

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เป็นเอกสารงานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อศึกษาในเชิงวิเคราะห์สังเคราะห์และบูรณาการให้ได้ตัวแปรของการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย มีรายละเอียดดังนี้

1. การบริหาร/การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.1 ความหมายของการบริหาร/การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.2 หลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.3 การจัดการศึกษาโดยใช้หลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.1 ความต้องการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.4 ความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.5 การดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. กิจกรรมการปรับปรุงการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 3.1 การสัมมนา
 - 3.2 การฝึกอบรม
 - 3.3 การประชุมเชิงปฏิบัติการ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 4.1 การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
 - 4.2 การมีส่วนร่วมการจัดการศึกษา
 - 4.3 การบริหารจัดการด้วยตนเอง
5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การบริหาร/การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความหมายของการบริหาร/การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

Cheng (1996, p. 44) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกิจกรรมการบริหาร ที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียน ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วย คณะกรรมการ โรงเรียน ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการรับผิดชอบบริหาร และจัดกิจกรรมการศึกษาของโรงเรียน ความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของโรงเรียน มีโอกาสจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิก มีลักษณะที่เป็นการกระจายอำนาจการควบคุม จากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่ชุมชนและโรงเรียน และการมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการ โรงเรียนที่ประกอบด้วย ผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และสมาชิกในชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับโรงเรียน และทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนและส่งผลให้การปฏิบัติงานของโรงเรียนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในลักษณะที่เป็นการบริหารจัดการที่กระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยัง โรงเรียนมากขึ้น ก่อให้เกิดความร่วมมือในการตัดสินใจ ภายใน และเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจของผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งคาดว่าจะทำให้โรงเรียนปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติ คือ โรงเรียน ซึ่งเน้นให้ผู้บริหาร โรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองมีอำนาจทางการควบคุม กระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น และให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจเรื่องงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร ในฐานะเป็นแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาให้โรงเรียนมากขึ้น เพื่อให้โรงเรียนมีความยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในฐานะที่เป็นงานการบริหารจัดการที่ออกแบบและจัดทำเป็นงานไว้อย่างดีที่ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยมีการเน้นการกระจายอำนาจเพื่อให้มีการจัดการศึกษาเชิงสร้างสรรค์และมีประสิทธิภาพ (David, 1996, pp. 4-5; Merpht & Beck, 1995; Myers & Stonehill, 1993; Neal, 1991, p. 20; Wohlstetter, 1995)

ยูวดี ศันสนีย์รัตน์ (2542, หน้า 2-4) ได้สรุปความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในลักษณะของการบริหารจัดการที่สถานศึกษาซึ่งมีการถ่ายโอนอำนาจของสถานศึกษาไปสู่ชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอย่างมีความหมาย สถานศึกษาสามารถกำหนดความต้องการได้ด้วยตนเอง สมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ของสถานศึกษามีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาสถานศึกษาในระยะยาว มีลักษณะที่เป็นการบริหาร ซึ่งสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และมีอิสระในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ โรงเรียนด้วยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการ โรงเรียน เพื่อให้การบริหารงานโรงเรียนสอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่ นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ หลักสูตร การเงิน การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารแบบหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้นให้ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการบริหารอยู่บนพื้นฐานการวิจัยที่ยืนยันประโยชน์ของการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541ข, หน้า 40; อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 2)

ตาราง 1

การวิเคราะห์ประเด็นสำคัญในความหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ผู้ให้ความหมาย	ประเด็นสำคัญ				
	การกระจายอำนาจ	มีส่วนร่วม	อิสระ	ยืดหยุ่น	รับผิดชอบ
Cheng	✓	✓			✓
Wohlstetter	✓	✓			
Merphy and Beck	✓	✓			
Neal	✓				
เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์		✓	✓		
ยุวดี สันสนีย์รัตน์	✓	✓	✓		✓
อุทัย บุญประเสริฐ	✓	✓			✓
Myers and Stonehill	✓				✓
David	✓			✓	

จากความหมายที่มีนักวิชาการได้ให้ไว้อย่างหลากหลาย ดังข้อมูลในตาราง 1 แสดงให้เห็นว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งในการบริหาร และจัดการศึกษาที่เน้นเรื่องการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยปฏิบัติ คือ โรงเรียน และให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานของโรงเรียน ได้แก่ กรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษา มากขึ้น โดยคาดหวังว่าการบริหารจัดการศึกษาในลักษณะนี้ จะสร้างความเป็นเจ้าของ โรงเรียนร่วมกัน มีอิสระ มีความยืดหยุ่น และมีความรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการ ซึ่งจะทำให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อนึ่ง แนวทางการบริหารและจัดการศึกษาดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษา อีกนัยหนึ่งด้วย เนื่องจากเป็นแนวทางที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่หน่วยบริหารงานกลางควบคุมอำนาจการตัดสินใจเกือบทั้งหมด โดยหน่วยปฏิบัติ คือ โรงเรียนเป็นเพียงหน่วยรับคำสั่ง ให้ปฏิบัติตามมาเป็นแนวทางใหม่ที่โรงเรียนมีอำนาจ ความรับผิดชอบ และอิสระ ในการบริหารจัดการตนเอง ภายใต้ความร่วมมือและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันของ สมาชิกที่มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน

หลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีหลักการสำคัญดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การจัดสรรหรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับสูงของรัฐบาลไปสู่หน่วยงานระดับล่าง เช่น จากระดับกระทรวง หน่วยบริหารการศึกษาทั้งส่วนกลาง และท้องถิ่น ไปสู่สถานศึกษา โดยการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านบุคลากร การบริการ และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ (Brown, 1994, p. 1407) อนึ่งการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวสำหรับประเทศไทยจะเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาจากหน่วยงานกลาง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของเด็กมากที่สุด สิ่งที่กระจายอำนาจลงไปนั้นมีที่สำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป (กรมสามัญศึกษา, 2544ข, หน้า 9-20; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542ข, หน้า 16-20; เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541ข, หน้า 40; อุทัย บุญประเสริฐ, 2544, หน้า 114-115)

2. หลักการมีส่วนร่วม (participation) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปมีหน้าที่หรือมีส่วนรับผิดชอบในบางสิ่งบางอย่าง (Gustavo, 1992, p. 4) ในทางด้านการศึกษามีส่วนร่วมเป็นการให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเข้าไป มีหน้าที่หรือมีส่วนรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและรับผิดชอบ จะช่วยให้การบริหารและจัดการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง (กมล สดประเสริฐ, 2544, หน้า 171; เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541ข, หน้า 40; อุทัย บุญประเสริฐ, 2544, หน้า 114-115)

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (return power to people) การคืนอำนาจให้ประชาชนเป็นการให้ท้องถิ่น และประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง หลังจากที่มีการรวมอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไว้ที่หน่วยงานส่วนกลางเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานการศึกษา แต่ในการบริหารและจัดการศึกษาดังกล่าวมีข้อจำกัดเรื่องความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 3-4)

4. หลักการบริหารตนเอง (self-managing) การบริหารตนเอง เป็นการให้โรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานของโรงเรียน ด้วยวิธีการที่หลากหลายแตกต่างกันตามความพร้อมและสถานการณ์ของ โรงเรียนภายใต้ กรอบนโยบายของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากการที่ส่วนกลางกำหนดทั้งนโยบาย เป้าหมาย และแนวปฏิบัติให้โรงเรียนดำเนินการเป็นแนวเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง ของสภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชนและ โรงเรียน (ถวิล มาตรฐาน, 2545, หน้า 42; เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541ข, หน้า 40; อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 4)

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) การตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นวิธีการที่จะกำกับดูแลคุณภาพ และมาตรฐานการจัดการศึกษาซึ่งมีความหลากหลาย ในการดำเนินงานของ โรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมาย และนโยบาย ที่เป็นเอกภาพของชาติ ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดกรอบนโยบาย ตลอดจนมาตรฐาน คุณภาพการศึกษาและตั้งองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและจัด การศึกษาของโรงเรียน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 4)

6. หลักแห่งดุลยภาพ (equifinality) หลักแห่งดุลยภาพเป็นการยืดหยุ่นให้โรงเรียน มีความชอบธรรมอย่างเต็มที่ในการที่จะเลือกวิธีการที่หลากหลายมากมาย มาขับเคลื่อน การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของตนเองมาใช้ในการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ ของตนเองให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ถวิล มาตรฐาน, 2545, หน้า 42)

7. หลักการริเริ่ม (Human initiative) การริเริ่มเป็นศักยภาพในการคิดสร้างสรรค์ งานของสมาชิกของโรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในการที่จะสร้างสภาพแวดล้อม ที่เหมาะสมเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และโรงเรียน (ถวิล มาตรฐาน, 2545, หน้า 42)

ตาราง 2

การวิเคราะห์หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ผู้สนับสนุนหลักการ	หลักการ					
	การกระจายอำนาจ	การมีส่วนร่วม	การคืนอำนาจให้ประชาชน	การบริหารด้วยตนเอง	การตรวจสอบถ่วงดุล	คุณภาพการริเริ่ม
กรมสามัญศึกษา	✓					
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	✓					
อุทัย บุญประเสริฐ	✓	✓	✓	✓	✓	
กมล สูดประเสริฐ		✓				
ถวิล มาตรเลิศ				✓	✓	✓
Gustavo						
Brown	✓	✓				
พินสุดา สิริรังสี	✓					
เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์	✓			✓		

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจากรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า หลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีความสำคัญมีผู้กล่าวสนับสนุนมากมี 3 หลักการ ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารด้วยตนเอง

การจัดการศึกษาโดยใช้หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความแตกต่างระหว่างการบริหารและการจัดการ การบริหาร (administration) มาจากคำว่า “บริ” แปลว่า ฟัง ถึง ส่วนคำว่า “หาร” แปลว่า แบ่งปัน จัดสรร เมื่อมารวมกันจึงหมายถึง การจัดสรรทรัพยากรให้เท่าเทียม เสมอภาค และเป็นธรรม เพื่อให้องค์กรดำเนินงานไปได้ การจัดการ (management) มาจากคำว่า “จัด” แปลว่า ทำให้เป็นระเบียบ ส่วนคำว่า “การ” แปลว่า งาน เมื่อมารวมกันแล้วหมายถึง การทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย (กุเกิลกูรู, 2553) ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่า การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน น่าจะให้ความหมายที่กว้างกว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะเป็นกระบวนการที่ทำให้การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานบรรลุผลที่คุณภาพผู้เรียนเป็นหลัก

หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ความสำเร็จของการจัดการศึกษาต้องอาศัยหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่สำคัญ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา (decentralization in education management)

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาคือเป็นการจัดสรรหรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับสูงของรัฐบาลไปสู่หน่วยงานระดับล่าง เช่น จากระดับกระทรวงหรือหน่วยบริหารการศึกษาท้องถิ่นไปสู่สถานศึกษา โดยมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านบุคลากร การบริหารวัสดุ และครุภัณฑ์ต่าง ๆ (Brown, 1994, p. 1407) ซึ่งสอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา (พิณสุดา สิริธรังสี, 2541ก, หน้า 35) หากพิจารณาความหมายของการกระจายอำนาจ การบริหารการศึกษาดังกล่าวข้างต้นกับแนวทาง

การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในมาตรา 9 สรุปได้ว่า มีความสอดคล้องกันในประเด็นที่เป็นการจัดสรรอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป จากส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (กรมสามัญศึกษา, 2546ข, หน้า 25)

1.2 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษา มี 4 รูปแบบ ดังนี้ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541ก, หน้า 22-23)

1.2.1 การแบ่งอำนาจ (deconcentration) การแบ่งอำนาจเป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการ เช่น การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

1.2.2 การมอบอำนาจ (delegation) การมอบอำนาจเป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจของผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือส่วนกลางไปให้ผู้บริหารระดับต้นขององค์กรเพื่อให้การตัดสินใจรวดเร็วมากขึ้น เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานลง อย่างไรก็ตามผู้มอบอำนาจ ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

1.2.3 การโอนอำนาจ (devolution) การโอนอำนาจ เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับนโยบายไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ในการนี้ผู้บริหารระดับล่างมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา อนึ่ง การโอนอำนาจผู้โอนอำนาจจะถูกตัดขาดออกจากอำนาจหน้าที่โอนไปแล้ว ดังนั้น จึงมีอำนาจน้อยมากหรือไม่มีอำนาจเลยในการควบคุมการดำเนินงานของภารกิจที่โอนอำนาจไปแล้ว

1.2.4 การโอนกิจการให้เอกชนดำเนินการ (privatization) การโอนกิจการให้เอกชนดำเนินการ เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนทั้งที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคล ดำเนินการแทนรัฐ หรือเป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทนหรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุน ในการดำเนินการบางอย่าง เช่น สนับสนุนให้เอกชนร่วมจัดการศึกษาหรือขายกิจการของรัฐให้เอกชนดำเนินการ

1.3 ขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

ในกรณีของการแบ่งอำนาจ (deconcentration) มีดังนี้ (วันชัย ดนัยตโมพุท และไกร เกษทัน, 2543, หน้า 9-10)

1.3.1 การออกแบบระบบใหม่ ขั้นตอนแรกของการกระจายอำนาจ ควรเป็นการออกแบบระบบใหม่ รวมทั้งมีการปรับโครงสร้างองค์กรในส่วนกลาง

1.3.2 การกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหาร การกระจายอำนาจในขั้นตอน ต่อจากการออกแบบระบบใหม่ คือ การกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหารใหม่ โดยการยึดหลัก ให้เกิดความเสมอภาค และสอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนเงื่อนไขทาง การเมืองมากที่สุด มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางสู่ระดับล่างและสามารถจัดตั้งสำนักงาน ในระดับเขตพื้นที่ได้

1.3.3 มีการวางแผนในแต่ละเขตพื้นที่ เขตพื้นที่แต่ละเขตต้องมีการวางแผน ในส่วนที่ตนรับผิดชอบ ทั้งแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ จัดทำนโยบายและแนวทาง ในการดำเนินงานและการพัฒนาบุคลากร

1.3.4 มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ไปเพื่อให้ทางผู้รับ มอบสามารถจะจัดการ ควบคุม นิเทศ และประเมินผลการบริหารทางการศึกษาได้ ซึ่งควรจะมีการระบุให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบ ระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่ และสถานศึกษา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพและรูปแบบการจัด การศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่เป็นอยู่

1.3.5 มีการจัดทำรายละเอียดของงาน มีการจัดทำรายละเอียดของงาน ที่ต้องทำในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การอนุมัติ การแจกจ่ายสื่อ วัสดุการศึกษา ให้สามารถ ดำเนินการแบ่งอำนาจไปได้ตามความสอดคล้องและความต้องการของท้องถิ่น

1.3.6 แบ่งอำนาจการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา ในขั้นตอนสุดท้ายของการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษา คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านการเงิน บุคคล และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา เมื่อระบบต่าง ๆ สมบูรณ์แล้ว ขั้นตอนนี้จะทำหน้าที่จัดรายละเอียดของแนวการปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนการนำแนวทางต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมงบประมาณ

1.3.7 การประเมินผล เมื่อมีการกระจายอำนาจไปแล้ว จำเป็นต้องมีการประเมินผล เพื่อให้ได้ข้อมูลย้อนกลับ ในการสรุปว่าการตัดสินใจในหน่วยที่ได้รับมอบอำนาจเป็นไปอย่างถูกต้อง

1.3.8 การบริหาร โรงเรียนแบบกระจายอำนาจ (decentralized school management) การบริหาร โรงเรียนแบบกระจายอำนาจ หมายถึง การที่โรงเรียนมีอิสระในการบริหารทรัพยากร และมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับครูและบุคลากรอื่น ๆ มากขึ้น เช่น ผู้ปกครอง นักเรียน หรือสมาชิกในชุมชน ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานว่าการตัดสินใจที่มาจากระดับล่างและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะช่วยให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของมีความผูกพันที่จะช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากพิจารณาจากความหมายของการบริหาร โรงเรียนแบบกระจายอำนาจแล้ว สรุปได้ว่า มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ ความเป็นอิสระ (autonomy) และการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (participatory decision making) (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 13-15)

1.4 รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สรุปได้ 4 รูปแบบ คือ

1.4.1 รูปแบบที่ผู้บริหาร โรงเรียนเป็นหลัก (administrative control SBM)

แนวความคิดการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อให้การบริหาร โรงเรียนนั้น มีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้นในระยะแรก ๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีคำขอปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ดังนั้น คณะกรรมการ โรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหาร โรงเรียนนั่นเอง ในการนี้ผู้บริหาร โรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภท

ในการกำหนดนโยบายในการวางแผนในการหาแนวทางแก้ปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาท ในการให้คำปรึกษาและร่วมเสนอความคิดเห็นแต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน รูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบนี้ เขตพื้นที่ต้องเพิ่มการตรวจสอบให้มากขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์แก่ผู้เรียนมากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 40-44; Kenneth & Teresa, 1998, pp. 3-4)

1.4.2 รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (professional control SBM)

การบริหารตามแนวนี้ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุด ในคณะกรรมการ โรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด อนึ่ง การที่ตัวแทนครูมีสัดส่วนในคณะกรรมการ โรงเรียนมากที่สุด ครูจึงมีบทบาทในการตัดสินใจมากด้วย (วันชัย คณียศ โมพุท และไกร เกษทัน, 2543, หน้า 16; Kenneth & Teresa, 1998, pp. 5-6)

1.4.3 รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (community control SBM)

จุดประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชน และผู้ปกครอง และเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิดที่สำคัญก็คือ หลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครอง และชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการ โรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 40-44; Kenneth & Teresa, 1998, pp. 5-8)

1.4.4 รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (balanced control SBM)

แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้ มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่ผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วยสัดส่วนของผู้แทนครู และผู้แทนจากผู้ปกครอง/ชุมชนจะมีเท่า ๆ กันในคณะกรรมการ โรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร อนึ่ง รูปแบบการบริหารแบบนี้เป็นการผสมผสาน บทบาทของครูและผู้ปกครองให้สมดุลกัน

โดยครุมีความตั้งใจที่จะตอบสนองคุณค่าและความต้องการของผู้ปกครอง ส่วนผู้ปกครองต้องการมีส่วนร่วมดำเนินการให้เกิดผลดีแก่เด็กมากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 40-44; Kenneth & Teresa, 1998, pp. 7-8)

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา

2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (participation) หมายถึง การเข้าไปมีหน้าที่หรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบในบางสิ่งบางอย่าง (Gustavo, 1992, p. 4) ซึ่งนอกจากสมาชิกจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินงานขององค์กรในลักษณะที่ช่วยเหลือสนับสนุนแล้วยังมีส่วนในการกำหนดความต้องการร่วมปฏิบัติงานและมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากผลของการดำเนินงานด้วย (United Nations, 1981, p. 5)

2.2 องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ลักษณะ (กาญจนา แก้วเทพ, 2538, หน้า 129)

2.2.1 ลักษณะที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence)

และรับผิดชอบร่วมกันไม่ว่าผลงานจะออกมาดีหรือไม่ดี

2.2.2 ความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน (balance)

2.2.3 ความสัมพันธ์ที่มีประโยชน์ร่วมกัน ไม่ขัดกัน แต่มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน

จากองค์ประกอบสำคัญดังกล่าวแล้ววิเคราะห์ ได้ว่า การมีส่วนร่วมกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม จะต้องมีบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย (involvement) มีการช่วยเหลือและการทำประโยชน์ (contribution) มีความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง (responsibility) และมีการให้อำนาจ (autonomy) ซึ่งเกี่ยวข้องทางจิตใจ อารมณ์ มากกว่าเน้นกิจกรรมทางร่างกาย (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2538, หน้า 182-183) อนึ่ง การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะช่วยทำให้เกิดแรงจูงใจ (motivation) การสร้างข้อผูกพันของการเปลี่ยนแปลง (commitment to change) การให้ความร่วมมือ (co-operation) และคุณภาพของการตัดสินใจ (Goens & Clover, 1991, p. 235)

2.3 ลักษณะของการมีส่วนร่วม อาจมีได้หลายลักษณะ ดังนี้ (Hirsch, 1990, pp. 185-186)

2.3.1 ด้านบริบท (context) เป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่เกิดจากบุคคลในชุมชนมีความใกล้ชิดกับบริบทของชุมชนเป็นอย่างดี ซึ่งทำให้การตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมมีความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

2.3.2 ด้านการปฏิบัติ (practical) เป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนในชุมชน ที่ทำให้ผู้มีส่วนร่วมรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรม ซึ่งจะเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้มีส่วนร่วมมีโอกาสใช้ความสามารถของตนทั้งด้านความคิดและการปฏิบัติอย่างเต็มที่

2.3.3 ด้านจิตใจ (moral) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ownership) ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการดำรงชีวิตในสังคม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมอาจเป็นการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งเป็น การที่ผู้เกี่ยวข้องเข้าไปมีกิจกรรมในกระบวนการพัฒนาด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นการประชุม การอภิปราย แสดงความคิดเห็น การลงคะแนนเสียง การใช้แรงงาน หรืออาจเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อม ซึ่งเป็นการเกี่ยวข้องโดยผ่านตัวแทน เช่น กรรมการของโรงเรียน ขององค์กร หรืออาจเป็นองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ตัวแทนก็ได้ (Pongquan, 1992)

2.4 การกระจายอำนาจกับการมีส่วนร่วม

การกระจายอำนาจเป็นหลักการหนึ่งของการบริหารงานที่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรตามลำดับชั้นขององค์กร โดยทุกส่วนขององค์กรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการให้บุคคล คณะบุคคลหรือชุมชน ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร อันเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมในระบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา ทำให้บางส่วนขององค์กรมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (autonomy) การกระจายอำนาจนำไปสู่ความยืดหยุ่น (flexibility) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) และการเพิ่มผลผลิต (productivity) ดังนั้น หากเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษา จะทำให้สถานศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น ช่วยให้โรงเรียนกับชุมชนมี

ความสัมพันธ์กันมากขึ้น ความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในการระดมทรัพยากร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สภาพดังกล่าวแสดงว่ามีส่วนร่วมเกิดขึ้นระหว่าง สถานศึกษากับชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่การพึ่งตนเองของประชาชน ทำให้ประชาชนเกิด ความตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่ จุดหมายปลายทางของ ชุมชนที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นแนวคิดพื้นฐาน อันสำคัญที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเฉพาะการศึกษาระดับท้องถิ่น ทำให้สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจมากขึ้น มีความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษา โดยมีเป้าหมายที่จะสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น (พิณสุดา สิริธรรมสี, 2541ข, หน้า 35; เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541ก, หน้า 5; Carlson, 1996, pp. 263-266; Kindred et al., 1990, p. 73)

