

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อต่อไปนี้

1. บริบทของโรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ
 2. การบริหารการศึกษา
 3. ทฤษฎีการบริหารการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ
 - 3.1 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
 - 3.2 การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม
 - 3.3 การบริหารคุณภาพโดยรวม
 - 3.4 การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์
 4. การบริหารเพื่อความเป็นเลิศ 7 ประการของ Mckinsey
 5. ทฤษฎีการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 6. กระบวนการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion :F.G.D.)
 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 7.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 7.2 งานวิจัยต่างประเทศ
 8. กรอบความคิดในการวิจัย
- โดยจัดนำเสนอตามลำดับ ดังต่อไปนี้

บริบทของโรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ

โรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ เดิมชื่อ โรงเรียนประชาบาลตำบลเนินกั่วว (วัดหนองพรมหน่อ)อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ เดิมขึ้นอยู่กับหมู่ที่ 11 ตำบลยางขาว อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ เรียกชื่อว่า โรงเรียนประชาบาล ตำบลยางขาว 3 (วัดหนองพรมหน่อ) จัดตั้งขึ้นด้วยทุนของประชาชน เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2481 ขุนเจน รุรกิจ นายอำเภอโกรกพระ

และในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2493 ได้งบประมาณสร้างอาคารเรียนเป็นเอกเทศ มีเนื้อที่ 13 ไร่ 2 งาน มีเขตบริการของโรงเรียน 3 หมู่บ้าน คือหมู่ที่ 1 หมู่ที่ 6 และหมู่ที่ 7 ตำบลเนินคว้าว อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาลปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 มีนายวิชัย ภูสันต์ เป็นผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ

ปัจจุบันโรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ ตั้งอยู่หมู่ 6 ตำบลเนินคว้าว อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ อาณาเขตทิศใต้ติดต่อกับอำเภอเมืองอุทัยธานี ทิศตะวันออกติดกับ อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ระยะทางห่างจากอำเภอโกรกพระ 6 กิโลเมตร ไปทางถนนสายโกรกพระ – อุทัยธานี ระยะทางห่างจากเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ประมาณ 25 กิโลเมตร มีเนื้อที่ 13 ไร่ 2 งาน มีอาคารเรียนจำนวน 4 หลัง อาคารประกอบ 1 หลัง บ่อเลี้ยงปลา 2 บ่อ สนามฟุตบอล 1 สนาม วอลเลย์บอล 1 สนาม ลักษณะภูมิประเทศของโรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง ลักษณะภูมิอากาศเป็นแบบมรสุมเมืองร้อน โดยร้อนจัดในฤดูร้อน เย็นสบายในฤดูหนาว และฝนตกชุกในฤดูฝนปีใดปริมาณน้ำฝนมาก จะประสบปัญหาน้ำท่วม ถ้าปริมาณน้ำฝนต่ำจะประสบปัญหาฝนแล้ง

สภาพการจัดการศึกษา

โรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษา 3 ระดับ ดังนี้

1. ระดับก่อนประถมศึกษา เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กกลุ่มอายุ 4 – 6 ปี เพื่อให้เด็กวัยดังกล่าวได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญา ตามศักยภาพ มีคุณธรรม จริยธรรม และมีความพร้อมในการเข้าเรียนระดับประถมศึกษา
2. ระดับประถมศึกษา เป็นการจัดการศึกษาสำหรับเด็กอายุในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับเพื่อให้เด็กวัยเกณฑ์เข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับทุกคนได้เรียนจนจบหลักสูตรมีความรู้ทักษะเจตคติ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามจุดหมายของหลักสูตร
3. ระดับมัธยมศึกษา เป็นการจัดการศึกษาให้กับนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้มีโอกาสศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอย่างทั่วถึงตามนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐบาล เพื่อเป็นการเพิ่มความรู้ ความสามารถ คุณธรรม จริยธรรมและพัฒนาทักษะอาชีพ

ปัจจุบันโรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ อำเภอโกรกพระ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 191 คน ครู 14 คน นักการภารโรง 1 คน และมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 คน

สภาพทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง และทำนา ซึ่งผู้ปกครองส่วนใหญ่จะไปรับจ้างทำงานในกรุงเทพฯ ฐานะทางครอบครัวยากจนมาก

สภาพการคมนาคม การติดต่อสื่อสาร ภายในเขตบริการยังมีปัญหาอยู่มากเนื่องจากบางหมู่บ้านอยู่ไกลการคมนาคมไม่สะดวก

วิสัยทัศน์ของโรงเรียน

ภายในปี พ.ศ. 2550 โรงเรียนวัดหนองพรมหน่อ มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มุ่งมั่นให้เป็นคนดีมีปัญญา เกิดศรัทธาความเชื่อมั่น สร้างสัมพันธ์กับชุมชน ป้องกันตนพ้นจากสิ่งเสพติด มีจิตสำนึกความเป็นไทย ร่วมใจอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพียบพร้อมคุณธรรม รักรัษ์วัฒนธรรมอันล้ำค่าสร้างสรรค์งานศิลปะ สนใจการศึกษา พัฒนางานอาชีพและสามารถดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข

พันธกิจของสถานศึกษา

1. พัฒนาการสอนโดยมุ่งเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยสอดคล้องและบูรณาการคุณธรรมจริยธรรม คิดเป็นทำเป็นแก้ปัญหาเป็น
2. โรงเรียนและชุมชนร่วมกันทำหลักสูตรให้เหมาะสมกับสถานศึกษาเพื่อเอื้อต่อผู้เรียนที่หลากหลายและความสนใจของผู้เรียน
3. พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกรู้จักพัฒนาตนเอง รู้จักรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีคุณธรรมจริยธรรม เป็นแบบอย่างที่ดี
4. จัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนการสอน ปลอดภัยและห่างไกลยาเสพติด
5. พัฒนาปรับปรุงอาคารสถานที่ให้มีความสะอาด ปลอดภัย และห่างไกลยาเสพติด
6. โรงเรียนและชุมชนร่วมมือกันให้เด็กในวัยเรียนได้มีโอกาสเรียน ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
7. จัดกิจกรรมการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชนและกิจกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในโรงเรียน
8. โรงเรียนจัดให้มีการวัดและประเมินผลตามสภาพที่เป็นจริงของนักเรียนและพัฒนารเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพอันพึงประสงค์

เป้าประสงค์ของสถานศึกษา

ส่งเสริมให้ผู้เรียน ดี เก่ง มีความสุข โดยพัฒนาการสอนที่มุ่งเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

1. โรงเรียนจัดทำหลักสูตรร่วมกับชุมชน ให้เหมาะสมกับสถานศึกษาและเอื้อต่อผู้เรียนที่หลากหลาย

2. พัฒนาบุคลากรให้ได้มาตรฐาน เสริมให้บุคลากรได้ฝึกอบรม
3. จัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนการสอน
4. ส่งเสริมให้เด็กในชุมชนได้เรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาล 1 – ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3
5. ส่งเสริมการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม คนตรี นาฏศิลป์และพลานามัย
6. ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัยปลอดภัยและห่างไกลยาเสพติด
7. โรงเรียนจัดให้มีการวัดผลและประเมินผลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

การบริหารการศึกษา

หน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ที่ว่าการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด กอง กรม บริษัท โรงงาน ธนาคาร หรือแม้กระทั่งครอบครัว ย่อมมีบุคคลในหน่วยงานนั้นหลายๆ คนมาทำงานร่วมกันเพื่อจุดประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ในโรงเรียนก็มีครู เจ้าหน้าที่ คนงาน ภารโรง มาทำงานร่วมกัน เพื่อฝึกฝนอบรมเด็กให้มีความรู้ความสามารถและเป็นพลเมืองดี ในบริษัทก็มีผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ และคนงานมาทำงานร่วมกันเพื่อทำการค้าให้ได้ผลกำไรมากๆ จึงเห็นได้ว่าหน่วยงานจะเล็กหรือใหญ่ก็ตาม ย่อมมีบุคคลหลายคน หรือกลุ่มบุคคลมาทำงานเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งทั้งสิ้น ลักษณะเหล่านี้เรียกกันว่า “การบริหาร” นั่นเอง ต่อไปจะได้กล่าวถึงความหมายของการบริหาร ซึ่งมีลักษณะดังที่กล่าวมาแล้ว

1. ความหมายของการบริหาร (Administration)

คำว่า “การบริหาร” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Administration” มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน ดังต่อไปนี้

สมยศ นาวิการ (2544:18) กล่าวว่า การบริหารคือการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

บุญญ์ สาธร (2526:2) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน

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

จากแนวคิดของนักการศึกษาที่กล่าวมา พอจะสรุปความหมายของการบริหารได้ว่า การบริหารเป็นกิจกรรมของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกันโดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

คูนท์ (Koontz.1990:4, อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน.2513:14) กล่าวว่า การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน

ไซมอน (Simon.1996:3, อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน.2517:13) กล่าวว่า การบริหาร คือกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายๆ อย่างร่วมกัน

2. ความหมายของการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษา มีพื้นฐานมาจากคำว่า การบริหาร และ การศึกษา เราจึงควรทราบความหมายของคำ 2 คำนี้ก่อน ซึ่งความหมายของ“การบริหาร” ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับความหมายของการศึกษาได้มีบุคคลต่างๆ ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ดิวอี้ (John Dewey.1956, อ้างถึงในไพฑูริย์ เจริญพันธุ์.2527:7) นักวิชาการชาวอเมริกันได้ให้ความหมายของการศึกษาไว้เป็นข้อๆ ดังนี้

1. การศึกษา คือการปรับปรุงตัวเราให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม และปรับสิ่งแวดล้อมให้เข้ากับตัวเรา
2. การศึกษา คือความเจริญงอกงาม
3. การศึกษา คือกระบวนการของสังคม
4. การศึกษา คือการจัดกระบวนการ
5. การศึกษา คือการจัดประสบการณ์เสียใหม่ ให้เป็นประสบการณ์ที่มีความหมายต่อมนุษย์และเพิ่มพูนความสามารถของมนุษย์อีกด้วย
6. การศึกษา คือการพัฒนาความสามารถ
7. การศึกษา คือการสนองความต้องการ
8. การศึกษา คือชีวิต แต่ไม่ใช่การเตรียมตัวเพื่อชีวิต

การบริหารการศึกษา มีพื้นฐานมาจากคำว่า การบริหาร และการศึกษา เราจึงควรทราบความหมายของ 2 คำนี้ก่อน ซึ่งสำหรับความหมายของ การบริหาร ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนความหมายของการศึกษา ได้มีบุคคลต่างๆ ให้ความหมายไว้ต่างกันดังนี้

กู๊ด (Good. อ้างถึงในไพฑูริย์ เจริญพันธุ์.2527:7) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การศึกษาหมายถึง

1. กระบวนการเปิดเสรีที่บุคคลนำมาพัฒนาความสามารถด้านต่างๆ ทักษะคิดต่างๆ และพฤติกรรมต่างๆ ที่มีคุณค่าอันเป็นที่พึงปรารถนาในสังคมที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่

2. กระบวนการทางสังคมซึ่งเลือกสรรและควบคุมสิ่งแวดล้อมให้บุคคลได้รับความสามารถและพัฒนาตนเองอย่างดีที่สุดตามที่สังคมปรารถนา

3. วิชาการต่างๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาเปิดสอน เพื่อเตรียมผู้ประกอบการอาชีพครู ซึ่งส่วนมากเกี่ยวข้องกับจิตวิทยาการศึกษา ปรัชญา และประวัติศาสตร์การศึกษา หลักสูตรวิธีสอนวิชาเฉพาะ และวิธีสอนทั่วไป หลักการศึกษา การบริหารการศึกษา การนิเทศการศึกษา และวิชาอื่นๆ ที่รวมเรียกว่า ศึกษาศาสตร์ หรือวิชาครู

4. ศิลปะการถ่ายทอดความรู้จากอดีต ซึ่งจัดไว้อย่างมีระเบียบให้แก่บุคคลแต่ละรุ่น

ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์ (2527:7) ให้ความหมายไว้ว่า การศึกษาคือ กระบวนการทางสังคมที่จะเลือกสรร และควบคุมสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนาคนทุกด้านให้เป็นคนดีในสังคม

จากความหมายของการบริหาร และการศึกษา จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายฝ่ายร่วมดำเนินการเพื่อพัฒนาบุคคลให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ทั้งในด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ พฤติกรรม ทักษะคิด คุณธรรมและค่านิยม พร้อมทั้งจะสนองการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองสังคมและวัฒนธรรม(ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์,2527:8)

จากแนวคิดทางการบริหารต่างๆ ทำให้เกิดความพยายามที่จะสร้างทฤษฎีการบริหารการศึกษาขึ้น และทฤษฎีบริหารการศึกษาได้เริ่มขึ้นที่สหรัฐอเมริกา โดยมีผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขาวิชา รวมทั้งนักวิชาการบริหารการศึกษาได้นำความรู้จากศาสตร์สาขาต่างๆ ที่ได้ผ่านการวิจัยที่เชื่อถือได้แล้วมาประมวลกันเข้าและสร้างเป็นทฤษฎีการบริหารการศึกษาขึ้น ทฤษฎีต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับกัน(ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์,2527:32) ได้แก่

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

1. ทฤษฎีการตัดสินใจ

ทฤษฎีการตัดสินใจเป็นทฤษฎีหนึ่งที่ใช้กันมากในการศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหาร ทฤษฎีนี้ผู้ศึกษาค้นคว้าทฤษฎีนี้ คือ กริฟฟิธ (Griffiths. อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์,2527:33) ซึ่งเสนอทฤษฎีว่า การบริหารคือการตัดสินใจหน้าที่ของนักบริหารก็คือ การควบคุมดูแลให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การตัดสินใจสั่งการ อาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. การตัดสินใจผู้มีอำนาจระดับสูงสั่งการมา
2. ในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอมาให้
3. ในกรณีที่ผู้บริหารเกิดความริเริ่มขึ้นเอง

ในโอกาสหรือกรณีทั้ง 3 ดังกล่าว เราอาจแยกการตัดสินใจสั่งการได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. การตัดสินใจเมื่อผู้มีอำนาจเบื้องบนมีคำสั่ง คำบัญชา หรือนโยบายมาให้ปฏิบัติ

