั้งองค์การ หมายถึงการถ่ายทอดนโยบายให้พนักงานทุกระดับทราบ ชี้แจงความจำเป็นและเจตจำนงอันแน่วแน่ของฝ่ายบริหาร
3. ตั้งเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพ (Results) การตั้งเป้าหมาย คือ การกำหนดผลสำเร็จของกิจกรรมซึ่งควรจะวัดได้

4. การจัดโครงสร้างองค์การ (Organization) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การด้านพัฒนาคุณภาพ เพื่อให้ทุกคนมีบทบาทและมีส่วนร่วม จัดทำหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะทำงานและหน่วยงานแต่ละระดับ

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

6. ติดตามความก้าวหน้าและประเมินผล (Accountability) เมื่อพนักงานมีความผูกพันและความรับผิดชอบต่อเป้าหมายของแต่ละกลุ่มแล้ว คณะทำงานพัฒนาคุณภาพจะต้องมีระบบการติดตามความก้าวหน้า ควบคุมดูแล สนับสนุนชี้นำ วัดผลงานและประเมินความสำเร็จ

7. แสดงความชื่นชมต่อพนักงานในความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพ (Recognition) หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงแสดงความชื่นชมต่อความก้าวหน้าหรือความสำเร็จหรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพของพนักงาน ขณะเดียวกันก็เป็นการรณรงค์ กระตุ้นให้พนักงานที่ยังไม่ได้เข้าร่วมกัน มาร่วมหรือสนับสนุนกิจกรรมคุณภาพด้วยความสมัครใจ

8. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบพัฒนาคุณภาพ (Renewal) ระบบพัฒนาคุณภาพจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป และสอดคล้องกับประสบการณ์ของพนักงานในองค์การในระยะยาว (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบและกฎหมาย.มปป.:36)

3. การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม (Participative Management :PM)

การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม เป็นวิธีการบริหารมนุษย์โดยการให้ความสำคัญแก่คนทุกคนให้มีส่วนร่วมในการบริหารและการตัดสินใจ แนวความคิดของการบริหารแบบนี้ได้พัฒนามาจากการทดลองที่บริษัท Hawthorne Electric Company ในปี ค.ศ. 1930 โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เป็นผลทำให้พนักงานทุกคนมีขวัญและกำลังใจในการทำงานเพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อมามีผู้ทดลองเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกหลายท่าน เช่น Bavelas, Coch, French,Seashore,Bowers ได้ทำการทดลองในลักษณะเดียวกัน ผลปรากฏว่า การให้พนักงานมีส่วนร่วมทำให้มีประสิทธิภาพในการทำงานและความพึงพอใจของพนักงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากพนักงานมีความผูกพันและทัศนคติที่ดีต่องานและกลุ่มมากขึ้น (นิรมล กิติกุล.2543:229)

ประเภทของการมีส่วนร่วม

การแบ่งประเภทการมีส่วนร่วมของนักวิชาการทั้งหลายยังมีความแตกต่างกันและใช้เกณฑ์ในการแบ่งที่แตกต่างกัน เช่น ชาคริตและคณะ ได้แบ่งดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการตัดสินใจนั้นประการแรกที่สุดที่ต้องการก็คือการกำหนดตามความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้นจะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้นนอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตคือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆได้

ข้อดีของการบริหารงานโดยมีส่วนร่วม

1. ก่อให้เกิดความสามัคคีระหว่างผู้บริหารและผู้ร่วมงานทุกระดับในองค์การ
2. ลดความขัดแย้งในการทำงาน และเพิ่มความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น
3. สร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน
4. ช่วยให้ผู้ร่วมงานมีสุขภาพจิตดี ทุกคนทีงานทำ
5. สร้างความเป็นประชาธิปไตยในองค์การ
6. ลดค่าใช้จ่าย และใช้ทรัพยากรอย่างทะนุถนอม
7. ช่วยให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
8. ช่วยให้พนักงานเกิดความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ

(จันทรานี สงวนนาม.2545:71)

4. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Management for Results)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของงานที่ประเมินโดยอาศัยตัวชี้วัดผลงานที่ออกมาเป็นรูปธรรม ผลการประเมินจะแสดงความคุ้มค่าในการทำงานแสดงต่อสาธารณะเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

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

ปัจจัยหลักพื้นฐาน คือ มีระบบข้อมูลที่เที่ยงตรง เชื่อถือได้ ทั้งข้อมูลตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ข้อมูลระบบการเงิน ต้นทุนค่าใช้จ่าย อาจอธิบายได้ว่า เป็นการบริหารที่จัดหาทรัพยากรการบริหารมาบริหารอย่างประหยัด อย่างมีประสิทธิภาพและการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายองค์การ ซึ่งมีขั้นตอนในการปฏิบัติ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์

หมายถึง เป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ของงานที่ต้องการทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลางหรือระยะยาว

2. ปัจจัยนำเข้า

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

3. กิจกรรม

หมายถึง กระบวนการทำงานได้แก่ การนำปัจจัยนำเข้าทั้งหลายมาผ่านกระบวนการเพื่อทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มตามมาตรฐานคุณภาพที่ได้กำหนดไว้

4. ผลผลิต

หมายถึง ผลงานหรือบริการที่องค์การนั้นจัดทำขึ้น โดยกิจกรรมที่ให้เกิดผลงานนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การ

5. ผลลัพธ์

หมายถึง ผลกระทบที่เกิดจากผลผลิตหรือผลงานที่ได้ทำขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้รับบริการอันเนื่องจากการดำเนินการ

6. ผลสัมฤทธิ์

หมายถึง ผลรวมของผลผลิตและผลลัพธ์ (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบและกฎหมาย. มปป.:43-44)

5. การบริหารงานโดยใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพหรือกิจกรรมกลุ่มสร้างคุณภาพงาน (Quality Control Circle :QCC)

คิวซีซี (QCC) หมายถึง กลุ่มบุคคลขนาดเล็กจำนวน 3-10 คน ที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน รวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมร่วมกันเกี่ยวกับการแก้ปัญหา และการปรับปรุงปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งเพื่อพัฒนาตนเอง และพัฒนาซึ่งกันและกัน

1. จุดมุ่งหมายของการสร้างคุณภาพงาน มีดังนี้

1.1 ต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมงานและภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น โดยให้เกิดการพัฒนาตนเอง

1.2 ให้ทุกคนไปจนถึงพนักงานปลายแถว ได้เข้าร่วมกิจกรรมเพิ่มขวัญกำลังใจ และควบคุมคุณภาพ เพิ่มพูนความสำนึกในเรื่องคุณภาพ ปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงงาน โดยอาศัยกิจกรรมกลุ่มคุณภาพเป็นสื่อกลาง

1.3 ให้กิจกรรมควบคุมคุณภาพทั้งองค์การ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และสอดคล้องกัน

2. หลักการปฏิบัติกิจกรรมกลุ่มสร้างคุณภาพ มี 4 ประการ คือ

2.1 ต้องไม่ขัดกับนโยบายของหน่วยงาน

2.2 สามารถปฏิบัติได้เอง

2.3 ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม

2.4 ทำงานอย่างต่อเนื่อง

3. กระบวนการในการบริหารงานของกลุ่มคนภาพมี 4 ขั้นตอน ดังนี้

3.1 การวางแผน (Plan)

3.2 การปฏิบัติ (Do)

3.3 การตรวจสอบ (Check)

3.4 การปรับปรุงแก้ไข (Act)

ขั้นตอนทั้ง 4 นี้ จะต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันไปไม่สิ้นสุด ซึ่งเรียกว่า วงจรเดมิ่ง (Deming Cycle) หรือ PDCA เป็นวิธีการที่เป็นขั้นตอนในการดำเนินงานให้เสร็จถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และเชื่อถือวางใจได้ เป็นวงจรการบริหารที่ต่อเนื่องในการติดตาม ปรับปรุงพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1. การวางแผน (Plan)

การวางแผนจะช่วยพัฒนาความคิดต่างๆ เพื่อนำไปสู่รูปแบบที่เป็นจริงขึ้นมา ในรายละเอียดให้พร้อมในการเริ่มต้นลงมือปฏิบัติการวางแผน ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1.1 กำหนดขอบเขตของปัญหาให้ชัดเจน

1.2 กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

1.3 กำหนดวิธีการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ และเป้าหมายให้ชัดเจนและถูกต้องแม่นยำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

สิ่งสำคัญ 2 ประการ อันเป็นหัวใจของการวางแผน คือ วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย

2. การปฏิบัติ(Do)

2.1 การวางกำหนดการ

2.1.1 การแยกแยะกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องทำ

2.1.2 กำหนดเวลาที่คาดว่าต้องใช้ในกิจกรรมแต่ละอย่าง

2.1.3 การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ

2.2 การจัดการแบบแมทริกซ์ (Matric) การจัดการแบบนี้ช่วยดึงเอาผู้เชี่ยวชาญหลายแขนงจากแหล่งต่างๆ มาได้ และเป็นวิธีช่วยประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ

2.3 การพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานของผู้ร่วมงาน

2.3.1 ให้ผู้ร่วมงานเข้าใจงานทั้งหมดและทราบเหตุผลที่ต้องกระทำนั้นๆ

2.3.2. ให้ผู้ร่วมงานพร้อมในการใช้ดุลพินิจอันเหมาะสมในการปฏิบัติงานด้วยความยืดหยุ่นภายใต้ขีดจำกัดของแนวทางที่กำหนดไว้

2.3.3 สอนให้ผู้ร่วมงานฝึกกระบวนการทางความคิดโดยการฝึกฝนด้วยการทำงาน

3. การตรวจสอบ (Check)

3.1 กำหนดวัตถุประสงค์ของการตรวจแผน

3.2 รวบรวมข้อมูล

3.3 พิจารณากระบวนการทำงานเป็นตอนๆ แสดงเป็นจำนวนและคุณภาพของผลงานที่ได้รับในแต่ละขั้นตอน เปรียบเทียบกับที่ได้วางแผนไว้

3.4 การรายงานจะเสนอผลการประเมินรวม ทั้งมาตรการป้องกันความผิดพลาดหรือความล้มเหลว ซึ่งการรายงานอาจเป็นทางการอย่างสมบูรณ์ หรือแบบย่ออย่างไม่เป็นทางการก็ได้

4. การปรับปรุงแก้ไข (Act) ผลของการตรวจสอบ หากพบว่าเกิดข้อบกพร่องขึ้นทำให้งานที่ได้ไม่ตรงตามเป้าหมาย หรือผลงานไม่ได้มาตรฐาน ให้ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาตามลักษณะปัญหาที่พบ

4.1 ถ้าผลงานเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ

4.2 ถ้าพบความผิดปกติใดๆ ให้สอบสวนค้นหาสาเหตุแล้วทำการป้องกันเพื่อมิให้ความผิดปกตินั้นเกิดขึ้นซ้ำอีก (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย.มปป:4-7)

จากหลักการการบริหารงานโดยใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพจะช่วยให้การดำเนินงานต่างๆ ขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายเพราะทุกฝ่ายเกิดการพัฒนาตนเอง และช่วยในการพัฒนาซึ่งกันและกันและส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6. ทฤษฎีการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ 7 ประการของ แมคคินซีย์ (Mckinsey)