2.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนในการจัดการศึกษา

นโยบายการจัดการศึกษาที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาจากการที่รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพียงฝ่ายเดียว มาเป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับนโยบายนี้ นั้นปรากฏเป็นแนวคิดการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีผู้เสนอแนวคิดและแนวทางไว้หลายลักษณะ ซึ่งสามารถจะศึกษาได้จากแนวทางการปฏิรูปการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ (คณะกรรมการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์, 2539) แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (2546) ซึ่งแนวทางการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นสภาพสังคมไทยที่เป็นปัญหาสืบเนื่องจากการพัฒนาประเทศ ที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจัดการศึกษาที่เป็นแบบรวมศูนย์ที่เป็นการบริหารการศึกษาตามแบบราชการทำให้การศึกษากลายเป็นปัญหาของการพัฒนาประเทศมากกว่าจะเอื้อต่อการพัฒนาประเทศ จึงเกิดแรงผลักดันจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้มีการปฏิรูปการศึกษาให้มีการเปลี่ยนแปลงจากการจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์มาเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น โดยมีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพของคน เพิ่มขีดความสามารถของประเทศ สร้างการเรียนรู้ของชุมชนและปฏิรูปการบริหารจัดการศึกษา โดยให้อิสระแก่สถานศึกษา การให้มีส่วนร่วมจากผู้ปกครอง นักเรียน ชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ในรูปแบบของคณะกรรมการบริหาร

โรงเรียน (รุ่ง แก้วแดง, 2540ข, หน้า 273-280) นอกจากนี้ มีผู้เสนอแนวคิดการปรับโครงสร้างการจัดการศึกษา (เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และอมรวิรัช นาคทรพรพ, 2539, หน้า 102-128) ที่นำเสนอแนวคิด ในการปฏิบัติในการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำคัญ คือ สถานศึกษาที่เป็นหน่วยปฏิบัติย่อยที่สุด จะต้องมียานาการบริหารการตัดสินใจในระบบที่เหมาะสม เพื่อสามารถจัดการเรียนการสอนให้ยืดหยุ่นหลากหลาย สนองความต้องการที่แตกต่างกันของผู้เรียน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน โดยการจัดการศึกษาต้องเปลี่ยนจากรัฐเป็นผู้จัดการทั้งหมดมาเป็นทุกส่วนของสังคมทั้งประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันสังคม องค์กรประชาชน องค์กรธุรกิจ เอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ และสื่อมวลชน ให้มีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษาร่วมกับรัฐ ตั้งแต่กระบวนการจัดทำนโยบายการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติการจัดการในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดทำหลักสูตร การระดมสรรพกำลัง รวมทั้งการตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งในการนี้ต้องเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการจัดการศึกษาเป็น 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจการศึกษา หรือมอบอำนาจลงให้องค์กรระดับล่างกับสถานศึกษาซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร และการกระจายอำนาจออกไปให้องค์กรนอกภาครัฐ ซึ่งเป็นการกระจายความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาที่เคยเป็นของรัฐหรือระบบราชการออกไปยังตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาซึ่งในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดการศึกษาใน 2 ลักษณะนี้ ถือว่าเป็นการปฏิรูปการจัดการศึกษาจากฐานราก นั่นคือ การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาและครูจะได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้มียานาในการตัดสินใจทางการบริหารมากขึ้น จะต้องทำงานร่วมกับชุมชนในการวางแผน จัดทำหลักสูตร โดยใช้องค์ความรู้ท้องถิ่น การแสวงหาทรัพยากรสนับสนุนเพิ่มเติมในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการกำกับควบคุม ดูแล ตรวจสอบ คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา การปฏิรูปการศึกษาที่เปิด โอกาสให้ชุมชนและประชาชนได้มีโอกาสสร้างและรักษาพลังแห่งความรู้ จะเป็นหนทางเดียวในการพาสังคมและทุกคนไปสู่สังคมแห่งปัญญา และการเรียนรู้ที่จะสามารถอยู่ร่วมกันในประชาคมนานาชาติต่อไปอย่างมั่นคงและสันติ

แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมหาคนี้ เป็นแนวคิดที่มีการนำเสนอค่อนข้างแพร่หลายในประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา เนื่องจากสังคมต่างมีความเห็นพ้องกันในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Shaeffer (1997) ที่กล่าวถึงความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาโดยเน้นให้ท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนการจัดการศึกษาในโรงเรียน โดยกล่าวอ้างถึงการปฏิรูปการศึกษาของประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศว่า ไม่สามารถทำได้สำเร็จได้ถ้าเป็นการปฏิรูปที่ลักษณะของการสั่งการมาจากเบื้องบน และความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาต้องเริ่มต้นที่โรงเรียน เพราะเป็นที่ที่ครู นักเรียน และผู้ปกครองนักเรียน สามารถร่วมกันตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดสำหรับ โรงเรียน และต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา โดยเน้นให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารและการจัดการในโรงเรียนร่วมกับท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้ใกล้ชิดกัน เพื่อให้ชุมชนให้การสนับสนุนโรงเรียนมากขึ้น คูแลโรงเรียนอย่างแข็งขันขึ้น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียนในด้านการจัดการเรียนการสอนและการดูแลนักเรียน ซึ่งจะเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่มีฐานรากมาจากความเป็นจริงของ โรงเรียนและชุมชนในท้องถิ่น และมีสิ่งที่จะต้องคำนึง (อุทัย ดุลยเกษม, 2539, หน้า 219-221) ว่าแม้จะมีคนจำนวนมากเห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการปฏิรูปการศึกษา แต่การปฏิรูปจริงก็เกิดขึ้นได้ไม่ถนัด เพราะส่วนต่าง ๆ ของระบบการศึกษามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันแนบแน่น จะแยกปฏิบัติส่วนใดส่วนหนึ่งโดยไม่กระทบส่วนอื่น ๆ ในระบบเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะเมื่อคิดจะปฏิรูปส่วนใดส่วนหนึ่ง เช่น การปฏิรูปหลักสูตร ก็ย่อมเชื่อมโยงไปสู่การปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน เมื่อมีการปฏิรูปการเรียนการสอนก็กระทบไปถึงการปฏิรูปการฝึกหัดครู และการอบรมครูประจำการ และอาจกระทบกับการจัดสรรเงินงบประมาณการศึกษา เป็นต้น เพราะฉะนั้น การปฏิรูปการศึกษาในที่สุดก็เป็นไปได้ยาก ดังนั้น ความเชื่อที่ว่า การปฏิรูปการศึกษาจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและการเมือง จึงเป็นความเชื่อที่เป็นจริงได้ค่อนข้างยาก เว้นเสียแต่ว่าระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ระบบการศึกษาพยายามจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่แล้วแต่ก็มีได้หมายความว่าไม่ต้องมีการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูป

การศึกษาคงยังมีต่อไป แต่ต้องตระหนักว่า การปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ยาก และเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นก็อย่าได้พึงหวังว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกินกว่าที่ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสังคมจะยินยอมให้เกิดขึ้น และหากจะให้การศึกษากองไทยเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับต่างประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระจายอำนาจให้ทุกคนมีส่วนรับผิดชอบ เพราะยิ่งรวมอำนาจมากเท่าใด ผู้รับผิดชอบก็จะมีจำนวนน้อยลง แต่การกระจายอำนาจจะทำให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนรับผิดชอบต่อการศึกษาไม่ใช่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งรับผิดชอบอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม จากแนวความคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน และ โรงเรียนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมหภาค ที่กล่าวมา แม้ว่าจะเป็นแนวคิดที่ยังไม่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติและกว้างขวางจนไม่เป็นแบบแผนที่ชัดเจนแต่ก็พบว่า ในระดับจุลภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับโรงเรียนนั้น ได้มีความพยายามที่จะจัดการศึกษาโดยเน้นการมีส่วนร่วมของ โรงเรียนและชุมชนอย่างใกล้ชิดทั้งที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ และในประเทศ ซึ่งจะเป็นการยืนยันว่าแม้แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาในระดับมหภาคจะยังไม่ลงไปสู่การปฏิรูปในเชิงจุลภาค แต่ในส่วนของหน่วยงานภาคปฏิบัติคือ สถานศึกษาหรือโรงเรียนก็ได้ มีความพยายามที่จะสร้างแบบแผนการปรับโครงสร้างการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระดับฐานราก เพื่อให้มาบรรจบกับแนวทางการปรับโครงสร้างการจัดการศึกษาในระดับมหภาค หรือก่อให้เกิดแนวคิดใหม่ของการปรับโครงสร้างการจัดการศึกษาที่มีแนวคิดมาจากฐานรากต่อไป

จากแนวความคิดการมีส่วนร่วมของ โรงเรียนและชุมชน เพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมหภาคที่กล่าวมา ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในภูมิภาค และชนบทในกระบวนการพัฒนา เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้พัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาได้ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ครอบครัวและชุมชน ตลอดจนสามารถสนองตอบต่อการกระจายการพัฒนาได้อย่างเต็มที่และทั่วถึง ดังนั้นการพัฒนาในอนาคตจะเน้นที่การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในภูมิภาคและชนบทให้สามารถพึ่งพาตนเองได้โดยมีเศรษฐกิจชุมชนที่มั่นคงเป็นตัวนำและเป็นฐานในการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตในอนาคตนั้น การที่จะจัดการศึกษาให้ฟื้นฟูศักยภาพของชุมชนได้จริงนั้น ชุมชนจะต้องสามารถควบคุมการจัดการศึกษาได้มากกว่า

ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะการศึกษาที่เหมาะสมนั้นจะต้องมีความละเอียดอ่อนพอที่จะแปรผันไปได้ตามความแตกต่างของแต่ละชุมชนซึ่งความละเอียดอ่อนเช่นนี้ไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นได้จากการควบคุมการศึกษาโดยส่วนกลาง แต่ต้องปล่อยให้แต่ละชุมชนได้เข้ามาควบคุมการให้การศึกษาแก่ลูกหลานของตนอย่างแท้จริง โดยรัฐต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานสถานศึกษาที่กำกับดูแลโดยตรงจากหน่วยงานของรัฐ เป็นการจัดการศึกษาในรูปขององค์กรบุคคล ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนชุมชน ผู้ปกครองนักเรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนองค์กรท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาของรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิในสัดส่วนที่สมดุล มีหน้าที่กำหนดนโยบายกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานของกลุ่มสถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงมัธยม (คณะกรรมการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์, 2539, หน้า 19) โดยการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น (และ) ในการกำหนดนโยบายที่ดี ต้องมาจากบุคคลระดับพื้นฐาน คือ พ่อ แม่ ประชาชน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจากแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน และโรงเรียนในการจัดการศึกษาในระดับปฏิบัตินี้นำไปสู่แนวคิด ในการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้จากครู ผู้นำชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในชุมชนหลายประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 หลักการและลักษณะของการมีส่วนร่วม ชุมชนและโรงเรียน ควรมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน เข้าใจในบทบาท ภารกิจที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบ โดยมีโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของชุมชน เพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้แสวงหาความรู้ และใช้บริการของโรงเรียนได้ หากโรงเรียนและชุมชนมีความสัมพันธ์กันดีนับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาชุมชนและสังคมให้ดีขึ้นได้ (ไพฑูริย์ สินลาร์ตัน, 2529) โดยการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษาต้องเป็นทั้งสองทาง คือ ไปและกลับ (สมปอง ขาวสมบูรณ์, 2540, หน้า 68) และเป็นการอาศัยซึ่งกันและกัน (คำตัน เดชผล, 2540, หน้า 32)

ประเด็นที่ 2 ยุทธศาสตร์ของการมีส่วนร่วม ควรเป็นไปในลักษณะของการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน สร้างภาวะความเป็นผู้นำ และตระหนักในบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาไปพร้อม ๆ กับการกระตุ้นบรรยากาศของการทำงานร่วมกับชุมชนและสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการนำร่อง เพื่อการกระจายอำนาจการบริหาร

การศึกษา และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษารูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลกระทบที่หนักหน่วง อาจกระทำในรูปโครงการนำร่องที่กระจายอำนาจเบ็ดเสร็จไปในระดับจังหวัดจำนวนหนึ่ง เพื่อศึกษาความเหมาะสม ข้อดีข้อเสียต่าง ๆ ก่อนที่จะปรับปรุงและขยายผลต่อไปโดยลำดับ ซึ่งควรสอดคล้องประสานไปพร้อมกับโครงสร้างการกระจายอำนาจ การบริหารส่วนท้องถิ่น ของกระทรวงมหาดไทย (เจ็จันทร จงสถิตอยู่ และอมรวิรัช นาคทรพรพ, 2539, หน้า 123-124)

ประเด็นที่ 3 รูปแบบการมีส่วนร่วม ชุมชนและโรงเรียนควรร่วมมือกันในการจัดการเรียนการสอนและการดำเนินชีวิตร่วมกัน โดยครูควรเป็นคนในท้องถิ่นหรืออาศัยอยู่ในชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ ไม่มีเวลาทำงานที่ตายตัวโดยโรงเรียนต้องเป็นประชาคมจริง ๆ คือ ทั้งครู นักเรียน พ่อแม่ นักเรียนร่วมชีวิต อยู่ในประชาคมเดียวกัน เช่น ในสมัยก่อนครูประชาบาลจะอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน เป็นเจ้าของที่นา ค้าขาย และสอนหนังสือ คนในหมู่บ้านจะถือว่าครูประชาบาลเป็นผู้นำของชุมชนคนหนึ่ง ลักษณะอย่างนี้เมื่อครูสอนหนังสือ ครูก็เอาความรู้ที่มีอยู่เข้าไปในห้องเรียนด้วย ความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติ ดิน ฟ้า อากาศในท้องถิ่น ความสัมพันธ์เหล่านี้ทำให้เกิดกระบวนการศึกษาทั้งในและนอกชั้นเรียน เวล่านักเรียนเจ็บไข้ได้ป่วยครูก็ไปเยี่ยมได้ เวลาครูมีปัญหาอะไร พ่อแม่ นักเรียน ก็ไปมาหาสู่ เป็นระบบการศึกษาที่สร้างความสัมพันธ์ในประชาคม (เสนห์ จามริก, 2528, หน้า 13) และโรงเรียนก็เปิดประตูรั้วสู่ชุมชน โดยให้นักเรียนได้เรียนโดยการศึกษา นอกสถานที่หรือเชิญวิทยากร ในหมู่บ้านมาสอนนักเรียน เพื่อร่วมมือกันในการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้ ต้องจัดการศึกษาโดยให้การศึกษาในสิ่งที่เขาต้องการจะรู้ และเรียนในสิ่งที่เขาควรจะรู้ ก็เข้ากับรูปแบบที่ว่าการศึกษาของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา (ประยงค์ ธรรงค์ และสุวัจน์ มณีมาศ, 2540, หน้า 77)

ประเด็นที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ชุมชนกับโรงเรียนควรมีความสัมพันธ์ที่ดีและใกล้ชิดเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน โรงเรียนต้องเปิดให้ผู้นำชุมชนและประชาชนเข้ามาในโรงเรียน แล้วแสดงความคิดเห็น ชี้แนะดูแล และในขณะเดียวกัน โรงเรียนก็ให้บริการกับชุมชนด้วยไม่ใช่สอนนักเรียนเพียงอย่างเดียว (คำตัน เดชผล, 2540, หน้า 34) และแม้ว่าโรงเรียนจะก้าวหน้าทางวัตถุอย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ทางด้านจิตใจระหว่างเอกชนกับโรงเรียนจะต้องมีอยู่เสมอ กิจกรรมของ

โรงเรียน คือ กิจกรรมของชุมชน เช่นเดียวกับกิจกรรมของชุมชนก็คือ กิจกรรมของโรงเรียน (สมปอง ขาวสมบูรณ์, 2540, หน้า 68)

หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนโรงเรียนต้องคำนึงถึงว่า หลักสูตรที่ดี คือ หลักสูตรที่ต้องเอาชุมชนกับโรงเรียนเข้ามาประสานสัมพันธ์กันให้ได้ ชุมชนต้องมีบทบาท มีภาระหน้าที่พัฒนาหลักสูตรมาร่วมมือกันวิเคราะห์เนื้อหาที่มีอยู่ ส่วนใดบ้างที่ชุมชนรับได้ และการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งพัฒนากิจกรรมการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการและเงื่อนไขของชุมชน จัดการเรียนการสอนให้หันไปสนใจระบบการเรียนรู้ที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เพื่อทำความเข้าใจและนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาในชุมชนต่อไป (ชูเกียรติ ลิสุวรรณ, 2535, หน้า 63-64)

การบริหารและการจัดการในภาวะปัจจุบันชุมชนสามารถและควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้านการศึกษา เพราะการศึกษาที่ดีต้องเป็นการศึกษาเพื่อชุมชน คือ ต้องเป็นการจัดการศึกษาที่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนกำหนดในการศึกษา เช่น ร่วมกำหนดหลักสูตรการศึกษา ร่วมกำกับดูแลการบริหารโรงเรียน ร่วมกำกับดูแลคุณภาพของครู รวมทั้งร่วมกำหนดคุณลักษณะ ที่อยากให้เกิดกับเด็ก ซึ่งจะเป็นคุณภาพที่ดีสำหรับเด็กที่จะเป็นผู้ใหญ่ในวันข้างหน้า ดีสำหรับชุมชนและดีสำหรับสังคมโดยรวมโดยมีความเชื่อร่วมกันว่า คนในชุมชนจะต้องมีคนที่ยึดมั่น ทำเก่ง พอที่จะเป็นหลักในการร่วมกันจัดการศึกษาได้ (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2541, หน้า 10)

2.6 ประเภทของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็นหลายประเภท (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 114-115)

2.6.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การร่วมตัดสินใจเป็นการร่วมตั้งแต่กำหนดความต้องการ จัดลำดับความสำคัญ และเลือกนโยบาย ตลอดจนประชากรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการตัดสินใจในลักษณะนี้ควรเน้นในการวางแผน การตัดสินใจต้องปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

2.6.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเป็นการเข้าไปมีบทบาท และความรับผิดชอบในกิจกรรมให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ซึ่งครอบคลุมทั้งสิ่งที่กระทำและวิธีการกระทำ เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน การประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

2.6.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ผลอันเกิดจากการดำเนินงานใด ๆ ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งเชิงบวกและลบจะต้องกระจายในกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ให้ได้รับส่วนแบ่งอย่างเสมอภาค

2.6.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการเข้าไปมีหน้าที่และรับผิดชอบในการตรวจสอบการดำเนินงานให้ได้มา ซึ่งข้อมูลย้อนกลับในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็น ความพอใจ ความคาดหวัง หรือข้อมูลจากการสังเกต

2.7 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม จากการศึกษาของชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมมีขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นที่ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีหน้าที่และความรับผิดชอบในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาขององค์กร ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการและจัดลำดับความต้องการขององค์กรนั้น ๆ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการวางแผนเป็นขั้นตอนที่ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ แนวทางการดำเนินงาน ทรัพยากร และแหล่งทรัพยากรของงานโครงการหรือกิจกรรมขององค์กร

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือโครงการ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือโครงการเป็นขั้นที่ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกิจกรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร อาจโดยการให้ความช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ แรงงาน บริหารงาน ประสานงาน รวมทั้งระดมขอความช่วยเหลือด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากภายในและภายนอกให้กับองค์กร

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นขั้นตอนที่ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีหน้าที่และรับผิดชอบในการทำข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับกิจกรรมที่ร่วมดำเนินงานมาว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นการประเมินผลเป็นระยะ ดูความก้าวหน้าของงาน/โครงการ หรือประเมินผลรวมดูความสำเร็จของโครงการ

2.8 ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน จากการศึกษาของ ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540) ศึกษาเรื่อง *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร* สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

2.8.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ประกอบด้วย 3 กลุ่มปัจจัย คือ

2.8.1.1 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีอุตสาหกรรมเป็นแกนหลัก และสถานะที่ช่วงเศรษฐกิจดี (2) ปัจจัยด้านการเมืองการปกครอง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น กระตุ้นให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน และ (3) ปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม ได้แก่ ลักษณะนิสัยพื้นฐานของคนไทย

2.8.1.2 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ ความศรัทธา ความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความเป็นห่วงสวัสดิภาพของบุตรหลาน ความเกี่ยวข้อง ผูกพันกับโรงเรียน สถานภาพของคนในชุมชน ความคาดหวังที่มีต่อโรงเรียน ลักษณะนิสัยพื้นฐานของคนในชุมชน เครือข่ายของชุมชน ผู้นำชุมชน ความพร้อมของคนในชุมชน การเห็นความสำคัญของตนเอง และการเห็นแก่ความเจริญของส่วนรวม

2.8.1.3 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ประกอบด้วย (1) ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรของโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารรุ่นก่อนสร้างสมศรัทธาไว้ให้ ผู้บริหารและครู มีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ผู้บริหารทำงานกับกรรมการศึกษาได้ดี ผู้บริหารและครู ให้เกียรติและกำลังใจแก่ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม ผู้บริหารมีความรู้ความสามารถดี ผู้บริหารและครูประพฤติตนดี ครูรัก ผูกพัน และรู้สึกว่าเป็นเจ้าของ โรงเรียน โรงเรียนมีครูเก่าแก่หรือศิษย์เก่าอยู่ในโรงเรียน ครูสนใจเด็กและสอนดี และคณะครูมีความสามัคคี (2) ปัจจัยเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนเป็นผู้เข้าไปขอความร่วมมือจากชุมชน

สร้างระบบที่เอื้อให้ชุมชนมีส่วนร่วม ให้ความเอื้อเพื่อแก่ชุมชน และสร้างความมั่นใจให้กับชุมชน (3) ปัจจัยเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนมีแผนงานที่ดีมีความน่าเชื่อถือเรื่องการเงิน และมีการพัฒนาที่ดี และ (4) ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ประวัติความเป็นมาของโรงเรียน ความเป็นโรงเรียนของชุมชน ชื่อของโรงเรียน และการที่โรงเรียนเป็นแหล่งสร้างประโยชน์ให้แก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วม

2.8.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน ประกอบด้วย 3 กลุ่มปัจจัย คือ

2.8.2.1 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมที่ทำให้คนในชุมชนไม่มีเวลาว่าง สภาพในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิตและระบบมาตรฐานสินค้า และ (2) ปัจจัยด้านการเมืองการปกครอง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองการปกครองในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชน และระบบของการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครู ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.8.2.2 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ ความเสื่อมศรัทธา ความไม่ผูกพันกับชุมชน การไม่มีเวลาว่าง การขาดความสัมพันธ์อันดีกับโรงเรียน และความขัดสนส่วนบุคคล

2.8.2.3 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ประกอบด้วย (1) ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรของโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารและครูรุ่นปัจจุบันขาดความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน บุคลากรในฝ่ายบริหาร ไม่ให้ความสำคัญกับผู้เข้ามามีส่วนร่วม ผู้บริหารไม่อยู่บริหารโรงเรียน บุคคลที่ช่วยเหลือโรงเรียนไม่ได้ ทำงานโดยไม่ปรึกษาหารือ และไม่เร่งแก้ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชน ครูมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมต่อชาวบ้าน ประพฤติตนไม่เหมาะสม และกีดกันการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชน (2) วิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ ความเอาใจใส่ต่อนักเรียนน้อยลง โรงเรียนทำให้ประชาชนเดือดร้อน ยกเลิกสิทธิพิเศษของผู้มีอุปการะต่อโรงเรียน แต่งตั้งผู้ที่มาทำงานกับชุมชนไม่เหมาะสม ไม่ตอบแทนชุมชน ไม่กำหนดบทบาทที่เหมาะสมให้แก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วม (3) ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ ความโดดเด่นด้านวิชาการของโรงเรียนลดลง และไม่มีผลงานที่ประสบความสำเร็จเสนอให้ชุมชนชื่นชม (4) ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ข่าว