(Intermediaty decisions)

2. การตัดสินใจเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายอำนาจให้แล้ว ไม่อาจตัดสินใจได้ เสนอให้ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจ หรือเมื่อมีเรื่องราวร้องทุกข์ หรือข้อขัดแย้งจากผู้ใต้บังคับบัญชา

(Appellate decisions) ผู้บริหารจะต้องตัดสินใจ

3. การตัดสินใจที่เกิดขึ้นในตัวผู้บริหารเอง (Creative decisions) การตัดสินใจแบบนี้ เกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารต้องการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือทำสิ่งใหม่ การตัดสินใจนี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง สำหรับนักบริหารระดับสูง

สาระสำคัญของทฤษฎีการตัดสินใจ ก็คือกระบวนการตัดสินใจ เนื้อหาสาระของการตัดสินใจและการใช้สารสนเทศในการตัดสินใจ ปัจจุบันระบบสารสนเทศสำหรับผู้บริหาร เป็นเรื่องที่กำลังได้รับความสนใจกันมาก

กระบวนการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจหรือวินิจัยสั่งการนี้ นักวิชาการให้ความเห็นและลำดับขั้นของกระบวนการไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่สรุปแล้วลักษณะสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน เพราะส่วนมากใช้วิธีการแก้ปัญหา(Problem solving) กระบวนการตัดสินใจหรือวินิจัยสั่งการมีลำดับขั้นดังนี้

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

เทคนิคที่ช่วยในการวินิจฉัยสั่งการ

1. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้นำจะต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อยู่เสมอ
2. ปฏิบัติการวิจัย (Operation research) การวิจัยในด้านการศึกษาหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหา และข้อเท็จจริงที่ทำให้ทราบปัญหาทั้งหมด เป็นประโยชน์ในการวินิจฉัยสั่งการ
3. การจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical staff) เพื่อช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาขององค์กร แล้วรวบรวมข้อมูลไว้เพื่อนำไปเป็นประโยชน์ในการบริหารองค์การ อันจะทำให้การวินิจฉัยสั่งการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เป็นที่ยอมรับกันว่าการวินิจฉัยสั่งการเป็นหัวใจของการบริหาร ดังนั้นถ้าผู้บริหารจะตัดสินใจให้ถูกต้องและรวดเร็วที่สุดก็จำเป็นจะต้องรู้จักความคิดรวบยอดในเรื่องขององค์การ ารุณัย องค์การรูปนัย อำนาจบารมี อำนาจหน้าที่และการสื่อสารในองค์การ จึงจะสามารถทำให้ผู้บริหารองค์การมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจ

2. ทฤษฎีองค์การ

จากแนวคิดการบริหารเบื้องต้น ทำให้เราเข้าใจได้ชัดเจนว่า องค์การเป็นหน่วยงานที่สำคัญและมีผู้กล่าวว่าโลกในสมัยปัจจุบันเป็นโลกขององค์การ คนเป็นจำนวนมากประกอบอาชีพในองค์การ ถึงแม้จะไม่ได้ทำงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง คนทั้งหลายก็ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การที่มีอยู่ในสังคมของเราเป็นจำนวนมาก ระบบการศึกษาซึ่งมีโรงเรียนทุกประเภท ทุกระดับ เป็นองค์การย่อยย่อมมีส่วนพัวพันกับชีวิตคนในสังคมแทบทุกคน

2.1 ความหมายขององค์การ

บาร์นาร์ด (Barnard, 1962, อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์, 2527:35) ให้ความหมายว่า องค์การหมายถึงระบบกิจกรรมที่มีการประสานงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

พริฟเนอร์และเชอร์วูด (Priffner and Sherwood, อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์, 2527:36) ให้ความหมายว่า องค์การ คือรูปแบบของการรวมกันของบุคคลเป็นจำนวนมาก ซึ่งเข้ามาร่วมมือกันทำงานที่ซับซ้อนอย่างแน่นแฟ้น ตามระเบียบแบบแผนที่ตั้งไว้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่เห็นพ้องต้องกัน

ไวท์ (White, อ้างถึงใน พรณี ประเสริฐวงศ์ 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 จากความหมายและหลักความเป็นจริงขององค์การที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ภายหลังที่คนตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากองค์การและมุ่งหวังที่จะให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ส่วนตัวซึ่งก็มีปัญหาว่า ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว นั้น จะมีมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งก็ย่อมจะขึ้นอยู่กับคนที่ผู้บริหารจะมีความสามารถในการจัดรูปองค์การได้เหมาะสมและถูกต้องดีเพียงไรนั่นเอง

2.2 รูปแบบขององค์การ

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

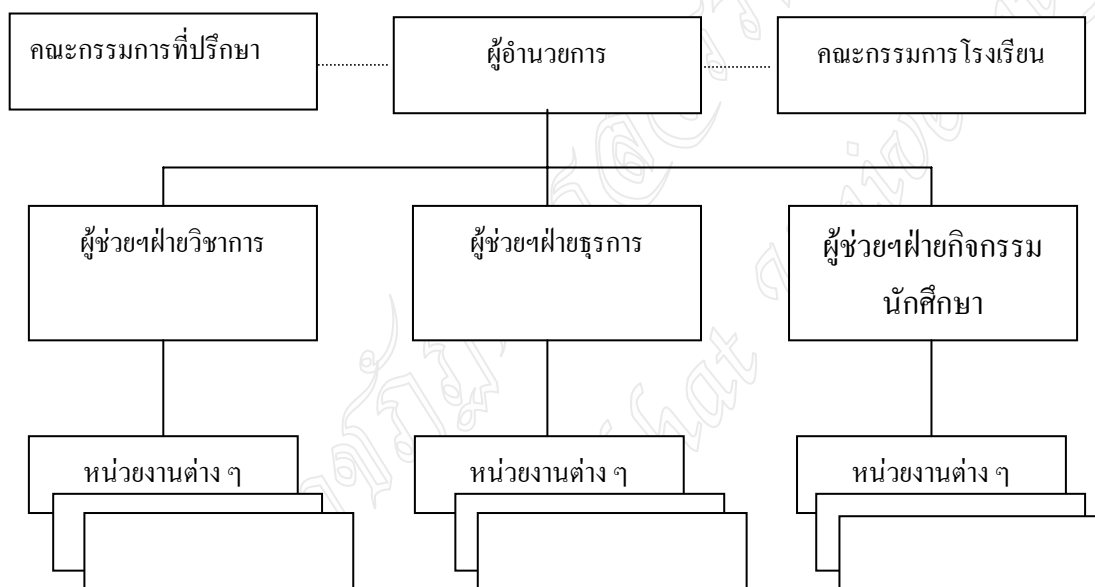
2.2.1 องค์การตามแบบ

เป็นองค์การที่นักวิชาการบริหารที่ยึดหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ มีความเชื่อมั่นว่า สามารถใช้บริหารงานได้เป็นอย่างดี มีกฎเกณฑ์ผูกมัดอย่างแน่นแฟ้น และขาดความยืดหยุ่น แบ่งงานออกเป็นงานย่อยๆ แล้วจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความชำนาญ มีการควบคุมและนิเทศงานทุกส่วนทุกชั้นตอน อำนาจการบังคับบัญชาที่จัดระดับเป็นขั้นๆ นับจากต่ำไปหาสูง ผู้บริหารแต่ละระดับได้รับมอบหมายให้บังคับบัญชาคนเป็นจำนวนน้อยพอที่จะควบคุมได้ (Span of control) สายการบังคับบัญชา (Chain of command) ก็โยงจากผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมีเพียงคนเดียว ลงมาสู่ผู้บริหารระดับรองเป็นขั้นๆ และผู้บริหารมักใช้อำนาจเด็ดขาดสำหรับการบังคับบัญชาคนใน

องค์การ การจัดองค์การและการจัดระบบบริหารชนิดนี้ยังปรากฏอยู่ทั่วไปในสมัยปัจจุบัน ทั้งในหน่วยงานอื่นๆ และในสถาบันการศึกษา ดังตัวอย่างการจัดโครงสร้างองค์การตามแบบ

(Organization chart)

โครงสร้างองค์การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างองค์การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

ที่มา : ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์.(2527:37)

โครงสร้างองค์การบริหารแบบนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ส่วน คือ

1. คณะกรรมการศึกษาของโรงเรียน เป็นองค์ประกอบที่เป็นประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือกิจการทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. คณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วยผู้อำนวยการ เป็นประธาน ผู้ช่วยผู้อำนวยการและหรือหัวหน้ากลุ่มวิชาการเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้อำนวยการในการบริหารโรงเรียน
3. ผู้อำนวยการ เป็นผู้บริหารและรับผิดชอบในการดำเนินงานของโรงเรียน
4. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการตามที่คุณอำนวยการมอบหมาย ซึ่งอาจจะมีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายกิจกรรมนักเรียน หรือฝ่ายปกครอง และถ้าหากเป็นโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ก็อาจจะเพิ่มฝ่ายต่างๆ ขึ้นอีกได้ตามความเหมาะสมส่วนนอกนั้นก็ป็นหน่วยงานระดับล่างลงไป ซึ่งสามารถมีได้ตามสาขางานและภารกิจที่จำเป็นอันจะทำให้การบริหารงานของโรงเรียนเกิดความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และโดยทั่วไปการจัด

หน่วยงานฝ่ายต่างๆ นั้นมีหลักว่า งานทุกชนิดที่มีกระบวนการปฏิบัติอย่างเดียวกันควรรวมไว้ด้วยกัน และการแบ่งงานก็ควรยึดหลักเฉพาะอย่างของงานด้วย

นอกจากนี้ เราควรทำความเข้าใจกับเส้นที่ปรากฏในแผนภูมิด้วยหรือโครงสร้างองค์การคือ

_____ : แสดงถึงสายการบังคับบัญชาและการติดต่อตามลำดับชั้น

..... : แสดงถึงสายการปรึกษาแนะนำ

องค์การแบบนี้ บั้วและสก็อต (Blau and Scott, อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์.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

ในยุคที่มีการบริหารโดยอาศัยหลักมนุษยสัมพันธ์ได้ทำให้การบริหารองค์การเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบของบุคคลมากขึ้น มีการสนใจให้คนรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ สำหรับการบริหารการศึกษาที่เกิดความเปลี่ยนแปลงในวิธีนเทศ การศึกษาเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังมีการบริหารงานแบบประชาธิปไตยเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติ คู่กันไปด้วย และเห็นความสำคัญขององค์การนอกแบบ เช่นมองจำนวนผู้ได้บังคับบัญชาที่ไม่ได้ กำหนดตายตัวว่าต้องมีจำนวนเท่าใดแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างซึ่งได้แก่ความแตกต่างระหว่าง บุคคล ประเภทของคน ประเภทของงาน เป็นต้น และโดยเฉพาะการบริหารงานในสถาบันการศึกษา หรือโรงเรียนซึ่งเป็นองค์การที่ซับซ้อนยิ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์การนอกแบบมากยิ่งขึ้น และ องค์การนอกแบบนี้จะไม่มีปรากฏในแผนผัง แต่จะแฝงอยู่ในองค์การตามแบบตลอดเวลา เพราะ องค์การนอกแบบเป็นระบบการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอยู่ในหน่วยงาน โดยที่ ความสัมพันธ์อันนี้ไม่ได้ปรากฏอยู่ในแบบจึงอาจมีทั้งผลดีและผลเสียต่อการบริหารงานในองค์การ ตามแบบก็ได้ โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาหรือโรงเรียนซึ่งเป็นองค์การที่ซับซ้อน มักจะมีองค์การ นอกแบบแฝงอยู่มาก และทำให้เกิดความลำบากในการบริหาร

องค์การนอกแบบนี้ ได้แก่กลุ่มคนย่อยๆ ที่มีความสนิทสนมกันหรือมีความมุ่งหมายร่วมกัน กลุ่มประเภทนี้อาจเป็นกลุ่มครูอาจารย์ที่สอนวิชาเดียวกัน กลุ่มเพศเดียวกัน หรือกลุ่มที่มีความสนใจ บางอย่างร่วมกัน กลุ่มองค์การนอกแบบเหล่านี้มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่มองค์การตามแบบอยู่

ไม่น้อย ถึงแม้ว่าการออกแบบจะไม่ปรากฏในแผนผังการจัดระบบงานของสถานศึกษาก็ตาม แต่ผู้บริหารที่คลาดย่อจะไม่ละเลยที่จะศึกษาและทำความเข้าใจกับกลุ่มคนซึ่งเป็นองค์ประกอบขององค์การนอกแบบ ทั้งนี้เพื่อจะรู้แนวคิดและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากกลุ่มนอกแบบ และจะสามารถแก้ปัญหาและนำแนวคิดมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารต่อไป

3. ทฤษฎีระบบสังคม

เมื่อมีทฤษฎีองค์กร หรือองค์กร ก็ต้องมีระบบสังคมและเมื่อมีระบบสังคมก็จะต้องมีระบบบริหารเพื่อให้ระบบสังคมในองค์กรเกิดความเรียบร้อย

ระบบทางสังคมของเกทเซลส์และกูบา(Getzels and Guba. อ้างถึงในไพฑูริย์ เจริญพันธุ์ วงศ์.2527:41-44) ประกอบด้วยสองมิติ คือ สถาบันมิติ (Nomothetic) และบุคคลมิติ (Idiographic) พฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติทั้งสอง ดังภาพที่ 2.2

สถาบันมิติ (Nomothetic Dimension)



บุคคลมิติ (Idiographic Dimension)

ทฤษฎีระบบสังคม

ภาพที่ 2.2 แสดงทฤษฎีระบบสังคม

ที่มา : ไพฑูริย์ เจริญพันธุ์ วงศ์. (2527:42)

จากแนวความคิดข้างต้น ทำให้เห็นว่าพฤติกรรมมนุษย์ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 2 อย่าง คือ บทบาทของตำแหน่ง ซึ่งเป็นตัวกำหนดสถาบันและอยู่ภายใต้อิทธิพลของความคาดหวัง ซึ่งบุคคลอื่นคาดหวังต่อบทบาทของผู้ครองตำแหน่ง อีกอย่างหนึ่งคือบุคลิภาพซึ่งถูกกำหนดโดยวิธีการสนองความต้องการ เขียนเป็นสมการได้ดังนี้