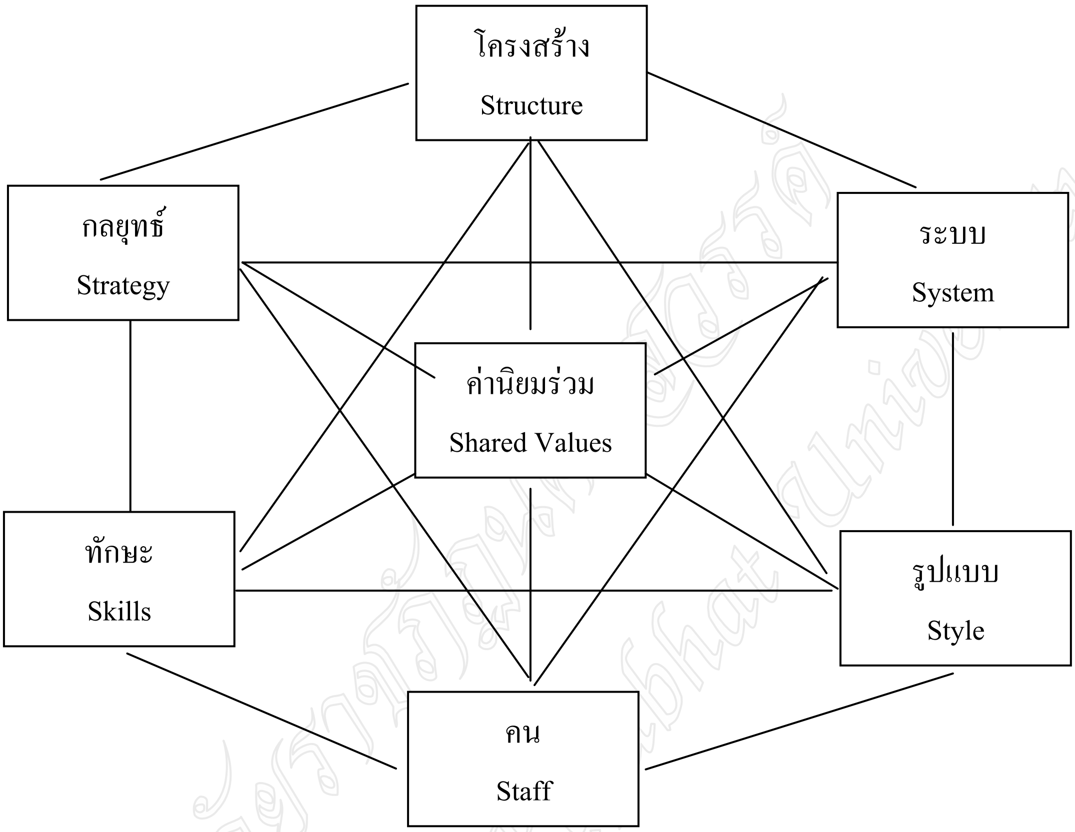
วีรชัย ตันติวีระวิทยา (2521:11-70) ได้นำเสนอผลการค้นคว้าวิจัยบริษัทดีเด่นของอเมริกา เพื่อค้นหาความสำเร็จในการดำเนินงานต่างๆ หรือในการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นจะมีตัวแปรใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสาระพอสรุปได้ ว่าผลงานการค้นคว้าวิจัยการบริหารงานของบริษัทอเมริกาที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานอย่างสูงของโธมัส เจ ปีเตอร์ กับ โรเบิร์ต เอช วอเตอร์แมน จูเนียร์ ที่เปิดเผยให้เห็นคุณลักษณะแห่งความเป็นเลิศในเชิงวิชาการบริหาร โดยเมื่อต้นปี 1977 บริษัทแมคคินซีย์ (Mckinsey) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาธุรกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสนใจเกี่ยวกับปัญหาว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผล และประสงค์ที่จะค้นหาว่ากิจการธุรกิจต่างๆมีกลยุทธ์อย่างไร และควรจะจัดโครงสร้างองค์กรแบบไหน แบบรวมอำนาจ แบบกระจายอำนาจ หรือแบบผสม จึงจะทำให้การดำเนินงานสำเร็จ ดังนั้นบริษัทจึงตั้งกลุ่มทำงาน 2 กลุ่ม เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัว คือ กลยุทธ์กับรูปแบบของโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จของธุรกิจ โดยกลุ่มหนึ่งไปศึกษาเรื่องกลยุทธ์ อีกลุ่มหนึ่งศึกษาเรื่องโครงสร้างองค์กร กลุ่มทำงานเริ่มต้นค้นคว้าโดยไปพบปะพูดคุยกับผู้บริหารที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักกันดีว่ามีประสบการณ์ในการทำงานสูงมากของกิจการธุรกิจทั่วโลก จากนั้นไปปรึกษากับนักทฤษฎีนักวิชาการของสถาบันการศึกษาชั้นสูง ผลการศึกษาเบื้องต้น พบว่าทั้งผู้บริหารกิจการต่างๆ และนักวิชาการมีความเห็นว่ารูปแบบโครงสร้างองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ใช้แก้ปัญหาไม่ได้ผล และไม่เพียงแต่ไม่แก้ปัญหา แต่ยังทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น กลุ่มทำงานได้สรุปผลการศึกษาว่า แนวคิดการแก้ปัญหาแบบดั้งเดิมของกิจการธุรกิจต่างๆที่มักจะให้ความสนใจเฉพาะเรื่องกลยุทธ์กับรูปแบบโครงสร้างองค์กร การที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องกลยุทธ์กับรูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบใหม่ คงจะไม่เกิดประโยชน์อะไรมากนัก เพราะรูปแบบโครงสร้างองค์กรเป็นเพียงองค์ประกอบเล็กๆ องค์ประกอบหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของกิจการ

ดังนั้นต่อมาบริษัทแมคคินซีย์ จึงเปลี่ยนแนวการศึกษาค้นคว้าจากเดิม ขยายขอบเขตให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ใช้เวลา 2 ปี เพื่อการนี้ผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยชี้ให้เห็นความสำเร็จในการ

ดำเนินการต่างๆ หรือการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์จะขึ้นอยู่กับตัวแปรซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างน้อย 7 ตัว คือ

1. โครงสร้าง (Structure)
2. กลยุทธ์ (Strategy)
3. บุคลากร (Staff)
4. รูปแบบการบริหาร (Management style)
5. ระบบและวิธีการ (System and procedure)
6. ทักษะ (Skills)
7. ค่านิยมร่วม (Guiding concepts and shared values)

ต่อมาบริษัทคินซีย์ ได้ปรับปรุงคำจำกัดความของตัวแปรทั้ง 7 นี้ใหม่ให้มีความถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น และเรียกตัวแปรเหล่านี้ว่าโครงสร้างพื้นฐาน 7-S (Mckinsey framework) ดังภาพประกอบ ต่อไปนี้



ภาพที่ 2.5 แสดงแบบจำลอง 7 S ของแมคคินซีย์
ที่มา : เนตร์พัณณา ยาวิราช.(2546:334)

ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดของแบบจำลอง 7-S ได้ดังนี้

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

2. กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง การวางแผนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การพิจารณาจุดแข็งจุดอ่อนขององค์การ เพื่อที่จะดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ (เนตร์พัณณา ยาวิราช.2546:33)

3. บุคลากร (Staff) หมายถึง การที่ผู้บริหารขององค์การจะต้องจัดสรรบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ ทักษะ และความสามารถ ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือที่เรียกว่า การจัดคนให้เหมาะสมกับงาน (Put the right man in the right job) นอกจากนี้องค์การจะต้องมีการสรรหาและคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนา ประเมินผลงานการจูงใจ และการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเป็นระบบและยุติธรรม เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ และทุ่มเทให้กับองค์การอย่างเต็มความสามารถ (มัลลิกา ต้นสอน.2543:100)

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

5. ระบบและวิธีการ (System) หมายถึง กระบวนการและลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ เป็นไปด้วยความสะดวกเรียบร้อยและเข้ากันได้ดี เช่นระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication system) ระบบการจัดทำงบประมาณ (Budgeting system) ระบบบัญชี (Accounting system) รวมทั้งระบบการติดตามตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม (Environmental system) เป็นต้น (มัลลิกา ต้นสอน.2543:99)

6. ทักษะ (Skills) หมายถึง ความรู้ความชำนาญที่เป็นจุดเด่นของสมาชิกขององค์การ หรือเป็นสิ่งที่ทำให้องค์การมีลักษณะแตกต่างไปจากองค์การอื่น ซึ่งจะเป็นข้อได้เปรียบคู่แข่งขัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงอยู่และการเติบโตของธุรกิจ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ต้องมีความสามารถและความชำนาญเฉพาะ ที่จะสร้างความเข้มแข็งแก่ธุรกิจ (มัลลิกา ต้นสอน.2543:100)

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

ผลการค้นคว้าวิจัยครั้งนี้เปรียบเสมือนมิติใหม่ของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์และมีประโยชน์มาก สามารถสรุปได้ 5 ประการ คือ

1. สามารถทำให้ค้นพบคุณลักษณะของความเป็นเลิศในเชิงบริหาร 7 ประการ ของบริษัทอเมริกันที่ประสบผลสำเร็จ

2. ผลการวิจัยช่วยยืนยันแนวความคิดเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน 7-S ว่ามีความถูกต้อง กล่าวคือจะบริหารให้สัมฤทธิ์ผล ไม่ควรให้ความสนใจเฉพาะกลยุทธ์การดำเนินงานกับรูปแบบโครงสร้างองค์การซึ่งเป็นส่วนที่เรียกว่าฮาร์ดแวร์ หรือสิ่งที่มองเห็นได้ชัดเจนเท่านั้น แต่ควรให้ความสนใจอย่างมากกับตัวแปรที่เป็นซอร์ฟแวร์ หรือสิ่งที่มองไม่เห็นชัดเจนด้วย ซึ่งได้แก่คนหรือพนักงาน ระบบ รูปแบบการบริหาร และคุณค่าร่วม

3. ทำให้ทราบว่า บริษัทอเมริกันดีเด่นมีวิธีอย่างไรในการบริหารงานจริงๆ โดยเฉพาะการบริหารซอร์ฟแวร์ที่มองไม่ชัดเจนและมักจะไม่ได้รับความสนใจจากบริษัททั่วไป ตัวอย่างการบริหารนี้สามารถนำแบบอย่างมาดัดแปลงประยุกต์ใช้ทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น

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

5. ผลการวิจัยได้พิสูจน์ให้เห็นว่า ไม่ใช่เพียงบริษัทญี่ปุ่นเท่านั้นที่สามารถบริหารงานได้อย่างดีเด่น บริษัทอเมริกันที่บริหารงานดีเด่นก็มีเหมือนกัน

จากผลการวิจัยทำให้ได้ข้อค้นพบที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารงานเพื่อความเป็นเลิศ ซึ่งไม่ใช่จะมีประโยชน์เฉพาะแต่วงการธุรกิจเท่านั้น ในวงการบริหารการศึกษาก็สามารถนำมาเป็นหลักในการบริหารเพื่อให้การศึกษามีคุณภาพได้เช่นกัน และนอกจากนี้ในการวิจัยบริษัทอเมริกันยังได้ค้นพบคุณลักษณะความเป็นเลิศในการบริหารให้ประสบความสำเร็จดังนี้

คุณลักษณะความเป็นเลิศในเชิงบริหาร 8 ประการ

สำหรับคุณลักษณะความเป็นเลิศในเชิงการบริหารที่ค้นพบจากการวิจัยที่บริษัทอเมริกันประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานอย่างสูง 8 ประการ ประกอบด้วย

1. มุ่งเน้นการปฏิบัติ (A bias for action)

2. มีความใกล้ชิดลูกค้า (Close to the customer)

3. มีความเป็นอิสระในการทำงานและรู้สึกเป็นเจ้าของกิจการ (Autonomy and entrepreneurship)

4. เพิ่มผลผลิตโดยอาศัยพนักงาน (Productivity through people)

5. สัมผัสกับงานอย่างใกล้ชิด และความเชื่อมั่นในคุณค่าเป็นแรงผลักดัน (Hands–on and value driven)

6. ทำธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญและเกี่ยวเนื่อง (Stick to the knitting)

7. รูปแบบเรียบง่ายธรรมดา พนักงานอำนวยการมีจำกัด (Simple form and lean staff)

8. เข้มงวดและผ่อนปรนในเวลาเดียวกัน (Simultaneous loose-tight properties)

ซึ่งโครงสร้างพื้นฐาน 7-S และคุณลักษณะของความเป็นเลิศในการบริหาร 8 ประการมีความสัมพันธ์กัน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงตัวอย่างความสัมพันธ์ของโครงสร้างพื้นฐาน 7- S กับคุณลักษณะของความเป็นเลิศในเชิงการบริหาร 8 ประการ

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

ที่มา : วีรชัย ตันติวีระวิทยา.(2521:27)

จากหลักการบริหารต่างๆที่นำเสนอมานั้นล้วนแต่เป็นเทคนิคการบริหารสมัยใหม่ที่สามารถนำมาใช้ในการบริหารการศึกษาให้ประสบความสำเร็จสู่ความเป็นเลิศได้ โดยเฉพาะจากความสัมพันธ์ของโครงสร้างพื้นฐาน 7-S กับคุณลักษณะความเป็นเลิศในเชิงบริหาร 8 ประการนี้ถือว่าเป็นข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานต่างๆ เป็นอย่างมาก ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการบริหารตามแนวคิดของแมคคินซีย์นี้สามารถนำมาใช้เป็นหลักการบริหารการศึกษาในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการบริหารงานในยุคปฏิรูปการศึกษาที่ใช้หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งจะทำให้การบริหารการศึกษาเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ทฤษฎีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)

1. ความหมายและความเป็นมา

คำว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือ SBM นั้นเป็นรูปแบบในการบริหารและจัดการที่ริเริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่1980's (Wohlstetter.1995;Cheng.1996, อ้างถึงในอุทัย บุญประเสริฐ.2545:7) ในภาษาไทยยังไม่มีการบัญญัติศัพท์ที่แน่นอน ส่วนมากนิยมเรียกทับศัพท์ว่า School-Based Management หรือเรียกย่อๆ ว่า SBM แต่เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์และคณะได้เริ่มใช้คำว่า "การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน" ในการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจจัดการศึกษา เมื่อปี พ.ศ.2541 (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ.2541, อ้างถึงในอุทัย บุญประเสริฐ.2545:7) สำหรับการวิจัยในครั้งนี้เลือกใช้คำว่า "การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน" เพราะเป็นคำที่นักวิชาการนิยมใช้มากที่สุด ซึ่งความหมายของคำว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมาย ด้วยกัน ดังนี้

เดวิด (David.1989,อ้างถึงในอุทัย บุญประเสริฐ.2545:13) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น โดยมีสมมติฐานว่า การให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น และได้สรุปคุณลักษณะของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยหลักในการตัดสินใจ การตัดสินใจใดๆ ควรเกิดขึ้นในขอบเขตของหน้าที่โรงเรียน ดังนั้น การตัดสินใจด้านการเงิน และการจัดการจึงเป็นหน้าที่ของโรงเรียนโดยตรง อำนาจจากส่วนกลางมีส่วนน้อย หรือลดลง

2. "ความรู้สึกเป็นเจ้าของ" เป็นหลักสำคัญในการปฏิรูปโรงเรียน การปฏิรูปที่มีประสิทธิผลไม่ได้ขึ้นอยู่กับการกำกับควบคุมจากอำนาจภายนอก หรือการดำเนินการจากภายนอกโรงเรียน แต่ต้องการความร่วมมืออย่างจริงจังจากสมาชิกที่เกี่ยวข้องมาร่วมตัดสินใจดำเนินการ

เอดเลย์ (Edley.1992, อ้างถึงในอุทัย บุญประเสริฐ.2545:14) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ได้มีเพียงแต่ผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีตัวแทนคณะครู และผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน กำหนดการและตารางเวลาต่างๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคลากร และงบประมาณ

คาล์ดเวล (Caldwell.1988, อ้างถึงในถวิล มาตรเลี่ยม.2545:41) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า "เป็นการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนให้ตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากร (ได้แก่ความรู้ เทคโนโลยี อำนาจหน้าที่ วัสดุครุภัณฑ์ บุคลากร เวลา และงบประมาณ) เป็นการ

กระจายอำนาจทางการบริหารจัดการมากกว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง และให้เกิดการตัดสินใจในระดับโรงเรียนภายใต้กรอบนโยบายของท้องถิ่นและของรัฐ ในขณะเดียวกันโรงเรียนยังมีความรับผิดชอบที่จะตรวจสอบได้ในทรัพยากรที่จัดสรรให้”