ทางลบของโรงเรียน ความสัมพันธ์กับวัดไม่ดี การขาดบุคลากรที่จะเชื่อมโยงกับชุมชน และการขาดทีมงานที่ดี

3. แนวทางจัดการศึกษาโดยใช้หลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับประเทศไทย

การจัดการศึกษาโดยใช้หลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญหลายประการ ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, 2544ก, หน้า 26-34)

3.1 การวิเคราะห์ศักยภาพของโรงเรียน การที่โรงเรียนได้วิเคราะห์ศักยภาพของตนเอง จะได้รับรู้ถึงสภาพที่แท้จริงของตนเอง รู้จุดอ่อน จุดแข็ง ที่ต้องปรับปรุงแก้ไข อย่างไรก็ตามปัจจัยสำคัญที่สุด ในการวิเคราะห์ตนเอง คือ การมีฐานข้อมูลหรือระบบสารสนเทศที่มีคุณภาพเป็นปัจจุบัน สามารถเรียกใช้ และปรับปรุงข้อมูลตลอดเวลา นอกจากนี้ ฐานข้อมูลยังเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะทำให้คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร คณะทำงาน และครู อาจารย์ ของโรงเรียนได้ใช้ในการประกอบการตัดสินใจแก้ปัญหา พัฒนา และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 การกำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย มาตรการศึกษา เกณฑ์และตัวชี้วัดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ ซึ่งเป็นเสมือนภาพอนาคตที่โรงเรียนต้องการให้เกิดขึ้น อนึ่ง การสร้างวิสัยทัศน์ต้องอาศัยความร่วมมือกันหลายฝ่าย ซึ่งกระบวนการนี้จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความผูกพัน มุ่งมั่นที่จะร่วมดำเนินการไปสู่ทิศทางที่ต้องการของโรงเรียน นอกจากนี้ยังมีกระบวนการที่เกี่ยวข้องอีก ได้แก่ การกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ตลอดจนมาตรฐานการศึกษา เกณฑ์คุณภาพและตัวชี้วัดของโรงเรียน เนื่องจากสิ่งเหล่านี้มีความจำเป็นต่อการประเมินการดำเนินงานของโรงเรียน

3.3 การร่วมวางแผน ผู้บริหาร โรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา และครู อาจารย์ จะต้องวางแผนร่วมกันเพื่อนำโรงเรียนไปสู่เป้าหมาย ตามวิสัยทัศน์ของโรงเรียน แผนดังกล่าวอาจเป็นแผนระยะกลางที่เรียกว่า แผนพัฒนาคุณภาพ 3-5 ปี หรือธรรมนูญโรงเรียน นอกจากนี้ยังมีแผนปฏิบัติการประจำปี

3.4 การร่วมดำเนินการ กระบวนการสำคัญในการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐานอีกกระบวนการหนึ่ง ได้แก่ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ต้องมีความมุ่งมั่น ผูกพันและร่วมมือกันดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการที่วางไว้ มีการติดตามงานประเมินผลการปฏิบัติงาน เก็บรวบรวมข้อมูลและปรับปรุงแก้ไขคุณภาพ ของโรงเรียนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

3.5 การร่วมประเมินผล การประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน เป็นการแสดงความรับผิดชอบในผลลัพธ์ของการตัดสินใจอย่างอิสระของโรงเรียนว่า สามารถจัดการศึกษาได้มีคุณภาพเพียงใดเป็นกระบวนการตรวจสอบการทำงานของ โรงเรียน ซึ่งต้องทำอย่างเป็นระบบ มีการวางแผนดำเนินงานตามแผน ประมวลผล และจัดทำรายงาน เสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผย ต่อสาธารณชน

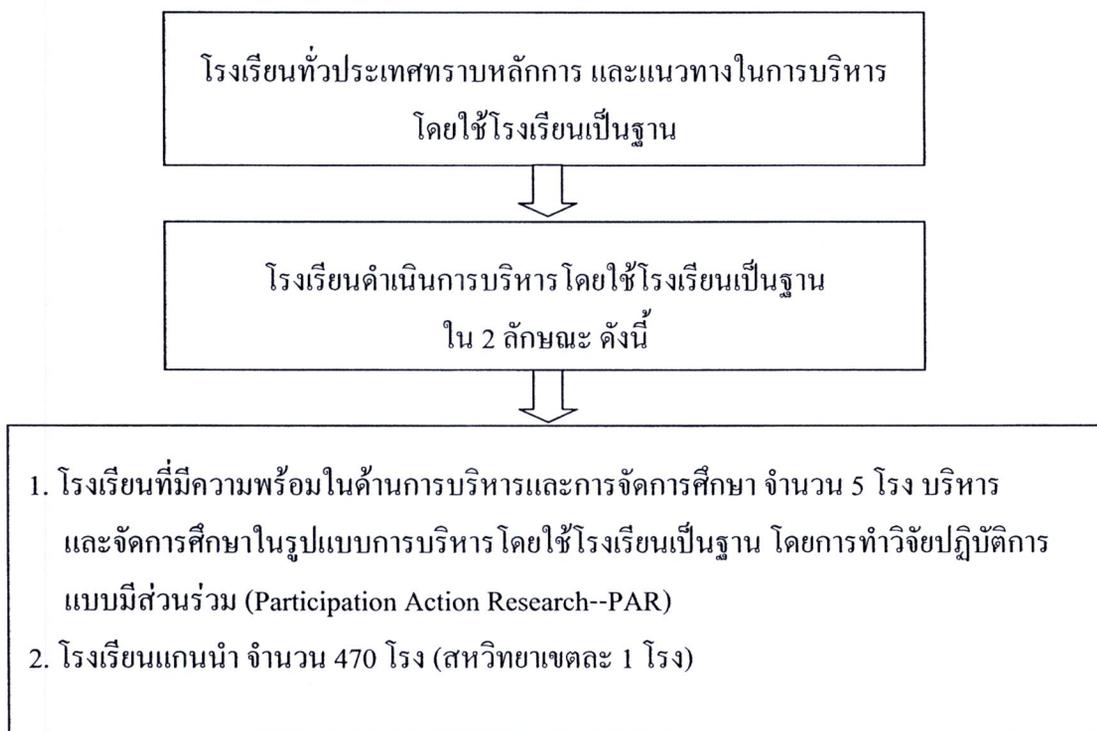
3.6 การร่วมปรับปรุงและพัฒนา กระบวนการที่ต่อจากการประเมิน ได้แก่ การนำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาโรงเรียน จากข้อมูลการประเมิน ทำให้ทางโรงเรียนทราบจุดอ่อน จุดแข็งของตัวเอง สามารถประมวลความสำเร็จ ในการดำเนินงาน และได้แนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาโรงเรียนในโอกาสต่อไป

การบริหาร/จัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มุ่งให้เกิดการตัดสินใจ สั่งการให้เบ็ดเสร็จที่โรงเรียนมากที่สุด ตามสภาพความต้องการจำเป็นของโรงเรียนเอง โดยมีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้โรงเรียนมากที่สุด และทำหน้าที่กำกับ สนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของโรงเรียน ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด นโยบายระดับชาติ สนับสนุนงบประมาณ ประเมินผล และติดตามให้เป็นไปตามเกณฑ์ มาตรฐาน

การบริหารและการจัดการศึกษาในโรงเรียนจะมีคณะกรรมการ โรงเรียน ทำหน้าที่กำกับ สนับสนุน และส่งเสริม โดยมีผู้บริหารโรงเรียนซึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการโรงเรียน เป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ บังคับบัญชาครูและบุคลากร ในโรงเรียนให้จัดการศึกษาเป็นไปตามหลักสูตร นโยบาย และเกณฑ์ที่กำหนด ผู้บริหาร โรงเรียนจะเป็นผู้ตัดสินใจสั่งการภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการ โรงเรียน

4. โครงการนำร่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา, 2544ก, หน้า 1-5)

4.1 ยุทธศาสตร์การดำเนินงานนำร่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานโครงการนำร่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็น 2 ส่วน คือ (1) เป็นการดำเนินงานของโรงเรียนที่มีความพร้อมด้านการบริหารและจัดการศึกษา จำนวน 8 โรงเรียน และ (2) เป็นโรงเรียนแกนนำของกลุ่มโรงเรียนทั่วประเทศ จำนวน 470 กลุ่ม ซึ่งจะคัดเลือกโรงเรียนเข้าร่วมโครงการกลุ่มโรงเรียนละ 1 โรง โดยให้กลุ่มโรงเรียนคัดเลือกกันเอง จำนวนรวม 470 โรงเรียน รวมโรงเรียนที่เข้าโครงการนำร่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานครั้งนี้จำนวนทั้งสิ้น 478 โรง ในกรณีนี้จะเริ่มดำเนินการ โครงการในปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 เป้าหมายสำหรับปีงบประมาณ 2544

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ส่งเสริม สนับสนุน ให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานบริหารและจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมียุทธศาสตร์ในการทำงาน ดังนี้

4.1.1 แนวการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ (whole school approach design)

4.1.2 การกระจายอำนาจ โดยกองการเจ้าหน้าที่เริ่มดำเนินการในเรื่อง มอบอำนาจเพื่อเป็นฐานไปสู่การกระจายอำนาจ โดยจะต้องสร้างขอบเขตของการกระจายอำนาจใน 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปให้มีความชัดเจน

4.1.3 การบริหารงานงบประมาณโดยมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting--PBB)

4.1.4 การส่งเสริมศักยภาพการทำงานขององค์กรบุคคล โดยใช้ กระบวนการ AIC (appreciation influence control) โดยมุ่งเน้นให้การทำงานของโรงเรียน ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษา ตลอดจนชุมชนและองค์กรชุมชนเป็นไป ด้วยความเหมาะสมสอดคล้อง

4.1.5 การพัฒนาระบบการทำงานในโรงเรียนให้เกิดความชัดเจน และง่ายต่อการปฏิบัติ โดยมุ่งทบทวนปรับปรุงระบบในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

4.1.5.1 ธรรมนูญโรงเรียน (school charter) เช่น การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน โดยกำหนดระยะเวลาให้มีความยืดหยุ่นตามความเหมาะสมและสามารถปรับปรุง ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันได้

4.1.5.2 การทำแผนพัฒนาโรงเรียน (school improvement plan) เช่น การเสนอแนะเทคนิควิธีให้โรงเรียนจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียนที่มุ่งเป้าหมายไปสู่ นักเรียน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในโครงการเพื่อพัฒนาโรงเรียน

4.1.5.3 ระบบการประเมินตนเอง (self evaluation) เช่น การปรับปรุง ระบบประเมินคุณภาพภายในด้วยตนเอง (self study report) ให้โรงเรียนเข้าใจวิธีการประเมินได้อย่างง่าย

4.1.5.4 การทำวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participation Action Research) และการให้โรงเรียนจัดทำข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการบริหารจัดการศึกษา (Management Information System--MIS) ให้ชัดเจน

4.2 หลักการดำเนินงานนำร่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ส่งเสริมให้โรงเรียนในสังกัดเข้าใจในหลักการดำเนินงาน เพื่อให้โรงเรียนบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน 5 ประการ ดังนี้

4.2.1 ความสำเร็วมุ่งสู่นักเรียน

4.2.2 เป็นการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กล่าวคือ โรงเรียนแห่งการปฏิรูปการเรียนรู้

4.2.3 การทำงานของโรงเรียนต้องโปร่งใส และพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบ (Accountability) ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมาย คือ ความเสมอภาคทางการศึกษา (Equity)

4.2.4 สร้างความเข้มแข็งในการบริหารขององค์กรและชุมชน โดยสร้างความเชื่อถือศรัทธา

4.2.5 ในการทำงานต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดในการจัดการศึกษา (utility) และสามารถระบุผู้ได้รับประโยชน์ได้อย่างชัดเจน

4.3 ลักษณะการดำเนินงาน

4.3.1 การดำเนินงานตามโครงการเป็นลักษณะการส่งเสริม สนับสนุน และกระตุ้นรื้อให้โรงเรียนดำเนินการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ด้วยตนเอง ไม่เป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่โรงเรียน ตลอดจนจะมีการติดตามและประเมินผลเพื่อเป็นแนวทางสนับสนุนโรงเรียนต่อไปในอนาคต

4.3.2 การสร้างแนวทาง การดำเนินงานให้แก่โรงเรียนได้สังเคราะห์รายละเอียดเป็นลักษณะการบูรณาการแนวคิดและหลักการไปสู่การปฏิบัติ

4.3.3 มีการติดตามประเมินโครงการ ตลอดจนการทำวิจัยควบคู่ไปกับการดำเนินการ เพื่อนำมาปรับปรุงให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

4.4 การกำหนดขนาดของสถานศึกษา

4.4.1 สถานศึกษาขนาดพิเศษ จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คน ขึ้นไป

4.4.2 สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500-2,499 คน

4.4.3 สถานศึกษาขนาดกลาง จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 501-1,499 คน

4.4.4 สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวนนักเรียนต่ำกว่า 500 คน

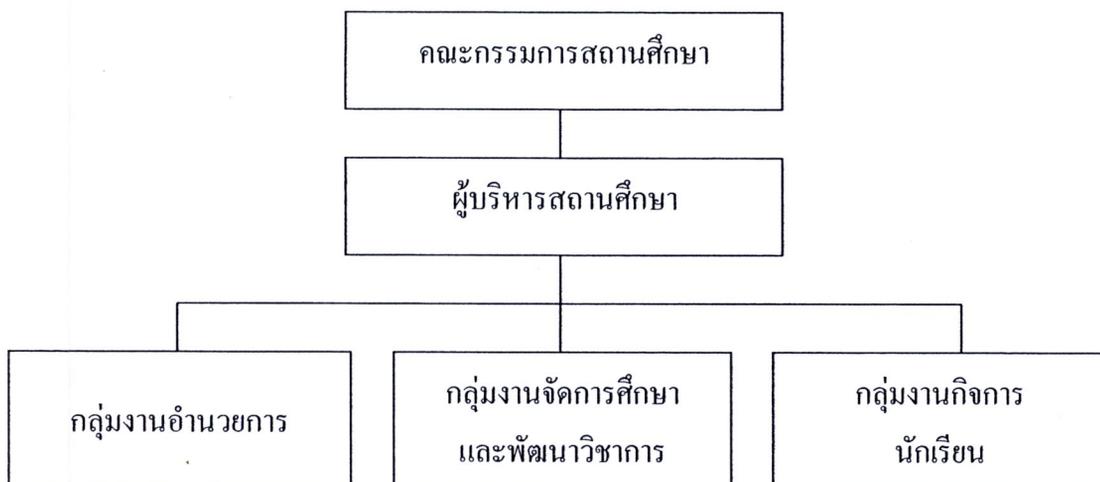
4.5 การจัดองค์การอาจทำได้ 2 รูปแบบ คือ

4.5.1 สถานศึกษาขนาดกลางและขนาดใหญ่ แบ่งกลุ่มงานออกเป็น 3 ด้าน
ดังนี้

4.5.1.1 กลุ่มงานอำนวยการ ได้แก่ (1) งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษา (2) งานนโยบายและแผน (3) งานข้อมูลและสารสนเทศ (4) งานงบประมาณ การระดมทรัพยากรและกองทุนเพื่อการศึกษา (5) งานติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา (6) งานธุรการ การเงิน บัญชี (7) งานพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะ (8) งานบุคลากร (9) งานประชาสัมพันธ์ การประสานงานกับสถานศึกษาอื่น ชุมชน และสถานประกอบการ และ (10) งานประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาของบุคคลและองค์กรอื่น

4.5.1.2 กลุ่มงานจัดการศึกษาและพัฒนาวิชาการ ได้แก่ (1) งานจัดการเรียนการสอนและพัฒนาความพร้อม (2) งานทะเบียน วัสดุ และประเมินผล (3) งานวิจัย และส่งเสริมการวิจัยพัฒนาการเรียนการสอน (4) งานส่งเสริมวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษา (5) งานพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ (6) งานพัฒนาสื่อและนวัตกรรมการศึกษา (7) งานนิเทศภายในสถานศึกษา (8) งานห้องสมุดและแหล่งเรียนรู้ (9) งานโสตทัศนศึกษาและเทคโนโลยี และ (10) งานให้บริการทางวิชาการ

4.5.1.3 กลุ่มงานกิจการนักเรียน ได้แก่ (1) งานพัฒนาบุคลิกภาพ (2) งานพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม (3) งานกิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี และยุวภาษา (4) งานกิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย (5) งานกิจกรรมสหกรณ์ (6) งานบริการและสวัสดิการ (7) งานแนะแนวการศึกษาและอาชีพ (8) งานสุขภาพอนามัย และ (9) งานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

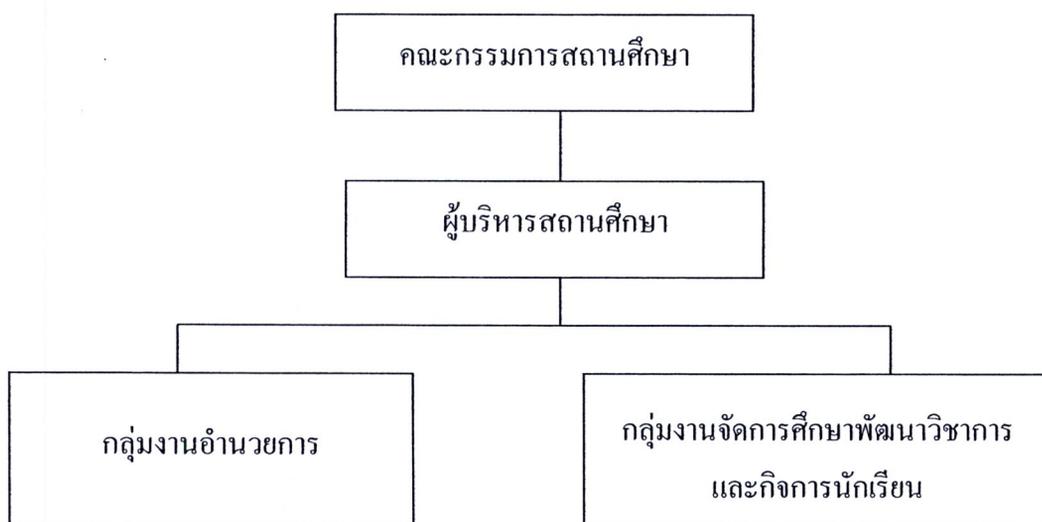


ภาพ 2 รูปแบบที่ 1 สำหรับสถานศึกษาขนาดกลางและขนาดใหญ่

4.5.2 สถานศึกษาขนาดเล็ก แบ่งกลุ่มงานเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

4.5.2.1 กลุ่มงานอำนวยการมี 10 งาน ในกลุ่มนี้เช่นเดียวกับ
สถานศึกษาขนาดกลางและใหญ่

4.5.2.2 กลุ่มงานจัดการศึกษาพัฒนาวิชาการและกิจการนักเรียน
รวมงานจากกลุ่มการจัดการศึกษาและพัฒนาวิชาการ (10 งาน) และงานกลุ่มงานกิจการ
นักเรียน (9 งาน) เข้าด้วยกัน รวม 19 งาน ทั้งนี้ ให้แต่ละสถานศึกษาพิจารณาปรับใช้
ให้เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจ บุคลากร ขนาด และความต้องการจำเป็นของสถานศึกษา

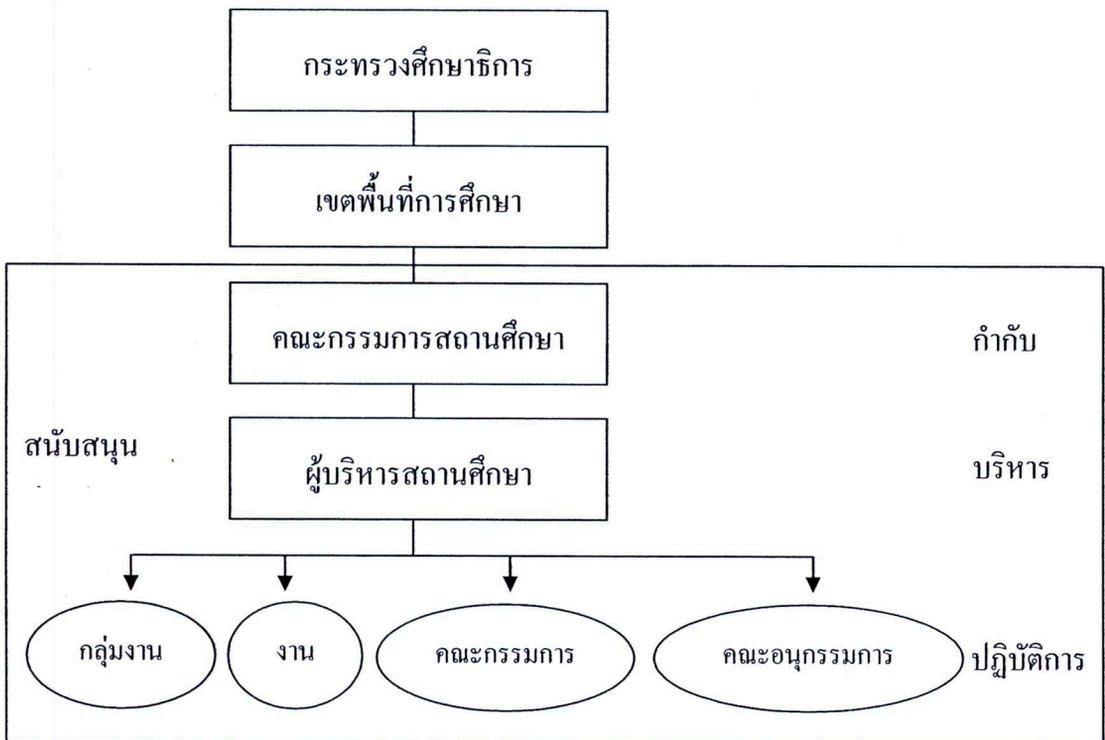


ภาพ 3 รูปแบบที่ 2 สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก

สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กมากที่มีองค์ประกอบไม่ครบตามเกณฑ์ มาตรฐานสถานศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนด ให้มีการจัดรวมกลุ่มสถานศึกษาเพื่อการบริหาร และจัดการศึกษาร่วมกันทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป

การจำแนกประเภทบุคลากรในสถานศึกษา จำแนกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้บริหาร (2) ผู้ปฏิบัติการสอน และ (3) ผู้ปฏิบัติงานสนับสนุนการสอน ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี บรรณารักษ์ นักแนะแนว เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ครูผู้สอนได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเรียน โดยตรง โดยมี ภาระการปฏิบัติงานบริหารด้านอื่นน้อยที่สุด

กระบวนการบริหารงานของโรงเรียนในโครงการ การบริหาร โดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารที่เบ็ดเสร็จในสถานศึกษามากที่สุด เว้นแต่เป็นงานที่อยู่ นอกเหนืออำนาจของสถานศึกษา ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปในการบริหาร และการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ การกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานย่อย ๆ ทัวทั้งองค์กรและเป็นการบริหารจัดการ แบบมีส่วนร่วมของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการมอบหมายงาน นอกจากจะมอบหมาย ให้ผู้รับผิดชอบในลักษณะงานปกติแล้ว การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะเป็นการตัดสินใจ ร่วมกันในลักษณะทีมงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมทำ และเกิดความรู้สึกร่วม เป็นเจ้าของของบุคลากรทุกคน กระบวนการบริหารงานในโรงเรียนจึงมีลักษณะ ดังแสดงในภาพ 4