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

เมื่อ B = พฤติกรรมที่ปรากฏ (Observed Behavior)

R = บทบาทของสถาบัน (Institutional Role)

P = บุคลิภาพของผู้มีหน้าที่ (Personality of the Role Incumbent)

จากสมการ หมายถึง พฤติกรรมเป็นฟังก์ชันของบทบาทและบุคลิกภาพ โดยที่บทบาทและบุคลิกภาพเป็นอิสระแก่กัน นั่นก็คือ พฤติกรรมของมนุษย์เป็นผลของบทบาทและบุคลิกภาพ อันเป็นผลเนื่องมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติทั้งสอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มิติที่หนึ่ง เรียกว่า สถาบันมิติ (Nomothetic dimension) ประกอบด้วย

1. สถาบัน (Institution) หมายถึงหน่วยงานหรือองค์การ อาจเป็นกรม กอง วิทยาลัย โรงเรียน โรงพยาบาล บริษัท ร้านค้า หรือโรงงานต่างๆ ซึ่งมีวัฒนธรรมของหน่วยงานนั้นครอบคลุมอยู่
2. บทบาทตามหน้าที่ (Role) สถาบันหรือองค์การจะกำหนดบทบาทและหน้าที่ และตำแหน่งต่างๆ ให้บุคคลปฏิบัติ มีกฎและหลักการอย่างเป็นทางการ และมีธรรมเนียมการปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อบทบาทอยู่
3. ความมุ่งหวังของบุคคลภายนอกหรือองค์การ (Expectations) เป็นความมุ่งหวังซึ่งองค์การหรือบุคคลภายนอกคาดว่า สถาบันจะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เป็นวิทยาลัยครูก็มีความมุ่งหวังที่จะต้องผลิตครูที่ดี ผลิตนักศึกษาที่มีความรู้ความสามารถในการให้การศึกษา และทำให้การศึกษาเจริญก้าวหน้า ความมุ่งหวังนั้นมีค่านิยมทางสังคมครอบคลุมอยู่

มิติที่สอง เรียกว่า บุคลามิติ (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 ทักษะ อารมณ์ จิตใจ และแนวความคิด ซึ่งคนเข้ามาทำงานในองค์การนั้น จะมีความแตกต่างปะปนกันอยู่ และมีธรรมเนียมของแต่ละบุคคลเป็นอิทธิพลครอบงำอยู่
3. ความต้องการส่วนตัว (Need - dispositions) บุคคลที่มาทำงานในองค์การมีความต้องการที่แตกต่างกันไป บางคนทำงานเพราะต้องการเงินเลี้ยงชีพ บางคนทำงานเพราะความรัก บางคนต้องการเกียรติยศชื่อเสียงความก้าวหน้า บางคนต้องการการยอมรับ เป็นต้นบุคคลต่างๆ เหล่านี้ อาจมีความต้องการที่แตกต่างกันมากในการที่เข้ามาทำงานในหน่วยงาน และมีค่านิยมของตนเองครอบคลุมอยู่
4. พฤติกรรมที่ปรากฏ (Social behavior or Observed behavior) เป็นพฤติกรรมกรบริหารที่ปรากฏออกมาขององค์การ ถ้าปรากฏออกมาเป็นความล้มเหลว ผิดพลาด จะต้องสำรวจดูว่าเป็นเพราะอะไร โดยตรวจจากสิ่งที่คู่กันในมิติทั้งสอง เช่น เป็นเพราะสถาบันกับตัวบุคคลเข้ากันไม่ได้ เช่นป้องกันในเชิงวัฒนธรรม หรือเป็นเพราะบทบาทตามหน้าที่กับบุคลิกภาพ

ของบุคคลไม่ตรงกัน ไม่เหมาะสมกันก็อาจทำให้องค์การล้มเหลว เช่น บรรจุครูอาจารย์ที่ไม่เคยเรียน วิชาภาษาอังกฤษให้มา สอนภาษาอังกฤษ หรือบรรจุคนที่มีความรู้คุณเฉียวให้มาทำหน้าที่ ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ดังนั้นผู้บริหารหรือหัวหน้างาน จะต้องสังเกตหรือประเมินพฤติกรรมองค์การที่ปรากฏออกมา ว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ถ้าปรากฏออกมาว่าล้มเหลวหรือขาดประสิทธิภาพ จะต้องสำรวจดูว่าเป็นเพราะเหตุใด องค์ประกอบแต่ละคู่ของสถาบันมิติและบุคลามิติเข้ากันได้ไหม สถาบันและบุคลากรแต่ละคนเข้ากันได้ไหม ในเชิงวัฒนธรรมของสถาบันกับวัฒนธรรมของบุคคล บทบาทที่สถาบันกำหนดเหมาะสมกับบุคลิกภาพของบุคคลที่มารับบทบาทนั้นหรือไม่ ความคาดหวังของสถาบันกับความต้องการส่วนบุคคลมีความสอดคล้องกันเพียงใด ถ้าปรากฏว่าคู่ใดคู่หนึ่งหรือหลายคู่ระหว่างสถาบันมิติกับบุคลามิติขัดแย้งกัน ผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานจำเป็นต้องหาทางปรับปรุงแก้ไข ปรับให้ส่วนประกอบทั้งสองมิติให้เข้ากันได้ อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติ หรือแนวความคิด นโยบายหรือหลักการบางอย่างก็ได้

แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่ของผู้บริหารก็คือ การสนับสนุนให้มิติทั้งสองเป็นไปด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้องค์การ หรือหน่วยงานนั้นทำงานบรรลุวัตถุประสงค์นั่นเอง

4. ทฤษฎีผู้นำ

ทฤษฎีผู้นำเป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่ใช้มากในการบริหารการศึกษา และเป็นทฤษฎีที่ได้ศึกษาค้นคว้ากันไว้มาก จึงมีแนวความคิดของทฤษฎีนี้หลายแนวความคิดด้วยกัน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดที่ได้จากทฤษฎีระบบสังคมของเกทเซลส์ และกูบา (Getzels and Guba. อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์. 2527 :44) ทฤษฎีนี้เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเป็นผู้นำของผู้บริหารในองค์การว่า เป็นผู้นำในลักษณะไหน โดยแบ่งผู้นำออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1.1 ผู้นำที่ยึดสถาบันเป็นหลัก (Nomothetic leadership style) ผู้นำประเภทนี้จะยึดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนระเบียบข้อบังคับของสถาบันเป็นหลัก จนบางครั้งผู้ปฏิบัติงานจะต้องเสียเวลาและความสุขส่วนตัวจนเกินไปเพื่อให้งานสำเร็จ โดยที่ตนเองจะประสบความสำเร็จกับทุกฝ่ายอย่างไรก็ไม่คำนึงถึง ทำให้คนเกิดความท้อแท้ขวัญและกำลังใจในการทำงานไม่ดีงานก็อาจล้มเหลวได้

1.2 ผู้นำที่ยึดบุคคลเป็นหลัก (Idiographic leadership style) ผู้นำประเภทนี้จะปล่อยปละละเลยกฎระเบียบข้อบังคับและเป้าหมายเพียงแต่จะทำให้บุคคลทำงานด้วยความสุขสบายและตามใจ จนทำให้งานล้มเหลวได้ ผู้ได้บังคับบัญชาจะประพฤติผิดอย่างไรก็ไม่ว่ากล่าว เพราะเกรงใจและต้องการความเป็นมิตรอยู่เรื่อยไปโดยไม่คำนึงถึงผลเสียของงาน

1.3 ผู้นำที่ยึดการประสานประโยชน์เป็นหลัก (Transactional leadership style) ผู้นำประเภทนี้มองการประสานประโยชน์ของสถาบันและบุคลากรที่ทำงานเป็นหลัก โดยการพยายามให้บุคลากรทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ในเวลาเดียวกันก็จะให้สิ่งตอบแทนแก่บุคลากรบ้าง ตามความเหมาะสมและยุติธรรม โดยบุคลากรเองก็มีความพอใจในการทำงานด้วย ประโยชน์จะเกิดขึ้นกับทั้งสถาบันและบุคลากรที่ทำงาน ผู้นำประเภทนี้นับว่าเป็นประเภทที่ค่อนข้างยิ่ง

2. แนวความคิดของ เฮมฟีล และคูนส์ (Hemphill and Coons. อ้างถึงใน ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์.2527:45) ซึ่งได้ศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจังเกี่ยวกับการเป็นผู้นำ โดยเน้นหนักไปในทางพฤติกรรมของผู้นำมากกว่าที่จะศึกษาการเป็นผู้นำ โดยจำแนกพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 2 มิติ คือ

2.1 การมีความคิดริเริ่มหรือมุ่งงาน (Initiating structure) หมายถึงพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ในด้านความเข้าใจในการดำเนินงานตามนโยบาย และแผน การติดต่อช่องทางสื่อสาร และวิธีดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงในภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

2.2 การมีคุณยพินิจหรือมุ่งความสัมพันธ์ (Consideration) หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้นำกับสมาชิกของกลุ่มโดยมีความเป็นมิตร การเคารพซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจกัน และความอบอุ่นเป็นกันเอง

จากการศึกษาค้นคว้าที่มหาวิทยาลัย Ohio ของ เลวินและคณะ (Lewin and others.1998, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตตะ.2546:177) ได้พบว่าแบบของผู้นำมีหลายชนิดและแตกต่างกันออกไป ผู้นำบางคนมุ่งที่จะให้ผู้ร่วมงานทำแต่งาน หรือมุ่งความสำเร็จของงานเป็นใหญ่ ผู้นำอีกพวกหนึ่งก็มุ่งจะดำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพ หรือความเป็นมิตร ความเป็นกันเองเป็นสำคัญ แต่ก็ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่มุ่งทั้งความสำเร็จของงานและความพึงพอใจของผู้ร่วมงาน อย่างไรก็ตามอาจมีผู้นำบางส่วนที่ไม่เอาทั้งงานและน้ำใจคน คือไม่ปรากฏว่ามีลักษณะใดเด่นเลย แต่ทว่ามีลักษณะนี้ดลลักษณะนั้นน้อยผสมอยู่ในตัวเขา เข้าทำนองผู้นำแบบสบายๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้แนวความคิดที่ว่า การมุ่งงาน และมุ่งความสัมพันธ์น่าจะมองได้เป็นภาพเดียวกันพร้อมๆ กันนั้น ย่อมเป็นไปได้ จึงทำให้คณะที่ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากของเดิม และพบวิธีการใหม่ว่า การแสดงลักษณะการบริหารของผู้บริหารหรือผู้นำนั้น อาจแสดงได้ด้วยรูปสี่เหลี่ยม 4 รูป บนแกนที่ตั้งไว้แต่เดิม คือ แกนมุ่งงาน และแกนมุ่งความสัมพันธ์ ดังรูป

(ต่ำ) มุ่งความสัมพันธ (สูง)	ความสัมพันธสูง งานต่ำ	ความสัมพันธสูง งานสูง
	ความสัมพันธต่ำ งานต่ำ	ความสัมพันธต่ำ งานสูง

(ต่ำ) มุ่งงาน (สูง)

ภาพที่ 2.3 แสดงตารางภาวะความเป็นผู้นำ

ที่มา : ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์.(2527:48)

ซึ่งแต่ละรูปสี่เหลี่ยมนั้น จะแสดงให้เห็นถึงภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารว่า มุ่งงานหรือมุ่งความสัมพันธมากน้อยเพียงใด แต่ก็ยังไม่สามารถอธิบายได้ชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย ต่อมา เบรกและ มิวตัน (Blake and Mouton, อ้างถึงในไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์. 2527:46) ได้สร้าง ตารางการจัดการ (Managerial Grid) ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องช่วยในการบริหารและง่ายต่อการศึกษา ซึ่ง แนวความคิดนี้ได้สร้างตารางออกเป็น 2 มิติ คือมิติมุ่งความสัมพันธ (คน) และมิติมุ่งงาน โดยถือว่า แต่ละมิติเป็นอิสระต่อกัน ในแต่ละมิติจะมี 9 ช่อง ตารางนี้จึงมี 81 ช่อง แต่ละช่องถือว่าเป็นแบบ หนึ่งของการเป็นผู้นำ ดังรูป

มุ่งความสัมพันธหรือคน	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
มุ่งทำงานหรือผลผลิต									

ภาพที่ 2.4 แสดงตารางการจัดการของ Blake และ Mouton

ที่มา : ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์.(2527:47)

จากรูปข้างต้นอธิบายได้ ดังนี้

1. ผู้นำแบบ (1.1) เป็นผู้นำที่ไม่เอาไหนเลย ไม่สนใจคนและไม่หวังผลของงาน ทำงานไปวันหนึ่งๆ แบบเข้าย่ำมเย็นชาม ไม่มีจุดเน้นหรือจุดมุ่งหมายอะไร เรียกว่า บริหารงานโดยขาดจุดมุ่งหมายเพราะมีค่าต่ำทั้งผลงานและน้ำใจคน
2. ผู้นำแบบ (1.9) เป็นผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานเป็นส่วนใหญ่ พยายามสร้างความสัมพันธ์ความเป็นกันเอง 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 ซึ่งอาจจะต้องคำนึงถึงสถานะการณ์ขณะนั้นๆ เป็นพื้นฐานในการเลือกแบบการนำก็ได้ จากตารางการจัดการ Blake และ Mouton ซึ่งเขาได้ให้ทัศนะเอาไว้ว่าแบบของหัวหน้างานหรือประมุขที่ดีนั้นคือ “Team Management” คือเน้นทั้งเรื่องงานและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอัตราปานกลาง (5.5)

ทฤษฎีการบริหารการศึกษาทั้ง 4 ทฤษฎีนี้ เป็นทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเพราะเริ่มตั้งแต่การที่ผู้บริหารจะตัดสินใจสั่งการในการดำเนินงานต่างๆอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพได้นั้นจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การของตนเป็นอย่างดีว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร รวมทั้งการศึกษาระบบสังคมก็จะช่วยให้การบริหารงานประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์การและบรรยากาศขององค์การจะเป็นอย่างไร บุคลากรจะมีพฤติกรรมอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับพฤติกรรม การเป็นผู้นำของผู้บริหารด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นหลักและพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารการศึกษา ผู้นำหรือผู้บริหารการศึกษาจะต้องเข้าใจ และมีความคิดรวบยอดในทฤษฎีเหล่านี้อย่างลึกซึ้ง เพราะผู้นำหรือผู้บริหารที่มุ่งหวังความก้าวหน้าหรือความสำเร็จในการบริหารงานแล้วจะต้องเพิ่มพูน