สำหรับนักวิชาการไทย ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ ดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541:40) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารแบบหนึ่งที่ให้โรงเรียนเป็นอิสระมากขึ้นเป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานการวิจัยที่ยืนหยัดประโยชน์ของการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการโรงเรียนใน 3 เรื่อง คืองบประมาณ หลักสูตร หรือโปรแกรมการศึกษา

ยุวดี ศันสนีย์รัตน์ (2542:2-4) กล่าวว่า เป็นการบริหารจัดการที่สถานศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจของสถานศึกษาไปสู่ชุมชนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างมีความหมาย สถานศึกษาสามารถกำหนดความต้องการได้ด้วยตนเอง สมาชิกฝ่ายต่างๆ ของสถานศึกษาจึงมีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น และส่งผลดีต่อการพัฒนาสถานศึกษาในระยะยาว

วิจิตร ศรีสอ้าน (2542) ได้กล่าวไว้ในการอภิปรายเพื่อวิพากษ์งานวิจัย เรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานยังไม่มีคำในภาษาไทย จึงเสนอคำว่า “การบริหารฐานโรงเรียน” เทียบกับคำในภาษาอังกฤษ โดยมีความหมายตรงกับกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จากคำกล่าวนี้ การบริหารฐานโรงเรียน จึงหมายถึง โรงเรียนที่ให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีการบริหารในรูปคณะกรรมการ

อุทัย บุญประเสริฐ (2545:ข) กล่าวไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบและแนวคิดในการบริหารที่มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง หรือจากเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษา ทำให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และมีความอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการในการตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับบริหารโรงเรียน ทั้งด้านหลักสูตร การเงินการงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไปของโรงเรียนเอง โดยมีคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง องค์กรและชุมชนร่วมกันบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ของผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

ถวิล มาตรเลี่ยม (2545:41) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียน นั่นคือ สมาชิกในโรงเรียนอันได้แก่ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน ครู-อาจารย์ พ่อแม่

ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนสมาชิกชุมชน และองค์กรอื่นๆ มาร่วมพลังกันอย่างเต็มที่ รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรและแก้ปัญหา ตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระยะสั้นและระยะยาว

นอกจากความหมายตามที่นักวิชาการท่านต่างๆ ให้ไว้แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กล่าวคือ ในมาตรา 40 ระบุว่า ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษา ทำหน้าที่ 1) กำกับ 2) สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยประกอบด้วยบุคคล 7 ประเภท ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2542 :21)

จากที่นักวิชาการและนักการศึกษาทั้งหลายได้ให้ความหมายของ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้นั้น พอจะสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารโรงเรียนที่ยึดหลักกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่การตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ร่วมกันในระดับโรงเรียน ระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการทางการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครู บุคลากรทางการศึกษา และ กลุ่มผู้รับบริการทางการศึกษา ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน ผู้แทนองค์กรประเภทต่างๆ ในชุมชน โดยโรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น มีความรับผิดชอบต่อบทบาทและภารกิจของโรงเรียนมากขึ้น ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคลากร และการบริหารทั่วไป

2. ความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ระบบการศึกษาของสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงเป็นวัฏจักร กล่าวคือ เริ่มต้นด้วยการกระจายอำนาจ ต่อมารวมอำนาจ แล้วหวนกลับมาสู่การกระจายอำนาจ คือในช่วงปีการศึกษา 1931-1932 มีการกระจายอำนาจ โดยแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น127,531เขต เพื่อบริหารจัดการโรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษารวมกันประมาณ 153,940 แห่ง (กมล สุดประเสริฐ.2544:23) ครั้นต่อมาการบริหารการศึกษาของรัฐเริ่มโน้มเอียงไปทางการรวมอำนาจ ทั้งนี้ เนื่องจากนักการศึกษามองว่าการกระจายอำนาจทำให้มีการเลือกปฏิบัติ และมีการทุจริต ทำให้ต้องการปฏิรูปการศึกษา โดยรวมเอาพื้นที่ขนาดเล็กเข้าไว้ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่ แนวโน้มการรวมอำนาจดังกล่าวดำเนินมาจนกระทั่งถึงจุดเปลี่ยนแปลง คือในทศวรรษที่ 1960 ในช่วงเวลาดังกล่าว พลเมืองอเมริกันเริ่มมีความตื่นตัวด้านสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานมากขึ้น และจุดนี้เองที่เป็นต้นกำเนิดของการเรียกร้องให้กระจายอำนาจการศึกษา เพื่อให้โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในแต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น ถึงแม้ว่ากระแสดังกล่าว จะไม่แพร่หลายไป

ในระดับประเทศ แต่ก็มีการตอบสนองต่อแรงกดดันดังกล่าว ด้วยการเริ่มต้นที่จะกระจายอำนาจการศึกษา และได้ดำเนินเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน

ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีเขตการศึกษาประมาณ 15,500 เขต ในจำนวนนี้ มีโรงเรียนจำนวนไม่มากนักที่ได้นำการบริหารแบบกระจายอำนาจไปใช้อย่างเป็นทางการเต็มรูปแบบ (Neal.1991:1) ในปี 1990 มีเขตพื้นที่ที่นำการบริหารรูปแบบนี้ไปใช้ จำนวน 1 ใน 4 ของเขตพื้นที่ทั้งหมด (Brooks.1991:117) แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก็เป็นรูปแบบการบริหารแบบกระจายอำนาจที่ได้รับความสนใจจากเขตพื้นที่การศึกษามากขึ้นโดยลำดับ ในปี 1993 มีมลรัฐต่างๆ ที่นำการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ 44 มลรัฐ ปัจจุบันมีเกือบครบทุกมลรัฐแล้วแต่ยังไม่ครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ (Herman and Herman. อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ.2545:77) ตัวอย่างของมลรัฐที่นำการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ ได้แก่ เคนตั้กกี้ เท็กซัส ฟลอริด้า อิลลินอยส์ มิชิแกน และไอโอวา เป็นต้น

จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา พบว่า การรวมอำนาจมิได้ช่วยให้การศึกษาบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ อีกทั้งไม่มีแนวโน้มใดที่แสดงให้เห็นว่าจะทำให้การศึกษาให้ผลลัพธ์ที่ดี การรวมอำนาจทำให้ระบบการศึกษาเคลื่อนตัวอย่างเชื่องช้า เป็นระบบที่มีขนาดใหญ่โต เฉื่อยชา ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งได้รับการตำหนิจากฝ่ายอื่นๆ ที่อยู่นอกวงการศึกษา เพราะมีการตัดสินใจที่เชื่องช้า แม้ในเรื่องเล็กน้อย จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของการรวมอำนาจ คือ ไม่สามารถโน้มน้าวให้บุคลากรในโรงเรียนมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่จะปรับปรุงการศึกษา แรงผลักดันและอำนาจจากภายนอกที่กดดันให้มีการปรับปรุงโรงเรียน ไม่ทำให้บุคลากรมีความผูกพันที่จะปรับปรุงโรงเรียนอย่างยั่งยืน สภาพการณ์เช่นนี้ นักวิชาการในขณะนั้นเชื่อว่าสามารถแก้ไขได้ด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยปัจจัยที่ผลักดันให้ต้องมีการกระจายอำนาจสืบเนื่องมาจากมีรายงานการวิจัยหลายเรื่องที่ชี้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลดังนี้

1. โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการในการเปลี่ยนแปลงการศึกษา
2. บุคลากรในโรงเรียน ซึ่งทำงานคลุกคลีอยู่กับนักเรียนมีความน่าเชื่อถือว่ามีความรอบรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้บังเกิดผลดีต่อนักเรียนมากที่สุด
3. การปรับปรุงการศึกษาต้องใช้เวลายาวนาน โรงเรียนในชุมชนจึงเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินการปรับปรุงตนเองเพื่อให้สามารถพัฒนาการศึกษาได้อย่างยั่งยืน
4. ผู้บริหารโรงเรียนมีความสำคัญต่อการปรับปรุงหรือพัฒนาโรงเรียน
5. ความเปลี่ยนแปลงในประเด็นสำคัญๆ เกิดจากความร่วมมือระหว่างบุคลากรในโรงเรียนกับชุมชนในการวางแผนและนำแผนไปปฏิบัติ

6. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่งเสริมให้อาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง และช่วยทำให้โรงเรียนจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิผล

7. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มุ่งเน้นให้จัดการศึกษาแก่ชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่เพื่อยกระดับพัฒนาการด้านต่างๆ ของนักเรียน

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

จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบการบริหารที่จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาในทุกด้านทั้งด้านผู้บริหาร ครูผู้สอน และนักเรียน ซึ่งการพัฒนาเหล่านี้จะส่งผลให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. แบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในภาคปฏิบัติจริงนั้นเป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการโรงเรียน (School council) โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน วิชาการ งบประมาณ และบุคลากร คณะกรรมการโรงเรียนโดยทั่วไปจะประกอบไปด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารโรงเรียน จากการศึกษาแบบของคณะกรรมการโรงเรียนในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่ามีแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 แบบ (อุทัย บุญประเสริฐ.2545:65) ซึ่งได้แก่

1. แบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative control) เกิดจากแนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในระยะแรกๆ ผู้บริหารมักใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครองนักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ดังนั้น คณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักจะมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภทในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การหาแนวทางแก้ปัญหา และการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. แบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional control) การบริหารตามแนวนี้ ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน การจัดคณะกรรมการแบบนี้ เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้า

มีโอกาสตัดสินใจก็สามารถแก้ปัญหาได้ตรงตามจุดมากที่สุด

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

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

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

4. ความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาเรื่องการนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการบริหารโรงเรียน ได้พบว่ามีประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษา โดยรวม ดังนี้ (Myers and Stonehill.1993:2-3 ; Herman and Herman.1992:261-263 ; Floilida Department of Education. 1998:1-4, อ้างถึงใน ดิเรก วรรณเศียร.2546:11)

1. เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์เพื่อร่วมกันจัดการศึกษาเปิดโอกาสให้ครู เจ้าหน้าที่ และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของโรงเรียน

2. ขวัญและกำลังในของครูดีขึ้น เนื่องจากมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการบริหารและจัดการเรียนการสอนมากขึ้น ครูเกิดความภาคภูมิใจในงานของโรงเรียนเพราะได้มีโอกาสร่วมคิดร่วมทำมากขึ้น

3. เป็นการระดมทรัพยากรจากชุมชนเพื่อจัดการศึกษา ทั้งด้านบุคลากร การเงิน และด้านวิชาการเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน โดยอาศัยเครือข่ายผู้แทนองค์กรต่างๆ

และเครือข่ายผู้ปกครองที่เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา

4. สร้างภาวะผู้นำให้กับบุคลากรในโรงเรียน การกระจายความรับผิดชอบให้ทีมงานต่างๆ ในโรงเรียนจะทำให้เกิดผู้นำกลุ่ม และสมาชิกในโรงเรียนจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้นำในทีมงาน

5. เพิ่มปริมาณและคุณภาพการติดต่อสื่อสาร การบริหารแบบมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีมทำให้ต้องมีการสื่อสารภายในทีมงาน และระหว่างหน่วยงานภายในโรงเรียนมากขึ้น และทำให้บุคลากรในโรงเรียนรับรู้และเข้าใจนโยบายและแนวทางของโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น

6. เกิดความริเริ่มสร้างสรรค์ การให้โรงเรียนรับผิดชอบบริหารจัดการด้วยตนเอง ทำให้เกิดริเริ่มจัดทำโครงการใหม่ๆ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากขึ้น

7. เพิ่มประสิทธิภาพ การที่ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ จึงเกิดแนวทางที่จะต้องใช้งบประมาณโดยประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

8. เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมและความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนเพิ่มขึ้น เนื่องจากเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียนได้เสนอความคิดในการบริหารและจัดการศึกษา รวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

9. โรงเรียนมีความสัมพันธ์กับชุมชนมากขึ้น เนื่องจากชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษา

10. การบริหารและการตัดสินใจทำด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากเป็นการบริหารในรูปองค์คณะบุคคล

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบของการบริหารที่มีความสำคัญต่อคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารโรงเรียนและการจัดการศึกษา โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่การเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงการศึกษา และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

5. หลักการสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สำหรับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้มีนักการศึกษาหลายท่านสรุปไว้ใกล้เคียงกัน ดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2545:189-191)ได้สรุปหลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 ประการ คือ

1. หลักการกระจายอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการจัดการศึกษา ในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ร่วมตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญได้แก่ครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน ฯลฯ การที่บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และจะเต็มใจและยินดีร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน ในอดีตตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การจัดการศึกษาจะเป็นแบบมีการรวมการจัดการศึกษาไปไว้ที่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อความเจริญก้าวหน้าต่างๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว คนมีการศึกษามากขึ้น สังคมเปลี่ยนแปลงไปมากและค่อนข้างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องให้อำนาจคืนสู่ท้องถิ่น สู่ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน ให้ได้มีบทบาทจัดการศึกษามากขึ้น

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

ถวิล มาตรเลี่ยม (2545:42) ได้สรุปหลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 ประการ ประกอบด้วย

1. หลักดุลยภาพ (Principle of equifinality)

หลักการของ SBM ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักแห่งดุลยภาพ กล่าวคือ มีวิธีการหรือแนวทางมากมาย และหลากหลายที่จะนำมาใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายการศึกษา การยืดหยุ่น (Flexibility) เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น โรงเรียนมีความชอบธรรมเต็มที่ในอันที่จะขับเคลื่อนพัฒนา และดำเนินงานด้วยยุทธศาสตร์ของตนเองในการจัดการเรียนการสอน และบริหารจัดการโรงเรียนด้วยพวกเขาเองอย่างมีประสิทธิภาพ

2. หลักการกระจายอำนาจ (Principle of decentralization)

เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จะส่งผลกระทบให้การบริหารจัดการโรงเรียน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความยุ่งยากและเพิ่มปัญหามากขึ้น ดังนั้น การกระจายอำนาจให้โรงเรียน จะทำให้โรงเรียนมีพลังอำนาจและรับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเองให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3. หลักระบบบริหารจัดการตนเอง (Principle of self-management)