ภาพ 4 กระบวนการบริหารงานในโรงเรียน

จากภาพ 4 กระบวนการบริหารงานในโรงเรียนในระดับปฏิบัติการ สถานศึกษา จะจัดองค์กรให้สอดคล้องกับกรอบการบริหารและจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยแบ่ง ภาระงานสำคัญเป็น 3 ด้าน คือ ด้านอำนวยการ ด้านการจัดการศึกษาและพัฒนาวิชาการ และด้านกิจการนักเรียน ในการนี้ได้มีการจัดงานตามภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกันไว้เป็น กลุ่ม ๆ เรียกว่า กลุ่มงานในที่นี้มี 3 กลุ่มงาน เช่น กลุ่มงานอำนวยการ จะประกอบด้วย งานตามภารกิจย่อย ๆ จำนวน 10 งาน ได้แก่ งานเลขานุการคณะกรรมการ สถานศึกษา งานนโยบายและแผน งานข้อมูลและสารสนเทศ งานงบประมาณ การระดมทรัพยากร และกองทุนเพื่อการศึกษา งานติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษา งานธุรการ การเงินและบัญชี งานพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะ งานบุคลากร งานประชาสัมพันธ์ การประสานงานกับสถานศึกษาอื่น ชุมชน และสถาน ประกอบการ งานประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาของบุคคลในองค์กรท้องถิ่น เป็นต้น

อนึ่ง การปฏิบัติงานในโรงเรียนนั้นจะมีการมอบหมายงานให้ผู้รับผิดชอบตามลักษณะงานปกติตามงานและกลุ่มงาน แต่ในบางโอกาสซึ่งโรงเรียนจำเป็นต้องจัดทำโครงการพัฒนาการศึกษา ซึ่งต้องการให้มีการร่วมกันปฏิบัติงานในลักษณะเป็นคณะบุคคลจากบุคลากรหลายฝ่าย โรงเรียนจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการกิจตามโครงการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ (กรมสามัญศึกษา, 2544ก, หน้า 4-8)

4.6 สรุปโครงการนำร่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับโรงเรียน และแสวงหารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมก่อนที่ทุกโรงเรียนจะต้องบริหารจัดการตามแนวคิดนี้ เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ (คาดว่าตั้งแต่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้ดำเนินการโครงการนำร่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในปีงบประมาณ 2544-2545 จำนวน 478 โรงเรียน ดังนี้

4.6.1 โรงเรียนที่ปรับปรุงการบริหารจัดการด้วยตนเอง 8 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนเมืองกระบี่ และโรงเรียนปลายพระยาวิทยาคม จังหวัดกระบี่ โรงเรียนกาวิละวิทยาลัย และโรงเรียนวัดโนทัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ โรงเรียนบ้านนา “นายกพิทยากร” และโรงเรียนปิยชาติพัฒนา จังหวัดนครนายก โรงเรียนด่านเกวียนวิทยา และโรงเรียนหนองงูเห่ามพิทยาคม จังหวัดนครราชสีมา โรงเรียนทั้ง 8 โรงเรียนปรับปรุงการบริหารโรงเรียนด้วยตนเอง

4.6.1.1 กระบวนการดำเนินงานปรับปรุงการบริหารจัดการ

- 1) ใช้พื้นฐานความรู้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน PBB (performance based budgeting) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพโรงเรียน (SWOT) การวางแผนกลยุทธ์ การบริหารงบประมาณด้วยตนเอง
- 2) การพัฒนารูปแบบการบริหารร่วมกับนักวิจัยภายนอก โดยใช้กระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม PAR (participatory action research) ในการที่ได้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการของโรงเรียน 3 เรื่อง คือ การปรับปรุงแผนภูมิการบริหารโรงเรียน ภาระงานตามแผนภูมิ และการกำหนดขั้นตอนการบริหารงาน

แต่ละเรื่อง นอกจากนี้กรมสามัญได้สนับสนุนเอกสารองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จัดงบประมาณสนับสนุนในปี พ.ศ. 2544 จำนวน 30,000 บาท รวมทั้งโรงเรียนสามารถศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมทางเว็บไซต์ของกรมสามัญศึกษา อนึ่งการพัฒนารูปแบบการบริหาร โดยใช้กระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วม¹นั้นทางโรงเรียนได้ดำเนินการ มีขั้นตอนดังนี้

(1) การกำหนดความต้องการ นักวิจัยจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานศึกษาเข้าไปร่วมดำเนินการกับโรงเรียนทั้ง 8 โรงเรียน อย่างใกล้ชิด ในการกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานการหาข้อตกลงร่วมกันกับโรงเรียน โดยการรับรู้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของโรงเรียน (SWOT) ด้วยการระดมสมองและกำหนดประเด็นความต้องการพัฒนาโรงเรียนร่วมกัน

(2) การวางแผนปฏิบัติการ ในขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์กิจกรรม วิธีการ เวลา วัสดุ งบประมาณ และการสนับสนุนต่าง ๆ นักวิจัยจากกรมสามัญศึกษาและคณะทำงานของโรงเรียนแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ระดมสมอง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผน การกำหนดกิจกรรม การสร้างแนวปฏิบัติ และกรอบการดำเนินงาน

(3) การปฏิบัติตามแผน ในขั้นตอนนี้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้สร้างแนวทางความสำเร็จ ภาพรวมความสำเร็จ โดยการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง (SWOT) การระดมสมองและทำข้อยุติร่วมกัน

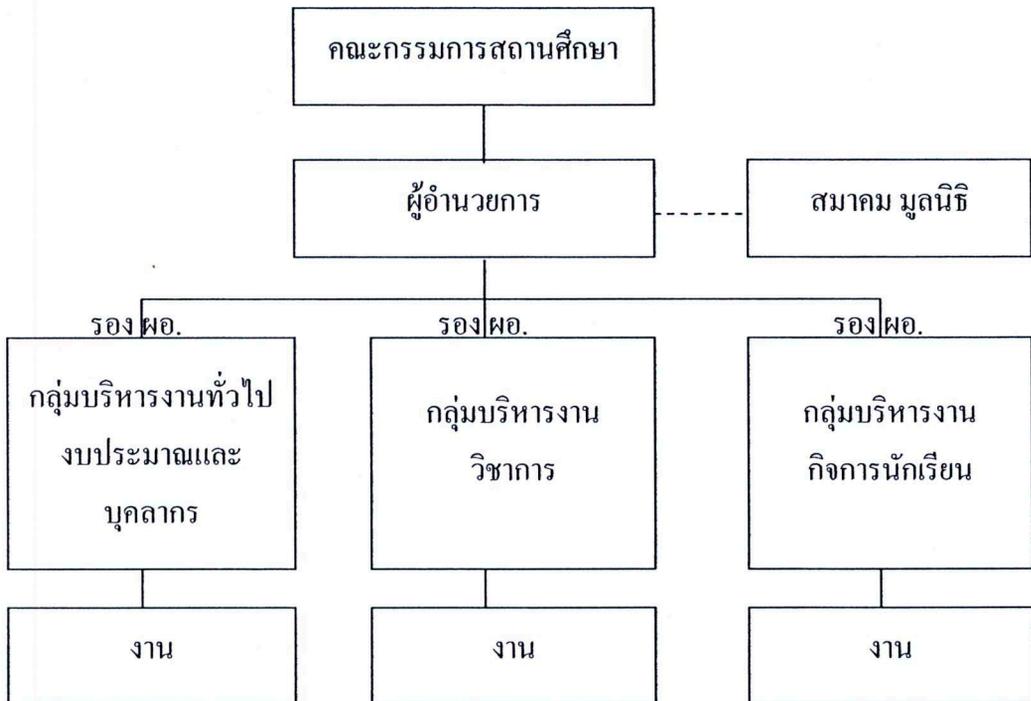
(4) การประเมิน ในขั้นตอนนี้มีการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อดูความสำเร็จตามวัตถุประสงค์อาจใช้การสังเกต สัมภาษณ์ สอบถามหรือวิเคราะห์ เอกสาร มีการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลความสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้

4.6.1.2 สรุปผลการดำเนินงาน

จากการปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยอาศัยหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผ่านการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนนำร่อง 8 โรงเรียน คณะนักวิจัยของกรมสามัญศึกษาได้ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเชิงประเมินผลร่วมกับคณะทำงานของโรงเรียนสรุปผลการดำเนินงานของโรงเรียน ดังนี้

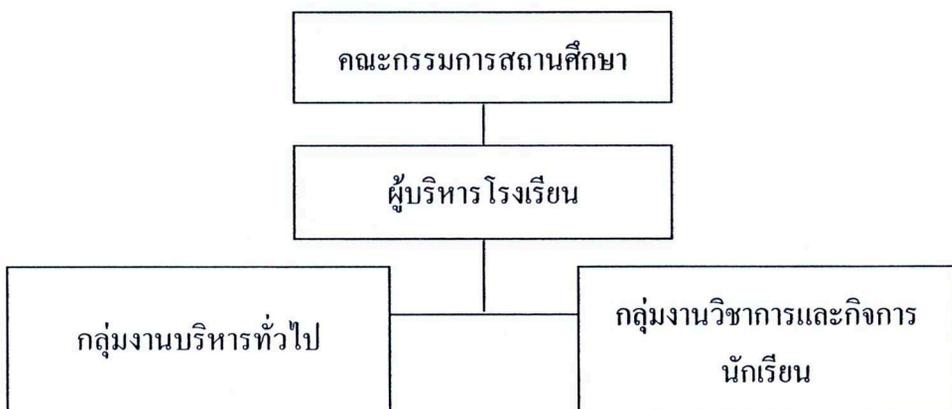
1) แผนภูมิการบริหารงานของโรงเรียน

(1) โรงเรียนขนาดใหญ่-ใหญ่พิเศษ



ภาพ 5 การบริหารงานของโรงเรียนขนาดใหญ่-ใหญ่พิเศษ

(2) โรงเรียนขนาดกลาง-เล็ก



ภาพ 6 การบริหารงานของโรงเรียนขนาดกลาง-เล็ก

2) ภาระงาน การบริหารงานของโรงเรียนนำร่องแยก

ได้เป็น 3 กลุ่ม

(1) กลุ่มบริหารงานทั่วไป ครอบคลุมงานเลขานุการ คณะกรรมการสถานศึกษา นโยบายและแผน สารสนเทศ งบประมาณ การประเมินคุณภาพสถานศึกษา ชุรการ พัสดุ อาคารสถานที่ งานบุคลากร การประชาสัมพันธ์ และการประสานงานส่งเสริมกับบุคคลและหน่วยงานอื่น ๆ

(2) กลุ่มบริหารงานวิชาการ ครอบคลุมงานการเรียน การสอน งานทะเบียน วัสดุ งานวิจัย งานหลักสูตรและการสอน การพัฒนาสื่อ และนวัตกรรมทางการศึกษา งานห้องสมุดและแหล่งเรียนรู้ งาน สโตนทัศน์ศึกษา และเทคโนโลยีและการบริการทางวิชาการ

(3) กลุ่มบริหารกิจการนักเรียน ครอบคลุมงานพัฒนาบุคลิกภาพ การพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม กิจกรรมลูกเสือเนตรนารีและยุวกาชาด การส่งเสริมประชาธิปไตย กิจกรรมสหกรณ์ การบริหารและสวัสดิการ การแนะแนวอนามัยและสุขภาพ

3) ขั้นตอนการบริหารงาน การบริหารงานแต่ละงาน ในโรงเรียนยึดหลักการคล้ายคลึงกัน โดยใช้หลักการบริหารคุณภาพวงจรมิง (The Deming cycle) คือ การวางแผน (Plan-P) การปฏิบัติตามแผน (Do-D) การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Check-C) การแก้ปัญหาและพัฒนา (Action-A) ผสมผสานกับ หลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายและการบริหารจัดการด้วยตนเอง

4.6.2 โรงเรียนแกนนำบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 470 โรงเรียน จากการคัดเลือกตัวแทนของสหวิทยาเขตละ 1 โรงเรียน รวม 470 โรงเรียน

4.6.2.1 กระบวนการดำเนินงานปรับปรุงการบริหารโรงเรียน 470 โรงเรียน โรงเรียนที่เป็นตัวแทนของสหวิทยาเขต ๆ ละ 1 โรงเรียน รวม 470 โรงเรียน กรมสามัญศึกษาจัดทำเอกสารรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และเอกสารที่เกี่ยวข้องมอบให้โรงเรียนศึกษา แล้วสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักให้เกิดขึ้นกับบุคลากรในโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียน ผู้ปกครอง

และชุมชน หลังจากนั้น โรงเรียนทดลองปรับเปลี่ยนระบบบริหาร โรงเรียนให้ เป็นไปตาม แนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้วยตนเองแต่ละสหวิทยาเขตจะได้รับจัดสรร งบประมาณดำเนินการ 20,000 บาท โดยโรงเรียนที่เป็นตัวแทนสหวิทยาเขตจะต้อง ทดลองพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงาน โดยให้คณะกรรมการ โรงเรียน มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอย่างน้อยที่สุดที่ต้องเห็นผลผลิตที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การทบทวนธรรมนูญโรงเรียน รายงานการประเมินตนเอง (SSR) และแผนปฏิบัติการ ปีการศึกษา 2545 โดยคณะกรรมการ โรงเรียนและบุคลากรในโรงเรียนมีส่วนร่วม และเน้นผลที่จะเกิดกับนักเรียนเป็นสำคัญ เป็นการกระตุ้นให้คณะกรรมการ โรงเรียน ได้มีโอกาสร่วมบริหารจัดการ เพราะมีหลายโรงเรียนที่แต่งตั้งคณะกรรมการ โรงเรียนแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เช่น ไม่เคยประชุมคณะกรรมการ โรงเรียน ไม่เคยเปิดโอกาส ให้กรรมการ โรงเรียนร่วมกำหนดนโยบาย เป็นต้น

4.6.2.2 การติดตามผลการดำเนินงานการบริหาร โรงเรียน 470 โรงเรียน

1) การส่งแบบรายงาน โรงเรียนส่งแบบรายงานทั้งหมด จำนวน 304 โรงเรียน จากโรงเรียนที่เข้าโครงการ 470 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 64.68

2) การวิเคราะห์ข้อมูล จำแนกตามขนาดโรงเรียน (ใหญ่พิเศษ ใหญ่ กลาง เล็ก) เพื่อศึกษาค่าตัวแปรขนาดโรงเรียนว่ามีผลต่อการดำเนินงาน อย่างไร

3) การสร้างความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักแก่ครู และบุคลากรในโรงเรียน คณะกรรมการ โรงเรียนและผู้ปกครอง โรงเรียนที่ไม่ได้ ดำเนินการ มีไม่เกินร้อยละ 5 เนื่องจากขาดงบประมาณ ขาดวิทยากร และไม่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดีพอ

โรงเรียนส่วนใหญ่มุ่งให้ความรู้และสร้างความตระหนัก แก่ครู บุคลากรในโรงเรียนและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยบุคคลเหล่านั้น มีความรู้ ความเข้าใจและตระหนักอยู่ในเกณฑ์ดี

โรงเรียนร้อยละ 80 ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้ปกครอง โดยโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจ ส่วนโรงเรียน ขนาดเล็กให้ความรู้แก่ผู้ปกครองได้มาก และผู้ปกครองส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจดี

4) การแต่งตั้งหรือมอบหมายผู้รับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 5 โรงเรียนส่วนใหญ่มอบหมายผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน และแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ รองลงไป ได้แก่ มอบบุคลากรอื่น ๆ และผู้บริหารรับผิดชอบเอง ตามลำดับ มีโรงเรียนไม่เกินร้อยละ 43 ที่ได้จัดทำแผนหรือปฏิทินการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

5) การศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการของโรงเรียน มีโรงเรียนร้อยละ 4.03-8.57 ที่ไม่ได้ดำเนินการเพราะรอดำเนินการในการจัดทำแผนปฏิบัติการในปีต่อไป

โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ ส่วนใหญ่ใช้วิธีมอบหมายคณะกรรมการวิเคราะห์แล้วรายงาน และใช้วิธีให้คณะกรรมการสถานศึกษา ครู และบุคลากรทุกคนร่วมดำเนินการตามลำดับ

สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ส่วนใหญ่ใช้วิธีให้คณะกรรมการสถานศึกษาฯ ครู และบุคลากรทุกคนร่วมดำเนินการ

6) การทบทวนธรรมนูญโรงเรียนโรงเรียนส่วนใหญ่ดำเนินการ มีโรงเรียนที่ไม่ได้ดำเนินการ ร้อยละ 8.57-13.71 เหตุผลเนื่องจากธรรมนูญโรงเรียนใช้มาเกือบครบ 3 ปี และจะเริ่มจัดทำใหม่สำหรับปีการศึกษา 2545-2547 ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2545 จึงจะรอดำเนินการในช่วงเวลาดังกล่าว

วิธีทบทวนธรรมนูญโรงเรียน ส่วนใหญ่ใช้วิธีการให้ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมกันดำเนินการ รองลงไป ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบดำเนินการ

เป้าหมายของธรรมนูญโรงเรียน ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อประโยชน์ที่เกิดกับนักเรียนเป็นสำคัญ

7) การทบทวนรายงานการประเมินตนเอง (Self-Study Report--SSR)

สถานศึกษาส่วนใหญ่ดำเนินการทบทวน มีโรงเรียนที่ยังไม่ได้ทบทวน ร้อยละ 1.25-8.06 เพราะรอดำเนินการปลายปีการศึกษา 2544

การดำเนินงานของโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ ขนาดใหญ่ และขนาดกลาง ส่วนใหญ่ใช้วิธีแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบ รองลงไป คือ การให้ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานร่วมดำเนินการ สำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนใหญ่ใช้วิธีมอบหมายครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานร่วมดำเนินการ มากกว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ

จากการทบทวน SSR พบว่า ส่วนใหญ่การดำเนินงาน เป็นไปเพื่อประโยชน์ที่เกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ

8) การทบทวนแผนปฏิบัติการของโรงเรียนปีการศึกษา 2544 มีโรงเรียนจำนวนน้อย (ร้อยละ 2.86-9.67) ที่ไม่ดำเนินการเนื่องจากเห็นว่า แผนดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ดีแล้ว และบางโรงเรียนต้องการดำเนินการช่วงปลายภาคเรียน ที่ 2 ปีการศึกษา 2544

ในการทบทวนแผนปฏิบัติการ ส่วนใหญ่วิธีแต่งตั้ง กรรมการรับผิดชอบดำเนินการ รองลงมา ได้แก่ การให้ครูและคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานร่วมดำเนินการ

จากการทบทวนแผนปฏิบัติการของโรงเรียน ปีการศึกษา 2544 พบว่า ส่วนใหญ่ มีเป้าหมายเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่เกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ

9) การปรับปรุงการบริหารโรงเรียนทั้งด้านวิชาการ ชุกรกร บริการ ปกครองและอื่น ๆ ให้มีความคล่องตัว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

โรงเรียนเกือบทุกโรงเรียนดำเนินการทุกด้าน โดยปรับปรุงด้านวิชาการมากที่สุด มีโรงเรียนจำนวนน้อย (ร้อยละ 3.07-7.26) ที่ไม่ได้ ปรับปรุงการบริหาร เนื่องจากเห็นว่าการบริหารที่เป็นอยู่เหมาะสมแล้ว

10) การพัฒนาครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีความรู้และทักษะในการบริหารและจัดการศึกษา

โรงเรียนส่วนใหญ่ดำเนินการในด้านการให้ความรู้ ความเข้าใจเรื่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในด้านความหมาย หลักการ ความสำคัญ แต่ไม่ชัดเจนในวิธีปฏิบัติยังไม่ได้พัฒนาทักษะบริหาร

โรงเรียนส่วนน้อย (ร้อยละ 2.86-12.10) ที่ยังไม่ได้
ดำเนินการเนื่องจากขาดบุคลากร ขาดงบประมาณ ไม่มีเวลาดำเนินการ ส่วนใหญ่
มุ่งแก้ปัญหาการเรียนการสอนที่โรงเรียนประสบอยู่ และรอให้เห็นแนวทางที่ชัดเจน
ก่อนดำเนินการ

11) การปรับแผนภูมิการบริหารโรงเรียน การจัดทำ
พรรณนางาน (job description) และการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นว่า
การตัดสินใจสั่งการเบ็ดเสร็จที่โรงเรียนมากที่สุด

โรงเรียนส่วนใหญ่กำลังดำเนินการ โดยอยู่ในขั้นทบทวน
โครงสร้างและขั้นตอนการบริหารแบบเดิม เพื่อหาแนวทางปรับปรุงให้การบริหาร
มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงขึ้น มีโรงเรียนจำนวนหนึ่งได้ดำเนินการ
แล้ว โดยใช้โครงสร้างเดิม แต่จัดระบบให้การบริหารคล่องตัวยิ่งขึ้น

โรงเรียนส่วนน้อย (ร้อยละ 6.45-11.25) ที่ยังไม่ได้
ดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่าการบริหารแบบเดิมยังใช้ได้ ไม่แน่ใจว่าโครงสร้างและขั้นตอน
การบริหาร โรงเรียนที่กระทรวงจะกำหนดในอนาคตมีลักษณะอย่างไร

12) แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน
ให้เกิดขึ้นกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ครูและบุคลากรในโรงเรียน

โรงเรียนส่วนใหญ่กำลังดำเนินการ โดยเน้นการประชุม
ผู้เกี่ยวข้องมากขึ้นและบ่อยครั้งขึ้น ปัญหาที่พบ คือ ครู บุคลากรและชุมชนไม่คุ้นเคย
กับงานบริหารการศึกษา เคยชินกับการทำงานตามคำสั่งและร่วมช่วยเหลือสนับสนุน
ตามที่ผู้บริหาร โรงเรียนร้องขอในการประชุมบุคคลเหล่านี้จึงไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น

โรงเรียนส่วนน้อย (ร้อยละ 2.86-5.00) ที่ยังไม่ได้
ดำเนินการเนื่องจากครูไม่เพียงพอ ไม่มีเวลาประชุมบ่อย ๆ คณะกรรมการ สถานศึกษา
ไม่ค่อยให้ความร่วมมือเข้าร่วมประชุม

13) การสร้างเครือข่ายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง
ของโรงเรียน เช่น เครือข่ายผู้ปกครอง เครือข่ายศิษย์เก่า เครือข่ายองค์กรชุมชน

โรงเรียนใหญ่พิเศษ ส่วนใหญ่ดำเนินการเสร็จแล้ว
ในด้านการมีสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมศิษย์เก่า ชมรมหรือมูลนิธิต่าง ๆ ของ

โรงเรียน ส่วนเครือข่ายอื่น ๆ เช่น เครือข่ายผู้ปกครอง เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีน้อยมาก

โรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก

ส่วนใหญ่อยู่ในระหว่างดำเนินการ สำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก มีร้อยละ 14.29 ที่ยังไม่ได้ดำเนินการ และมีโรงเรียนขนาดอื่น ร้อยละ 3.08-7.26 ที่ยังไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากโรงเรียนตั้งอยู่ในพื้นที่ยากจน ประชาชนอพยพเคลื่อนย้ายเสมอ เป็นโรงเรียนตั้งใหม่ เป็นโรงเรียนที่เปลี่ยนผู้บริหารบ่อย ขาดความร่วมมือจากชุมชน ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า

14) อุปสรรค/ปัญหาในการดำเนินงานปรับปรุงโครงสร้าง

โรงเรียนเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

(1) กระทรวงยังไม่กำหนดโครงสร้างการบริหาร

โรงเรียนชัดเจน ทำให้โรงเรียนไม่มั่นใจในการปรับโครงสร้างขณะนี้

(2) บุคลากรยังไม่เข้าใจชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับระบบ

การบริหาร โรงเรียนแบบใหม่ หรือการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

(3) การที่บุคลากรเคยชินกับการบริหารแบบเดิม

จึงยากต่อการเปลี่ยนแปลง

(4) ชุมชนและผู้ปกครองส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนัก

ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียน

(5) ครูและบุคลากรในโรงเรียนมีภารกิจมาก อีกทั้ง

ต้องอบรมสัมมนาเพื่อพัฒนาตนเอง เพื่อรองรับการปฏิรูปทุกด้าน ไม่สามารถร่วมมือกับผู้บริหารในการปรับปรุงและบริหาร โรงเรียนได้เต็มที่

(6) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าใจบทบาท

หน้าที่ของตนเองไม่ชัดเจน และมีภารกิจมาก

(7) ขาดบุคลากรและงบประมาณ

(8) การเปลี่ยนแปลงต้องใช้เวลาานาน

(9) ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้โรงเรียนอย่างแท้จริง

(10) ครูและบุคลากร รวมทั้งคณะกรรมการสถานศึกษา

ขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ขาดความรู้และทักษะในด้านการบริหารการศึกษา



(11) ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ เรื่องการปฏิรูปการศึกษา ไม่แน่ใจว่าจะปฏิรูปสำเร็จหรือไม่

(12) การปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลล่าช้า ทำให้ ผู้เกี่ยวข้องสับสน ลังเล

(13) โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชนบทหรือพื้นที่ยากจน ขาดแคลน ประกอบกับการประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้ประสบปัญหา ในการระดมความช่วยเหลือความร่วมมือจากชุมชน ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากร เวลา และด้านอื่น ๆ

(14) โรงเรียนลักษณะพิเศษบางแห่ง เช่น ภ.ป.ร. ราชวิทยาลัย ผู้ปกครองกระจายอยู่ทั่วประเทศ ทำให้การสร้างเครือข่ายเป็นไปได้ยาก

4.6.3 ข้อเสนอแนะในการนำแนวความคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

4.6.3.1 ควรสร้างความรู้ความเข้าใจ ความตระหนักเรื่องการปฏิรูป การศึกษาและการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแก่ผู้บริหาร ครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครองและประชาชนให้รู้และเข้าใจอย่างแท้จริง ตระหนักและยอมรับมากขึ้น

4.6.3.2 ต้องพัฒนาผู้บริหารให้มีความรู้ และทักษะการบริหาร ตามแนวความคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะผู้บริหาร โรงเรียนเป็นผู้นำ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระดับโรงเรียน

4.6.3.3 ควรมีระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารที่สมบูรณ์

4.6.3.4 รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น และให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โปร่งใส ตรวจสอบได้

4.6.3.5 รัฐควรจัดสรรอัตรากำลังบุคลากรให้โรงเรียนอย่างเพียงพอ และให้โรงเรียนมีความคล่องตัว และมีอำนาจในการบริหารบุคลากรมากขึ้น

4.6.3.6 ควรพิจารณาค่าตอบแทนของคณะกรรมการ สถานศึกษา ขึ้นพื้นฐาน เช่น เบี้ยประชุม เกียรติบัตร เพื่อจูงใจบุคคลเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น

4.6.3.7 ควรดำเนินการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนโดยเร็ว โดยเฉพาะความแน่นอนในโครงสร้างการดำเนินการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา

4.6.3.8 ควรออกกฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้แทนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก

4.6.3.9 กระทรวงศึกษาธิการและกรมสามัญศึกษาควรกำหนด เป้าหมายหรือลักษณะ โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ชัดเจน ส่วนวิธีการปรับปรุงพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้น แล้วแต่บริบทของแต่ละโรงเรียน (เอกภาพด้านเป้าหมายนโยบายแต่หลากหลายในวิธีปฏิบัติ)

4.6.3.10 ควรสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ลึกซึ้ง กว้างขวาง ครอบคลุม และใช้ประโยชน์มากที่สุด

4.6.3.11 ควรเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ให้เข้มแข็งและเกิดผลดีมากขึ้น

4.6.3.12 การนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรมีขั้นตอน กลยุทธ์ และมาตรการต่าง ๆ ชัดเจน เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติมากที่สุดในระยะเวลาสั้นที่สุด

4.6.3.13 ควรกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ให้โรงเรียนอย่างแท้จริง และกระจายไปทั่วถึงภายในโรงเรียน

4.6.3.14 ควรสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษา เช่น มีสถาบันและหลักสูตรพัฒนาคณะกรรมการฯ เป็นการเฉพาะ จัดตั้งเครือข่ายคณะกรรมการฯ

4.6.3.15 รัฐและนักวิชาการต้องทำให้กระแสการปฏิรูปการศึกษา ไหลแรงต่อไป ต้องเร่งประชาสัมพันธ์ณรงค์ให้ประสบความสำเร็จโดยเร็วที่สุด

4.6.3.16 แยกบุคลากรในโรงเรียนฝ่ายบริหาร ครู และผู้สนับสนุน การสอนออกจากกันอย่างชัดเจน ครูผู้สอนไม่ต้องทำงานธุรการ

4.6.3.17 การประกันคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพ จากหน่วยงานภายนอก ต้องเน้นการประเมินสภาพจริง ไม่เน้นประเมินเอกสาร

4.6.3.18 ต้องมีขั้นตอนและระยะเวลาปรับเปลี่ยนระบบบริหารแบบค่อยเป็นค่อยไป

4.6.3.19 บรรจुरื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในหลักสูตรพัฒนาผู้บริหาร โรงเรียน ครู บุคลากรทางการศึกษา และในหลักสูตรครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ ทั้งระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา

4.6.3.20 ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นอกจากหลักการกระจายอำนาจและหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ยังต้องยึดหลักการบริหารตนเองหลักธรรมาภิบาล และความเป็นประชาธิปไตย

4.6.3.21 ควรมีการทดลองการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจนได้ผลก่อนขยายไปโรงเรียนอื่น ๆ ทั่วประเทศ

4.6.3.22 ต้องพัฒนาประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง จึงจะมีกำลังในการมาดูแลการจัดการศึกษาได้สำเร็จ

4.6.3.23 เป้าหมายสุดท้ายของโรงเรียน คือ คุณภาพผู้เรียนตามจุดมุ่งหมายของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานการบริหารเป็นวิธีการหรือเครื่องมือที่ทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น

4.6.3.24 การบริหารโรงเรียนต้องกลมกลืนและสะท้อนความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง

4.6.4 สรุปผลการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการนำร่อง 470 โรงเรียนจากการติดตามการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการนำร่อง 470 โรงเรียน สรุปได้ว่าทุกโรงเรียนใช้รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (community control SBM) ซึ่งเป็นการให้ประชาชนในชุมชนมีความรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานน่าจะเหมาะสมสำหรับประเทศไทยมากที่สุด เนื่องจากสอดคล้องกับหลักการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล และสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในเรื่องของการกระจายอำนาจตาม มาตรา 139, 40 (กรมสามัญศึกษา, 2546, หน้า 25-26) นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการ ความพึงพอใจของผู้ปกครอง และชุมชนในท้องถิ่นมากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 40-44)

โรงเรียนในโครงการนำร่องทุกโรงต้องดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามรูปแบบดังกล่าวข้างต้น โดยไม่มีเงื่อนไขในเรื่องของพื้นที่ แต่ยึดหยุ่นตามขนาดโรงเรียน ทั้งนี้เป็นไปตามสาระบัญญัติ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรา 38 ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 23) นอกจากนี้ยังมีตัวบ่งชี้ที่สำคัญที่แสดงว่าโรงเรียนดำเนินการบริหารตามรูปแบบที่ชุมชนเป็นหลัก คือ สัดส่วนจำนวนผู้แทนผู้ปกครองและชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาทั้งขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน) ซึ่งมี 7 คน ใน 9 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียนมากกว่า 300 คน) ซึ่งมี 13 ใน 15 คน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2546, หน้า 6) สัดส่วนดังกล่าวแสดงถึงการให้บทบาทและความสำคัญแก่ชุมชนในการดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาของโรงเรียนมากกว่าครูและผู้บริหาร โรงเรียน ผู้วิจัยจะยึดกรอบแนวคิดของรูปแบบการบริหารดังกล่าวเป็นแนวทางในการศึกษาและพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานครั้งนี้ด้วย รวมทั้งจะต้องศึกษาให้ครอบคลุมถึงภาระหน้าที่หลักของกรรมการสถานศึกษาที่จะกำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษามาให้ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (กรมสามัญศึกษา, 2546ข, หน้า 25)

ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สภาพการดำเนินงานการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียน ซึ่งประเมินได้จากความต้องการ ความรู้ความเข้าใจ ความคิดเห็น ความพึงพอใจ และการจัดกิจกรรมการศึกษา ซึ่งสามารถแยกเป็น 5 ตัวแปรดังนี้

ความต้องการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความต้องการ หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่ปรารถนาที่จะให้มีหรือให้ได้ หรือให้เกิดสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Cowie, 1989, p. 1433)

ความต้องการจากวิกิพีเดียสารานุกรมเสรีเป็นรูปแบบทางจิตวิทยาหรือความรู้สึก ที่นำไปสู่จุดมุ่งหมายหรือเหตุผล การกระทำของพฤติกรรม

ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยแบรนดีส์ระบุว่า ความต้องการของบุคคลเรียงลำดับจากระดับพื้นฐานที่สุดไประดับสูงสุด โดยมีกรอบความคิด 3 ประการ คือ (เอ็ม. บี. เอ. อาร์. ยู., 2553)

1. บุคคลเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความต้องการมีอิทธิพลหรือมีเหตุจูงใจต่อพฤติกรรม ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นที่เป็นเหตุจูงใจ

2. ความต้องการของบุคคลเป็นลำดับขั้นเรียงตามความสำคัญจากความต้องการพื้นฐานไปจนถึงความต้องการที่ซับซ้อน

3. เมื่อความต้องการลำดับต่ำได้รับการตอบสนองอย่างดีแล้ว บุคคลจะก้าวไปสู่ ความต้องการลำดับสูงขึ้นไป

ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของมาสโลว์ มีดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกาย เป็นแรงผลักดันทางชีวภาพที่สำคัญที่สุด

2. ความต้องการความปลอดภัยจากอันตรายทั้งร่างกายและจิตใจ

3. ความต้องการทางสังคมเป็นความต้องการความรัก มิตรภาพและการยอมรับ

4. ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง ความสำเร็จของงาน

5. ความต้องการเติมความสมบูรณ์ให้ชีวิตเป็นความสำเร็จ อิสระและการคิด

สร้างสรรค์

ความต้องการดังกล่าวนี้ยังแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ความต้องการที่เกิดจากการขาดแคลน เป็นความต้องการทางร่างกายและความปลอดภัย อีกกลุ่มหนึ่งเป็น ความต้องการความก้าวหน้าและพัฒนาตนเอง ได้แก่ ความต้องการทางสังคม เกียรติยศชื่อเสียง และการเติมความสมบูรณ์ให้ชีวิต

ดังนั้น การประเมินความต้องการของบุคคลในด้านใดบ้างขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ สิ่งที่จะวัด ในการนี้ผู้วิจัยต้องการวัดความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง (นักเรียน กรรมการ

สถานศึกษา ครู และผู้ปกครอง) เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 3 องค์ประกอบ คือ ด้านปัจจัย ด้านกระบวนการ และด้านผลการดำเนินงาน (กรมวิชาการ, 2537, หน้า 22-23) หากต้องการวัดความมากน้อย ผู้ประเมินสามารถกำหนดระดับการจัดแสดงปริมาณความต้องการให้ต่างกันเป็นมาก ปานกลาง และน้อย แล้วแต่ความเหมาะสม

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความรู้ (knowledge) หมายถึง การรับรู้ข้อเท็จจริง (facts) ความจริง (truth) กฎเกณฑ์และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการศึกษา จากรายงานซึ่งเป็นพฤติกรรมเบื้องต้นที่ผู้เรียนสามารถจำได้ ระลึกได้โดยได้ยิน การมองเห็น การสังเกต หรือจากประสบการณ์ทางธรรมชาติ (natural setting) หรือเรียนรู้จากสภาพธรรมชาติที่อยู่ใกล้ตัว การเรียนรู้จากสังคม (society setting) เช่น จากการอ่านหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต หรือจากการเรียนการสอน (formal instructional setting) (วันวิสาข์ ลบโลกา, 2552)

ความเข้าใจ (understanding) หมายถึง กระบวนการทางจิตวิทยาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งทำให้บุคคลสามารถครุ่นคิดถึงสิ่งนั้นและสามารถใช้มันโน้ตทัศน์เพื่อจะจัดการกับสิ่งนั้นได้อย่างพอเพียง สิ่งที่กำลังกล่าวถึงนี้อาจมีลักษณะเป็นนามธรรมหรือเป็นสิ่งที่ทางกายภาพก็ได้ เช่น บุคคล สถานการณ์ (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ม.ป.ป.-จ)

อนึ่ง ผู้ที่มีความเข้าใจจะสามารถทำสิ่งต่อไปนี้ได้ มีดังนี้

1. สามารถอธิบาย (can explain) แนวคิด เหตุการณ์หรือปรากฏการณ์อย่างชัดเจนพร้อมข้อมูล ทฤษฎีและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถอธิบายเหตุผลหรือวิธีการที่ยังสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ไม่ใช่เพียงคำตอบถูกหรือผิด
2. สามารถแปลความ (can interpret) ให้เกิดความหมายที่ชัดเจนซึ่งให้เห็นคุณค่า แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงสู่ชีวิตจริง และผลกระทบที่อาจมีต่อผู้เกี่ยวข้อง
3. สามารถนำไปประยุกต์ใช้ (can apply) ในสถานการณ์ใหม่ ๆ ที่ต่างไปจากที่เรียนรู้อมา
4. สามารถบอกข้อดีข้อเสีย (have perspective) จากมุมมองที่หลากหลาย

5. มีความละเอียดอ่อน (can empathize) ที่ซึมซับได้รับทราบถึงความ รู้สึกนึกคิด ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

6. รู้จักตนเอง (have self knowledge) ตระหนักถึงจุดอ่อน วิธีคิด วิธีปฏิบัติ ค่านิยม อคติของตนเอง ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อการเรียนรู้และความเข้าใจของตนเอง ดังนั้น ความรู้ความเข้าใจมารวมกัน หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่สามารถ บอก ระบุ อธิบาย แปลความ ขยายความ ข้อมูลความคิดเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้ง อย่างไม่รู้ก็ตามความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติและอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของเจตคติซึ่งสังเกตได้ วัดได้จากคน (จำรอง เงินดี, 2534, หน้า 2) นอกจากนี้ ความคิดเห็นยังเกิดจากความเชื่อ ความรู้สึกและความรู้ ประสบการณ์ (จำเรียง ภาวจิตร, 2536, หน้า 78) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ใกล้เคียงกับเจตคติ ความคิดเห็น เป็นไปได้ทั้งเชิงบวกและลบ ความคิดเห็นเกิดจากพื้นฐานของความรู้ความเข้าใจของ บุคคล ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่า ถ้าความคิดเห็นมีความหมายและองค์ประกอบใกล้เคียง กับเจตคติก็สามารถใช้แบบสอบถามวัดตัวแปรทั้งสองแบบเดียวกันได้ ดังนั้น จึงอาจสรุป ได้ว่า ความคิดเห็น/เจตคติ หมายถึง สภาพความรู้สึกทางด้านจิตใจที่เกิดจากประสบการณ์ และการเรียนรู้ของบุคคล อันเป็นผลทำให้เกิดมีท่าทีหรือมีความคิดเห็นรู้สึกต่อสิ่งใด สิ่งหนึ่งในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย หมายถึง สภาพความรู้สึก ทางด้านจิตใจที่เกิดจากประสบการณ์และการเรียนรู้ของบุคคล อันเป็นผลทำให้เกิด มีท่าทีหรือมีความคิดเห็นรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย

องค์ประกอบของความคิดเห็น/เจตคติที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การรู้ (cognition) การรู้ประกอบด้วยความเชื่อของบุคคลที่มีต่อเป้าหมาย เจตคติ เป็นความเชื่อที่ประเมินค่าแล้วว่าน่าเชื่อถือหรือไม่น่าเชื่อถือ ดีหรือไม่ดี และยังรวมไปถึงความเชื่อในใจที่ว่าควรมีปฏิกิริยาตอบโต้อย่างไรต่อเป้าหมายเจตคตินั้น

จึงจะเหมาะสมที่สุด ดังนั้น การรู้และแนวโน้มพฤติกรรมจึงมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

2. ความรู้สึก (feeling) ความรู้สึก หมายถึง อารมณ์ที่มีต่อเป้าหมายเจตคตินั้น เป้าหมายจะถูกมองด้วยอารมณ์ชอบหรือไม่ชอบ ถูกใจหรือไม่ถูกใจ

3. แนวโน้มพฤติกรรม (action tendency) แนวโน้มพฤติกรรม หมายถึง ความพร้อมที่จะมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับความคิดเห็น/เจตคติ ถ้าบุคคลมีความคิดเห็น/เจตคติที่ดีต่อเป้าหมาย เขาจะมีความพร้อมที่จะมีพฤติกรรมช่วยเหลือหรือสนับสนุนเป้าหมายนั้น ถ้าบุคคลมีความคิดเห็น/เจตคติทางลบต่อเป้าหมาย เขาจะมีความพร้อมที่จะมีพฤติกรรมทำลายเป้าหมายนั้น

อนึ่ง ความคิดเห็น/เจตคติเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้เมื่อได้รับการบอกเล่า หรือได้ข้อมูลเพิ่มเติม

ความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความหมายของความพึงพอใจ (satisfaction) มีผู้ให้ความหมายความพึงพอใจไว้หลายความหมาย ดังนี้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2538, หน้า 56-58) ให้ความหมาย ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกที่ดีของบุคคลที่ได้รับการตอบสนอง เมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในสิ่งที่ต้องการและคาดหวัง ความพึงพอใจเป็นความชอบของแต่ละบุคคล ซึ่งระดับความพึงพอใจของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกันขึ้นกับพื้นฐานทางการศึกษา เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

ราชบัณฑิตยสถาน, ศูนย์สารสนเทศ (ม.ป.ป.) พูดถึง คำว่า “พึง” หมายความว่า “ควร” คำว่า “พอ” หมายความว่า “เท่าที่ต้องการ เต็มความต้องการ” คำว่า “พึงพอใจ” หมายถึง “ชอบใจ ถูกใจตามที่ต้องการ” ดังนั้น ความพึงพอใจจึงเป็นความรู้สึกที่ได้รับความสำเร็จตามความมุ่งหวังและความต้องการ

ความพึงพอใจ (satisfaction) หมายถึง ความรู้สึกทางบวกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถสนองตอบความต้องการให้แก่บุคคลนั้นได้

ลักษณะของความพึงพอใจ แบ่งออกเป็นดังนี้

1. ความพึงพอใจเป็นการแสดงออกทางอารมณ์และความรู้สึกในทางบวกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง บุคคลจำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมรอบตัว การตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลด้วยการโต้ตอบกับบุคคลอื่นและสิ่งต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน ทำให้แต่ละคนมีประสบการณ์การเรียนรู้ สิ่งที่จะได้รับการตอบสนองแตกต่างกันไปในสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งประสบการณ์ที่ได้รับหากเป็นไปตามความต้องการหรือได้รับสิ่งที่คาดหวังก็ย่อมเกิดความรู้สึกที่ดีและพึงพอใจ

2. ความพึงพอใจเกิดจากการประเมินความแตกต่างระหว่างสิ่งที่คาดหวังกับสิ่งที่ได้รับจริงในแต่ละสถานการณ์ หากสิ่งที่คาดหวังกับสิ่งที่เป็จริงตรงกัน บุคคลก็จะพอใจมากมาก ถ้าเกี่ยวข้องน้อยก็พึงพอใจน้อย

ขอบข่ายของความพึงพอใจ การศึกษาเรื่องความพึงพอใจมีหลายมิติที่นิยมศึกษากันมาก ได้แก่ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และความพึงพอใจในการรับบริการ

1. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน (job satisfaction) การศึกษาความพึงพอใจในงานเป็นการประเมินค่าโดยผู้ปฏิบัติงานต่อสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของการทำงาน ซึ่งประกอบด้วยหลายปัจจัย เช่น ลักษณะงานซึ่งใช้ทักษะความสามารถ ความก้าวหน้าของงานซึ่งมีการท้าทายการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การนิเทศงาน ซึ่งเห็นการมีส่วนร่วม เพื่อนร่วมงานซึ่งเห็นความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน และสวัสดิการ ตลอดจนประโยชน์เกื้อกูลซึ่งจูงใจให้บุคลากรอยู่กับหน่วยงาน

2. ความพึงพอใจในการบริการ (service satisfaction) เป็นการประเมินค่าโดยลูกค้าหรือผู้มาใช้บริการต่อการจัดบริการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การศึกษาความพึงพอใจดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงในระดับความพึงพอใจและสาเหตุแห่งความพึงพอใจนั้นในกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน

การดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความหมายของสภาพการดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกิจกรรมการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียน เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการรับผิดชอบการบริหารและจัดกิจกรรมการศึกษา

ของโรงเรียน (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541ข, หน้า 40; อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 2; Cheng, 1996, p. 44; Wohlstetter, 1995, pp. 22-23) ส่วนการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการดำเนินการกิจกรรมตามภารกิจของโรงเรียนครอบคลุมด้านการบริหารทั่วไป วิชาการ งบประมาณและบุคลากร ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้มีอิสระและอำนาจในการตัดสินใจ ตามสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารสถานศึกษามีดังนี้

1. เวลา กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ทำให้บุคลากรต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากเวลาทำงานปกติแต่ละวัน โดยเฉพาะการประชุม คณะกรรมการ และอนุกรรมการต่าง ๆ และการทำงานที่ได้รับมอบหมายมากขึ้น นอกจากนี้ การที่โรงเรียนจะปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เห็นผลต้องใช้เวลาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป โรงเรียนส่วนใหญ่จะกระตือรือร้นในการจัดทำโครงการ และดำเนินการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ อย่างมากในช่วง 2 ปีแรก แต่เมื่อไม่ปรากฏผลสำเร็จรวดเร็วดังที่คาดหวัง ทำให้เกิดความเบื่อหน่ายและท้อแท้

2. คณะกรรมการ โรงเรียน คณะกรรมการ โรงเรียนนั้นถูกมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบสูง แต่บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการบางคนยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่มาก เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหาร โรงเรียน ขาดทักษะกระบวนการจัดการ ขาดความชัดเจนในบทบาท เป็นต้น

3. ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ อาจได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่ไม่ต้องการ เช่น ครูต้องการมีอำนาจตัดสินใจเรื่องหลักสูตร และการเรียนการสอน แต่บางเขตการศึกษาก็ไม่ได้มอบอำนาจให้โรงเรียนดำเนินการเรื่องนี้อย่างแท้จริง

4. ขาดอิสระในการตัดสินใจ โรงเรียนบางแห่งถูกกำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น รัฐหรือเขตการศึกษา ให้นำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการบริหารโรงเรียน โดยไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของครู ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ ระยะเวลาไม่เพียงพอ การอบรมไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหา

ตั้งแต่เริ่มนำแนวคิดการบริหารแบบนี้ไปปฏิบัติแล้ว นอกจากนี้ส่วนกลางยังไม่ได้มอบอำนาจให้โรงเรียนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารอย่างแท้จริง

5. ไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องวิชาการเท่าที่ควร ความล้มเหลวในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องที่เป็นหัวใจของโรงเรียน ได้แก่ การจัดการเรียนการสอนและผลการเรียนของนักเรียนอย่างแท้จริงส่วนใหญ่จะไปเน้นเรื่องกิจกรรมพิเศษ การแต่งตั้งกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ การออกระเบียบสำหรับการบริหารโรงเรียน การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น

จากการศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นสรุปว่า ปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ คณะกรรมการ ไม่มีความสามารถและไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ โรงเรียนไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ และมักไม่ให้ความสำคัญเรื่องเรียน การสอนและผลการเรียนเท่าที่ควร (David, 1996, pp. 4-6; Latham, 1998, pp. 85-86; Spilman, 1996, pp. 34-35)

กิจกรรมการปรับปรุงการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การสัมมนา

ความหมายของการสัมมนา การสัมมนา (seminar) มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก Seminar หรือภาษาละตินว่า Seminarium หรือภาษาบาลี สัม + มน หรือ สัม + มนา โดยนำมาสนธิกัน หมายถึง การเข้าร่วมเพื่อแสดงความคิดเห็นให้ข้อเสนอแนะ เพื่อที่จะบรรลุข้อตกลง วัตถุประสงค์หรือข้อยุติร่วมกัน

ราชบัณฑิตยสถาน, ศูนย์สารสนเทศ (ม.ป.ป.) ให้ความหมายว่า สัมมนา คือ การประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และความคิดเห็นเพื่อหาข้อสรุปในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

จุดมุ่งหมายของการสัมมนา เพื่อศึกษาและเรียนรู้ประเด็นต่าง ๆ ของปัญหาอันจะนำไปสู่การแก้ปัญหา เพื่อค้นคว้าหาคำตอบ ข้อเสนอแนะหรือหาข้อยุติในอันที่จะแก้ปัญหาาร่วมกัน เพื่อนำผลการสัมมนาเป็นเครื่องมือการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย เพื่อการพัฒนาและการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์

องค์ประกอบของการสัมมนา ผู้ดำเนินการสัมมนา วิทยากร ผู้เข้าร่วมการสัมมนา
ลักษณะทั่วไปของการสัมมนา เป็นประเภทหนึ่งของการประชุม มีการยืดหยุ่นตามความเหมาะสม เป็นองค์ความรู้และปัญหาทางวิชาการ เป็นกระบวนการรวมผู้ที่สนใจความรู้วิชาการทั้งใกล้เคียงและต่างกันมาสร้างองค์ความรู้ใหม่ จากการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็น อาศัยหลักกระบวนการกลุ่ม เป็นกิจกรรมที่เร่งเร้าผู้เข้าร่วมสัมมนาให้มีความกระตือรือร้น มีโอกาสนำเสนอ พูดคุย ได้ตอบ ชักถามและแสดงความคิดเห็น ได้พัฒนาทักษะการพูด ฟัง คิด และนำเสนอ ตลอดจนเขียนรายงาน ฝึกการเป็นผู้นำและผู้ตาม เป็นกระบวนการเรียนรู้มากกว่าผลการสัมมนาโดยตรง

การฝึกอบรม

ความหมายของการฝึกอบรม ฝึก หมายถึง ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ จนเป็นหรือมีความชำนาญ “อบรม” หมายถึง แนะนำพร่ำสอนให้ซึมซาบเข้าไปจนติดเป็นนิสัย หรือแนะนำชี้แจงให้เข้าใจในเรื่องที่ต้องการ ดังนั้น การฝึกอบรม จึงหมายถึง การแนะนำการสอนเพื่อให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมเกิดความรู้ความเข้าใจหรือความชำนาญในเรื่องที่ต้องการ (วัชระ, ม.ป.ป.)

สรุปได้ว่า การฝึกอบรม หมายถึง กระบวนการในการพัฒนาบุคคลอย่างเป็นระบบ เพื่อช่วยให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดความรู้ความเข้าใจ ความชำนาญและมีทัศนคติที่ถูกต้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งถึงขั้นสามารถนำความรู้ในเรื่องนั้นไปปฏิบัติภาระหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความรู้เป็นพื้นฐานนำไปสู่ความเข้าใจเพื่อให้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะได้ดี เพื่อเพิ่มพูนทักษะความชำนาญหรือทักษะในการทำงาน คือ ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งได้โดยอัตโนมัติ เช่น การใช้เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติการฝึกอบรมสามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติไปในทางที่ดีที่พึงปรารถนา ซึ่งเป็นพื้นฐานทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคล

องค์ประกอบของการฝึกอบรม การฝึกอบรมให้ประสบผลสำเร็จต้องกระทำ
อย่างเป็นระบบ และต้องให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบทุกองค์ประกอบของการฝึกอบรม
ซึ่งได้แก่

1. บุคคล
2. ทรัพยากร ได้แก่ สถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกและเวลา
3. งบประมาณ
4. การจัดการ

กระบวนการฝึกอบรม การฝึกอบรมเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน
ต่อเนื่องกันไปดังนี้

1. การหาความจำเป็นในการฝึกอบรม
2. การสร้างหลักสูตรฝึกอบรม
3. การเลือกใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการฝึกอบรม
4. การดำเนินการฝึกอบรม
5. การติดตามและประเมินผลการฝึกอบรม

ประโยชน์จากการฝึกอบรม การฝึกอบรมช่วยให้มีการเรียนรู้สิ่งใหม่มากขึ้น
โดยใช้เวลาน้อยช่วยให้บุคคลพัฒนาตนเอง มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรและช่วยเพิ่มผลิตภาพ
ให้องค์กร

การประชุมเชิงปฏิบัติการ

ความหมายของการประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมเชิงปฏิบัติการ หมายถึง
การประชุมรวมกันเป็นกลุ่ม ๆ เป็นระยะเวลาสั้น ๆ หลาย ๆ วัน โดยเน้นการร่วมกัน
ทำงานเพื่อฝึกการแก้ปัญหา โดยผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนต้องมีส่วนร่วมลงมือปฏิบัติ
(วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ม.ป.ป.-ก)

หลักการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ แบ่งออกเป็นดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายว่าต้องการอะไรจากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ
2. การเลือกกลุ่มเป้าหมาย ต้องพิจารณาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นหลัก

3. การเลือกวิทยากร ต้องมีการหาข้อมูลวิทยากรที่มีความรู้เรื่องที่จะประชุมเชิงปฏิบัติการ

4. ขั้นปฏิบัติต้องวางแผนให้ชัดเจนในการแบ่งกลุ่มการจัดกิจกรรมและผลที่คาดว่าจะได้จากกิจกรรมการปฏิบัติ

5. การผลิตสื่อ มีการจัดเตรียมสื่อประกอบการปฏิบัติการ

6. การขยายผล มีการกำหนดสิ่งที่คาดหวังให้เกิดขึ้นหรือจะให้นำสิ่งที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการไปดำเนินการต่อกับใครอย่างไร

หลักการกำหนดวัตถุประสงค์การประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการควรกำหนดวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุมสิ่งต่อไปนี้

1. องค์ความรู้
2. ทักษะ
3. สมรรถนะ
4. กระบวนการทัศน์

หลักการจัดกิจกรรมการประชุมเชิงปฏิบัติการ

1. กำหนดเนื้อหาสาระในการจัดประชุมให้ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์
2. กำหนดวิธีการจัดกิจกรรมซึ่งมีหลากหลายวิธี ทั้งประเภทบุคคลและกลุ่ม เช่น การอภิปราย การบรรยาย การฝึกปฏิบัติ การค้นคว้า การจัดทำรายงาน
3. กำหนดให้มีการติดตามประเมินผลและรายงานข้อมูลย้อนกลับผลการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541ข) รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารและการจัดการศึกษาไทย พบว่า การกระจายอำนาจไม่มีรูปแบบสำเร็จที่แน่นอน เปลี่ยนแปลงได้หลายรูปแบบเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจของ

ประเทศ การกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติต้องทำเป็นระบบ ค่อยเป็นค่อยไป และจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง และบริบททางสังคมเป็นสำคัญ

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยมีข้อจำกัดที่เกิดจากพระราชบัญญัติและระเบียบบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525

พระราชบัญญัติและระเบียบเหล่านี้ไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจการบริหารงาน บริหารคน บริหารเงิน และบริหารวัสดุอุปกรณ์วิธีการกระจายอำนาจที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและระเบียบเหล่านี้ มี 2 ลักษณะ คือ

1. การแบ่งอำนาจ เป็นการกำหนดในพระราชบัญญัติและระเบียบว่าอำนาจอะไรเป็นของใคร ในสายบังคับบัญชา
2. การมอบอำนาจ เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้ดำรงตำแหน่งในสายบังคับบัญชา และมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ ทั้ง 2 ลักษณะ คือ

1. การแบ่งอำนาจยังไม่ได้แบ่งไปยังระดับล่างสุดขององค์กร หรือระดับล่างสุดขององค์กร หรือระดับปฏิบัติงาน เมื่อแบ่งอำนาจไปยังจุดใดขององค์กร ก็จะทำให้จุดนั้นบริหารงานแบบรวมอำนาจต่ออีก
2. การมอบอำนาจก็คล้าย ๆ กับการแบ่งอำนาจ คือ มอบอำนาจลงไปได้ถึงระดับหนึ่งขององค์กร เมื่อมอบอำนาจแล้วผู้รับมอบอำนาจก็ไม่สามารถมอบต่อไปได้อีก

ข้อเสนอแนะรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไทย คือ

1. ควรกระจายอำนาจทั้งมิติตามแนวดิ่งและมิติแนวนอน
2. ควรกระจายอำนาจทั้ง 3 รูปแบบ คือ กระจายอำนาจในองค์กร กระจายอำนาจทางการเมือง และกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ

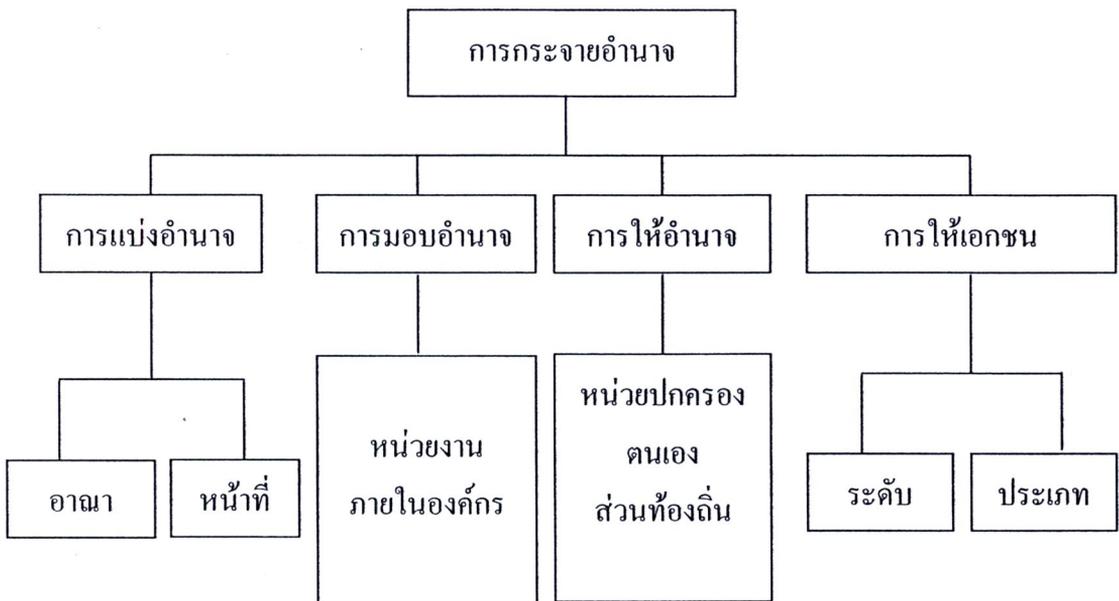
3. ควรกระจายอำนาจทั้ง 4 วิธี คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจ หรือให้อำนาจ และการให้ออกชนดำเนินการ

4. การกระจายอำนาจนั้น ต้องบูรณาการในด้านมิติ รูปแบบและวิธีการ โดยคำนึงถึงภารกิจที่ต้องปฏิบัติ ขนาดขององค์กรและปริมาณ ตลอดจนคุณภาพของผลผลิต

5. การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจนั้น ควรแบ่งตามอาณาเขต และแบ่งตามหน้าที่ การมอบอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา การโอนอำนาจควรถ่ายโอนให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองตนเอง สำหรับออกชนดำเนินการนั้น ควรถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้ออกชนทุกระดับ และทุกประเภทของการศึกษา

6. การกระจายอำนาจทุกรูปแบบ ควรกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติ ภารกิจ และมีระบบติดตามงานด้วย

การกระจายอำนาจในมิติตามแนวตั้ง เป็นการกระจายอำนาจภายในหน่วยงาน การกระจายอำนาจในมิติตามแนวนอน เป็นการกระจายอำนาจในระดับที่เท่ากัน เช่น ระดับกรมต่อกรม ระดับจังหวัดต่อจังหวัด การกระจายอำนาจใน 4 วิธีนั้น แสดงเป็นรูปแบบได้ดังนี้



ภาพ 7 รูปแบบการกระจายอำนาจในภาพรวม

ที่มา. จาก รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารและการจัดการศึกษาไทย (หน้า 4), โดย เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541ข, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

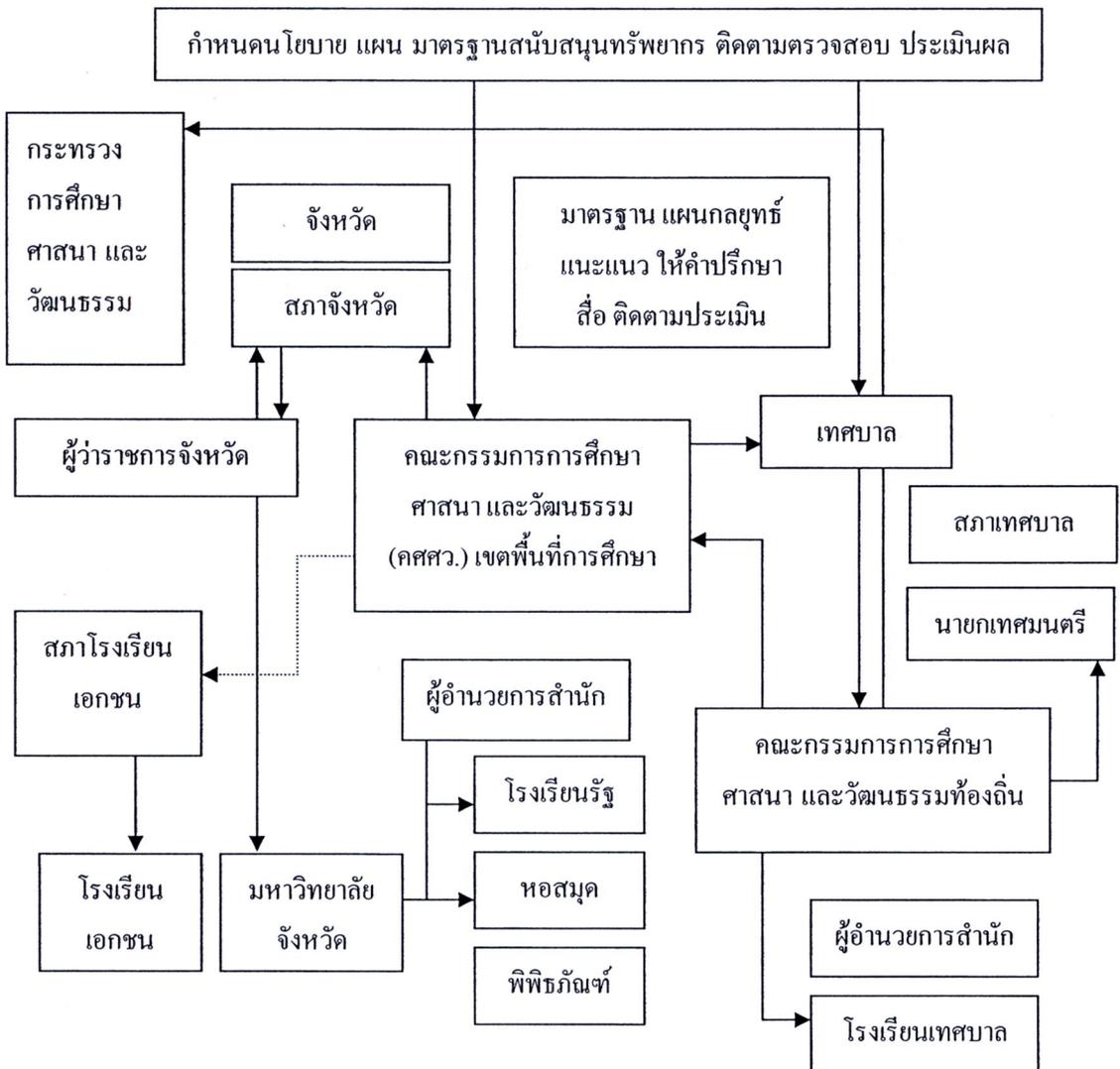
กมล สุคประเสริฐ (2544, หน้า 20-21) รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ พบว่า การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีรูปแบบคล้ายคลึงกับของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี คือ มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ หลักการด้านนิติบัญญัติที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ หลักการประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการความเป็นกลางทางการเมือง หลักการความเป็นมืออาชีพทางการบริหารและการจัดการศึกษา หลักการความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซง หลักการประกันคุณภาพความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และหลักการด้านคุณประโยชน์ทางการศึกษา

รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทย

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ทำหน้าที่กำกับ ดูแล โดยลดภาระหน้าที่ในการบริหารการจัดการศึกษาลง พร้อมโอนอำนาจหน้าที่การบริหารและการจัดการให้เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่ศึกษาดำเนินการ โดยเขตพื้นที่การศึกษาควรจัดเป็น องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น รวมหน่วยงานการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มี อยู่แล้วในพื้นที่เข้าด้วยกัน และมีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (คสช.) เขตพื้นที่ พร้อมทั้งผู้อำนวยการเขตฯ ทำหน้าที่บริหารและการจัดการศึกษา ตามที่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา อาจมีจำนวน ตามจำนวนจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมชุดหนึ่งสามารถปฏิบัติงาน ในเขตพื้นที่การศึกษาอื่นได้ด้วย โดยอาจพิจารณาให้เป็นเขตการศึกษาพิเศษหรือเขตพื้นที่ การศึกษารวม (unified school district) ไปก่อนให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัดและมหานคร (กรุงเทพมหานคร) ทุกเขตพื้นที่การศึกษาเหล่านี้ต้องร่วมมือ กับสถานศึกษา บริหารจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้รับการกระจายอำนาจมา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้เสนอแนะให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่น ในเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ซึ่งจะต้องบริหารและจัดการศึกษาสอดคล้องประสานสัมพันธ์กัน ดังภาพ 13 รูปแบบการบริหาร จัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ



ภาพ 8 รูปแบบการบริหารการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ

ที่มา. จาก รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ (หน้า 173), โดย กมล สูดประเสริฐ, 2544, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

ธีระ รุญเจริญ (2544, หน้า 140-142) สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย พบว่า

1. โรงเรียนรับรู้เรื่องการกระจายอำนาจการบริหาร ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่ได้เตรียมความพร้อม

เพื่อดำเนินการจริงจัง เพราะยังไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ แต่ยอมรับว่าการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ดี

2. โรงเรียนส่วนใหญ่ดำเนินการด้านการปฏิรูปการจัดการศึกษา โดยเฉพาะโรงเรียนมัธยมศึกษา มีการประเมินตนเองและจัดทำรายงาน (SSR) และได้ประเมินโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานที่กรมกำหนดไว้ให้ดำเนินการในขั้นต้น โดยใช้คณะกรรมการที่สำนักงานแต่งตั้งขึ้น ส่วนโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) มีการประเมินโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานที่ สปช. กำหนดให้ทำขั้นต้น โดยจัดทำในระดับจังหวัด ผลการประเมินเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียนมัธยมศึกษาบางจังหวัด คุณภาพอยู่ในระดับ “ควรปรับปรุง” บางจังหวัดอยู่ในระดับ “พอใช้” ส่วนระดับ “ดี” มีน้อยมาก

3. อุปสรรค ปัญหา เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารนั้น ผู้บริหารโรงเรียนและผู้บริหารสำนักงานจะหาประเด็นปัญหาด้านปัจจัย เช่น งบประมาณไม่พอ ครูไม่พอ วัสดุอุปกรณ์ไม่พอ แทบไม่ได้เสนอประเด็นปัญหากระบวนการ คือ การบริหารและการจัดการเรียนการสอน และปัญหาผลผลิตเลย และมักจะปกป้องตนเองเป็นหลัก สำหรับความเห็นของผู้ที่ไม่ใช่ผู้บริหาร โรงเรียนพบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่สนใจงานวิชาการน้อย ไม่ค่อยอยู่โรงเรียน และมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม

4. ผลงานโรงเรียนจะดีหรือไม่ อยู่ที่ความสนใจของผู้บริหารและการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียน

5. การใช้คณะกรรมการโรงเรียนเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษา ยังไม่สามารถทำได้มากนัก เพราะแนวคิดตามวัฒนธรรมการปฏิบัติเดิม ความรู้ความสามารถ ความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ เป็นต้น ยังไม่มากพอ

6. การยอมรับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของผู้บริหารและครูยังอยู่ในระดับมาก แต่การดำเนินการยังไม่มาก

อุทัย บุญประเสริฐ (2543) การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า มีปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโรงเรียนเป็นฐานไปใช้ ปัจจัยที่เอื้อ คือ