ความสามารถทางด้านทฤษฎีและแนวความคิดทางการบริหารอยู่เสมอ นั่นคือ ผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ ในแนวความคิดทางการบริหารเบื้องต้นเป็นอย่างดีด้วย

3. กระบวนการบริหาร

แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นว่าผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบอะไรบ้าง มีงานอะไรต้องทำ และควรจะทำอะไรก่อนหลัง นับเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับผู้บริหารจะได้ยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่าหัวใจของกระบวนการบริหารคือหน้าที่ของการบริหาร มีผู้เสนอแนวคิดในเรื่องกระบวนการบริหารซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น

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

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือวางโครงการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าว่า จะต้องทำอะไรบ้าง และทำอย่างไรเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้
 1. การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานบังคับบัญชา และการกำหนดตำแหน่งหน้าที่
 2. การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การจัดอัตรากำลังการสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน การประเมินผลการทำงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบ การให้สวัสดิการ และการให้พ้นจากงาน เป็นต้น
 3. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติการ
 4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานด้านต่างๆขององค์การ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และดำเนินการไปสู่เป้าหมายเดียวกัน
 5. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์การ เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน
 6. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน การควบคุมและตรวจสอบด้านการเงิน

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol. อ้างถึงใน สมคิด บางโม .2539 :40) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน(Planning) คือการศึกษาข้อมูลในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคต แล้ววางเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้

2. การจัดหน่วยงาน(Organizing) คือการจัดโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน การจัดสรรคนเข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆ

3. การสั่งการบังคับบัญชา(Commanding) คือการสั่งให้คนทำงานตามที่มอบหมายงานให้ทำ บังคับบัญชาพนักงานให้ทำงานตามภารกิจของหน่วยงาน

4. การประสานงาน(Coordinating) คือการจัดระเบียบการทำงานไม่ให้ก้ำกัวยกัน ติดต่อประสานงานให้หน่วยงานย่อยต่างๆขององค์การ และประสานคนให้ทำงาน โดยราบรื่นไม่ให้ขัดแย้งกัน

5. การควบคุมงาน(Controlling) คือการควบคุมให้พนักงานปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด หรือควบคุมให้ทำงานตามระเบียบข้อบังคับที่วางไว้

ทฤษฎีการบริหารการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ

เนื่องจากสถานะของการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันขององค์การต่างๆ ในปัจจุบันทำให้ทุกองค์การต้องพยายามแสวงหาแนวทางปรับองค์การเพื่อให้ก้าวไปสู่ความเป็นเลิศ ดังนั้นในการบริหารงานเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศจึงมีแนวคิดในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีทางการบริหารหลายรูปแบบ เช่น

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Management for Results)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของงานที่ประเมินโดยอาศัยตัวชี้วัดผลงานที่ออกมาเป็นรูปธรรม ผลการประเมินจะแสดงความคุ้มค่าในการทำงาน แสดงต่อสาธารณะเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

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

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

1. วัตถุประสงค์ หมายถึง เป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ของงานที่ต้องการทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาว

2. ปัจจัยนำเข้า หมายถึง ทรัพยากรในการผลิต การให้บริการหรือการปฏิบัติงาน เช่น

เงินทุน คน อาคาร เครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยี ทรัพย์สินทางปัญญา กฎ ระเบียบ และการรักษาชื่อเสียงขององค์กร

3. กิจกรรม หมายถึง กระบวนการทำงานได้แก่ การนำปัจจัยนำเข้าทั้งหลายมาผ่านกระบวนการเพื่อทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มตามมาตรฐานคุณภาพที่ได้กำหนดไว้

4. ผลผลิต หมายถึง ผลงานหรือบริการที่องค์กรนั้นจัดทำขึ้น โดยกิจกรรมที่เกิดขึ้นจะทำให้เกิดผลงานนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กร

5. ผลลัพธ์ หมายถึง ผลกระทบที่เกิดจากผลผลิตหรือผลงานที่ได้ทำขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้รับบริการอันเนื่องจากการดำเนินการ

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

2. การบริหารงานโดยมีส่วนร่วม (Participative Management :PM)

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

2.1 ประเภทของการมีส่วนร่วม

การแบ่งประเภทการมีส่วนร่วมของนักวิชาการทั้งหลายยังมีความแตกต่างกันและใช้เกณฑ์ในการแบ่งที่แตกต่างกัน เช่น ซาคริตและคณะ ได้แบ่งดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการตัดสินใจนั้นประการแรกที่สุดที่องค์กรก็คือการกำหนดตามความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน โครงการนั้นจะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้นนอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคล และสังคมด้วย

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

2.2 ประโยชน์ของการบริหารงานโดยมีส่วนร่วม

1. ช่วยการตัดสินใจดีขึ้น ภายใต้คำพังเพยที่ว่า “หลายหัวดีกว่าหัวเดียว” การระดมความคิดเห็นจากหลายๆ คน ย่อมได้ข้อมูลที่ดีกว่า
2. ช่วยเพิ่มขวัญและกำลังใจในการทำงานให้ดีขึ้น อันเป็นผลทำให้ประสิทธิภาพการทำงานดีขึ้นด้วย
3. ลดความขัดแย้ง เพราะการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ทำให้พนักงานทุกคนรู้เป้าหมายและนโยบายขององค์กร
4. ทำให้พนักงานทุกคนมีความรับผิดชอบในตนเองมากขึ้น เพราะทุกคนรู้หน้าที่และพอใจ ในงานที่รับผิดชอบอยู่ (นิรมล กิตติกุล.2543:229-230)

3. การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management :TQM)

ในยุคของการแข่งขันเชิงคุณภาพในปัจจุบัน องค์กรต่างๆ ได้พัฒนาหลักการบริหารที่น่าสนใจของตนเองมากขึ้น TQM ก็เป็นอีกหลักการหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการบริหาร โดยมุ่งให้ความสำคัญไปที่ความรับผิดชอบต่อการผลิต หรือการให้บริการที่มีคุณภาพร่วมกัน กระตุ้นให้คนงานแต่ละฝ่ายมุ่งพัฒนาคุณภาพของงาน หลักของการบริหารนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการควบคุมคุณภาพโดยรวมที่เน้นความมีพันธะผูกพันกับองค์กร การบูรณาการความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพเพื่อบรรลุจุดหมายขององค์กร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน แนวคิดเกี่ยวกับ TQM เริ่มต้นที่ อเมริกา และ W.Edwards Deming ได้นำมาพัฒนาใช้ในญี่ปุ่นช่วงตอนปลายทศวรรษ 1940 โดยกำหนดหลัก 14 ประการ เพื่อพัฒนาคุณภาพของงานขึ้น โดยเขาเชื่อว่าเป็นสิ่งที่นักการบริหารโดยเฉพาะในระดับสูงต้องกระทำ 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. จัดบรรยากาศแห่งความกลัว ทำงานด้วยความเป็นสุข
9. จัดอุปสรรคระหว่างหน่วยงานเพื่อความเป็นทีม
10. จัดคำขวัญหรือคำชักชวนเพื่อให้ปรับปรุงคุณภาพ เพราะอาจเป็นสาเหตุให้คุณภาพ

และการผลิตตกต่ำเสียเอง

11. จัดการใช้มาตรฐานการทำงานและเป้าหมายเชิงปริมาณกับระดับล่าง แต่ใช้ภาวะผู้นำแทน
12. เปลี่ยนจุดเน้นจากมุ่งปริมาณเป็นมุ่งคุณภาพ
13. มีแผนงานให้การศึกษาและการพัฒนาตนเอง
14. ให้ยึดถือการเปลี่ยนแปลงเป็นภารกิจแห่งตน

เทคนิคกระบวนการของ TQM มีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้

1. เจตจำนงอันมุ่งมั่นและความผูกพันที่มีคุณภาพ(Commitment) หมายถึง องค์การต้องผูกพันตัวเองในการปรับปรุงคุณภาพด้วยความมุ่งมั่น จริงจัง ยาวนาน และทั่วทั้งองค์การ การผูกพันในที่นี้หมายถึง การเสียสละทรัพยากร เช่น เวลา กำลังคน และงบประมาณ ทั้งนี้โดยเริ่มต้นที่ผู้บริหารระดับสูง ด้วยการกำหนดนโยบายมุ่งสู่คุณภาพที่ชัดเจน ชี้นำแนวคิดและสร้างบรรยากาศของการยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงคุณภาพอย่างทั่วถึง
2. ธรรมชาติให้เกิดการรับรู้และเข้าใจอย่างลึกซึ้งจนเกิดจิตสำนึก(Awareness) ทั่วทั้งองค์การ หมายถึงการถ่ายทอดนโยบายให้พนักงานทุกระดับทราบ ชี้แจงความจำเป็นและเจตจำนงอันแน่วแน่ของฝ่ายบริหาร
3. ตั้งเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพ (Results) การตั้งเป้าหมาย คือ การกำหนดผลสำเร็จของกิจกรรมซึ่งควรจะได้
4. การจัดโครงสร้างองค์การ (Organization) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การด้านพัฒนาคุณภาพ เพื่อให้ทุกคนมีบทบาทและมีส่วนร่วม จัดทำหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะทำงานและหน่วยงานแต่ละระดับ

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

6. ติดตามความก้าวหน้าและประเมินผล (Accountability) เมื่อพนักงานมีความผูกพันและความรับผิดชอบต่อเป้าหมายของแต่ละกลุ่มแล้ว คณะทำงานพัฒนาคุณภาพจะต้องมีระบบการติดตามความก้าวหน้า ควบคุมดูแล สนับสนุนชี้แนะ วัดผลงานและประเมินความสำเร็จ

7. แสดงความชื่นชมต่อพนักงานในความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพ (Recognition) หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงแสดงความชื่นชมต่อความก้าวหน้าหรือความสำเร็จ หรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพของพนักงาน ขณะเดียวกันก็เป็นการรณรงค์กระตุ้นให้พนักงานที่ยังไม่ได้เข้าร่วมกัน มาร่วมหรือสนับสนุนกิจกรรมคุณภาพด้วยความสมัครใจ

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

4. การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective : MBO)

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

ดริคเกอร์ (Drucker.1983, อ้างถึงในวิโรจน์ สารัตนะ.2542:24) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่า หน้าที่การบริหาร คือ การสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการต่างๆ ของบุคคลและวัตถุประสงค์ขององค์กรในทุกด้าน คือผู้บริหารและพนักงานทุกส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนก็จะทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานและทำให้สามารถควบคุมตนเองได้

ประโยชน์ของการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์

1. ทำให้ทุกคนเข้าใจบทบาทและความรับผิดชอบของตนเองได้ชัดเจน
 2. ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหาร ย่อมทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีความหมาย และเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร
 3. ทำให้การทำงานมีความเหน็ดเหนื่อยลง
 4. ทำให้เกิดการประสานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาดีขึ้น
 5. ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานน้อยลง
 6. ทำให้คุณภาพในการแก้ปัญหาดีขึ้น และการตัดสินใจมีเหตุผลมากขึ้น
 7. ทำให้ทุกคนกระทำเรื่องที่สำคัญที่สุดแทนที่จะเสียเวลากับเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เพราะทุกคนรู้เป้าหมาย
 8. ทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่ดี และมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น
 9. ทำให้เกิดแรงจูงใจและกำลังใจสูงขึ้น
 10. ทำให้มีการพัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และความเป็นผู้นำ
- (สมยศ นาวิการ.2528 :28)

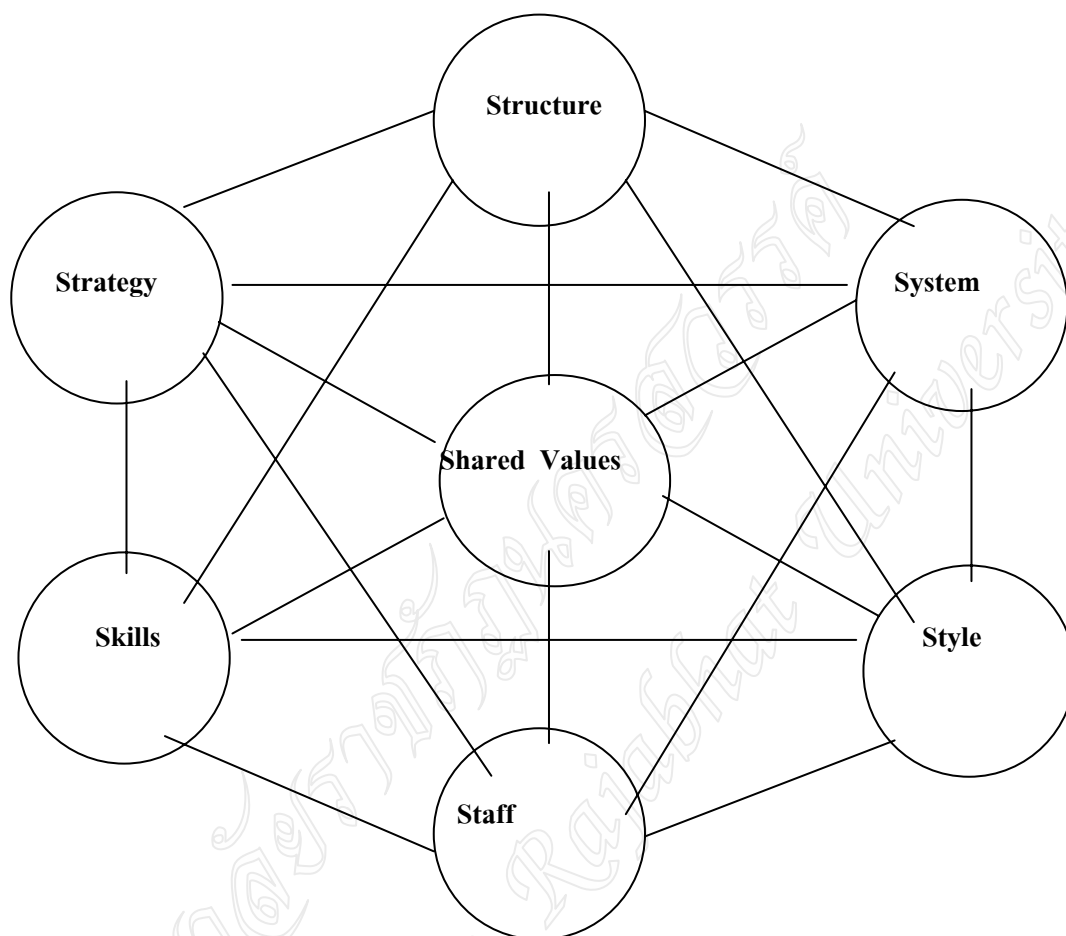
การบริหารเพื่อความเป็นเลิศ 7 ประการของ แมคคินซี(Mckinsey)