ด้วยหลักการของ 2 ข้อที่กล่าวมา จึงจำเป็นที่โรงเรียนจะใช้ระบบบริหารจัดการตนเองมาเป็นหลักในการดำเนินงานภายใต้นโยบายหลักและโครงสร้างขององค์การพัฒนา จุดประสงค์การสอน และยุทธศาสตร์การพัฒนา สร้างกำลังคนและทรัพยากร การแก้ปัญหา และทำให้จุดมุ่งหมายบรรลุผลสำเร็จด้วยความสามารถของโรงเรียนเอง

4. หลักการริเริ่ม (Principle of human initiative)

ท่ามกลางความหลากหลายและความซับซ้อนของกิจกรรมการศึกษา จำเป็นจะต้องอาศัยการริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ของสมาชิกโรงเรียนในการทำหน้าที่และเพิ่มพูนคุณภาพการศึกษา ฉะนั้น เป้าหมายของ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ก็เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่สมาชิกของโรงเรียนจะมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ร่วมกันพัฒนาศักยภาพ ความริเริ่มและความสามารถเพื่อเป็นพลังสร้างคุณภาพการศึกษาและพัฒนาโรงเรียน

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545:104) สรุปว่า หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วย

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

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

3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน การตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำฯลฯ โดยเน้นการกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อโยงใยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้นำหรือสั่งการ แต่เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole school approach) มีการปรับทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กรทั้งระบบ

6. หลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) โรงเรียนต้องแสดงความรับผิดชอบที่จะให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2543:20)

จากหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของนักการศึกษาที่กล่าวมา จะเห็นว่ามีแนวคิดใกล้เคียงกัน ดังนั้นจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และเอกสารงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยจึงนำหลักการในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ 4 ประการ ดังนี้

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

โดยแต่ละหลักการมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อให้การศึกษามีเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร มีประสิทธิภาพในการจัดการ และกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่นและสถานศึกษา เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการศึกษาเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.2537:11)

ปรัชญา เวสารัตน์ (อ้างถึงใน ปิยะนุช เงินคล้าย.2540:24) กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไปทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ ที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจ และดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

สถาบันภาษาศาสตร์ (อ้างถึงในพิณสุดา สิริธรังศรี.2541:30) กล่าวไว้ว่า ความหมายของการกระจายอำนาจตามนัยการบริหาร หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ปฏิบัติงานหรือให้บุคลากรไปปฏิบัติงานในทุกระดับชั้นขององค์การ การกระจายอำนาจในทางราชการนั้นได้มอบอำนาจการตัดสินใจสั่งการจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานโดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานต่างๆ ทั่วประเทศ

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจตามนัยการบริหาร หรือเชิงการบริหาร ก็คือการกระจายอำนาจในทางนิติศาสตร์นั่นเอง เป็นการมอบอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยงานใต้สังกัดระดับรองๆ ลงไปในทุกระดับชั้น โดยกระจายอำนาจใน 3 รูปแบบ คือ การมอบอำนาจ การแบ่งอำนาจและการให้อำนาจ (ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์.อ้างถึงในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก.2541:29) ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้เห็นได้ชัดเจนใน "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 " โดยเฉพาะในมาตรา 39 ที่ระบุว่า "ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในมาตรา 9 (2) ระบุว่า "มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

ในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยในปัจจุบัน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์และคณะ(อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ.2545:136) ได้เสนอว่าวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษากระทำได้หลายวิธี ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเคมเมอเรอร์ (Kemmerer. 1994 ,อ้างถึงในอุทัย บุญประเสริฐ.2545:136) ที่อธิบายว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน(Transfer) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากส่วนกลาง หรือจากศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่างๆขององค์กร การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาโดยทั่วๆ ไปอาจทำได้โดย 1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งเป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการ 2) การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปได้เร็วขึ้น ไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป โดยผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว 3) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือจากระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุม

การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจ หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้โอนอำนาจไปแล้ว และ 4) การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการยกหรือมอบอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคล หรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนดำเนินการ เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นต้น

สำหรับการกระจายอำนาจตามแนวคิดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เช็ง (Cheng. 1993, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ.2544:31)ให้ลักษณะที่สำคัญของการกระจายในการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. เป็นการเพิ่มความเป็นอิสระของโรงเรียนในการควบคุมงบประมาณ

2. เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับครูและคณะบุคคลอื่นๆ มากขึ้น และเชื่อว่าการตัดสินใจระดับล่างจะเป็นการตัดสินใจที่ดี และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของและความมีพันธะผูกพันที่จะให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติ ซึ่งหัวใจของการกระจายอำนาจทางการศึกษาคือการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเด็ก ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชนให้มากที่สุดให้ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการศึกษา

2. หลักการมีส่วนร่วม มีผู้ให้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

อภิญญา เวชชชัย (2544:85)ได้กล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ ผู้ปกครองในการพัฒนาการศึกษาที่สำคัญๆ ดังนี้

1. แนวคิดการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นหุ้นส่วนของโรงเรียนหรือเป็นแบบเพื่อน ผู้ปกครองและชุมชนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกกระบวนการ โดยมุ่งเน้นการทำงานร่วมกันอย่างเสมอภาคมากกว่าความร่วมมือที่เป็นพิธีการ หรือเป็นความร่วมมือที่ฝ่ายผู้ปกครอง ชุมชน เป็นฝ่ายให้และโรงเรียนเป็นฝ่ายรับฝ่ายเดียว เป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นการเรียนรู้ร่วมกัน

2.แนวคิดการสร้างสัมพันธภาพที่เหมาะสมโดยอยู่บนพื้นฐานความเป็นตัวของตัวเอง ยอมรับความแตกต่างของบุคคล เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นไปตามธรรมชาติมากกว่าเป็นทางการ และ

ควรเป็นความสัมพันธ์แบบสองทางมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ การยอมรับความคิดเห็นต่างๆ การเรียนรู้ร่วมกัน การสร้างความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

3. การสื่อสารข้อมูลข่าวสารสองทางทำให้เกิดความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ ข้อมูลข่าวสารต้องเป็นข้อมูลที่แท้จริงโปร่งใส มีการใช้การสื่อสารที่หลากหลายรูปแบบ มีความจริงใจ มีการสื่อสารสม่ำเสมอ

การเข้ามามีส่วนร่วมอาจมาจากความสนใจเป็นรายบุคคล การรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว การเข้าร่วมในฐานะกรรมการหรือเข้าร่วมให้คำปรึกษา ช่วยเหลือด้านวิชาการ ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น การเข้าร่วมเพื่อการพิทักษ์สิทธิ์หรือการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนการตรวจสอบในการบริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านต่างๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมใด จำเป็นต้องผ่านกระบวนการชั้นต้น คือ การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารรายละเอียดการดำเนินโครงการที่อาจมีผลทั้งทางบวกและทางลบต่อคน หรือชุมชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการพิจารณาถึงรายละเอียด ผลดี ผลเสีย จากการดำเนินโครงการ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและป้องกันแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

ความหมายของการมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและนิยามไว้ ดังนี้

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2532:15-16) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการเข้ามาร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อการแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องยอมรับในปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น พร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันจะต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและการชี้แนะที่ถูกทาง

แพทริเซีย (Patricia.1999:2, อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ.2543:137) กล่าวว่าการให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเองเป็นการเสริมพลังอำนาจให้ประชาชนระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจและควบคุมกิจกรรมต่างๆ มากกว่าที่จะตั้งเป็นฝ่ายรับ

คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2544,อ้างถึงใน ธวัชชัย รัตนเจียมรังสี.2547:14) ให้ความหมายในทางวิชาการว่า “ประชามติ” คือ รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิด

โอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อตัดสินใจปัญหาสำคัญๆ ของประเทศหรือกิจการต่างๆ ที่รัฐได้กระทำลง หรือคาดว่าจะกระทำ โดยวิธีการให้ประชาชนลงคะแนนคล้ายกับการเลือกตั้งทั่วไปว่ายอมรับหรือปฏิเสธในเรื่องที่ขอความเห็นนั้น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2543) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นคือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทาง

สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2545) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้เกี่ยวข้องมีส่วนในการทำงาน จะทำให้รู้สึกผูกพันกับงานหรือองค์การ ความรู้สึกผูกพันหรือเกี่ยวข้องหากมีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้ว จะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดหรือผูกพันสิ่งที่ตกลงใจร่วมกัน

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมคือ การเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการทำงาน ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดข้อผูกมัดหรือผูกพันสิ่งที่ตกลงใจร่วมกัน

รูปแบบของการมีส่วนร่วม

ม.ร.ว. อคิน ระพีพัฒน์ (2525:19) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ว่าประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ

1. รูปแบบของการมีส่วนร่วม อาทิเช่น เป็นการเข้าร่วมกิจกรรมเพราะเกรงใจใคร หรือถูกบังคับเข้ามาทำงานเพราะมีสิ่งจูงใจเฉพาะหน้า หรือเข้าใจวัตถุประสงค์ และอยากเข้าร่วมกิจกรรมเพราะเห็นว่ามีประโยชน์ในระยะยาว

2. ช่วงในจังหวะใดที่คนในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมในงานที่รัฐบาลจัดขึ้น เช่น โครงการสร้างงานชนบทที่เคยทำร่วมกัน สามารถแบ่งการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นการค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข การตัดสินใจเลือกแนวทาง การวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนาการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมควบคุม ติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ โดยทั้งเอกชนและรัฐบาลได้ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดปี

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ม.ร.ว. อคิน ระพีพัฒน์ (2527:101) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. บุคคลและกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับความเชื่อ พื้นฐานทัศนคติ และค่านิยมของตน

2. บุคคลและกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นมีคุณค่าสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน

3. บุคคลและกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมและปกป้องรักษาผลประโยชน์

4.บุคคลและกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ก็ต่อเมื่อตนเองเคยมีประสบการณ์ที่เป็นอคติต่อกิจกรรมนั้นมาแล้ว

5. บุคคลและกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับสิ่งที่ตนเองได้มาหรือหวังเอาไว้

6. บุคคลและกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ย่อมขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของตนเองเป็นส่วนใหญ่

7. การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ของบุคคลและกลุ่มบุคคลจะกระทำการโดยบีบบังคับหาได้ไม่

8. การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ของบุคคลและกลุ่มบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับอุปนิสัยและจารีตประเพณี

9. การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ของบุคคลและกลุ่มบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับโอกาสที่จะเอื้ออำนวย

10. การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ของบุคคลและกลุ่มบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถ

ถวิล มาตรเลี่ยม (2545:195) ได้กล่าวสรุปว่า การมีส่วนร่วมเกิดผลดี และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์หลายประการ ได้แก่

1.การมีส่วนร่วมเป็นการระดมสรรพกำลังจากทรัพยากรมนุษย์สามารถนำเอาประสบการณ์ ความรู้ และทักษะของแต่ละคนมาใช้ในการวางแผน ทำให้แผนงานที่ดีสมบูรณ์ขึ้น และการนำไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จได้ดีขึ้นเช่นกัน

2. การมีส่วนร่วมทำให้คุณภาพการตัดสินใจสูงขึ้น ทำให้ได้แผนงานที่เกิดจากหลายๆ ทรรศนะ และหลากหลายผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญ การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ทำให้เกิดพันธะสัญญาพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ ตลอดจนช่วยให้เกิดการสนับสนุนในการนำไปปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในผลลัพธ์

3. การมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ เป็นมรรควิธีหนึ่งในการพัฒนา หรือเป็นการสร้างวัฒนธรรมในการปฏิบัติงาน สนับสนุนให้เกิดความสามัคคีในทีมงาน และสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในองค์กร

4. การมีส่วนร่วมในการบริหารเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคล กลุ่มบุคคลเพิ่มพูนประสบการณ์ในวิชาชีพ และเสาะแสวงหาแนวทางพัฒนาวิชาชีพของตนเอง

5. การมีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจ เป็นการเปิดโอกาสอันยิ่งใหญ่สำหรับโรงเรียนที่จะลดการต่อต้าน และปรับเปลี่ยนไปสู่แนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมถือเป็นความชอบธรรม หรือเป็นสิทธิของผู้ร่วมงานทุกคน

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวคิดทางยุทธศาสตร์ของหลักการพัฒนาชุมชน ที่จะนำประชาชนให้บังเกิดความศรัทธาในตนเอง มีความเชื่อมั่นในตนเอง ความรู้สึกเป็นเจ้าของในการดำเนินโครงการต่างๆ ในชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถและประสิทธิภาพในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การค้นหาปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนพิจารณาตัดสินใจแก้ไขปัญหา การร่วมปฏิบัติและการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาเพื่อสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องยอมรับในปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างเป็นสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของคนอื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันจะต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและการชี้แนะที่ถูกทาง

3. หลักการบริหารตนเอง

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี และถ้าส่วนกลางทำหน้าที่เพียงแต่กำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงานได้ สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันได้ แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน

จากแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ได้ตามสภาพปัญหาและความต้องการ สำหรับการยึดหลักการบริหาร

ตนเอง(Self - managing) นั้นโรงเรียนจะมีอิสระในการบริหารจัดการ คิดเอง ทำเอง แก้ปัญหาเอง อย่างเป็นระบบโดยโรงเรียนจะต้องมีดำเนินการตั้งแต่

1. กำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดคุณภาพของตนเอง
2. สำรวจสภาพตนเองเพื่อทราบจุดเด่นและจุดที่จะต้องพิจารณาเข้าสู่มาตรฐาน
3. กำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน และเป้าหมายความสำเร็จ
4. กำหนดวิธีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบโดยใช้วงจรคุณภาพเดมิ่ง
5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการทำงานของบุคลากรของโรงเรียนให้เป็นทิศทางเดียวกัน เช่น การจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานของในโรงเรียนใน 3 ระดับ คือ ระดับโรงเรียน ฝ่าย/หมวด และบุคคล
6. กำหนดวิธีการประเมินผลการดำเนินงาน/ปฏิบัติงานของตนเอง (เสาวนิตย์ ชัยมุสิก. 2544:83)