วีรชัย ตันติวีระวิทยา (2521:5) ได้นำเสนอผลการค้นคว้าวิจัยบริษัทดีเด่นของอเมริกาเพื่อค้นหาความสำเร็จในการดำเนินงานต่างๆ หรือในการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นจะมีตัวแปรใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสาระพอสรุปได้ ว่าผลงานการค้นคว้าวิจัยการบริหารงานของบริษัทอเมริกาที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานอย่างสูงของโฮมส์ เจ ปีเตอร์ กับโรเบิร์ต เอช วอเตอร์แมน จูเนียร์ ที่เปิดเผยให้เห็นคุณลักษณะแห่งความเป็นเลิศในเชิงวิชาการบริหาร โดยเมื่อต้นปี 1977 บริษัทแมคคินซี (Mckinsey) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาธุรกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสนใจเกี่ยวกับปัญหาว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผล และประสงค์ที่จะค้นหาว่ากิจการธุรกิจต่างๆ มีกลยุทธ์อย่างไร และควรจัดโครงสร้างองค์กรแบบไหน แบบรวมอำนาจ แบบกระจายอำนาจ หรือแบบผสม จึงจะทำให้การดำเนินงานสำเร็จ ดังนั้นบริษัทจึงตั้งกลุ่มทำงาน 2 กลุ่ม เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัว คือ กลยุทธ์กับรูปแบบของโครงสร้างองค์กร และการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จของธุรกิจ โดยกลุ่มหนึ่งไปศึกษาเรื่องกลยุทธ์ อีกกลุ่มหนึ่งศึกษาเรื่องโครงสร้างองค์กร กลุ่มทำงานเริ่มต้นค้นคว้าโดยไปพบปะพูดคุยกับผู้บริหารที่มีชื่อเสียง และเป็นที่รู้จักกันดีว่ามีประสบการณ์ในการทำงานสูงมากของกิจการธุรกิจทั่วโลก จากนั้นไปปรึกษากับนักทฤษฎี นักวิชาการของสถาบันการศึกษาชั้นสูง ผลการศึกษาเบื้องต้น พบว่าทั้ง

ผู้บริหารกิจการต่างๆ และนักวิชาการมีความเห็นว่ารูปแบบโครงสร้างองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ใช้แก้ปัญหาไม่ได้ผล และไม่เพียงแต่ไม่แก้ปัญหา แต่ยังทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น กลุ่มทำงานได้สรุปผลการศึกษาว่า แนวคิดการแก้ปัญหาแบบดั้งเดิมของกิจการธุรกิจต่างๆ ที่มักจะให้ความสนใจเฉพาะเรื่องกลยุทธ์กับรูปแบบโครงสร้างองค์กร การที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องกลยุทธ์กับรูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบใหม่ คงจะไม่เกิดประโยชน์อะไรมากนัก เพราะรูปแบบโครงสร้างองค์กรเป็นเพียงองค์ประกอบเล็กๆ องค์ประกอบหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของกิจการ ดังนั้นต่อมาบริษัทแมคคินซี จึงเปลี่ยนแนวการศึกษาค้นคว้าจากเดิม ขยายขอบเขตให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ใช้เวลา 2 ปีเพื่อการนี้ ผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยชี้ให้เห็นความสำเร็จในการดำเนินการต่างๆ 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)

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



ภาพที่ 2.5 แสดงโครงสร้างพื้นฐาน 7-S ของแมคคินซี

ที่มา: วีรัชย์ ดันติวีระวิทยา.(2521:14)

ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดของแบบจำลอง 7-S ได้ดังนี้

1. โครงสร้าง (Structure) หมายถึง การจัดสายงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ในองค์กร ซึ่งจะช่วยให้เราทราบว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชาคอยดูแลการปฏิบัติงานของใครและหน่วยงานใด โดยโครงสร้างขององค์กรจะอธิบายให้เห็นถึงการจัดงานเข้าด้วยกันเป็นหมวดหมู่ อำนาจหน้าที่ (Authority) ความรับผิดชอบ (Responsibility) สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ขอบเขตการควบคุม (Span of Control) และการประสานงาน (Coordination) ของสมาชิกในหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร(มัลลิกา ดันสอน.2543:99)

3. กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง การวางแผนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การพิจารณาจุดแข็งจุดอ่อนขององค์กร (เนตรพัฒนา ยาวีราข.2546:333) เพื่อที่จะดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ (มัลลิกา ดันสอน.2543:99)

3. บุคลากร (Staff) หมายถึง การที่ผู้บริหารขององค์การจะต้องจัดสรรบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ ทักษะ และความสามารถ ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือที่เรียกว่า การจัดคนให้เหมาะสมกับงาน (Put the right man in the right job) นอกจากนี้ องค์การจะต้องมีการสรรหาและคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนา ประเมินผลงานการปฏิบัติงาน และการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเป็นระบบและยุติธรรม เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ และทุ่มเทให้กับองค์การอย่างเต็มความสามารถ (มัลลิกา ดันสอน.2543:100)

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

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

6. ทักษะ (Skills) หมายถึง ความรู้ความชำนาญที่เป็นจุดเด่นของสมาชิกขององค์การ หรือเป็นสิ่งที่ทำให้องค์การมีลักษณะแตกต่างไปจากองค์การอื่น ซึ่งจะเป็นข้อได้เปรียบคู่แข่งอื่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงอยู่และการเติบโตของธุรกิจ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ต้องมีความสามารถและความชำนาญเฉพาะที่จะสร้างความเข้มแข็งแก่ธุรกิจ (มัลลิกา ดันสอน.2543:100)

7. ค่านิยมร่วม (Shared value) หมายถึง เป้าหมายสูงสุด (Superordinate goals) ที่ถูกกำหนดและยอมรับจากทั้งผู้บริหารและสมาชิกทุกคนขององค์การ การกำหนดโดยการตั้งปรัชญา และค่านิยมจะปลูกฝังให้สมาชิกทุกคนยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ในทางปฏิบัติค่านิยมร่วมจะมีความหมายและความสำคัญยิ่งกว่าภารกิจหรือวัตถุประสงค์ขององค์การซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสภาพแวดล้อม แต่ค่านิยมร่วมเป็นสิ่งที่สมาชิกขององค์การจะยึดถือร่วมกันอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจจะแสดงออกอย่างชัดเจนหรือต้องศึกษาและทำความเข้าใจเองจากสภาพแวดล้อมในองค์กร(มัลลิกา ดันสอน.2543:101)

ผลการค้นคว้าวิจัยครั้งนี้เปรียบเสมือนมิติใหม่ของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์และมีประโยชน์มาก สามารถสรุปได้ 5 ประการ คือ

1. สามารถทำให้ค้นพบคุณลักษณะของความเป็นเลิศในเชิงบริหาร 7 ประการ ของบริษัทอเมริกันที่ประสบผลสำเร็จ

2. ผลการวิจัยช่วยยืนยันแนวความคิดเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน 7-S ว่ามีความถูกต้อง กล่าวคือ จะบริหารให้สัมฤทธิ์ผลไม่ควรให้ความสนใจเฉพาะกลยุทธ์การดำเนินงานกับรูปแบบโครงสร้างองค์กร ซึ่งเป็นส่วนที่เรียกว่าฮาร์ดแวร์ หรือสิ่งที่มองเห็นได้ชัดเจนเท่านั้น แต่ควรให้ความสนใจอย่างมากกับตัวแปรที่เป็นซอร์ฟแวร์ หรือสิ่งที่มองไม่เห็นชัดเจนด้วย ซึ่งได้แก่คน หรือพนักงาน ระบบ สไตล์การบริหาร และคุณค่าร่วม

3. ทำให้ทราบว่า บริษัทอเมริกันดีเด่นมีวิธีอย่างไรในการบริหารงานจริงๆ โดยเฉพาะการบริหารซอร์ฟแวร์ที่มองไม่ชัดเจนและมักจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากบริษัททั่วไป ตัวอย่างการบริหารนี้สามารถนำมาแบบอย่างมาดัดแปลงประยุกต์ใช้ทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น

4. ได้แสดงและพิสูจน์ให้เห็นว่าความเชื่อหรือทฤษฎีการบริหารธุรกิจแบบดั้งเดิมต่างๆ บางอย่าง เช่น ความเชื่อที่ว่าการตัดสินใจทุกครั้งมั่งนั้นจะต้องอาศัยการวิเคราะห์วิจัยข้อมูลต่างๆ ที่ครบถ้วน ลึกซึ้งแบบมีเหตุผล หรือความเชื่อที่ว่าความมุ่งมั่นการลดต้นทุนเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและสอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งสามารถนำมาดัดแปลงประยุกต์ เพื่อปรับตัวให้มีความอยู่รอด และเจริญก้าวหน้าสืบไป

5. ผลการวิจัยได้พิสูจน์ให้เห็นว่า ไม่ใช่เพียงบริษัทญี่ปุ่นเท่านั้นที่สามารถบริหารงานได้อย่างดีเด่น บริษัทอเมริกันที่บริหารงานดีเด่นก็มีเหมือนกัน

จากผลการวิจัยทำให้ได้ข้อค้นพบที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารงานเพื่อความเป็นเลิศ ซึ่งไม่ใช่จะมีประโยชน์เฉพาะแต่วงการธุรกิจเท่านั้น ในวงการบริหารการศึกษาที่สามารถนำมาเป็นหลักในการบริหารเพื่อให้การศึกษามีคุณภาพได้เช่นกัน และนอกจากนี้ในการวิจัยบริษัทอเมริกันยังได้ค้นพบคุณลักษณะความเป็นเลิศในการบริหารให้ประสบความสำเร็จดังนี้

คุณลักษณะความเป็นเลิศในเชิงบริหาร 8 ประการ

สำหรับคุณลักษณะความเป็นเลิศในเชิงการบริหารที่ค้นพบจากการวิจัยที่บริษัทอเมริกัน ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานอย่างสูง 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 ประการ มีความสัมพันธ์กัน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงตัวอย่างความสัมพันธ์ของโครงสร้างพื้นฐาน 7-S กับคุณลักษณะของความเป็นเลิศใน เชิงการบริหาร 8 ประการ

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

ที่มา : วีรัชย์ ดันติวีระวิทยา.(2521:27)

จากความสัมพันธ์ของโครงสร้างพื้นฐาน 7-S กับคุณลักษณะความเป็นเลิศในเชิงบริหาร 8 ประการนี้ ถือว่าเป็นข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหลักการต่างๆ เหล่านี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารการศึกษาในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการบริหารงานในยุคปฏิรูปการศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วม นี้จะทำให้การบริหารการศึกษาเกิดประสิทธิภาพได้มากยิ่งขึ้น

ทฤษฎีการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการปฏิวัติการศึกษาที่มุ่งเน้นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้โรงเรียนหรือสถานศึกษา เพราะการศึกษาเกิดขึ้นที่โรงเรียนผู้บริหารควรมีอำนาจการบริหาร อำนาจการจัดการ อำนาจการตัดสินใจ และมีอิสระในการจัดการศึกษาร่วมกับชุมชนในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญแก่ครูและนักเรียน

1. ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารการศึกษาที่ยึดหลักกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่งซึ่งกำลังใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย ฮอลแลนด์ และนำมาใช้ในประเทศไทยตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งอย่างไรก็ตาม คำว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมายด้วยกัน ซึ่งแต่ละท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

เดวิด (David.1989:40) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น โดยมีสมมติฐานว่า การให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น และได้สรุปคุณลักษณะของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยหลักในการตัดสินใจ การตัดสินใจใดๆ ควรเกิดขึ้นในขอบเขตของหน้าที่โรงเรียน ดังนั้น การตัดสินใจด้านการเงิน และการจัดการเป็นหน้าที่ของโรงเรียนโดยตรง อำนาจจากส่วนกลางมีส่วนน้อย หรือลดลง

2. “ความรู้สึกเป็นเจ้าของ” เป็นหลักสำคัญในการปฏิรูปโรงเรียน การปฏิรูปที่มีประสิทธิภาพไม่ได้ขึ้นอยู่กับความกำกับควบคุมจากอำนาจภายนอก หรือการดำเนินการจากภายนอกโรงเรียน แต่ต้องการความร่วมมืออย่างจริงจังจากสมาชิกที่เกี่ยวข้องมาร่วมตัดสินใจดำเนินการ

เจิ้ง (Cheng.1996:45) ให้ความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกิจกรรมการบริหารจัดการของโรงเรียนที่มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาลงสู่สมาชิกภายในโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการโรงเรียน ศิษยานิเทศก์ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้มีส่วนร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารกิจกรรมทางการศึกษาให้เกิดผลสำเร็จลุล่วงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เบค และเมอร์ฟี (Beck and Murphy .1998:359) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจจากมลรัฐและเขต

พื้นที่การศึกษาไปยังโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนสามารถสร้างระบบการตัดสินใจด้วยตนเอง

สำหรับนักวิชาการไทย ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ ดังนี้ เสริมศักดิ์ วิชาสารณ์ (2541:40) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารแบบหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนเป็นอิสระมากขึ้นเป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานการวิจัยที่ยีนหยักระโยชน์ของการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการโรงเรียนใน 3 เรื่อง คือ งบประมาณหลักสูตร หรือโปรแกรมการศึกษา

ถวิล มาตรเลี่ยม (2545:41) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียน นั่นคือ สมาชิกในโรงเรียนอันได้แก่ คณะกรรมการบริหาร โรงเรียน ผู้บริหาร โรงเรียน ครู-อาจารย์ พ่อแม่ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนสมาชิกชุมชน และองค์กรอื่นๆ มารวมพลังกันอย่างเต็มที่ รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรและแก้ปัญหา ตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระยะสั้นและระยะยาว

อุทัย บุญประเสริฐ (2542:2) กล่าวไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารที่ให้อำนาจหน้าที่ มีความรับผิดชอบ และมีอิสระในการตัดสินใจบริหารจัดการ ทั้งด้านหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ และการบริหารทั่วไป ด้วยระบบการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนในรูปคณะกรรมการ เพื่อให้การบริหารสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

นอกจากความหมายตามที่นักวิชาการท่านต่างๆ ให้ไว้แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กล่าวคือ ในมาตรา 39 ระบุว่า ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษา ทำหน้าที่ 1) กำกับ 2) สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยประกอบด้วยบุคคล 7 ประเภท ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2542 :21)

จากที่นักวิชาการทางการศึกษาทั้งหลายได้ให้ความหมายของ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ข้างต้น สรุปได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหมายถึง แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่สุดเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน โดยสมาชิกในโรงเรียนซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานศึกษานิเทศก์ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. ความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ระบบการศึกษาของสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงเป็นวัฏจักร กล่าวคือ เริ่มต้นด้วยการกระจายอำนาจ ต่อมารวมอำนาจ แล้วหวนกลับมาสู่การกระจายอำนาจ คือในช่วงปีการศึกษา 1931-1932 มีการกระจายอำนาจ โดยแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 127,531 เขต เพื่อบริหารจัดการโรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา รวมกัน ประมาณ 153,940 แห่ง (กมล สุดประเสริฐ. 2544:23) ครั้นต่อมาการบริหารการศึกษาของรัฐเริ่มโน้มเอียงไปทางการรวมอำนาจ ทั้งนี้ เนื่องจากนักศึกษามองว่าการกระจายอำนาจทำให้มีการเลือกปฏิบัติ และมีการทุจริต ทำให้ต้องการปฏิรูปการศึกษา โดยรวมเอาพื้นที่ขนาดเล็กเข้าไว้ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่ แนวโน้มการรวมอำนาจดังกล่าวดำเนินมาจนกระทั่งถึงจุดเปลี่ยนแปลง คือในทศวรรษที่ 1960 ในช่วงเวลาดังกล่าว พลเมืองอเมริกันเริ่มมีความตื่นตัวด้านสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานมากขึ้น และจุดนี้เองที่เป็นต้นกำเนิดของการเรียกร้องให้กระจายอำนาจการศึกษา เพื่อให้โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในแต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น ถึงแม้ว่ากระแสดังกล่าว จะไม่แพร่หลายไปในระดับประเทศ แต่ก็มีการตอบสนองต่อแรงกดดันดังกล่าว ด้วยการเริ่มต้นที่จะกระจายอำนาจการศึกษา และได้ดำเนินเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน

ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีเขตการศึกษาประมาณ 15,500 เขต ในจำนวนนี้มีโรงเรียนจำนวนไม่มากนักที่ได้นำการบริหารแบบกระจายอำนาจไปใช้อย่างเป็นทางการและอย่างเต็มรูปแบบ (Neal.1991:1) ในปี 1990 มีเขตพื้นที่ที่นำการบริหารรูปแบบนี้ไปใช้ จำนวน 1 ใน 4 ของเขตพื้นที่ทั้งหมด (Brooks.1991:117) แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก็เป็นรูปแบบการบริหารแบบกระจายอำนาจที่ได้รับความสนใจจากเขตพื้นที่การศึกษามากขึ้น โดยลำดับ ในปี 1993 มีมลรัฐต่างๆ ที่นำการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ 44 มลรัฐ ปัจจุบันมีเกือบครบทุกมลรัฐแล้ว แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ (Herman and Herman.1993, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ.2545:77) ตัวอย่างของมลรัฐที่นำการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ ได้แก่ ฟลอริดา เคนตักกี อิลลินอยส์ มิชิแกน เท็กซัส และไอโอวา เป็นต้น

จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา พบว่า การรวมอำนาจมิได้ช่วยให้การศึกษามุ่งบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ อีกทั้งไม่มีแนวโน้มใดที่แสดงให้เห็นว่าจะทำให้การศึกษาให้ผลลัพธ์ที่ดี การรวมอำนาจทำให้ระบบการศึกษาเคลื่อนตัวอย่างเชื่องช้า เป็นระบบที่มีขนาดใหญ่โต เฉื่อยชา ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งได้รับการตำหนิจากฝ่ายอื่นๆ ที่อยู่นอกวงการศึกษา เพราะมีการตัดสินใจที่เชื่องช้า แม้ในเรื่องเล็กน้อย จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของการรวมอำนาจ คือ ไม่สามารถโน้มน้าวให้บุคลากรในโรงเรียนมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่จะปรับปรุงการศึกษา แรงผลักดันและอำนาจจากภายนอกที่กดดันให้มีการปรับปรุงโรงเรียน ไม่ทำให้บุคลากรมีความผูกพันที่จะปรับปรุงโรงเรียน

อย่างยั่งยืน สภาพการณ์เช่นนี้ นักวิชาการในขณะนั้นเชื่อว่าสามารถแก้ไขได้ด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยปัจจัยที่ผลักดันให้ต้องมีการกระจายอำนาจสืบเนื่องมาจากมีรายงานการวิจัยหลายเรื่องที่ว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลดังนี้

1. โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการในการเปลี่ยนแปลงการศึกษา
2. บุคลากรในโรงเรียน ซึ่งทำงานคลุกคลีอยู่กับนักเรียนมีความน่าเชื่อถือว่ามีความรอบรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้บังเกิดผลดีต่อนักเรียนมากที่สุด
3. การปรับปรุงการศึกษาต้องใช้เวลายาวนาน โรงเรียนในชุมชนจึงเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินการปรับปรุงตนเองเพื่อให้สามารถพัฒนาการศึกษาได้อย่างยั่งยืน
4. ผู้บริหารโรงเรียนมีความสำคัญต่อการปรับปรุงหรือพัฒนาโรงเรียน
5. ความเปลี่ยนแปลงในประเด็นสำคัญๆ เกิดจากความร่วมมือระหว่างบุคลากรในโรงเรียนกับชุมชนในการวางแผนและนำไปปฏิบัติ
6. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่งเสริมให้อาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง และช่วยทำให้โรงเรียนจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ
7. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มุ่งเน้นให้จัดการศึกษาแก่ชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ เพื่อยกระดับพัฒนาการด้านต่างๆ 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) โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน 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 คณะกรรมการโรงเรียนที่สร้างขึ้นมักจะมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภทในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การหาแนวทางแก้ปัญหา และการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. แบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional control) การบริหารตามแนวนี้ ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในการคณะกรรมการโรงเรียน การจัดคณะกรรมการแบบนี้ เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็สามารถแก้ปัญหาได้ตรงตามจุดมากที่สุด

3. แบบที่มีชุมชนมีบทบาทหลัก (Community control) จุดประสงค์ของแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือการเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง และเพื่อให้ผู้รับบริการทางการศึกษามีความพึงพอใจในการจัดการศึกษามากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือหลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชนมีมากที่สุดในคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

4. รูปแบบที่มีครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional-community control) แนวคิดของคณะกรรมการโรงเรียนลักษณะนี้ มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะรับรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะเดียวกัน ผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของผู้แทนครู และผู้แทนผู้ปกครอง/ชุมชน จะมีเท่าๆ กันในคณะกรรมการโรงเรียน

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

4. หลักการสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สำหรับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้มีผู้สรุปไว้ใกล้เคียงกัน ดังนี้
 อุทัย บุญประเสริฐ (2545:189-190) สรุปว่า หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน และหลักการบริหารจัดการตนเอง โดยแต่ละหลักการมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

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 ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน ให้ได้มีบทบาทจัดการศึกษามากขึ้น

4. หลักการบริหารจัดการตนเอง เนื่องจากในระบบการศึกษาโดยทั่วไปนั้น มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลักในแทบทุกเรื่อง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการด้วยตนเองเลย การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี และถ้าส่วนกลางทำหน้าที่เพียงแค่กำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงานได้ สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันได้ แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

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

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

2. หลักการกระจายอำนาจ (Principle of decentralization) เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จะส่งผลกระทบให้การบริหารจัดการโรงเรียน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความยุ่งยากและเพิ่มปัญหามากขึ้น ดังนั้นการกระจายอำนาจให้โรงเรียน จะทำให้โรงเรียนมีพลังอำนาจและรับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเองให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. หลักระบบบริหารจัดการตนเอง (Principle of self-management) ด้วยหลักการของ 2 ข้อที่กล่าวมา จึงจำเป็นที่โรงเรียนจะใช้ระบบบริหารจัดการตนเองมาเป็นหลักในการดำเนินงานภายใต้ต้นนโยบายหลักและโครงสร้างขององค์การพัฒนา จุดประสงค์การสอน และยุทธศาสตร์การพัฒนา สร้างกำลังคนและทรัพยากร การแก้ปัญหา และทำให้จุดมุ่งหมายบรรลุผลสำเร็จด้วยความสามารถของโรงเรียนเอง

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

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545:104) สรุปว่า หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย

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

2. หลักการบริหารตนเอง (Self - management) สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปขององค์กรคณะบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษา
 3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน การตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำฯ โดยเน้นการกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อโยงโยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด
 4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการ แต่เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก
 5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole school approach) มีการปรับทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กรทั้งระบบ
 6. หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) โรงเรียนต้องแสดงความรับผิดชอบต่อที่จะให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2544, อ้างถึงใน สำนักพัฒนาระบบบริหาร.2545:104)
- จากหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าหลักการใกล้เคียงกัน ดังนั้นจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและเอกสารงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำหลักการในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังต่อไปนี้
1. หลักการกระจายอำนาจ
 2. หลักการมีส่วนร่วม
 3. หลักการบริหารตนเอง
 4. หลักการตอบสนองความต้องการของชุมชน

กระบวนการสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่มเป็นเทคนิคอันหนึ่งของการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยหลักการของการเชิญผู้เป็นกลุ่มเป้าหมายมานั่งคุยกับนักวิจัย ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสนทนาในเรื่องที่เตรียมไว้ ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำการสนทนากลุ่มมาใช้ในการสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหม่น อำเภอโกรกพระ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครสวรรค์ เขต 1 ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการ แนวคิดของการดำเนินการสนทนากลุ่ม โดยนำเสนอตามลำดับ ดังต่อไปนี้ (โยธิน แสงวดี. 2540:65)

1. ความหมายและหลักการของการจัดสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่ม หมายถึงการรวบรวมข้อมูลแบบการนั่งสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในลักษณะ “จับเข้าคุยกัน” ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลนี้ได้จากการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ผู้สนใจศึกษาได้กำหนดไว้ โดยยึดหลักว่า ผู้ให้ข้อมูลเหล่านี้เป็นผู้มีความรู้ มีประสบการณ์ และเกี่ยวข้องในประเด็นที่นักวิจัยสนใจศึกษา และคาดว่าจะเป็กลุ่มบุคคลที่ให้เนื้อหาสาระในการศึกษาได้ละเอียดและดีที่สุด ดังนั้นการสนทนากลุ่มจึงเกิดขึ้นจากการให้มีการนั่งสนทนาระหว่างนักวิจัยกับกลุ่มคนที่เป็ผู้รู้ (Key information) ที่ควรจะมึลักษณะต่างๆ ตลอดจนภูมิหลังที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด เพื่อต้องการที่จะแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดการครอบงำทางปัญญา หรือแนวคิดของผู้เข้าร่วมสนทนาด้วยกันเอง

การจัดสนทนากลุ่มนั้นมีวิวัฒนาการมาจากการนั่งสนทนากับกลุ่มย่อย ดังนั้นกลุ่มนี้จะต้องมีผู้เข้าร่วมสนทนามากกว่า 3-4 คน เพราะการสนทนานี้เป็นกลุ่มที่นักวิจัยจัดขึ้น ไม่ใช่เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ใช่ที่ๆ คนมารวมตัวกันเอง แต่เป็นกลุ่มที่นักวิจัยรวมกลุ่มขึ้นมาโดยเชิญผู้ให้ข้อมูลมานั่งรวมกันเป็นวงกลม แล้วซักถามพูดคุยและสร้างบรรยากาศในวงสนทนาให้เป็นธรรมชาติ และให้มีการเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันและมีการอภิปรายสร้างบรรยากาศให้ทุกคนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ร่วมกันถกประเด็นปัญหาทางการวิจัย ผลจากการทดลองขนาดของกลุ่มพบว่า กลุ่มคนที่มึขนาด 7-8 คนนี้ เป็นกลุ่มที่จะทำให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ถ้าหากกลุ่มมึขนาดใหญ่กว่านี้บรรยากาศของกลุ่มจะไม่เป็นวงสนทนาของกลุ่มแต่มีแนวโน้มจะแบ่งฝ่ายเป็นการยากในการถาม ตลอดจนการควบคุมบรรยากาศของกลุ่มสนทนา พิธีกรนั้นอาจจะคุมเกมของการสนทนาไม่อยู่ และไม่สามารถจะเจาะคำถามได้ละเอียดเนื่องจากว่ากลุ่มใหญ่ถูกแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ แล้วจะไม่สะดวกในการถาม การซักไซ้เจาะจงของสมาชิกกลุ่มทั้งหมด

2. หลักการเลือกสมาชิกในการสนทนา

การคัดเลือกผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการจัดสนทนากลุ่ม เรียกได้ว่าสำคัญเท่าๆ กับการดำเนินการสนทนากลุ่มเลยทีเดียว เพราะถ้าไม่ได้บุคคลตรงตามเป้าหมายมาเข้าสนทนากลุ่ม ผลของการสนทนาก็จะไม่ตรงกับจุดประสงค์ของการวิจัย หรือถ้าได้คนประเภทก่อกวนก็จะทำให้การสนทนากลุ่มล้มเหลวกลางคัน หรือถ้าได้บุคคลที่ไม่สามารถแสดงความคิดเห็น พูดจาฉาดฉาน คุณภาพของข้อมูลก็ด้อยลงไป นักวิจัยควรคำนึงว่าโดยหลักของการจัดการสนทนากลุ่มแล้วสมาชิกกลุ่มไม่ใช่จะเป็นใครก็ได้ เพราะแม้การวิจัยเชิงคุณภาพไม่เน้นการเป็นตัวแทน แต่การวิจัยลักษณะนี้เน้นถึงการที่สมาชิกกลุ่มเป็นตัวอย่างที่ดีของชุมชน หรือกลุ่มเป้าหมายที่จะสามารถพูดคุยได้ตอบในรูปแบบของกลุ่มการสนทนา ในอันที่จะแสดงทัศนะ