4. หลักการตอบสนองความต้องการของชุมชน

หลักการตอบสนองความต้องการของชุมชน ก็คือหลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน ในอดีตตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การจัดการศึกษาจะเป็นแบบมีการรวมการจัดการศึกษาไปไว้ที่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษาแต่เมื่อความเจริญก้าวหน้าต่างๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว คนมีการศึกษามากขึ้น สังคมเปลี่ยนแปลงไปมากและค่อนข้างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องให้อำนาจคืนสู่ท้องถิ่น สู่ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนให้ได้มีบทบาท และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามความต้องการของชุมชน สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

วิภพ จันทรา (2540) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารโครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทของโรงเรียนประถมศึกษาสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมการบริหารโครงการมากที่สุด ได้แก่ บุคลากรเข้าใจบทบาทและหน้าที่ การวางแผน การจัดองค์การ การงบประมาณ การประสานงาน มีความสอดคล้องและของโรงเรียนสัมพันธ์กับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ปัจจัยที่เป็นปัญหามากที่สุดจะเกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณที่ได้รับ และหน่วยมีการนิเทศกำกับติดตามไม่ต่อเนื่อง ด้านการวางแผนพบว่าควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน จากการสัมภาษณ์ผู้นำหมู่บ้านพบว่าส่วนใหญ่ไม่ทราบนโยบายและแผนงานโครงการที่มีต่อชุมชน ชุมชนควรมีส่วนร่วมและให้ความช่วยเหลือเท่าที่จะทำได้ และดำเนินการให้จริงจังสดคล้องกับความต้องการของชุมชน

จิณณภัทร สัยศรี(2545) ได้วิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบความต้องการที่จะได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของคณะกรรมการโรงเรียนที่มีข้อเสนอแนะว่าควรให้กรรมการมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดกรอบของเนื้อหาในการอบรมจึงจะทำให้การอบรมเป็นไปตามความต้องการและมีประสิทธิภาพ

สตริบลิ่ง (1992) ได้วิจัยเรื่อง การริเริ่มนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในโรงเรียน พบว่า ครูและผู้ปกครองมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกัน การที่ผู้ปกครองกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทำให้ผู้ปกครองร่วมมือมากขึ้น การดำเนินงานต่างๆ ของโรงเรียนสามารถตอบสนองความต้องการของนักเรียนได้มากขึ้น

ซึ่งสรุปได้ว่าการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ของโรงเรียนในทุกขั้นตอนจะทำให้ได้สภาพข้อมูลของชุมชนว่าเป็นอย่างไรและมีความต้องการในเรื่องใดอย่างไร เมื่อโรงเรียนได้ทราบข้อมูลเหล่านั้นแล้วก็จะสามารถดำเนินการได้ตามความต้องการของชุมชน

กระบวนการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

การสนทนากลุ่มเป็นเทคนิคอันหนึ่งของการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยหลักการของการเชิญผู้เป็นกลุ่มเป้าหมายมานั่งคุยกับนักวิจัย ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสนทนาในเรื่องที่เตรียมไว้ ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำการสนทนากลุ่มมาใช้ในการสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย อำเภอลานสัก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการ แนวคิดของการดำเนินการสนทนากลุ่ม โดยนำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้ (โยธิน แสวงดี.2540:65-69)

ความหมายและหลักการของการจัดสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่ม หมายถึงการรวบรวมข้อมูลแบบการนั่งสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในลักษณะ “จับเข่าคุยกัน” ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลนี้ได้จากการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ผู้สนใจศึกษาได้กำหนดไว้ โดยยึดหลักว่า ผู้ให้ข้อมูลเหล่านี้เป็นผู้มีความรู้ มีประสบการณ์ และเกี่ยวข้องในประเด็นที่นักวิจัยสนใจศึกษา และคาดว่าจะเป็นกลุ่มบุคคลที่ให้เนื้อหาสาระในการศึกษาได้ละเอียดและดีที่สุด ดังนั้นการสนทนากลุ่มจึงเกิดขึ้นจากการให้มีการนั่งสนทนาระหว่างนักวิจัยกับกลุ่มคนที่เป็นผู้รู้ (Key information) ที่ควรจะมีลักษณะต่างๆ ตลอดจนภูมิหลังที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด เพื่อต้องการที่จะแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดการครอบงำทางปัญญา หรือแนวคิดของผู้เข้ามาร่วมสนทนาด้วยกันเอง

การจัดสนทนากลุ่มนั้นมีวิวัฒนาการมาจากการนั่งสนทนากับกลุ่มย่อย ดังนั้นกลุ่มนี้จะต้องมีผู้เข้าร่วมสัมมนามากกว่า 3-4 คน เพราะการสนทนานี้เป็นกลุ่มที่นักวิจัยจัดขึ้นไม่ใช่เป็นกลุ่มที่

เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ใช่ที่จู่ ๆ คนมารวมตัวกันเอง แต่เป็นกลุ่มที่นักวิจัยรวมกลุ่มขึ้นมาโดยเชิญผู้ให้ข้อมูลมานั่งรวมกันเป็นวงกลม แล้วซักถามพูดคุยและสร้างบรรยากาศในวงสนทนาให้เป็นธรรมชาติ และให้มีการเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันและมีการอภิปรายสร้างบรรยากาศให้ทุกคนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ร่วมกันถกประเด็นปัญหาทางการวิจัย ผลจากการทดลองขนาดของกลุ่มพบว่า กลุ่มคนที่มีขนาด 7-8 คนนี้ เป็นกลุ่มที่จะทำให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ถ้าหากกลุ่มมีขนาดใหญ่กว่านี้บรรยากาศของกลุ่มจะไม่เป็นวงสนทนาของกลุ่มเดี่ยวมีแนวโน้มจะแบ่งฝ่ายเป็นการยากในการถาม ตลอดจนการควบคุมบรรยากาศของกลุ่มสนทนา พิธีกรนั้นอาจจะคุมเกมของการสนทนาไม่อยู่ และไม่สามารถจะเจาะคำถามได้ละเอียดเนื่องจากว่ากลุ่มใหญ่ถูกแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ แล้วจะไม่สะดวกในการถาม การซักไซร้เจาะจงของสมาชิกกลุ่มทั้งหมด

หลักการเลือกสมาชิกในการสนทนา

การคัดเลือกผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการจัดสนทนากลุ่ม เรียกได้ว่าสำคัญเท่าๆกับการดำเนินการสนทนากลุ่มเลยทีเดียว เพราะถ้าไม่ได้บุคคลตรงตามเป้าหมายมาเข้าสนทนากลุ่ม ผลของการสนทนาก็จะไม่ตรงกับจุดประสงค์ของการวิจัย หรือถ้าได้คนประเภทก่อกวนก็จะทำให้การสนทนากลุ่มล้มเหลวกลางคัน หรือถ้าได้บุคคลที่ไม่สามารถแสดงความคิดเห็น พูดจาฉาดฉานคุณภาพของข้อมูลก็ด้อยลงไป นักวิจัยควรคำนึงว่าโดยหลักของการจัดการสนทนากลุ่มแล้วสมาชิกกลุ่มไม่ใช่จะเป็นใครก็ได้ เพราะแม้การวิจัยเชิงคุณภาพไม่เน้นการเป็นตัวแทน แต่การวิจัยลักษณะนี้เน้นถึงการที่สมาชิกกลุ่มเป็นตัวอย่างที่ดีของชุมชนหรือกลุ่มเป้าหมายที่จะสามารถพูดคุยโต้ตอบในรูปแบบของกลุ่มการสนทนา ในอันที่จะแสดงทัศนะและค่านิยมของสังคม ตลอดจนสะท้อนถึงประสบการณ์รอบๆ ตัวได้ดี โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการคัดเลือกดังนี้

1. การเลือกพื้นที่เพื่อที่จะได้ผู้เข้าร่วมกลุ่ม อาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ การเลือกพื้นที่เจาะจงตามวัตถุประสงค์ เป็นการเลือกพื้นที่ที่คนส่วนมากมีคุณสมบัติตามที่เราต้องการ และอีกวิธีคือการสุ่มตัวอย่าง อาจจะเป็นการสุ่มอย่างง่ายหรือการสุ่มตัวอย่างแบบขั้นตอน

2. การคัดเลือกคนจากกลุ่มตัวอย่างในขั้นต้น เมื่อได้พื้นที่แล้วก็ต้องหาผู้เข้าร่วมกลุ่มโดยการคัดเลือกจะจัดเป็นกลุ่มๆ ที่จะทำการสนทนากลุ่ม การคัดเลือกคนเข้ากลุ่มนั้นจะกระทำได้โดยใช้ผู้นำหรือผู้รู้ในชุมชน หรือการสุ่มตัวอย่างจากรายชื่อที่คัดไว้

3. การทำแบบคัดเลือกเพื่อคัดเลือกผู้ที่จะเข้ากลุ่ม ในแบบคัดเลือกนั้นนักวิจัยจะต้องกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการไว้ เพื่อใช้คัดเลือกคนที่อยู่ในข่ายที่ว่าคนไหนที่ต้องการเชิญมา

4. การพบปะและกรอกแบบคัดเลือก เมื่อได้รายชื่อแล้วก็จะไปเยี่ยมบุคคลเหล่านั้นเพื่อพิจารณา โดยนักวิจัยจะพูดคุยเพื่อสอบถามข้อมูลและกรอกลงในแบบคัดเลือก

5. ประชุมตกลงหรือผู้เข้าร่วม เมื่อทำการเยี่ยมพบเสร็จสิ้นหมดแล้วจะนำแบบคัดเลือกมาพิจารณาเพื่อตกลงว่า บุคคลนั้นเหมาะสมที่จะเข้ากลุ่มหรือไม่

6. เตรียมบัตรนัดและแจกบัตรนัด เมื่อได้ตกลงในบุคคลที่จะเชิญเข้ากลุ่มแล้วก็จะทำการนัดโดยจะเขียนชื่อวัน เวลา และสถานที่ลงในบัตรนัด ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นการให้ความสำคัญกับผู้ที่จะเข้าร่วมประชุม

บุคลากรในการจัดกลุ่มสนทนา

ในการจัดกลุ่มสนทนาแต่ละครั้งควรประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้ คือ

1. ผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) เป็นผู้เปิดการสนทนากลุ่ม เป็นผู้ถามคำถามตลอดจนกำกับการสนทนาของกลุ่มให้เป็นไปตามแนวทางของหัวข้อการศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนละเอียดที่สุดในเวลาที่กำหนด ดังนั้นผู้ดำเนินการสนทนาควรมีคุณลักษณะดังนี้

1.1 ต้องเป็นผู้มีบุคลิกภาพดี สุภาพ อ่อนน้อม และมีมนุษยสัมพันธ์ดี

1.2 ต้องเป็นผู้รู้จักปัญหา รู้จักทฤษฎี และรู้จักการควบคุมประเด็น ควบคุมการสนทนาแบบกลุ่มเป็นอย่างดี

1.3 ต้องเข้าใจปัญหา วัตถุประสงค์ และแนวทฤษฎี ตลอดจนประเด็นหรือสมมติฐานของงานศึกษานั้น ๆ ต้องทราบถึงข้อคำถามตามแนวคำถามอย่างละเอียด

2. ผู้จดบันทึกการสนทนา (Note taker) จะทำหน้าที่จดคำพูดทุกคำพูดที่จดทัน ตลอดจนอากัปกิริยาท่าทางของสมาชิกผู้ร่วมกลุ่มด้วย ผู้จดบันทึกต้องทำหน้าที่จดบันทึกอย่างเดียว ไม่ควรร่วมสนทนาด้วย

3. ผู้ช่วยทั่วไป (Assistant) จะทำหน้าที่ช่วยเหลือทั่วไป เป็นบุคคลที่คอยเอื้ออำนวยและให้ความสะดวกแก่ผู้ที่อยู่ในกลุ่มสนทนา เช่น คอยบริการเครื่องดื่ม ของขบเคี้ยวแก่ผู้ร่วมสนทนา บันทึกเทป เปลี่ยนเทป ตลอดจนคอยกันไม่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในวงสนทนากลุ่มเข้าไปเสนอความคิดในกลุ่ม หรือเข้าไปรบกวนสมาธิของสมาชิกกลุ่ม

อุปกรณ์ในการรวบรวมข้อมูล (Instruments)

ในการจัดสนทนาอุปกรณ์ในการรวบรวมข้อมูล คือ

1. เครื่องบันทึกเสียง เทปเปล่า ถ่านแบตเตอรี่สำหรับบันทึกเสียงขณะที่การสนทนากำลังดำเนินการอยู่ ตลอดจนเสร็จสิ้นการสนทนา

2. สมุดบันทึก ดินสอ ปากกา ยางลบ สำหรับผู้จดบันทึก

ระยะเวลาของการดำเนินการสนทนากลุ่ม

ควรใช้เวลาในการสนทนาประมาณ 1-2 ชั่วโมง ถ้ากำหนดเวลา 2 ชั่วโมง ต้องแจ้งให้กลุ่มสนทนาทราบว่าใช้เวลาในการสนทนา 2 ชั่วโมงซึ่งผู้วิจัยจะต้องจัดแบ่งเวลาในการสนทนาจริงๆ 1 ชั่วโมง 30 นาที ส่วนเวลาอีก 30 นาที เป็นเวลาที่เพื่อไว้สำหรับผู้ร่วมสนทนาลุกจากวงสนทนาก่อนกำหนด

วิธีการจัดกลุ่มสนทนา

ในการจัดกลุ่มสนทนามีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ (นภาภรณ์ หะวานนท์. 2534:17)