และค่านิยมของสังคม ตลอดจนสะท้อนถึงประสบการณ์รอบๆตัวได้ดี โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการคัดเลือกดังนี้

1. การเลือกพื้นที่เพื่อที่จะได้ผู้เข้าร่วมกลุ่ม อาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ การเลือกพื้นที่เจาะจงตามวัตถุประสงค์ เป็นการเลือกพื้นที่ที่คนส่วนมากมีคุณสมบัติตามที่เรต้องการ และอีกวิธีคือการสุ่มตัวอย่าง อาจจะเป็นการสุ่มอย่างง่ายหรือการสุ่มตัวอย่างแบบขั้นตอน
2. การคัดเลือกคนจากกลุ่มตัวอย่างในขั้นต้น เมื่อได้พื้นที่แล้วก็ต้องหาผู้เข้าร่วมกลุ่มโดยการคัดเลือกจะจัดเป็นกลุ่มๆ ที่จะทำการสนทนากลุ่ม การคัดเลือกคนเข้ากลุ่มนั้นจะกระทำได้โดยใช้ผู้นำหรือผู้รู้ในชุมชน หรือการสุ่มตัวอย่างจากรายชื่อที่คิดไว้
3. การทำแบบคัดเลือกเพื่อคัดเลือกผู้ที่จะเข้ากลุ่ม ในแบบคัดเลือกนั้นนักวิจัยจะต้องกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการไว้ เพื่อใช้คัดเลือกคนที่อยู่ในข่ายที่ว่าคนไหนที่ต้องการเชิญมา
4. การพบปะและกรอกแบบคัดเลือก เมื่อได้รายชื่อแล้วก็จะไปเยี่ยมบุคคลเหล่านั้นเพื่อพิจารณา โดยนักวิจัยจะพูดคุยเพื่อสอบถามข้อมูลและกรอกลงในแบบคัดเลือก
5. ประชุมตกลงหรือผู้เข้าร่วม เมื่อทำการเยี่ยมพบเสร็จสิ้นหมดแล้วจะนำแบบคัดเลือกมาพิจารณาเพื่อตกลงว่า บุคคลนั้นเหมาะสมที่จะเข้ากลุ่มหรือไม่
6. เตรียมบัตรนัดและแจกบัตรนัด เมื่อได้ตกลงในบุคคลที่จะเชิญเข้ากลุ่มแล้วก็จะทำการนัดโดยจะเขียนชื่อวัน เวลา และสถานที่ลงในบัตรนัด ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นการให้ความสำคัญกับผู้ที่จะเข้าร่วมประชุม

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่ากระบวนการสนทนากลุ่มเป็นกระบวนการสำคัญอย่างหนึ่งในการรวบรวมและสรุปข้อมูลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และสามารถที่จะนำไปใช้ในการสร้างรูปแบบการบริหารงาน หรือพัฒนางานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีดังนี้

1. งานวิจัยในประเทศ

สุนทร ขอบทำดี(2534)ได้วิจัยเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอ่างทอง ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการศึกษาส่วนใหญ่มีบทบาทในด้านการประชาสัมพันธ์โรงเรียน มีส่วนร่วมในการประชุมผู้ปกครองนักเรียน ประสานงานให้มีการเผยแพร่ข่าวสารในที่ชุมชน และขอความร่วมมือให้ผู้ปกครองมาเยี่ยมโรงเรียน โดยร่วมกิจกรรมของโรงเรียน ด้านการ

ให้บริการชุมชน มีส่วนร่วมเสนอแนะและประสานงานให้โรงเรียนร่วมกับหน่วยงานอื่น ให้บริการความรู้แก่ประชาชนที่โรงเรียน และแสวงหาความช่วยเหลือจากชุมชนมาปรับปรุงอาคารสถานที่ให้บริการชุมชน ในด้านการร่วมกิจกรรมของชุมชน มีบทบาทขอความร่วมมือให้โรงเรียนจัดกิจกรรมประเพณีท้องถิ่น ให้ครู นักเรียนร่วมพัฒนาชุมชน ในด้านการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียนมีบทบาทขอความร่วมมือประชาชนร่วมกิจกรรมวันสำคัญที่โรงเรียน ช่วยพัฒนาโรงเรียนแรงงาน ช่างก่อสร้างและวิทยาการยังมีน้อย การแสวงหาความช่วยเหลือนักเรียนจากชุมชนโดยการจัดอาหารกลางวัน ทุนนักเรียน และในด้านสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษา มีปัญหาการประกอบอาชีพส่วนตัวไม่มีเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ เสนอแนะและประสานงานและไม่ทราบหน้าที่ของตนรวมทั้งความยากจนไม่สามารถช่วยเหลือโรงเรียนได้

วันทนา ปทุมเทศวีพัฒน์ (2536) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารสตรีโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารสตรีส่วนใหญ่ใช้วิธีร่วมประชุมปรึกษากับกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชาแล้วร่วมกันตัดสินใจ โดยยึดความเห็นของกลุ่มเป็นสำคัญ

ธิดิยา จันทพลาบูรณ์ (2536) ได้วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพ และพฤติกรรม การตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารมีแบบพฤติกรรมการตัดสินใจสั่งการมากที่สุดในแบบที่ 5 คือมีการประชุมปรึกษาหารืออภิปรายปัญหา ประเมินร่วมทางเลือกกับผู้ใต้บังคับบัญชาแล้วทำการตัดสินใจร่วมกัน

ธีรวัฒน์ หมู่วิเศษ (2538) ได้วิจัยเรื่อง รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามทรรศนะของผู้บริหารการศึกษา เขตการศึกษา 8 ผลการวิจัยพบว่า ในด้านรูปแบบของการบริหารนโยบายและแผน ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและกำหนดขอบข่ายให้ชัดเจน รวมถึงการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ของขวัญจิตต์ โกมุตแดง (2538) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาค่านิยมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศของครูมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 1 ผลการวิจัยพบว่า ระดับค่านิยมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ 9 ตัวแปรอยู่ในระดับสูงทุกด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม การยอมรับความเปลี่ยนแปลง การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ความห่วงใยชาติหรือองค์กร การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ความผูกพันในงานและสัมฤทธิ์ผลของงาน การพัฒนาเศรษฐกิจ ความอดกลั้นและกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงาน

ฟองจันทร์ สุขสวัสดิ์ ณ อยุธยา (2539) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาการปรับปรุงโครงสร้าง ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างของมหาวิทยาลัยในระบบราชการเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ทั้งทางด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงิน และด้านวิชาการ เนื่องจากระบบราชการมีระเบียบ กฎเกณฑ์และขั้นตอนในการปฏิบัติมาก มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวเพราะเป็นระบบที่รวมอำนาจ ไว้ที่ศูนย์กลาง ดังนั้นโครงการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ(ออกจาก ระบบ) แต่เป็นนิติบุคคล ภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย บุคลากรมีฐานะเป็นพนักงาน ของรัฐ มีระบบการเงินที่คล่องตัวตรวจสอบได้ โดยการได้รับจัดสรรงบประมาณในรูปเงินก้อน เน้นการตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการและสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัย และการบริหารจัดการ ด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมที่สามารถพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ได้ดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาได้บริหารจัดการในเรื่องต่างๆ ได้เบ็ดเสร็จ ในหน่วยงานเป็นสิ่งที่จะสามารถพัฒนาสถานศึกษาให้สามารถดำเนินงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศักราช ฟาขาว (2540) ได้วิจัยเรื่อง การปฏิรูปการบริหารการศึกษาตามทฤษฎีของ กรรมกรสถานศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมของจังหวัดน่าน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ความเป็นเอกภาพทางการศึกษาควรให้การศึกษาอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ควรมีหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวในการบริหารการศึกษา และปรับปรุงระบบการบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ ปรับปรุงกฎหมายทางการศึกษา กำหนดโครงสร้างทางการศึกษาให้ ชัดเจน รัฐควรสนับสนุนงบประมาณให้มากขึ้น ควรแยกงานด้านการศึกษาออกจากงานด้านการ ศาสนาและวัฒนธรรม และควรให้องค์กรบริหารเป็นนิติบุคคล

วิภ จันทรา (2540) ได้วิจัยเรื่องการบริหารโครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขต ชนบทของโรงเรียนประถมศึกษาสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมการบริหารโครงการมากที่สุด ได้แก่ บุคลากรเข้าใจบทบาทและหน้าที่ การวางแผน การจัดองค์การ การงบประมาณ การประสานงาน มีความสอดคล้องและของโรงเรียนสัมพันธ์กับ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ปัจจัยที่เป็นปัญหามากที่สุดจะเกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณที่ ได้รับ และหน่วยมีการนิเทศกำกับติดตามไม่ต่อเนื่อง ด้านการวางแผนพบว่าควรให้ชุมชนมีส่วน ร่วมในการวางแผน จากการสัมภาษณ์ผู้นำหมู่บ้านพบว่าส่วนใหญ่ไม่ทราบนโยบายและแผนงาน โครงการที่มีต่อชุมชน ชุมชนควรมีส่วนร่วมและให้ความช่วยเหลือเท่าที่จะทำได้ และดำเนินการให้ จริงจังสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

วีระพงษ์ เดชบุญ และคณะ (2540) ได้วิจัยเรื่องความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตการศึกษา 10 ผลการวิจัยพบว่า ผู้นำ

องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมในด้านการเห็นประโยชน์ของการศึกษาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการมีความรู้เรื่องการศึกษา การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาและความพร้อมในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่ามีปัญหางบประมาณมีจำกัด บุคลากรขาดความรู้ด้านการศึกษา การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับองค์การบริหารส่วนตำบลมีน้อย และขาดการวางแผนร่วมกัน

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

สุดสวาท ยังแจ่ม และคณะ (2541) ได้วิจัยเรื่องสภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ ตามทฤษฎีของผู้บริหาร ผลจากการวิจัยพบว่า สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ โดยรวมทั้ง 3 กลุ่มอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในกลุ่มผู้บริหาร/ครูอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในกลุ่มผู้ปกครอง/ศิษย์เก่า อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในกลุ่มประชาชน/อื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านนโยบายและแผนอยู่ในระดับน้อย แต่ในด้านอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียนตามทฤษฎีของผู้บริหารโรงเรียน จำแนกตามที่ตั้งโรงเรียนพบว่า โดยรวมและทุกด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า การจัดหาทุนช่วยเหลือโรงเรียน การช่วยเหลือดูแลทรัพย์สินของโรงเรียน การประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนทราบความต้องการของ

โรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน และการดูแลให้นักเรียนได้รับการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมาน ศรีธรรม (2542) ได้วิจัยเรื่อง การนำนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาโรงเรียนปฏิรูปการศึกษาศึกษา อำเภอนาทนโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ด้านการปฏิรูปหลักสูตรศักยภาพของครูและท้องถิ่นยังมีไม่มากนัก ชุมชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นน้อย และที่สำคัญโรงเรียนยังขาดข้อมูลและความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติควรเน้นที่การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและครู โดยควรมีการอบรมให้ความรู้ในแนวทางและขั้นตอนการพัฒนาหลักสูตรที่สามารถปฏิบัติได้ เพื่อให้หลักสูตรสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นที่แท้จริง

ยุวดี ศันสนียรัตน์ (2542) ได้สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่สถานศึกษา ว่าการบริหารจัดการที่สถานศึกษา ตามนัยของมาตรา 39 และมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะส่งผลกระทบต่อส่วนต่างๆ 4 ด้าน คือ 1) สถานศึกษาจะไม่สามารถอยู่อย่างเอกเทศเช่นแต่ก่อน แต่ต้องมีพันธสัญญาต่อผู้เรียนและชุมชน 2) ผู้ปกครองและชุมชนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมและกิจการของโรงเรียนมากขึ้น 3) การบริหารจัดการจะเป็นไปในรูปขององค์กรคณะบุคคลแทนการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จแบบเดิมโดยบุคคลเพียงคนเดียว 4) บุคลากรในสถานศึกษาจะต้องพัฒนาให้มีความเป็นมืออาชีพ โดยมีเงื่อนไขความสำเร็จ 4 ประการ คือ 1) ต้องมีแนวทางการดำเนินงาน 2) ต้องพัฒนาผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย 3) ต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง 4) ต้องสร้างระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนและการจัดการศึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2542) ได้วิจัยเรื่อง แนวทางการบริหาร และการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่น่าจะเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมไทยน่าจะมีชุมชนเป็นหลัก (Community control) ซึ่งให้ผู้แทนจากชุมชนมีส่วนร่วมมากที่สุดในการบริหารโรงเรียน ให้ประชาชนและรองประธานมาจากการเลือกตั้งโดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 40 วรรคสาม(คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2542)

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2542) ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยเสนอแนะว่า การกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาไทย 1) ในด้านมิติ ควรกระจายทั้ง 2 มิติ คือกระจายแนวตั้ง(ในหน่วยงาน) และกระจายแนวนอน(ระหว่างหน่วยงานระดับเดียวกัน) 2) ในด้านรูปแบบควรกระจายทั้ง 3 รูปแบบ คือ อำนาจในองค์การ อำนาจทางการเมือง

และอำนาจทางเศรษฐกิจ 3) ในด้านวิธีการ ควรใช้ 4 วิธี คือ อำนาจในองค์กร อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ และการให้เอกชนดำเนินการ และควรมีมาตรฐานการปฏิบัติที่ยึดระบบ การติดตามงาน การตรวจสอบได้ การจัดระบบประสานอำนาจที่กระจายออกไป และการ ประเมินผล