1. การเตรียมกลุ่มสนทนา

ก่อนจะเริ่มจัดกลุ่มสนทนา ผู้วิจัยจะต้องเตรียมสิ่งต่างๆ ให้พร้อม ได้แก่ องค์ประกอบของการจัดกลุ่มสนทนา องค์ประกอบที่สำคัญที่สุด คือ

1.1 แนวคำถาม หรือแนวทางในการสนทนา ที่จะใช้ในการดำเนินการสนทนา ต้องนำมาทดสอบ (Pretest) แนวคำถามก่อนที่จะถามจริง โดยการจัดกลุ่มสนทนา หรือทำการสนทนาแบบเจาะลึกกับกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างหลายๆ คน

1.2 ผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) เป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จของการสนทนากลุ่ม จะต้องเป็นผู้กำกับการสนทนาของกลุ่มให้เป็นไปตามแนวทางของหัวข้อศึกษา และควบคุมการดำเนินการสนทนาในกลุ่ม (Control dynamic of group discussion)ให้อยู่ในบรรยากาศการพูดคุยและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้สาระและความสนุกสนานเป็นกันเองผู้ดำเนินการสนทนาจะต้องมีความพร้อมในทุกด้าน ทั้งความเข้าใจในปัญหาการวิจัย เข้าใจเหตุผลที่มาของคำถามแต่ละข้อเป็นอย่างดี มีความสามารถตะล่อมถามกลุ่มสนทนา เพื่อให้ได้คำตอบหรือความคิดเห็นที่ลึกซึ้ง

1.3 ผู้จดบันทึกการสนทนากลุ่ม (Note taker) ควรได้รับการฝึกฝนอย่างดีในการบันทึก เพื่อจะได้เข้าใจประเด็นคำถามต่างๆ อย่างถูกต้อง ผู้จดบันทึกจะต้องจดให้ได้อย่างน้อยคำพูดที่เริ่มต้นประโยคแรกของผู้สนทนาทุกคน เพื่อว่าเมื่อถอดเทปจะสามารถกำหนดได้ว่าใครเป็นผู้พูดประโยคไหน

1.4 สมาชิกกลุ่มสนทนา เมื่อคัดเลือกสมาชิกในกลุ่มแล้วควรไปเชิญเข้ากลุ่มด้วยตนเอง เพื่อตอบคำถามผู้ที่ถูกคัดเลือกให้ชัดเจน เป็นการให้ความสำคัญแก่ผู้ถูกคัดเลือก และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อความร่วมมือ

2. การจัดกลุ่มสนทนา

การจัดกลุ่มสนทนา ควรมีขั้นตอนดังนี้

2.1 การต้อนรับผู้ร่วมสนทนา เมื่อผู้ร่วมสนทนามาถึงยังสถานที่จัดกลุ่มสนทนา ผู้วิจัยต้องสร้างบรรยากาศที่เป็นกันเองให้แก่ผู้ร่วมสนทนา มีการต้อนรับผู้เข้าร่วมอย่างอบอุ่น เชื้อเชิญให้นั่งประจำที่ พูดคุยชักชวนให้ดื่มน้ำและรับประทานของขบเคี้ยว เมื่อผู้ร่วมสนทนาครบแล้วผู้ดำเนินการสนทนาจึงเริ่มสนทนา

2.2 การเริ่มการสนทนา ผู้ดำเนินการสนทนาแนะนำตนเองและทีมงานอันประกอบด้วยตัวผู้ดำเนินการสนทนาเอง ผู้บันทึกการสนทนา และผู้ช่วยทั่วไปและอธิบายถึงจุดมุ่งหมายในการมาทำการสนทนา วัตถุประสงค์ของการศึกษา และบอกให้ทราบว่าจะมีการบันทึกเทปคำสนทนาตลอดการถกประเด็นปัญหา แล้วจึงเริ่มเกริ่นนำด้วยคำถามอุ่นเครื่องสร้างบรรยากาศให้เป็นกันเอง สร้างความคุ้นเคยให้เกิดขึ้นในการสนทนา

2.3 การสนทนากลุ่ม ผู้ดำเนินการสนทนาเริ่มคำถามที่จัดเตรียมไว้ทีละคำถาม โดยการทิ้งช่วงให้มีการถกประเด็นและโต้แย้งกันให้พอสมควร ผู้ดำเนินการสนทนาควรแสดงบทบาทเป็นเพียงผู้จุดประเด็นการสนทนาเท่านั้น ไม่ควรแสดงความคิดเห็นใด ๆ ของตนเองออกมา และไม่ควรแสดงท่าทีเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผู้สนทนาคนใด แต่ควรใช้วิธีตะล่อมถามผู้ร่วมสนทนาเพื่อให้ผู้ร่วมสนทนาพูด เพราะจะทำให้บทบาทของผู้นำสนทนาเด่นชัดเกินไป

2.4 การปิดการสนทนา หลังจากการดำเนินการสนทนาตามเวลาที่กำหนดเรียบร้อยแล้วผู้ดำเนินการสนทนาต้องสรุปความคิดเห็น ทัศนคติ ข้อเสนอแนะต่างๆ ของผู้ร่วมสนทนาอย่างย่อ ๆ เพื่อให้ผู้ร่วมสนทนาได้รับทราบ และมีมติว่าเป็นความคิดเห็นของกลุ่มสนทนาไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

3. การเตรียมข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์

หลังจากเสร็จสิ้นการสนทนากลุ่มแล้ว ผู้วิจัยควรเริ่มจัดเตรียมข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลของการสนทนากลุ่ม ได้แก่บทสนทนาซึ่งได้รับการบันทึกเทปไว้ และในแบบจดบันทึกคำสนทนาของผู้จกบันทึกคำสนทนา

เมื่อถอดบทสนทนา (Transcription) โดยละเอียดแล้ว ควรนำมาพิจารณาในประเด็นต่างๆ ก่อนการวิเคราะห์ มีดังนี้

3.1 การค้นหาความคิดที่สำคัญ (Find the big ideas) ในบทสนทนา

3.2 การพิจารณาการเลือกใช้คำและความหมายของคำ (Consider the choice and meaning of word) เพื่อให้เข้าใจตรงกันระหว่างผู้วิจัยและผู้ร่วมสนทนา และเพื่อความถูกต้องชัดเจนในการวิเคราะห์ข้อมูล

3.3 การพิจารณาในบริบท (Consider the context) ซึ่งผู้วิจัยต้องพิจารณาอิทธิพลที่มีต่อข้อคิดเห็นของกลุ่มสนทนา คือ คำพูดของใครในสถานการณ์ หรือเงื่อนไขในการจัดกลุ่มสนทนาครั้งนี้

3.4 พิจารณาในความสม่ำเสมอของการตอบสนอง (Consider the consistency of responds)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดสนทนากลุ่มมีดังนี้

1. ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนา ด้วยการอ่านบทสนทนาบางกลุ่ม หรือในกรณีที่มีจำนวนกลุ่มไม่มาก อาจอ่านบทสนทนาทั้งหมดไปรอบหนึ่งก่อน เพื่อให้ได้ภาพรวมเกี่ยวกับเรื่องที่ผู้วิจัยสนใจศึกษา

2. กำหนดเค้าโครงการวิเคราะห์อย่างละเอียด ว่าจะมีหัวข้อใดบ้าง ผู้วิจัยอาจใช้หัวข้อในแนวทางการสนทนาเป็นหลักในการวิเคราะห์ก็ได้

3. เมื่อผู้วิจัยสามารถจัดหมวดหมู่หัวข้อต่าง ๆ ของการสนทนาได้แล้ว คัดเลือกประเด็นคำสนทนาที่คิดว่าให้รายละเอียดดีที่สุดในแต่ละหัวข้อลงในบัตรรายการ แต่ละหัวข้ออาจจะมีบัตรรายการสีต่างกันออกไปเพื่อให้สะดวกในการนำมาวิเคราะห์

4. เริ่มทำการวิเคราะห์โดยนำบัตรรายการเรื่องเดียวกัน หัวข้อเดียวกันมารวมไว้ด้วยกันแล้ววิเคราะห์ อาจเริ่มจากการพิจารณาความคล้ายคลึง และความแตกต่างกันของทัศนะและความคิดเห็นต่างๆ รวมทั้งพยายามหาคำอธิบายว่ามีปัจจัยอะไรบ้าง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่ากระบวนการสนทนากลุ่มเป็นกระบวนการสำคัญอย่างหนึ่งในการรวบรวมและสรุปข้อมูลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และสามารถที่จะนำไปใช้ในการสร้างรูปแบบการบริหารงาน หรือพัฒนางานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในด้านต่างๆ พอที่จะนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาได้ดังนี้

1. งานวิจัยในประเทศ

วีรพล โชคอำนวย (2531) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับประถมศึกษา อำเภอศรีราชาและอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า ด้านการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการให้บริการมีความเห็นอยู่ในระดับมาก ด้านความเห็นของชุมชนต่อโรงเรียนในการดำเนินงานต่างๆ ส่วนใหญ่พึงพอใจ และเสนอแนะให้โรงเรียนปรับปรุงเรื่องการสอนพิเศษ การสร้างชื่อเสียงด้านกีฬา และความเอาใจใส่ของผู้บริหารโรงเรียน

ธิติยา จันทพลาบูรณ์ (2536) ได้วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพ และพฤติกรรมการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารมีแบบพฤติกรรมการตัดสินใจสั่งการมากที่สุดในแบบที่ 5 คือมีการประชุมปรึกษาหารืออภิปรายปัญหา ประเมินร่วมทางเลือกกับผู้ใต้บังคับบัญชาแล้วทำการตัดสินใจร่วมกัน

วันทนา ปทุมเทศวิพัฒน์ (2536) ที่ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารสตรีโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารสตรีส่วนใหญ่ใช้วิธีร่วมประชุมปรึกษากับกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชาแล้วร่วมกันตัดสินใจโดยยึดความเห็นของกลุ่มเป็นสำคัญ

ขวัญจิตต์ โกมุทแดง (2538) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาค่านิยมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศของครูมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 1 ผลการวิจัยพบว่า ระดับค่านิยมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ 9 ตัวแปรอยู่ในระดับสูงทุกด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม การยอมรับความเปลี่ยนแปลง การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ความห่วงใยชาติหรือองค์การ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ความผูกพันในงานและสัมฤทธิผลของงาน การพัฒนาเศรษฐกิจ ความอดกลั้นและกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงาน

ฟองจันทร์ สุขสวัสดิ์ ณ อยุธยา (2539) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาการปรับปรุงโครงสร้าง ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างของมหาวิทยาลัยในระบบราชการเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการทั้งทางด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงิน และด้านวิชาการ เนื่องจากระบบราชการมีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนในการปฏิบัติมาก มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวเพราะเป็นระบบที่รวมอำนาจ

ไว้ที่ศูนย์กลาง ดังนั้นโครงการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ(ออกจากระบบ) แต่เป็นนิติบุคคล ภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย บุคลากรมีฐานะเป็นพนักงานของรัฐ มีระบบการเงินที่คล่องตัวตรวจสอบได้ โดยการได้รับจัดสรรงบประมาณในรูปเงินก้อน เน้นการตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการและสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัย และการบริหารจัดการด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมที่สามารถพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้ดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาได้บริหารจัดการในเรื่องต่างๆ ได้เบ็ดเสร็จในหน่วยงานเป็นสิ่งที่จะสามารถพัฒนาสถานศึกษาให้สามารถดำเนินงานต่างๆ ได้อย่างมีคุณภาพ

วีระพงษ์ เดชบุญ และคณะ (2540) ได้วิจัยเรื่อง ความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตการศึกษา 10 ผลการวิจัยพบว่า ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมในด้านการเห็นประโยชน์ของการศึกษาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการมีความรู้เรื่องการศึกษา การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาและความพร้อมในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่ามีปัญหางบประมาณมีจำกัด บุคลากรขาดความรู้ด้านการศึกษา การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับองค์การบริหารส่วนตำบลมีน้อย และขาดการวางแผนร่วมกัน

ศักราช ฟ้าขาว (2540) ได้วิจัยเรื่อง การปฏิรูปการบริหารการศึกษาตามทรรศนะของกรรมการสถานศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมของจังหวัดน่าน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ความเป็นเอกภาพทางการศึกษาควรให้การศึกษาอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ควรมีหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวในการบริหารการศึกษา และปรับปรุงระบบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ปรับปรุงกฎหมายทางการศึกษา กำหนดโครงสร้างทางกาศึกษาให้ชัดเจน รัฐควรสนับสนุนงบประมาณให้มากขึ้น ควรแยกงานด้านการศึกษาออกจากงานด้านการศาสนาและวัฒนธรรม และควรให้องค์กรบริหารเป็นนิติบุคคล

วิภพ จันทรา (2540) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารโครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทของโรงเรียนประถมศึกษาสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมการบริหารโครงการมากที่สุด ได้แก่ บุคลากรเข้าใจบทบาทและหน้าที่ การวางแผน การจัดองค์การ การงบประมาณ การประสานงาน มีความสอดคล้องและของโรงเรียนสัมพันธ์กับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ปัจจัยที่เป็นปัญหามากที่สุดจะเกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณที่ได้รับ และหน่วยงานมีการนิเทศกำกับติดตามไม่ต่อเนื่อง ด้านการวางแผนพบว่าควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน จากการสัมภาษณ์ผู้นำหมู่บ้านพบว่าส่วนใหญ่ไม่ทราบนโยบายและแผนงาน

โครงการที่มีต่อชุมชน ชุมชนควรมีส่วนร่วมและให้ความช่วยเหลือเท่าที่จะทำได้ และดำเนินการให้จริงจังสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

สุมาลี ขุนจันดี (2541) ได้วิจัยเรื่อง การวิเคราะห์องค์ประกอบคุณลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อการเสริมสร้างพลังครูในโรงเรียนประถมศึกษา ผลการวิจัยพบว่า คุณสมบัติของผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อการเสริมสร้างพลังครู ประกอบด้วย 9 ด้าน ได้แก่ 1) ความสามารถในการวางแผน 2) ความปราดเปรื่องเชิงความคิด 3) ความเป็นประชาธิปไตยในการทำงาน/บริหารงาน 4) การมองผู้อื่นในแง่ดี 5) จริยธรรมและคุณธรรมในการทำงาน 6) ความสามารถบริหารคนและงาน 7) ทัศนคติที่ดีต่อตนเองและต่องาน 8) ความประพฤติที่เป็นแบบอย่างที่ดี 9) ความสามารถในการชี้นำผู้อื่น

สุดสวาท ยังแจ่ม และคณะ (2541) ได้วิจัยเรื่อง สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ ตามทรรศนะของผู้บริหาร ผลการวิจัยพบว่า สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ โดยรวมทั้ง 3 กลุ่ม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในกลุ่มผู้บริหาร/ครูอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในกลุ่มผู้ปกครอง/ ศิษย์เก่า อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในกลุ่มประชาชน/อื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านนโยบายและแผนอยู่ในระดับน้อย แต่ในด้านอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียนตามทรรศนะของผู้บริหารโรงเรียน จำแนกตามที่ตั้งโรงเรียนพบว่า โดยรวมและทุกด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า การจัดหาทุนช่วยเหลือโรงเรียน การช่วยเหลือดูแลทรัพย์สินของโรงเรียน การประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนทราบความต้องการของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน และการดูแลให้นักเรียนได้รับการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

นิรันดร์ เกษรสุริย์วงศ์ และคณะ (2541) ได้วิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี ผลการวิจัยพบว่า สภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี

โดยภาพรวมมีสภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับมาก และมีปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อเปรียบเทียบสภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียน พบว่า สภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียนที่ประเภทต่างกัน โดยภาพรวมแตกต่างกันส่วนปัญหาโดยรวมไม่แตกต่างกัน สภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียนจำแนกตามขนาดของโรงเรียนโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน สภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียนจำแนกตามวุฒิการศึกษาโดยภาพรวมแตกต่างกัน ส่วนปัญหาโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2542) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารและการจัดการศึกษาไทย ผลการวิจัยพบว่า การกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาไทย 1) ในด้านมิติ ควรกระจายทั้ง 2 มิติ คือ กระจายแนวตั้ง(ในหน่วยงาน) และกระจายแนวนอน(ระหว่างหน่วยงานระดับเดียวกัน) 2) ในด้านรูปแบบควรกระจายทั้ง 3 รูปแบบ คือ อำนาจในองค์การ อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ 3) ในด้านวิธีการ ควรใช้ 4 วิธี คือ อำนาจในองค์การ อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ และการให้เอกชนดำเนินการ และควรมีมาตรฐานการปฏิบัติที่ยึดระบบการติดตามงาน การตรวจสอบได้ การจัดระบบประสานอำนาจที่กระจายออกไป และการประเมินผล

อุทัย บุญประเสริฐ (2542) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหาร และการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่น่าจะเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมไทยน่าจะมีชุมชนเป็นหลัก (Community control) ซึ่งให้ผู้แทนจากชุมชนมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ให้ประธานและรองประธานมาจากการเลือกตั้งโดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 40 วรรคสาม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2542:21)

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ (2542) ได้วิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเกือบทั้งหมดต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง เนื่องจากจะทำให้การศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง สำหรับอำนาจการบริหารจัดการที่ต้องการนั้นต้องการอำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานงบประมาณ ส่วนระดับการศึกษาที่ต้องการจัดเห็นว่าขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ในด้านปัญหาอุปสรรคที่เห็นว่าอาจจะเกิดขึ้น คือ ปัญหาการยอมรับจากภายนอกเกี่ยวกับความรู้และความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเรื่องที่

องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะต้องพัฒนาตนเอง

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542) ได้วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีข้อค้นพบเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า กรรมการโรงเรียนของโรงเรียนชุมชนพัฒนาได้แต่งตั้งจากสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนใหญ่ ส่วนความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการสนับสนุนด้านการศึกษานั้น ยังมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อย และเพิ่งเริ่มดำเนินการบริหารงาน ทำให้การบริหารงานยังมีลักษณะลองผิดลองถูก นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังเน้นการนำงบประมาณมาใช้ร่วมกันเป็นโครงการใหญ่ ไม่ได้แบ่งให้แต่ละหมู่บ้านนำไปพัฒนาหมู่บ้านตามความจำเป็นทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษาในรูปแบบขององค์กรน้อย แต่เข้ามาร่วมในฐานะของผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นฐานะเฉพาะตัวและในการเป็นคณะกรรมการโรงเรียนจะมีส่วนร่วมมากโดยเฉพาะในด้านการพัฒนาอาคารสถานที่ และบริเวณโรงเรียน ส่วนในด้านการเรียนการสอนองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดความรู้ในด้านการศึกษา

พจนา เทียนธาดา (2543) ได้วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นในระดับประถมศึกษาของโรงเรียนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับและ/หรือสร้างหลักสูตรท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ เป็นผู้ให้ข้อมูลพื้นฐาน ร่วมวิเคราะห์สภาพ ปัญหา และความต้องการของชุมชน และเป็นผู้ให้ความรู้และ/หรือถ่ายทอดประสบการณ์ ในด้านการนำหลักสูตรท้องถิ่นไปใช้พบว่า ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมครู การจัดบริการวัสดุหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน และการประชาสัมพันธ์หลักสูตรท้องถิ่น ชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมคือ ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ เป็นผู้ให้ข้อมูลพื้นฐาน เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในด้านการประเมินผลหลักสูตรท้องถิ่นชุมชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากนโยบายของโรงเรียนไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน ปัญหาที่พบในการมีส่วนร่วมของชุมชนในด้านการปรับและ/หรือสร้างหลักสูตรท้องถิ่น การนำหลักสูตรไปใช้ และการประเมินผลหลักสูตรท้องถิ่น คือ ชุมชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เนื่องจากมีภารกิจมากและโรงเรียนกับชุมชนมีเวลาว่างไม่ตรงกัน ข้อเสนอแนะแนวทางในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและการจัดการเรียนการสอน คือ ชุมชนควรมีบทบาทในการเป็นผู้ให้ข้อมูลพื้นฐาน เป็นแหล่งวิชาการ ร่วมเป็นคณะกรรมการโรงเรียนหรือที่ปรึกษา ร่วมแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ และสนับสนุนด้านสิ่งของ วัสดุ และ/หรืออุปกรณ์ต่างๆ สำหรับบทบาท

ของโรงเรียนในการเสริมสร้างความร่วมมือของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและจัดการเรียนการสอนนั้น โรงเรียนควรสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน เปิดโอกาสให้ผู้รู้ในชุมชนมาเป็นวิทยากรให้ความรู้/ถ่ายทอดประสบการณ์ และให้การต้อนรับชุมชนที่เข้ามาร่วมกิจกรรมต่างๆ

พูลศรี ไม้ทอง (2543) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นในระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ในการปรับและ/หรือสร้างหลักสูตรท้องถิ่น พบว่าชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับหลักสูตรท้องถิ่นเท่านั้น ชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมคือ ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคือช่วยประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนด้านสิ่งของ วัสดุ หรืออุปกรณ์ต่างๆ ปัญหาที่พบคือ โรงเรียนและชุมชนมีเวลาว่างไม่ตรงกัน และชุมชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรเนื่องจากมีภารกิจมาก ในการนำหลักสูตรท้องถิ่นไปใช้นั้น ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมครู การจัดบริการหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน การประชาสัมพันธ์หลักสูตรท้องถิ่น การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และการจัดสื่อ/ผลิตสื่อการเรียนการสอนหลักสูตรท้องถิ่น ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคือผู้ปกครอง ศิษย์เก่าและผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะที่เข้ามามีส่วนร่วมคือ เป็นผู้ให้ข้อมูลพื้นฐาน และสนับสนุนด้านสิ่งของ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ปัญหาที่พบคือ โรงเรียนและชุมชนมีเวลาว่างไม่ตรงกัน และชุมชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรในการประเมินผลหลักสูตรท้องถิ่นนั้น ชุมชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากชุมชนเห็นว่าเป็นหน้าที่ของโรงเรียน และแนวนโยบายของโรงเรียนไม่เอื้อไม่เอื้อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม แนวทางในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและการจัดการเรียนการสอน เสนอแนะว่าชุมชนควรมีบทบาทในการเป็นผู้ให้ข้อมูล แนวคิด และ/หรือข้อเสนอแนะ และเป็นผู้กำหนดทิศทางหรือเป้าหมายของโรงเรียน ส่วนบทบาทของโรงเรียนในการเสริมสร้างความร่วมมือของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและจัดการเรียนการสอนนั้น โรงเรียนควรสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม

ประสิทธ์ เขียวศรี (2544) ได้วิจัยเรื่อง การนำเสนอแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง ตรวจสอบและนำเสนอแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่า ผลการศึกษาวิเคราะห์คุณลักษณะภาวะผู้นำจากเอกสารหลักฐานทางวิชาการแล้วตรวจสอบความสำคัญของคุณลักษณะฯ ด้วยเทคนิคเดลฟายแบบปรับปรุงโดยผู้เชี่ยวชาญ 25 คน โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด จำนวน 2 รอบ พบคุณลักษณะฯ จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความรู้ 2) ด้านทักษะ 3) ด้านทัศนะคติ 4) ด้านคุณธรรมจริยธรรม และ

5) ด้านบุคลิกภาพ คุณลักษณะทุกด้านรวม 109 ข้อ ผลการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์วิธีการพัฒนาคุณลักษณะฯจากเอกสารหลักฐานทางวิชาการ แล้วตรวจสอบความเหมาะสมของวิธีการพัฒนาด้วยการสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 22 คน โดยใช้แบบสอบถามปลายปิด พบวิธีการพัฒนา 24 วิธี ผลจากการวิเคราะห์ สังเคราะห์แบบจำลองการพัฒนาฯจากเอกสารทางวิชาการแล้วนำคุณลักษณะฯ และวิธีการพัฒนามาสังเคราะห์เป็นแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แล้วตรวจสอบความเหมาะสมกับผู้เชี่ยวชาญโดยการสัมภาษณ์ 9 คน โดยใช้แบบสอบถาม 80 คน ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับแบบจำลองที่สังเคราะห์ทำให้ได้แบบจำลองซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ 8 ประการ ได้แก่ 1)หลักการ 2) วัตถุประสงค์ 3) วิธีการพัฒนาคุณลักษณะภาวะผู้นำ 4) การดำเนินการพัฒนา 5)การประเมินผลหลังการพัฒนา 6) การปฏิบัติงานจริงและทำวิจัยเชิงปฏิบัติการ 7) การนำเสนอผลการวิจัย และ 8) การประเมินผลและการติดตามผล

จิณณภัทร สัยศรี(2545) ได้วิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบความต้องการที่จะได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สถานภาพแตกต่างกัน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความต้องการที่จะได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ระดับมาก และข้อเสนอแนะงานวิจัยที่ว่า ให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดกรอบของเนื้อหาและกระบวนการในการอบรม ซึ่งจะทำให้การอบรมเป็นไปตามความต้องการและเกิดประสิทธิภาพ

2. งานวิจัยต่างประเทศ

สตริบลิง (Stribling.1992) ได้วิจัยเรื่องการริเริ่มการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในโรงเรียน Rock Prairie ซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาตั้งใหม่ในเขตพื้นที่การศึกษา College Station รัฐเท็กซัส เพื่อศึกษาผลกระทบของการปฏิบัติงานของโรงเรียนในด้าน 1) บุคลากร 2) ผู้ปกครอง 3) ขวัญและกำลังใจของครู และ 4) การบริหารจัดการโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า 1) ครูและผู้ปกครองมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกัน โดยเฉพาะในแง่ภารกิจของโรงเรียน 2) ระดับการมีส่วนร่วมของครูสูงขึ้น ทำให้ครูมีขวัญและกำลังใจสูงขึ้น 3) การที่ครูมีส่วนร่วมตัดสินใจมากขึ้น และการที่ความเชี่ยวชาญของครูถูกใช้ไปในทางบวกมากขึ้น ทำให้ความเป็นวิชาชีพของครูสูงขึ้น และความต้องการของโรงเรียนได้รับการกล่าวถึงมากขึ้น 4) การที่ผู้ปกครองกลายมาเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการบริหารโรงเรียนรูปแบบนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีช่องทางในการให้ความร่วมมือมากขึ้น 5) แม้การบริหารแบบนี้จะทำให้ครูมีความเป็นวิชาชีพสูงขึ้น ช่วยให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่นักเรียนก็ยังเป็นคนกลุ่มแรกที่ได้รับประโยชน์ กล่าวคือ

บรรยากาศทางบวกของโรงเรียน ความสามัคคี ของครู และความรู้สึกว่าตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องของผู้ปกครอง นำพาไปสู่การสอนที่มีประสิทธิผล 6) การมีส่วนร่วมของครูในการคัดสรรบุคลากรกระบวนการงบประมาณ และกระบวนการปรับปรุงโรงเรียนสามารถตอบสนองความต้องการของนักเรียนได้มากขึ้น