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ (2542) ได้วิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล เกือบทั้งหมดต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง เนื่องจากจะทำให้การศึกษาตอบสนองความต้องการ ของท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง สำหรับอำนาจการบริหาร จัดการที่ต้องการนั้นต้องการอำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการ บริหารงานงบประมาณ ส่วนระดับการศึกษาที่ต้องการจัดเห็นว่าขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การ บริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ในด้านปัญหาอุปสรรคที่เห็นว่าอาจจะเกิดขึ้น คือ ปัญหาการยอมรับ จากภายนอกเกี่ยวกับความรู้และความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องการ บริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะต้องพัฒนาตนเอง

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า กรรมการโรงเรียนของโรงเรียนชุมชนพัฒนาได้แต่งตั้งจาก สมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนใหญ่ ส่วนความสามารถขององค์การบริหารส่วน ตำบลในการสนับสนุนด้านการศึกษานั้น ยังมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากเป็นองค์กร บริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อย และเพิ่งเริ่มดำเนินการบริหารงาน ทำให้การบริหารงานยังมี ลักษณะลองผิดลองถูก นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลยังเน้นการนำงบประมาณมาใช้ร่วมกัน เป็นโครงการใหญ่ ไม่ได้แบ่งให้แต่ละหมู่บ้านนำไปพัฒนาหมู่บ้านตามความจำเป็นทำให้องค์การ บริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษาในรูปแบบขององค์กรน้อย แต่ เข้ามาร่วมในฐานะของผู้นำชุมชนซึ่งเป็นฐานะเฉพาะตัวและในการเป็นคณะกรรมการโรงเรียนจะมี ส่วนร่วมมากโดยเฉพาะในด้านการพัฒนาอาคารสถานที่ และบริเวณโรงเรียน ส่วนในด้านการเรียน การสอนองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดความรู้ในด้านการศึกษา

พจนา เทียนธาดา (2543) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตร ท้องถิ่นในระดับประถมศึกษาของโรงเรียนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ชุมชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการปรับและ/หรือสร้างหลักสูตรท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ เป็นผู้ให้ข้อมูลพื้นฐาน ร่วมวิเคราะห์สภาพ ปัญหา และความ ต้องการของชุมชน และเป็นผู้ให้ความรู้และ/หรือถ่ายทอดประสบการณ์ ในด้านการนำหลักสูตร

ท้องถิ่นไปใช้พบว่า 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 สำหรับบทบาทของโรงเรียนในการเสริมสร้างความร่วมมือของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและการจัดการเรียนการสอนนั้น โรงเรียนควรสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน เปิดโอกาสให้ผู้รู้ในชุมชนมาเป็นวิทยากรให้ความรู้ ถ่ายทอดประสบการณ์ และให้การต้อนรับชุมชนที่เข้ามาร่วมกิจกรรมต่างๆ

พลศรี ไม้ทอง (2543) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นในระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ในการปรับและ/หรือสร้างหลักสูตรท้องถิ่น พบว่าชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับหลักสูตรท้องถิ่นเท่านั้น ชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมคือ ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคือช่วยประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนด้านสิ่งของ วัสดุ หรืออุปกรณ์ต่างๆ ปัญหาที่พบคือ โรงเรียนและชุมชนมีเวลาว่างไม่ตรงกัน และชุมชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรเนื่องจากมีภารกิจมาก ในการนำหลักสูตรท้องถิ่นไปใช้นั้น ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมครู การจัดบริการหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน การประชาสัมพันธ์หลักสูตรท้องถิ่น การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และการจัดซื้อ/ผลิตสื่อการเรียนการสอนหลักสูตรท้องถิ่น ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคือผู้ปกครอง ศิษย์เก่าและผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะที่เข้ามามีส่วนร่วมคือ เป็นผู้ให้ข้อมูลพื้นฐาน และสนับสนุนด้านสิ่งของ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ปัญหาที่พบคือ โรงเรียนและชุมชนมีเวลาว่างไม่ตรงกัน และชุมชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรในการประเมินผลหลักสูตรท้องถิ่นนั้น ชุมชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากชุมชนเห็นว่าเป็นหน้าที่ของโรงเรียน และแนวนโยบายของโรงเรียนไม่เอื้อไม่เอื้อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม แนวทางในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

พัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและการจัดการเรียนการสอน เสนอแนะว่าชุมชนควรมีบทบาทในการเป็นผู้ให้ข้อมูล แนวคิด และ/หรือข้อเสนอแนะ และเป็นผู้กำหนดทิศทางหรือเป้าหมายของโรงเรียน ส่วนบทบาทของโรงเรียนในการเสริมสร้างความร่วมมือของชุมชนในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น และจัดการเรียนการสอนนั้น โรงเรียนควรสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม

สำราญ หาญประเสริฐ (2544) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนประถม สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ภูเวียง จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมมากคือ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และด้านที่มีส่วนร่วมน้อยคือ ด้านการให้ความเห็นชอบการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น ปัญหาสำคัญคือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่รู้หน้าที่ดีพอ ขาดความรู้และประสบการณ์ในการจัดการศึกษา รองลงมาคือ ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ การคัดเลือกคนเป็นคณะกรรมการสถานศึกษายังไม่ได้คนที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษา และมีการประชุมเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่น้อยมาก

2. งานวิจัยต่างประเทศ

อดเดน และโฮลเตเตอร์ (Odden and Wohlstetter.1995) ได้วิจัยเรื่อง ผลการใช้รูปแบบการบริหารโรงเรียนของโรงเรียน 40 แห่งใน 13 เมือง ที่ใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างน้อย 4 ปี ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการโรงเรียน ศึกษาพิเศษ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง และนักเรียน ประมาณ 400 คน ผลการวิจัยพบว่าเงื่อนไขที่จำเป็น 2 ประการที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารโรงเรียนเป็นฐานคือ บุคลากรของโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดการบุคลากร และการพัฒนาหลักสูตร และอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องใช้ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยตรงต่อการจัดการเรียนการสอน และพบว่ากลยุทธ์ที่จะนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารโรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จประกอบด้วยกลยุทธ์ในการดำเนินงาน 6 ประเด็น คือ การกระจายอำนาจไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ให้ความสำคัญของการพัฒนาวิชาชีพครูของบุคลากรภายในโรงเรียน การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของโรงเรียนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบ การเลือกผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้นำในการปฏิรูปที่เหมาะสมจะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการปฏิรูปโรงเรียน การมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน และการให้รางวัลและสิ่งตอบแทนแก่ผู้ที่ดำเนินงานเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจ

เดเลนีย์ (Delaney.1995) ได้วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับพัฒนาการของโรงเรียน เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพตามการรับรู้ของครูในโรงเรียนกรณีศึกษา

ที่เขตการศึกษา Edmonton ประเทศแคนาดา คำถามในการวิจัยคือ ครู และผู้บริหารรับรู้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีผลต่อการพัฒนาการของโรงเรียนหรือไม่ ผลการวิจัยพบว่า ครู และผู้บริหารรับรู้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีผลต่อการพัฒนาการของโรงเรียน และข้อค้นพบที่สำคัญจากการวิจัยนี้คือ สไตล์ หรือแบบของภาวะผู้นำของครูใหญ่เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ งานวิจัยนี้เสนอแนะว่า การตัดสินใจนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ ควรยึดพัฒนาการของโรงเรียนเป็นเหตุผลสำคัญ

คินแคด (Kinkade.1996) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมุ่งสนใจปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจด้านการเรียนการสอนของคณะกรรมการโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา Laningham ปัจจัยที่ศึกษาคือ 1) หน่วยงานที่ใช้อำนาจตัดสินใจ 2) ความรับผิดชอบ 3) การสนับสนุนของหน่วยงานกลาง 4) นโยบายของเขตพื้นที่และการปฏิบัติตามนโยบาย 5) กฎ ระเบียบด้านการศึกษารัฐ และ 6) ภาวะผู้นำของครูใหญ่ ผลการวิจัยพบว่า 1) การร่วมตัดสินใจมีประสิทธิผลต่อเมื่อคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจกำหนดนโยบายเอง 2) ภาวะผู้นำแบบร่วมมือของครูใหญ่มีความสำคัญต่อโปรแกรมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 3) บทบาทของผู้ตรวจการศึกษายังมีความสำคัญ ต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการสถานศึกษา 4) ผู้บริหารหน่วยงานกลางที่เป็นกรรมการโรงเรียนสามารถสนับสนุนการตัดสินใจร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ 5) หน่วยงานกลางต้องถือว่าคณะกรรมการสถานศึกษามีความรับผิดชอบ และสามารถตรวจสอบได้ 6) นโยบายและการปฏิบัติของเขตพื้นที่ รวมทั้งกฎหมายต่างๆ ของรัฐอาจเป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการโรงเรียนในประเด็นที่นักเรียนอาจได้รับประโยชน์สูงสุดการศึกษารายกรณีครั้งนี้ช่วยเน้นย้ำว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารที่มีความซับซ้อน และต้องการความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่าย นับตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงขั้นพัฒนา นอกจากนี้ ก่อนที่จะนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ ควรมีการศึกษานโยบายและการปฏิบัติของเขตพื้นที่อย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพื่อประเมินว่าหลักการของการบริหารรูปแบบนี้สอดคล้องกับนโยบาย และการปฏิบัติหรือไม่ หากไม่สอดคล้องก็ควรเร่งดำเนินการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ หรือไม่เช่นนั้นก็ต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย

เรย์โนลด์ (Reynolds.1996) ได้วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมตัดสินใจของครูกับความพึงพอใจของครูในโรงเรียนระดับประถมศึกษาที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในระบบการศึกษาของ mid-Atlantic ผลการวิจัยพบว่า 1) โดยภาพรวมแล้วครูมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับน้อยจนถึงปานกลาง แต่เมื่อวิเคราะห์แต่ละด้าน พบว่า 2) ครูมีส่วนร่วมมากที่สุดในด้านหลักสูตร การสอน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน 3) ครูมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในด้านงบประมาณ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน 4) ครูต้องการมีส่วน

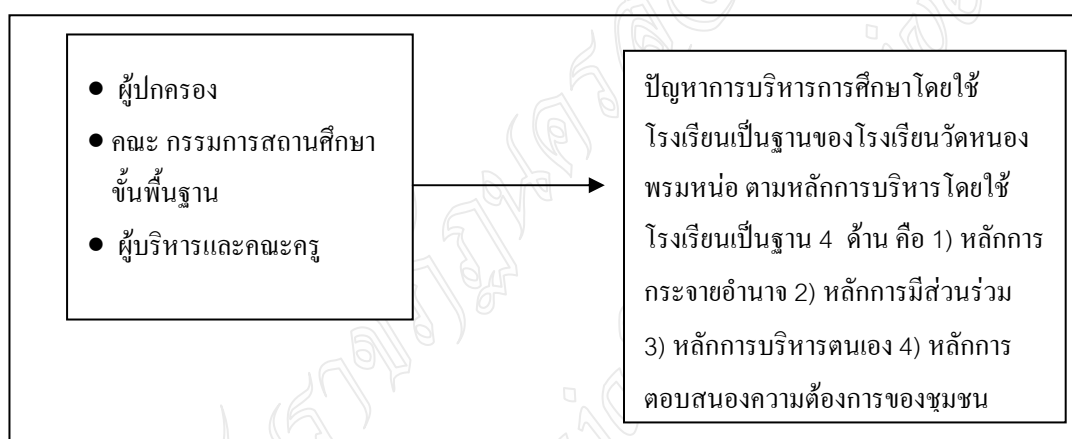
ร่วมในการตัดสินใจด้านหลักสูตร การสอน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนปานกลาง 5)ครูต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อยที่สุดในด้านงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน สำหรับความแตกต่างของความมีส่วนร่วมที่แท้จริง(Actual) กับที่พึงเป็น (Desired) พบว่า แตกต่างกันทั้ง 8 ด้าน โดยด้านที่แตกต่างมากที่สุด คือ นโยบาย และหลักสูตร/การสอน โดยปกติแล้วการที่ครูมีส่วนร่วมตัดสินใจสูงจะทำให้ความพึงพอใจในงาน ความพึงพอใจในกลุ่ม และความผูกพันต่อเป้าหมายขององค์กรสูงตามไปด้วย ผู้วิจัยเสนอแนะว่า 1) ควรมีการทำความเข้าใจความต้องการของครู 2) ควรเปิดโอกาสให้ครูร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และ 3) ควรสนับสนุนให้ครูมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และทฤษฎี การบริหารการศึกษาตามหลักการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ 7 ประการ และหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน 4 ประการ คือ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม 3) หลักการบริหารตนเอง 4) หลักการตอบสนองความต้องการของชุมชนดังกล่าว สามารถสรุปและเขียนกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังภาพที่ 2.6

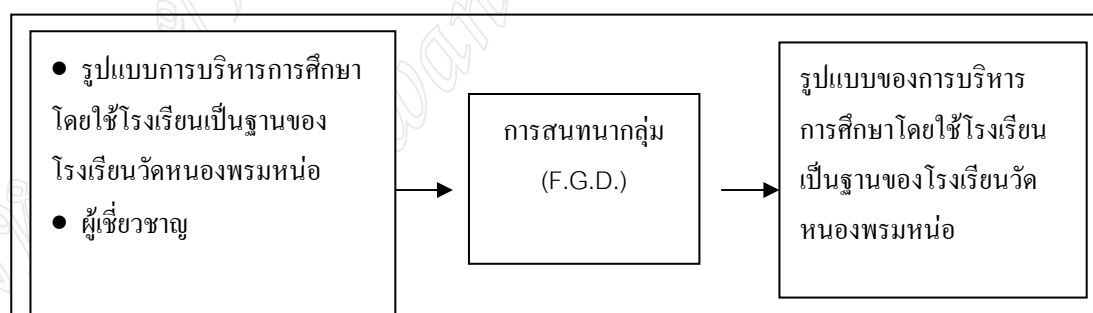
กรอบความคิดในการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถนำเสนอกรอบความคิดในการวิจัยเรื่องรูปแบบของการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหมน่อ อำเภอกอพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 1 ได้ดังนี้

ช่วงที่ 1 ศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหมน่อ



ช่วงที่ 2 รูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหมน่อ



ภาพที่ 2.6 แสดงกรอบความคิดในการวิจัย