ฟลอเรส (Flores.1994) ได้วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของครูในโรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการรับรู้ของครูเกี่ยวกับผลกระทบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีต่อการพัฒนาโรงเรียน โดยศึกษาในโครงการทดลองใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานของโรงเรียนของรัฐ ในด้าน 1) การวางแผนและการตัดสินใจ 2) การบริหารงบประมาณ 3) การพัฒนาหลักสูตร 4) การบริหารงานบุคคล 5) การมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจการของโรงเรียน นอกจากนี้ยังศึกษาการรับรู้ของครูและครูใหญ่ว่ามีผลต่อการปรับปรุงหรือพัฒนา โรงเรียนให้ดีขึ้นหรือไม่ วิธีการศึกษามี 2 วิธี คือ วิธีแรกเป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มครูและครูใหญ่ของโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโครงการทดลองที่ 1 จำนวน 27 คน ผลการวิจัยพบว่าครูและครูใหญ่เชื่อว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานส่งผลดีต่อโรงเรียนจริง วิธีการที่สอง เลือกครูใหญ่ 2 คน จากโรงเรียนที่มีครูให้ความร่วมมือมากที่สุด และเลือกครูใหญ่อีก 2 คน จากโรงเรียนที่มีครูให้ความร่วมมือน้อยที่สุดมาสัมภาษณ์ ผลการศึกษาพบว่า 1) ครูใหญ่มีความเห็นสนับสนุนข้อค้นพบจากการสำรวจความคิดเห็นตามวิธีแรก 2) ความร่วมมือของครูในโรงเรียนประถมศึกษาสูงกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนกลาง และ 3) ครูโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนกลางให้ความร่วมมือมากกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 4) เหตุผลหลักที่ครูไม่ให้ความร่วมมือในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือมีเวลาไม่เพียงพอ 5) การรับรู้ของครูไม่มีความสัมพันธ์กับผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และไม่ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีผลอย่างไรก็ตาม จะมีครูกลุ่มหนึ่งที่ไม่ให้ความร่วมมือเสมอ 6) การฝึกอบรมครูให้รู้จักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีความสำคัญ และเรื่องที่คนส่วนใหญ่ให้ความสนใจเข้าฝึกอบรมได้แก่ การวางแผนและการตัดสินใจ 7) ครูและครูใหญ่ให้คะแนนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในระดับ B หรือสูงกว่า อนึ่งข้อจำกัดของการวิจัยนี้คือได้รับแบบสำรวจกลับคืนมาน้อยเพียง 507 ฉบับ จาก 1,500 ฉบับ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 34 ดังนั้นการสรุปข้อค้นพบดังกล่าวไปยังกลุ่มประชากรจึงสามารถทำได้เฉพาะในการวิจัยครั้งนี้เท่านั้น

เวส (West.1994) ได้วิจัยเรื่องการรับรู้ของครูที่มีผลต่อภาวะผู้นำของครูใหญ่ จากกรณีศึกษาที่เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนกลาง ที่เข้าร่วมโครงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2 โรงเรียน โดยมุ่งศึกษาภาวะผู้นำทางการสอนของครูใหญ่ในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และตามการรับรู้ของครู การรวบรวมข้อมูลอาศัยการสำรวจ การสัมภาษณ์ และ การสังเกต

จากการศึกษาทำให้ค้นพบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนทั้ง 2 แห่งมีทั้งปัจจัยที่คล้ายกันและปัจจัยที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมของแต่ละแห่ง ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยด้านโครงสร้าง กับ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมมีอิทธิพลสูงสุด และอาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาโรงเรียนหากมิได้นำมาศึกษา วิเคราะห์อย่างเปิดเผยตรงไป ตรงมา และไม่ได้บรรจุเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์การปฏิรูปโรงเรียน 2) ครู ผู้บริหาร และผู้ปกครองเข้าร่วมในโครงการนี้ 3 ปี แต่มีครูจำนวนเล็กน้อยที่เห็นว่าตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ครูส่วนใหญ่เห็นว่าตนไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้อง และเห็นว่าการบริหาร หรือการใช้ภาวะผู้นำโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมิได้ช่วยให้โรงเรียนประสบความสำเร็จแต่ประการใด 3) บุคลากรทางการศึกษาเชื่อว่าผู้บริหารในโรงเรียนแห่งที่ 1 พยายามที่จะให้โอกาสในการแสดงความคิดเห็น และการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมิได้ทำให้กลุ่มบุคลากรทางการศึกษามีโอกาสออกความคิดเห็นเพิ่มขึ้น

เดเลนีย์ (Delaney.1995) ได้วิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานกับพัฒนาการของโรงเรียน เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพตามการรับรู้ของครูในโรงเรียนกรณีศึกษาที่เขตการศึกษา Edmonton ประเทศแคนาดา คำถามในการวิจัยคือ ครู และผู้บริหารรับรู้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีผลต่อพัฒนาการของโรงเรียนหรือไม่ ผลการวิจัยพบว่า ครู และผู้บริหารรับรู้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีผลต่อพัฒนาการของโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า สไตล์ หรือแบบของภาวะผู้นำของครูใหญ่เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความสำเร็จงานวิจัยนี้เสนอแนะว่า การตัดสินใจนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ ควรยึดพัฒนาการของโรงเรียนเป็นเหตุผลสำคัญ

คาร์ลสัน (Carlson.1996) ได้วิจัยเรื่องบทบาทของครูใหญ่ในช่วงปี ค.ศ. 1989-1994 ซึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปการบริหารโรงเรียนในชิคาโก ผลการวิจัยพบว่า ในอดีตการปฏิบัติงานของครูใหญ่เป็นการบริหารงานแบบราชการมุ่งรับผิดชอบต่อเขตพื้นที่และหน่วยงานกลาง แต่ในปัจจุบันหลังจากปฏิรูปแล้ว ครูใหญ่มีบทบาทเด่น 3 ประการ คือ 1) เป็นผู้จัดการศึกษาที่มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (Manager/CEO) โดยรับผิดชอบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารจัดการกับสิ่งอำนายความสะดวก การวางแผนกลยุทธ์และการบริหารต้นทุน การงบประมาณ และค่าใช้จ่าย 2) การอำนวยความสะดวกเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา 3) การมีบทบาทคล้ายนักการเมือง กล่าวคือ ยังคงรักษาความสัมพันธ์กับหน่วยงานท้องถิ่น และหน่วยงานกลางเหมือนในช่วงการบริหารแบบรวมอำนาจและเพิ่มบทบาทการรับผิดชอบต่อคณะกรรมการโรงเรียนและชุมชน ผลการวิจัยพบว่า ครูใหญ่มีภาระหน้าที่ในการที่จะแสดงบทบาททั้ง 3 ประการนี้ให้ได้อย่างกลมกลืน และในขณะเดียวกันก็ต้องรู้จักรักษาดุลยภาพของชีวิต ทั้งนี้ จากประสบการณ์ของชิคาโก

ทำให้ทราบว่าในภาวะที่โรงเรียนมีอัตราการแข่งขันสูง ทำให้เวลาที่จะทำในเรื่องที่สำคัญที่สุด คือการเป็นผู้นำทางการศึกษาลดน้อยลง คาร์ลสันเสนอว่า ควรมีการปรับปรุงระบบการเตรียมครูใหญ่ก่อนประจำการให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และควรมีระบบการให้ความช่วยเหลือแก่ครูใหญ่ระหว่างประจำการด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการกระจายอำนาจ ได้สร้างความแตกต่างและความคลุมเครือให้กับกระบวนการตัดสินใจ จึงควรมีการสร้างความชัดเจนว่า 1) จุดใด คือจุดสิ้นสุดของนโยบาย และการปฏิบัติจะเริ่มต้น ณ จุดใด 2) เรื่องใดที่ต้องตัดสินใจ เรื่องใดไม่ต้องตัดสินใจทั้งนี้ เพื่อลดการแสวงหาอำนาจ 3) ครูใหญ่ควรสนับสนุนให้บุคลากรร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาโรงเรียน

คิม (Kim.1998) ได้วิจัยเรื่องโครงสร้างภาวะผู้นำ และวัฒนธรรมในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยกล่าวนำว่า โรงเรียนทั้งหลายต่างก็ประสบปัญหานักเรียนมีผลการเรียนต่ำและคุณภาพของโรงเรียนลดลง สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมุ่งถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากเขตพื้นที่มายังโรงเรียน และสร้างระบบการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนวทางการจัดการกับสิ่งที่มักถูกจำแนกออกจากกัน คือภาวะผู้นำ กับโครงสร้างองค์การ โดยใช้ภาวะผู้นำเป็นตัวช่วยเชื่อมโยงการปรับโครงสร้างอย่างเป็นทางการเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน และให้เชื่อมโยงองค์ประกอบ 4 ประการต่อไปนี้ทั้งทางตรง (Linear) และโดยผสมผสาน(Integrated) ซึ่งแบ่งได้ 3 คู่ คือ1) เชื่อมโยงโครงสร้างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเข้ากับภาวะผู้นำทางการพัฒนาโรงเรียน 2) เชื่อมโยงภาวะผู้นำเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน 3) เชื่อมโยงวัฒนธรรมของโรงเรียนเข้ากับความสำเร็จของการปฏิรูปโรงเรียน การวิจัยนี้เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจำนวน 35 คน จาก 10 เขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกา แคนาดา และจาก 1 แคว้นในออสเตรเลีย ผลการวิจัยได้สนับสนุนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นการบริหารที่ดีรูปแบบหนึ่ง แต่มีผลต่อภาวะผู้นำของโรงเรียนไม่มากนัก ส่วนภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่พบว่ามีความเชื่อมโยงกับภาวะผู้นำโรงเรียน ภาวะผู้นำโรงเรียน มีบทบาทสูงต่อวัฒนธรรมของโรงเรียน วัฒนธรรมของโรงเรียนมีอิทธิพลสูงต่อความสำเร็จของโรงเรียน ความสอดคล้องกันระหว่างโครงสร้างที่เป็นทางการ ภาวะผู้นำ และองค์ประกอบอื่นๆ ของการปรับโครงสร้างมีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของโรงเรียนสูง ความสำเร็จของการปฏิรูปเป็นผลลัพธ์ของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นพลวัตรระหว่างโครงสร้างที่เป็นทางการ ภาวะผู้นำ และวัฒนธรรม สิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุดในการใช้การบริหารรูปแบบนี้ก็คือ ต้องพยายามประสานและเชื่อมโยงภาวะผู้นำของโรงเรียนเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน

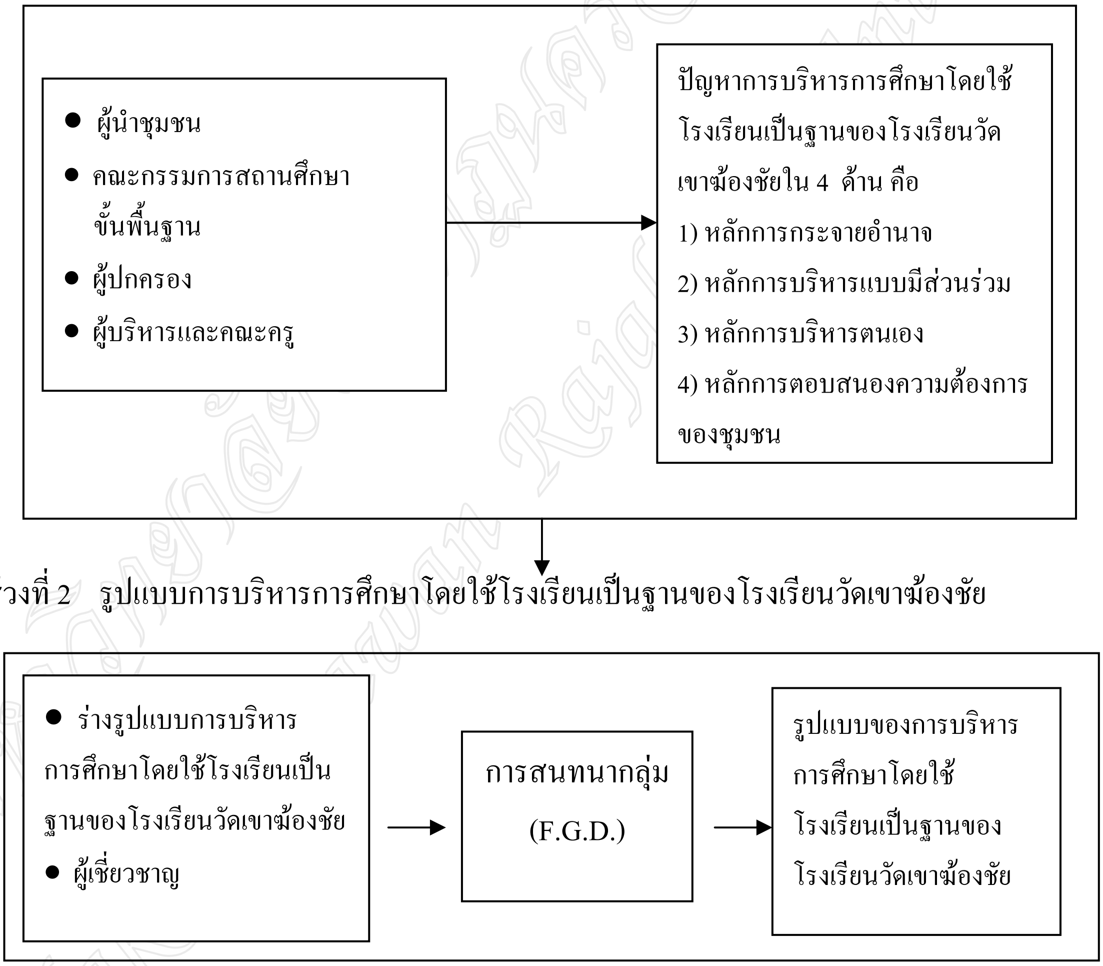
จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบการบริหารที่ส่งผลดีต่อการพัฒนาโรงเรียน เพราะการที่ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ครูมีขวัญและกำลังใจดีขึ้น และมีความรู้สึกพึงพอใจในการทำงาน รวมทั้งทำให้ผู้ปกครองมีความรู้สึกว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้การเรียนการสอนและการดำเนินงานด้านต่างๆ ของโรงเรียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และทฤษฎี การบริหารการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศตามโครงสร้างพื้นฐาน 7 ประการ และหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน 4 ด้าน คือ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม 3) หลักการบริหารตนเอง 4) หลักการตอบสนองความต้องการ ของชุมชน ดังกล่าว สามารถสรุปและเขียนกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังภาพที่ 2.6

กรอบความคิดในการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งการดำเนินการวิจัยออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 เป็นการศึกษาปัญหาของการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย ช่วงที่ 2 เป็นการนำปัญหาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาจัดรูปแบบของการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

ช่วงที่ 1 ศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย



ภาพที่ 2.6 แสดงกรอบความคิดในการวิจัย