1. ต้องกระจายอำนาจหน้าที่การบริหาร จากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยัง คณะกรรมการ โรงเรียนอย่างแท้จริง
 2. ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง บุคลากร ในโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน
 3. การประชาสัมพันธ์ที่ดี มีประสิทธิภาพ ผู้รับรู้ทุกฝ่ายทราบข้อมูลสารสนเทศ ตรงกัน
 4. บุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษาและในโรงเรียน ต้องได้รับการอบรม หรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารฐานโรงเรียน
 5. ฝึกอบรมคณะกรรมการ โรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น การทำงานเป็นทีม การประชุม การตัดสินใจสั่งการ นโยบาย การวางแผนและปฏิบัติ การบริหารการเงิน การบริหารบุคลากร การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรการเรียน การสอน การประเมินผล เป็นต้น
 6. ได้ผู้บริหาร โรงเรียนที่มีความรู้ความสามารถและมีภาวะผู้นำที่เหมาะสม พัฒนาความรู้ ทักษะและภาวะผู้นำให้ผู้บริหาร เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) ที่ดี
 7. ผู้บริหาร คณะกรรมการ โรงเรียน บุคลากรในโรงเรียน รู้บทบาทหน้าที่ของตนเองและผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน
 8. มีการให้รางวัลโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้ฐานโรงเรียน
- ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การเปลี่ยนรูปแบบแต่ไม่เปลี่ยนวิธีการบริหารงาน และการทำงาน อำนาจการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่คณะกรรมการ โรงเรียน ไม่กระจายไปทั่ว โรงเรียน ผู้บริหาร ใช้ความคิดเห็นส่วนตัวในการตัดสินใจ ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการ โรงเรียน
- นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบอีกว่า ประสบการณ์บริหารฐาน โรงเรียนในต่างประเทศ ก็มีปัญหา คือ
1. ใช้เวลาในการทำงานเพิ่มขึ้นในแต่ละวัน และส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาประมาณ 5 ปี จึงจะเห็นผล

2. ความคาดหวังของโรงเรียนจะมีมากใน 2 ปีแรก แต่เมื่อมีอุปสรรคและต้องใช้เวลามากในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง บุคลากรจะเริ่มล้าและขาดความกระตือรือร้น

3. คณะกรรมการ โรงเรียนบางแห่งยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม บางชุมชนหากคนเป็นกรรมการได้ยาก

4. ความขัดแย้งระหว่าง โรงเรียน ครู และชุมชน

ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา คือ

1. รัฐต้องมีความจริงจังในการกระจายอำนาจ ต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย และทุ่มเทพัฒนากรให้โรงเรียนมีความสามารถบริหารตนเอง

2. เขตพื้นที่การศึกษาต้องทำหน้าที่ ประสานงาน เชื่อมโยง อำนวยความสะดวก สนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง และสามารถบริหารจัดการ ด้วยตนเองได้

3. โรงเรียนต้องปรับแนวทางการทำงานใหม่จากการคอยรับนโยบายและคำสั่ง มาเป็นการบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยความร่วมมือกับครู ผู้ปกครองและชุมชน ต้องพัฒนาคณะกรรมการ โรงเรียนให้มีความรู้ความสามารถในการบริหาร โรงเรียนได้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541ก) การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยเสนอแนะว่า การกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาไทย (1) ในด้าน มิติ ควรกระจายทั้ง 2 มิติ คือ กระจายแนวตั้ง (ในหน่วยงาน) และกระจายแนวนอน (ระหว่างหน่วยงานระดับเดียวกัน) (2) ในด้านรูปแบบควรกระจายทั้ง 3 รูปแบบ คือ อำนาจในองค์การ อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ (3) ในด้านวิธีการ ควรใช้ 4 วิธี คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจการ โอนหรือให้อำนาจ และการให้ออกชน ดำเนินการ และควรมีมาตรฐานการปฏิบัติที่ยึดระบบติดตามงานการตรวจสอบได้ การจัดระบบประสานอำนาจที่กระจายออกไป และการประเมินผล

Marti-Vazquez (2000, p. 265) ศึกษาเรื่อง “The Impact of Decentralization and School-Based Management Puerto Rico: A Case Study” การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการทางชาติพันธุ์วรรณา (ethnographic) ในการศึกษาการบริหารจัดการ โรงเรียนประถมศึกษา แห่งหนึ่ง เป็นเวลาหนึ่งปี เนื่องจากประเทศ Puerto Rico มีกฎหมายเกี่ยวกับ โรงเรียน ชุมชนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนมีบทบาทในการจัดซื้อและการจัด

การเงินอยู่บ้างเล็กน้อย แต่ไม่มีอำนาจเกี่ยวกับการจ้างบุคลากรและการตัดสินใจเกี่ยวกับหนังสือเรียน หรือพัสดุรายการที่สำคัญ ซึ่งส่วนกลางยังคงมีบทบาทควบคุม เช่น เดิมคณะกรรมการ โรงเรียนแทบไม่ได้ประชุมในรอบปี และการตัดสินใจสั่งการยังคงอยู่ที่ผู้อำนวยการ โรงเรียน ความร่วมมือจากชุมชนรอบ โรงเรียนยังไม่ดีพอ สาเหตุที่มีการปฏิรูปการศึกษาในระดับโรงเรียนล้มเหลว เพราะ (1) เป็นการสั่งการจากส่วนกลาง ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของโรงเรียน (2) นโยบายโรงเรียนไม่เน้นด้านวิชาการของนักเรียน (3) นโยบายด้านการปฏิรูประบบโรงเรียนยังขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงบ่อย (4) ไม่มีการมอบอำนาจอย่างแท้จริงไปยังโรงเรียน (5) หน่วยงานด้านปฏิรูปการศึกษา ปฏิบัติงานไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกับทางราชการที่มีมาตรการควบคุมเคร่งครัด (6) การจัดสรรทรัพยากรให้โรงเรียนไม่เท่าเทียมกัน เน้นจัดสรรไปที่ยากจนเป็นหลัก (7) แบบจำลองการบริหารที่กำหนดในกฎหมายไม่ได้ถูกนำมาสู่การปฏิบัติในระดับโรงเรียน

การมีส่วนร่วมการจัดการศึกษา

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่ศึกษาจากโรงเรียนประถมศึกษา และชุมชนที่แวดล้อม โรงเรียน ในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร จำนวน 2 แห่ง สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยส่งเสริม ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับโรงเรียนมี 3 กลุ่ม ดังนี้

1.1 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมประกอบด้วย ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีอุตสาหกรรมเป็นแกนหลัก และสถานะในช่วงที่เศรษฐกิจดี ปัจจัยด้านการเมืองการปกครอง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง ท้องถิ่นกระตุ้นให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับ โรงเรียนและปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม ได้แก่ ลักษณะนิสัยพื้นฐานของคนไทย

1.2 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ ความศรัทธา ความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความเป็นห่วงสวัสดิภาพของบุตรหลาน ความเกี่ยวข้องผูกพันกับโรงเรียน สถานภาพของคนในชุมชน ความคาดหวังที่มีต่อโรงเรียน ลักษณะนิสัยพื้นฐานของคนในชุมชน เครือข่ายชุมชน ผู้นำชุมชน ความพร้อมของคนในชุมชน การเห็นความสำคัญของตนเอง และการเห็นแก่ความเจริญของส่วนรวม

1.3 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียนประกอบด้วย ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรของโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารรุ่นก่อนสร้างสมศรัทธาไว้ให้ ผู้บริหารและครูมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ผู้บริหารทำงานกับกรรมการศึกษาได้ดี ผู้บริหารและครูให้เกียรติและกำลังใจแก่ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม ผู้บริหารมีความรู้ความสามารถดี ผู้บริหารและครูประพฤติตนดี ครูรัก ผูกพันและรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโรงเรียน โรงเรียนมีครูเก่าแก่หรือศิษย์เก่าอยู่ในโรงเรียน ครูสนใจเด็กและสอนดี และคณะครูมีความสามัคคี ปัจจัยเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนเป็นผู้เข้าไปขอความร่วมมือจากชุมชน สร้างระบบที่เอื้อให้ชุมชนมีส่วนร่วม ให้ความเอื้อเพื่อแก่ชุมชน และสร้างความมั่นใจให้กับชุมชน ปัจจัยเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนมีแผนงานที่ดี มีความน่าเชื่อถือเรื่องการเงิน และมีการพัฒนาที่ดี ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ประวัติความเป็นมาของโรงเรียน ความเป็นโรงเรียนของชุมชน ชื่อของโรงเรียน การที่โรงเรียนเป็นแหล่งสร้างประโยชน์ให้แก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วม

2. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม ระหว่างชุมชนกับโรงเรียน ประกอบด้วย 3 กลุ่มปัจจัย คือ

2.1 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมประกอบด้วย ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมที่ทำให้คนในชุมชนไม่มีเวลาว่าง สภาพในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิตและระบบมาตรฐานสินค้า ปัจจัยด้านการเมืองการปกครอง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองการปกครองในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชน และระบบของการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.2 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ ความศรัทธา ความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความเป็นห่วงสวัสดิภาพของบุตรหลาน ความเกี่ยวข้องผูกพันกับโรงเรียน สถานภาพ

ของคนในชุมชน ความคาดหวังที่มีต่อโรงเรียน ลักษณะนิสัยพื้นฐานของคนในชุมชน เครือข่ายของชุมชน ผู้นำชุมชน ความพร้อมของคนในชุมชน การเห็นความสำคัญ ของตนเองและความเห็นแก่ความเจริญของส่วนรวม

2.3 กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ประกอบด้วย ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรของ โรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารรุ่นก่อนสร้างสมศรัทธาไว้ให้ ผู้บริหารและครูให้เกียรติ และกำลังใจแก่ผู้ที่มีส่วนร่วม ผู้บริหารมีความรู้ความสามารถดี ผู้บริหารและครูประพฤติ ตนดี ครูรัก ผูกพัน และรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโรงเรียน โรงเรียนมีครูเก่าแก่หรือศิษย์เก่า อยู่ในโรงเรียน ครูสนใจเด็กและสอนดีและคณะครูมีความสามัคคี ปัจจัยเกี่ยวกับวิธี ปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนเป็นผู้เข้าไปขอความร่วมมือจากชุมชน สร้าง ระบบที่เอื้อให้ชุมชนมีส่วนร่วม ให้ความเอื้อเพื่อแก่ชุมชนและสร้างความมั่นใจให้กับ ชุมชน ปัจจัยเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนมีแผนงานที่มี ความน่าเชื่อถือเรื่องการเงิน และมีการพัฒนาที่ดี ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ประวัติความเป็นมา ของโรงเรียน ความเป็นโรงเรียนของชุมชน ชื่อของโรงเรียน และการที่โรงเรียน เป็นแหล่งสร้างประโยชน์ให้แก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วม

นิพนธ์ เสือก้อน (2545) ศึกษาเรื่อง การศึกษาความเป็นหุ้นส่วนการบริหาร ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า

1. ถ้าคณะกรรมการมีความสนิทสนมคุ้นเคยและไว้วางใจกันจะเป็นพื้นฐาน ให้เกิดการมีส่วนร่วมแบบเสมอภาค ช่วยให้การแก้ปัญหาหรือพัฒนาภารกิจที่เป็น ความผูกพันร่วมกันประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ
2. ความเป็นหุ้นส่วนการบริหารและประสิทธิผลของความเป็นหุ้นส่วน การบริหารที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่สร้างได้
3. ความเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกัน ใช้หลักความเสมอภาคในการตัดสินใจ และการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด จึงต้องพัฒนาบุคลากรฝ่ายบริหารให้มีทักษะในการทำ หน้าที่ประสานงานวิชาการ กระตุ้นให้เกิดปฏิสัมพันธ์การทำงานร่วมกัน โดยใช้เทคนิค และกระบวนการที่เหมาะสม

4. การสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา ด้วยการสร้างความรู้ ความตระหนัก พัฒนาภาวะผู้นำให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา (Stakeholders) เป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็น ซึ่งจะใช้วิธีอบรม ประชุมหรือสัมมนาเท่านั้นคงไม่พอ ต้องใช้การวิจัย ปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม โดยมีผู้ประสานงานด้านวิชาการที่มีความรู้ความสามารถ ในการจัดการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และใช้เวลา ใช้กิจกรรมที่เหมาะสมพัฒนา องค์การ

การบริหารจัดการด้วยตนเอง

กมล สุคประเสริฐ (2541, หน้า 56-57) จัดทำ รายงานการวิจัยประกอบกรร่าง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประเด็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยวิจัย ในเรื่องระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ระดับก่อนอุดมศึกษา เพื่อปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพทางการศึกษาของผู้เรียนให้ได้มาตรฐานที่วางไว้ ผลการวิจัยพบว่า การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในประเทศไทย ส่วนใหญ่ การประเมินผลยังขาดเกณฑ์ ดัชนี/ตัวชี้วัดที่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ มาตรฐานการศึกษา เป็นมาตรฐานในด้านเนื้อหาสาระมากกว่าจะเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานของนักเรียน การพัฒนากระบวนการเรียนการสอน ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันจากหลาย ๆ ฝ่าย ครูต้องทำงานเป็นทีม หรืออย่างน้อยจับคู่กัน นักเรียนเรียนร่วมกัน (cooperative learning) คุณภาพการสอนของครูต้องถูกแก้ไขโดยการฝึกอบรมครูอย่างเป็นระบบ

อุทัย บุญประเสริฐ (2542) จัดทำ รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการบริหาร และการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่น่าจะเหมาะสมสอดคล้องกับบริบท สังคมไทยน่าจะมีชุมชนเป็นหลัก (community control) ซึ่งให้ผู้แทนจากชุมชนมีส่วนร่วม มากที่สุดในคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนให้ประธานและรองประธานมาจากการเลือกตั้ง โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 วรรคสาม

รุ่งเรือง สุขาภิรมย์ (2543) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า (1) ผลที่เกิดจากการนำนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไปปฏิบัติในด้านปริมาณ โรงเรียนยังรับนักเรียนได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ในด้านคุณภาพ ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนอยู่ในระดับพอใช้ (2) ในการใช้ปัจจัย 15 ปัจจัย อธิบายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความเหมาะสมของที่ตั้งโรงเรียน การมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครอง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมขององค์กรอื่น ๆ ความชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายการรับนักเรียน ความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการรับนักเรียน ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ความเพียงพอของครู คุณภาพของครู ความเพียงพอของอาคารสถานที่ ความเพียงพอของวัสดุอุปกรณ์ การมีระบบการจัดเก็บข้อมูลและการวางแผนการมีระบบดูแลสุขภาพอนามัย และการมีระบบประเมินผลภายใน ปัจจัยดังกล่าวสามารถร่วมกัน อธิบายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านอัตราการเข้าเรียนของนักเรียน และผลงานของโรงเรียนที่ได้รับรางวัล แต่ไม่สามารถอธิบายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านอัตราการออกกลางคัน อัตราการเข้าเรียนของผู้ด้อยโอกาสและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนได้ และ (3) การนำนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2542 ไปปฏิบัติ ปัจจัย 6 ประการที่จำเป็นมาก ได้แก่ ปัจจัยด้านพัฒนาครู ความชัดเจนของนโยบาย ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ ความชัดเจนของแนวปฏิบัติ ความพร้อมของทรัพยากร และความร่วมมือจากชุมชน

ยุวดี ศันสนีย์รัตน์ (2542, หน้า 34-37) ได้สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่สถานศึกษาว่า การบริหารจัดการที่สถานศึกษา ตามนัยของมาตรา 39 และมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะส่งผลกระทบต่อส่วนต่าง ๆ 4 ด้าน คือ (1) สถานศึกษาจะไม่สามารถอยู่อย่างเอกเทศ เช่น แต่ก่อน แต่ต้องมีพันธะสัญญาต่อผู้เรียนและชุมชน (2) ผู้ปกครองและชุมชนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมและกิจการของโรงเรียนมากขึ้น (3) การบริหารจัดการจะเป็นไปในรูปองค์กรบุคคลแทนการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จแบบเดิม โดยบุคคลเพียงคนเดียว และ (4) บุคลากรในสถานศึกษาจะต้องพัฒนาให้มีความเป็นมืออาชีพ

เงื่อนไขความสำเร็จมี 4 ประการ ได้แก่ (1) ต้องมีแนวทางการดำเนินงาน (2) ต้องพัฒนาผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (3) ต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และ (4) ต้องสร้างระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนและการจัดการศึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2542) จัดทำ รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการบริหาร และการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่น่าจะเหมาะสมสอดคล้อง กับบริบทสังคมไทยน่าจะมีชุมชนเป็นหลัก (community control) ซึ่งให้ตัวแทนจากชุมชน มีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการบริหาร โรงเรียน ให้ประธานและรองประธาน มาจากการเลือกตั้งโดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของ คณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 วรรคสาม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542ก, หน้า 22)

อุทัย บุญประเสริฐ (2543) ศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิจัยเอกสารแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งต่างประเทศและในประเทศ ศึกษา/วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย จากแหล่งข้อมูลสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และ Internet รวมทั้งการสอบถาม สัมภาษณ์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รู้และผู้มีประสบการณ์โดยตรง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ร่างรูปแบบและแนวทางการบริหาร และการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แล้วนำเสนอในการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัยพบว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและจัดการศึกษาโดยมุ่งกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยแต่ละโรงเรียนมีคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน แนวคิดพื้นฐานนั้นเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยัง

สถานศึกษา โดยเริ่มเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา หลักการสำคัญ คือ (1) หลักการกระจายอำนาจ (2) หลักการมีส่วนร่วม (3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (4) หลักการบริหารตนเอง และ (5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

รูปแบบการบริหารที่สำคัญมีอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (2) รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (3) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก และ (4) รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก ผลกระทบที่สำคัญในการกระจายอำนาจ ได้แก่ ด้านการเมืองการปกครอง นโยบาย การจัดโครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ งบประมาณ การต่อต้านของคนบางกลุ่ม ความพร้อมของหน่วยงานระดับต่าง ๆ คณะกรรมการสถานศึกษา การจัดการเรียนการสอนและเวลา รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย คือ รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก (community control SBM) คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการจะทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารมากกว่าเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา

ประสิทธิ์ เขียวศรี (2544) ศึกษาเรื่อง การนำเสนอแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง ตรวจสอบ และนำเสนอแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยมีดังนี้ ผลการศึกษาวิเคราะห์คุณลักษณะภาวะผู้นำจากเอกสารหลักฐานทางวิชาการ แล้วตรวจสอบความสำคัญของคุณลักษณะฯ ด้วยเทคนิคเดลฟายแบบปรับปรุง โดยผู้เชี่ยวชาญ 25 คน โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด จำนวน 2 รอบ พบคุณลักษณะฯ จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านความรู้ (2) ด้านทักษะ (3) ด้านทัศนคติ (4) ด้านคุณธรรมจริยธรรม และ (5) ด้านบุคลิกภาพ

คุณลักษณะทุกด้านรวม 109 ข้อ ผลการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์แบบจำลองการพัฒนาฯ จากเอกสารหลักฐานทางวิชาการแล้วนำคุณลักษณะฯ และวิธีการพัฒนามาสังเคราะห์เป็นแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แล้วตรวจสอบความเหมาะสมกับผู้เชี่ยวชาญ โดยการสัมภาษณ์ 9 คน

โดยใช้แบบสอบถาม 80 คน ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับแบบจำลองที่สังเคราะห์ ทำให้ได้แบบจำลองซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ 8 ประการ ได้แก่ (1) หลักการ (2) วัตถุประสงค์ (3) วิธีการพัฒนาคุณลักษณะภาวะผู้นำ (4) การดำเนินการพัฒนา (5) การประเมินผลหลังการพัฒนา (6) การปฏิบัติงานจริงและวิจัยเชิงปฏิบัติการ (7) การนำเสนอผลการวิจัย และ (8) การประเมินผลและการติดตามผล

สุชาติ การสมบัติ (2544) ศึกษาเรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างองค์ประกอบในโมเดล กระบวนการปฏิรูปโรงเรียน โดยใช้การบริหารฐานโรงเรียน: การวิเคราะห์และสังเคราะห์รายงานของโรงเรียนในโครงการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารฐานโรงเรียนของโรงเรียนในโครงการปฏิรูปการเรียนรู้ ระหว่างโรงเรียนที่มีบริบทต่างกัน และระหว่างผลการวัดก่อนและหลังการปฏิรูป และเพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างองค์ประกอบ 7 องค์ประกอบในโมเดลกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยการบริหารฐานโรงเรียนกับคุณภาพของโรงเรียน โดยใช้กรอบแนวคิดของ Robertson และ Briggs ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้รวบรวมจากรายงานแผนและผลการดำเนินงานอย่างละ 2 ฉบับ จากโรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 243 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบบันทึกข้อมูล และคู่มือลงรหัสตัวแปร ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยตัวแปรแฝง 7 ตัว คือ บริบทของโรงเรียน โครงสร้างการบริหารโรงเรียน กระบวนการตัดสินใจ กลยุทธ์ และการดำเนินการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของโรงเรียน พฤติกรรมของครูในโรงเรียน และคุณภาพของโรงเรียน และตัวแปรสังเกตได้ 42 ตัวแปร การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์ค่าสถิติเบื้องต้น การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว การวิเคราะห์ t test และการวิเคราะห์โมเดลสมการ โครงสร้างด้วยโปรแกรมลิซเรล ผลการวิจัยที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ค่าเฉลี่ยผลการดำเนินงานกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารฐานโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้ก่อนและหลังการดำเนินงานมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในด้านคุณภาพของโรงเรียน

2. บริบทของโรงเรียนที่ทำให้ค่าเฉลี่ยของผลการดำเนินงานกระบวนการปฏิรูปของโรงเรียน โดยใช้การบริหารฐานโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ คือ สังกัดของโรงเรียน ที่ตั้งของโรงเรียน จำนวนนักเรียน อัตราส่วนครูต่อนักเรียน และการมีครูต้นแบบ/ครูแห่งชาติ

3. โมเดลกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารฐานโรงเรียน = 0.21 สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ค่าไคสแควร์ (chi-square) มีค่าเท่ากับ 361.36; p องศาอิสระเท่ากับ 341 และค่า GFI มีค่าเท่ากับ 0.91 ค่า AGFI เท่ากับ 0.89 และค่า RMR เท่ากับ 0.055 องค์ประกอบด้านพฤติกรรมของครูในโรงเรียนมีอิทธิพลทางตรงอย่างมีนัยสำคัญต่อคุณภาพของโรงเรียน และองค์ประกอบด้านกระบวนการตัดสินใจและกลยุทธ์การดำเนินการเปลี่ยนแปลง มีอิทธิพลทางอ้อมอย่างมีนัยสำคัญต่อคุณภาพของโรงเรียน โดยส่งผ่านองค์ประกอบด้านพฤติกรรมของครูในโรงเรียน

ศิริก วรณเศียร (2545) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณ์ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณ์ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การวิจัยมี 5 ขั้นตอน คือ การศึกษาในขั้นต้นเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย การศึกษาภาคสนามเกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียนปัจจุบัน การร่างแบบจำลอง การประเมินแบบจำลอง และการนำเสนอแบบจำลอง แหล่งข้อมูลที่ศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน เอกสาร และผู้ทรงคุณวุฒิ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ และการสัมภาษณ์กลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา แจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานผลการวิจัย แบบจำลองที่เสนอเป็นแบบจำลองแบบสมบูรณ์ (comprehensive model) ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นแบบจำลองที่ครอบคลุมภารกิจของโรงเรียนทุกด้าน สอดคล้องกับสาระที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย 6 ส่วน ได้แก่ ส่วนนำ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ การควบคุม และสารสนเทศเพื่อการบริหาร ครอบคลุมภารกิจ 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป

Dickerson (1996) ศึกษาเรื่อง *Leadership Style, Control, and Role Strain: A Qualitative Study of Principals Involved in School Based Management* เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพเกี่ยวกับแบบของภาวะผู้นำการควบคุมและความจำกัดของบทบาทของครูใหญ่ที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของครูใหญ่ในบริบทของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของครูใหญ่ ได้แก่ (1) แบบของภาวะผู้นำ (2) กลไกการควบคุมทางสังคม และ (3) ความตึงเครียดหรือความจำกัด (Strain) ของบทบาทที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของบทบาทที่คาดหวัง ผลการวิจัยพบว่า

1. ในด้านพฤติกรรมองค์กรนั้น ความคาดหวังในบทบาทของครูใหญ่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นตัวกลาง (Filter)
2. จากการที่ความคาดหวังในบทบาทของครูใหญ่เปลี่ยนแปลงไป จึงก่อให้เกิดความตึงเครียดในบทบาท
3. ความตึงเครียดระดับสูงสุดของบทบาทครูใหญ่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการใช้อำนาจตามตำแหน่งเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของครูใหญ่ สภาวะ เช่นนี้อาจทำให้มีแรงต่อต้านเกิดขึ้นด้วย
4. แรงต่อต้านที่เกิดขึ้นในส่วนของครูใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพยายามปรับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งนี้ อาจเกิดจากความต้องการที่จะหวนกลับไปใช้ในการบริหารแบบรวมอำนาจเช่นเดิม

สุกัญญา สันติพัฒนาชัย (2545) ศึกษาเรื่อง *ปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียนอย่างไรให้ประสบผลสำเร็จ* โดยศึกษากรณีตัวอย่างโรงเรียนราชวินิตมัธยม โดยมีเป้าหมายหลักคือ การพัฒนาครูเรื่องการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนจากการศึกษานี้เป็นที่ยอมรับกันว่าปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูปทั้งโรงเรียน คือ ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีภาวะผู้นำ มีความสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นแบบอย่างที่ดี เปิดใจกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็น และเป็นผู้นำทางวิชาการอย่างแท้จริง ทั้งให้การสนับสนุนแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนและเป็นขวัญกำลังใจตลอดเวลา บุคลากรในโรงเรียน มีศักยภาพที่สามารถพัฒนาให้เกิดการเรียนรู้ได้พร้อม ๆ กัน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

เป็นกัลยาณมิตรกัน มีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน บนพื้นฐานของความคิดที่ว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปทั้งโรงเรียนนั้น อยู่ที่ขีดความสามารถน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นแบบอย่างที่ดี เปิดใจกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็น และเป็นผู้นำทางวิชาการอย่างแท้จริง ทั้งให้การสนับสนุนแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน และเป็นขวัญกำลังใจตลอดเวลา บุคลากรในโรงเรียนมีศักยภาพที่สามารถพัฒนาให้เกิดการเรียนรู้ได้พร้อม ๆ กัน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

เป็นกัลยาณมิตรกัน มีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนบนพื้นฐานของความคิดที่ว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปทั้งโรงเรียนนั้น อยู่ที่ขีดความสามารถในการเรียนรู้ และการปฏิบัติของคนเป็นสำคัญ

Briggs (1996) ศึกษาเรื่อง *Leadership in Restructuring Schools: The Development of an Expanded Framework* เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารโรงเรียนโดยอาศัยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นการศึกษาภายใต้การดูแลของ Wohlstetter (1995) นักวิชาการด้านการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานท่านหนึ่ง โดยมุ่งสนใจศึกษาภาวะผู้นำของครูใหญ่ประจำการและครูใหญ่ก่อนประจำการ โดยเห็นว่าเมื่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีผลทำให้ออกแบบองค์การใหม่ และบุคคลที่เป็นผู้นำในโรงเรียนก็ควรมีภาวะผู้นำแบบใหม่ด้วย วัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้คือ (1) พฤติกรรมภาวะผู้นำใดที่เป็นที่ต้องการในการปฏิรูปการบริหารโรงเรียน (2) พฤติกรรมภาวะผู้นำใดที่พบในการปฏิรูปการบริหารโรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า (1) ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้องในพฤติกรรมภาวะผู้นำของครูใหญ่ ครู คณะกรรมการโรงเรียนและผู้แทนกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีหลายระดับ (2) การเข้ามาเกี่ยวข้องในพฤติกรรมภาวะผู้นำของแต่ละกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับโอกาสและความสามารถส่วนบุคคล (3) การมีส่วนร่วมในพฤติกรรมภาวะผู้นำของโรงเรียนประถมศึกษาที่ประสบความสำเร็จสูงกับโรงเรียนประถมศึกษาที่ประสบความสำเร็จต่ำแตกต่างกัน และ (4) สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาไม่พบความแตกต่างดังกล่าว

Carlson (1997) ศึกษาเรื่อง *The Process of Decision-Making under School-Based Management: A Comparison of the Administrative Control and Professional Control Models* ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจสั่งการภายใต้การบริหารโดยใช้

โรงเรียนเป็นฐาน เปรียบเทียบระหว่างรูปแบบที่ควบคุมโดยผู้บริหารและรูปแบบที่ควบคุมโดยครู เพื่อสำรวจการตัดสินใจสั่งการภายใต้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ควบคุมโดยผู้บริหาร โรงเรียน และรูปแบบที่ควบคุมโดยครูหรือมีครูเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ในคณะกรรมการ โรงเรียน โดยมุ่งเน้นการศึกษาการตัดสินใจในระดับสำนักงานส่วนกลางและระดับสถานศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลในโรงเรียนระดับประถมศึกษา 2 โรงเรียน โดยการใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างและปลายเปิด สัมภาษณ์คณะกรรมการ โรงเรียน และผู้บริหาร โรงเรียน โดยมุ่งเน้นการตัดสินใจในระดับสำนักงานส่วนกลางและระดับสถานศึกษา สืบเนื่องจากประชุมของคณะกรรมการ โรงเรียน และศึกษาเอกสารภายใน โรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า ชนิดของการตัดสินใจทั้งระดับสำนักงานส่วนกลาง และระดับสถานศึกษามีความแตกต่างกันทั้ง 2 รูปแบบ รวมทั้งการบริหารทั้ง 2 รูปแบบมีความแตกต่างกันในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่และการให้ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ผลการวิจัยยังพบว่า (1) รูปแบบของการบริหารแบบ SBM จะมีผลต่อการตัดสินใจ (2) ความสำเร็จของการใช้รูปแบบการบริหารแบบ SBM ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของรูปแบบการบริหารแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารและวัฒนธรรมของโรงเรียน (3) การบริหารที่มุ่งกระจายการตัดสินใจไปยังผู้บริหาร โรงเรียนจะไม่เป็นไปตามหลักการของ SBM จะกลายเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจอีกรูปแบบหนึ่งมากกว่าเป็นการส่งเสริมชุมชนเข้ามามีส่วนควบคุมการบริหารโรงเรียน

Felner (1997) ศึกษาเรื่อง *The Project on High Performance Learning Communities, Applying the Land-grant Model to School Reform* ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ในการประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปโรงเรียน สามารถสำรวจจากผู้บริหาร ครู ผู้เรียน ผู้ปกครอง ซึ่งการสำรวจต้องครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้ (1) สถิติและทรัพยากรของโรงเรียน ประกอบด้วย ขนาดโรงเรียน อัตราส่วนครูต่อนักเรียน งบประมาณ เงินเดือนบุคลากร จำนวนและชนิดของผู้ให้การสนับสนุน เชื้อชาติ สัญชาติ และเศรษฐกิจทางบ้านของนักเรียน อัตราการย้ายโรงเรียน สุขภาพและเทคโนโลยี (2) โครงสร้างและการจัดองค์กร ประกอบด้วย การแบ่งชั้นเรียน โครงสร้างและกระบวนการจัดการเรียนการสอน การตัดสินใจ และการปรับปรุงพัฒนา (3) ภูมิหลังของครูและผู้บริหาร โรงเรียน

(4) หลักสูตรและทัศนคติในการปฏิบัติการสอน และการจัดองค์กระระดับจังหวัด ระดับโรงเรียน ระดับชั้นเรียน ระดับกลุ่ม และระดับห้องเรียน (5) การมีส่วนร่วมของครอบครัวนักเรียน (6) ผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา ผู้บริหาร และกระบวนการตัดสินใจ ประกอบด้วย รูปแบบ โครงสร้าง และระดับหน้าที่ของผู้บริหาร ชุมชน ผู้ปกครอง ครู และนักเรียน (7) ประสพการณ์ ทัศนคติ และความต้องการในการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากร (8) สภาพแวดล้อมของโรงเรียน และการจัดประสพการณ์สำหรับนักเรียน บุคลากรและผู้ปกครอง ประกอบด้วย ความพึงพอใจในงาน ความคาดหวัง ประสิทธิภาพ และความสามารถในการตรวจสอบได้ กระบวนการทำงานกลุ่ม ความปลอดภัย บรรยากาศโรงเรียนและบรรยากาศห้องเรียน ความรู้สึกของผู้ปกครองที่มีต่อโรงเรียน (9) การมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีต่อโรงเรียนในการจัดสรรทรัพยากร (10) คุณลักษณะของนักเรียน ได้แก่ พฤติกรรมของผู้เรียน และผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน

Jones (1997) ศึกษาเรื่อง *A Study of Site-Based Management Implementation in Selected Urban High Schools* ได้ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปใช้ในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในเขตเมือง การวิจัยครั้งนี้มุ่งเจาะจงศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 9 โรงเรียน ที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาในเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความแตกต่างของความคิดเห็นในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการปรับปรุงโรงเรียนของผู้ที่เป็นสมาชิกทีมปรับปรุงโรงเรียน (School Improvement Team--SIT) และผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ประเด็นตามหลัก SBM ได้แก่ กระบวนการตัดสินใจสั่งการ การบริหารบุคคล ความร่วมมือของผู้ปกครอง/ชุมชน หลักสูตรการพัฒนามูลนิธิ บทบาทการสนับสนุนของสำนักงานส่วนกลาง และงบประมาณ เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ การตรวจสอบเวลาและวาระการประชุมของ SIT ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนทั้งหมดดำเนินการตามคู่มือการบริหารโรงเรียนของเขตพื้นที่การศึกษา สมาชิกในทีม SIT ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และตัวแทนจากภาคธุรกิจ ความคิดเห็นของสมาชิก SIT แตกต่างจากบุคลากรที่ไม่ได้เป็นสมาชิก SIT ในทั้ง 7 ประเด็น โดยสมาชิกของ SIT มีความเห็นว่าตนเองมีความสามารถมากกว่าบุคลากรอื่นในด้านการบริหารงานบุคคล ความร่วมมือกับชุมชน/ผู้ปกครอง การได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางและการบริหารงบประมาณ

Brown (1998a) ศึกษาเรื่อง *An Analysis of the Perceived Effectiveness of School-based Management by School and Community Stakeholders* ได้ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโรงเรียนและชุมชน การวิจัยครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียนแห่งหนึ่งใน Illinois โดยศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปร 4 ตัว คือ ภาวะผู้นำ บรรยากาศ ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและการมีส่วนร่วมของชุมชน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์รายบุคคล และสัมภาษณ์กลุ่ม สถิติที่ใช้ในการวิจัย คือ การศึกษาความแปรปรวนทางเดียวและสองทาง ผลการวิจัยพบว่า มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 4 ตัว และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจะส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

Brown (1998b) ศึกษาเรื่อง *An Evaluation of the School-Based Management on Perceived Principal and School Effectiveness at a Public Middle School* ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกี่ยวกับประสิทธิผลของโรงเรียนมัธยมศึกษา และการรับรู้ของผู้บริหาร โรงเรียน ใช้วิธีวิจัยแบบเปรียบเทียบก่อนและหลังในกลุ่มเดียวกัน (one-group pretest-posttest design) ผู้วิจัยวัดการรับรู้ของผู้บริหาร โรงเรียนและประสิทธิผลของโรงเรียนตามตัวแปรที่กำหนดก่อนนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้บริหาร โรงเรียน เมื่อครบ 1 ปี วัดซ้ำอีกครั้งหนึ่ง แล้วเปรียบเทียบผลการวัดก่อนและหลัง ผลการวิจัยพบว่า มีสหสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างการบริหารโรงเรียน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการรับรู้ของผู้บริหาร โรงเรียน และประสิทธิผลของโรงเรียน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผู้บริหารโรงเรียนได้รับรู้หรือเรียนรู้เรื่องการบริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้นและทำให้ประสิทธิผลของโรงเรียนสูงขึ้น

Everett (1998) ศึกษาเรื่อง *The Impact of Site-Based Decision Making on Student Achievement as Academic Skills* ได้ศึกษาผลกระทบของการตัดสินใจในระดับโรงเรียนที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ซึ่งวัดโดยแบบวัดทักษะทางวิชาการของรัฐ Texas การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบว่า การให้โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจจะส่งผลต่อคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเกี่ยวกับการอ่าน

การเขียนและคณิตศาสตร์หรือไม่ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจัดทำโดยแบ่งให้โรงเรียนตามระดับการมีอำนาจตัดสินใจของคณะกรรมการโรงเรียน 3 ระดับ คือ สูง กลาง ต่ำ และให้นักเรียนจากโรงเรียนแต่ละระดับทำแบบทดสอบวัดทักษะทางวิชาของรัฐ Texas ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ไม่มีความแตกต่างกันของคะแนนผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในโรงเรียน ที่ระดับการมีอำนาจ การตัดสินใจของคณะกรรมการโรงเรียน ต่างกัน

Kim (1993) ศึกษาเรื่อง *Structure, Leadership, and Culture in School-based Management Schools* ศึกษาโครงสร้างภาวะผู้นำ และวัฒนธรรมในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยกล่าวกันว่า โรงเรียนทั้งหลายต่างก็ประสบปัญหา นักเรียนมีผลการเรียนตกต่ำ และคุณภาพของโรงเรียนลดลง สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การกระจายอำนาจการเรียน โดยใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งมุ่งถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากเขตพื้นที่มายังโรงเรียน และสร้างระบบการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนวทางการจัดการกับสิ่งที่มักถูกจำแนกออกจากกัน คือ ภาวะผู้นำกับโครงสร้างองค์การ โดยให้ภาวะผู้นำเป็นตัวเชื่อมโยงการปรับโครงสร้างอย่างเป็นทางการเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน และให้เชื่อมโยงองค์ประกอบ 4 ประการต่อไปนี้ ทั้งโดยทางตรง (linear) และโดยผสมผสาน (integrated) ซึ่งแบ่งได้ 3 คู่ คือ (1) เชื่อมโยงโครงสร้างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเข้ากับภาวะผู้นำทางการพัฒนาโรงเรียน (2) เชื่อมโยงภาวะผู้นำเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน (3) เชื่อมโยงวัฒนธรรมของโรงเรียนเข้ากับความสำเร็จของการปฏิรูปโรงเรียนการวิจัยนี้ เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง จำนวน 35 คน จาก 10 เขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกา แคนาดา และจาก 1 แคว้นในออสเตรเลีย ผลการวิจัยได้สนับสนุนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการบริหารที่ดีรูปแบบหนึ่งแต่มีผลต่อภาวะผู้นำของโรงเรียนไม่มากนัก ส่วนภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่พบว่า มีความเชื่อมโยงกับภาวะผู้นำของโรงเรียน ภาวะผู้นำของโรงเรียน มีบทบาทสูงต่อวัฒนธรรมของโรงเรียน วัฒนธรรมของโรงเรียนมีอิทธิพลสูงต่อความสำเร็จของโรงเรียน ความสอดคล้องกันระหว่างโครงสร้างที่เป็นทางการ ภาวะผู้นำและองค์ประกอบอื่น ๆ ของการปรับโครงสร้างมีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของโรงเรียนสูง ความสำเร็จของการปฏิรูปเป็นผลลัพธ์ของการปฏิสัมพันธ์

อย่างเป็นพลวัตระหว่างโครงสร้างที่เป็นทางการ ภาวะผู้นำและวัฒนธรรม สิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุดในการใช้การบริหารรูปแบบนี้ คือ ต้องพยายามประสานเชื่อมโยงภาวะผู้นำของโรงเรียนเข้ากับวัฒนธรรมของโรงเรียน

McCullor (1998) ศึกษาเรื่อง *Case Studies of School Based Management in Three Urban Middle Schools* ได้ศึกษารายกรณีการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 3 โรงเรียนในเขตเมือง วัตถุประสงค์ของการวิจัยเป็นการศึกษารายกรณีแบบเข้มข้น (comprehensive) ในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 3 โรงเรียน ในเมือง Saint Paul รัฐ Minnesota เพื่อศึกษาการนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ โดยเปรียบเทียบกับแบบจำลองที่สร้างขึ้นตามเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิธีการศึกษาใช้การสัมภาษณ์คณะกรรมการ โรงเรียน การสำรวจความคิดเห็นของครูในโรงเรียน และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องในแต่ละโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการ โรงเรียนทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษามากกว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ มีความต้องการอบรมหรือพัฒนาให้คณะกรรมการโรงเรียนได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของคณะกรรมการ โรงเรียน ซึ่งคณะกรรมการ โรงเรียนมิได้ใช้อำนาจการบริหาร ดังแบบจำลองทางทฤษฎีโดยไม่ได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องการปฏิบัติงาน การวางแผนปฏิบัติงานและควบคุมงบประมาณเท่าที่ควรจะเป็น

Adler (1999) ศึกษาเรื่อง *A Study of Teachers' Perceptions of School-Based Management's Impact on Teacher Empowerment* ได้ศึกษาการรับรู้ของครูเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีผลกระทบต่อการทำอำนาจครู เก็บรวบรวมโดยการศึกษารายกรณี สัมภาษณ์กลุ่ม วิจัยเอกสาร กลุ่มตัวอย่างเป็นครูที่อยู่ในคณะทำงาน SBM และไม่เป็นคณะทำงาน SBM ในโรงเรียนมัธยมศึกษา 2 โรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า (1) การให้อำนาจโรงเรียน คือ การให้ครูมีส่วนร่วมในการบริหาร การสนับสนุน และการทำงานเป็นทีม (2) ปัจจัยกระตุ้นให้ครูมีส่วนร่วมใน SBM คือ การร่วมมือทำงาน ความก้าวหน้าทางอาชีพของครู การพัฒนาของโรงเรียน และการสื่อสารของโรงเรียน (3) สิ่งที่ทำทลายให้ครูมีส่วนร่วมใน SBM คือ ครูได้ร่วมสร้างฉันทามติในเรื่องสำคัญของโรงเรียน (4) การตัดสินใจในระดับโรงเรียนมี 5 ด้าน คือ การวางแผน การดำเนินงาน

การพัฒนาครู การบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณ (5) สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของทีมงาน SBM คือ การสื่อสาร การสนับสนุน และการอำนวยความสะดวกโดยผู้บริหาร โรงเรียน (6) ปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจในโรงเรียน คือ การมีส่วนร่วมของบุคลากร (7) ครูมีความรู้ดีกว่าได้รับอำนาจเนื่องจากได้มีส่วนร่วมใน SBM และได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการ โรงเรียน

Park (2000) ศึกษาเรื่อง *Creating an Autonomous School Community: School-Based Management in Korea* ได้ศึกษาการสร้างชุมชนโรงเรียนซึ่งมีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเกาหลี การวิจัยมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทของครู พ่อ แม่ และการบริหารโรงเรียนภายหลังการปฏิรูปการศึกษาและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศเกาหลี ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร เอกสารที่ศึกษาเป็นบันทึกการประชุมคณะกรรมการโรงเรียน รายงานและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง 4 ปี ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการ โรงเรียนไม่มีบทบาทตามที่คาดหวัง อำนาจการตัดสินใจด้านหลักสูตร งบประมาณ บุคลากรยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง รัฐบาลและเขตการศึกษาไม่ได้กระจายอำนาจให้โรงเรียนเพียงพอ ผลการวิจัยยังระบุว่าความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อครูและผู้ปกครองมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการมากที่สุด บทบาทหน้าที่เหล่านี้ต้องถูกกำหนดไว้ในนโยบายทุกระดับ

Wilson (2001) ศึกษาเรื่อง *School-Based Management in Alberta: Perceptions of Public School Leaders 1994-1997* ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน Alberta การรับรู้ของผู้นำในโรงเรียนของรัฐ ค.ศ. 1994-1997 จุดประสงค์ของการวิจัยเพื่อพัฒนาและทำความเข้าใจวิธีการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติในเขต Alberta ระหว่างปี ค.ศ. 1994-1997 โดยศึกษาบทบาทหน้าที่และทัศนคติของผู้นำในโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ผู้นำครู ผู้บริหารและประธานคณะกรรมการ โรงเรียน จำนวนรวม 18 คน จากโรงเรียนประถมศึกษา 3 โรงเรียน และ โรงเรียนมัธยมศึกษา 3 โรงเรียน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ สัมภาษณ์และศึกษาเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดจากผู้นำในโรงเรียนมีบทบาท

ในการตัดสินใจ เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนและพัฒนาการสื่อสาร ผู้นำใช้ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน หรืออำนวยความสะดวก ผู้นำมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน รู้สึกพอใจกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

Beck and Murphy (1998) ศึกษาเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และความสำเร็จของโรงเรียน โดยศึกษากรณีศึกษาโรงเรียน Jackson Elementary ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ เป็นโรงเรียนที่มีผู้เรียนมีคุณภาพ มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงการเรียนการสอนและด้านหลักสูตร และเป็นโรงเรียนที่ได้รับความพึงพอใจจากผู้ปกครอง ครู และสมาชิกในชุมชน โดยวิธีการสัมภาษณ์ การสังเกต และการวิเคราะห์เอกสาร เพื่อระบุถึงเกณฑ์ที่บ่งบอกถึงความสำเร็จของโรงเรียน และปัจจัยที่ก่อให้เกิดอำนาจที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปภายใต้กระบวนการตัดสินใจโดยการบริหารฐานโรงเรียน เกณฑ์ที่บ่งบอกถึงความสำเร็จในการบริหารฐานโรงเรียน ประกอบด้วยเกณฑ์ของความเด่นชัดของผลการเรียนรู้ของผู้เรียน การเผยแพร่และการถ่ายทอดกระบวนการสอน การเพิ่มขึ้นของระดับความร่วมมือของผู้ปกครอง และความพึงพอใจระดับสูงจากนักเรียน ผู้ปกครอง และครู และองค์ประกอบที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จของโรงเรียน 4 องค์ประกอบด้วยกัน คือ การให้ความสำคัญในการเรียนรู้ ให้ความสำคัญกับชุมชน ให้ความสำคัญกับการสร้างขีดความสามารถ และการให้ความสำคัญกับผู้นำของโรงเรียน

Iverson (2001) ศึกษาเรื่อง *School-Based Management: A Case Study* ศึกษาเป็นรายกรณีการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้วิจัยศึกษารายกรณีการใช้รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งในเมือง New York เป็นเวลา 1 ปี ผลการวิจัยพบว่า SBM ไม่ได้เกิดขึ้นจากภายในโรงเรียนแต่ถูกสั่งการลงมาจากรัฐ โดยในเบื้องต้นโรงเรียนเพียงรับรู้ว่าจะให้โรงเรียนตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ครูใหญ่ของโรงเรียนมีความเข้าใจดีว่า ผู้บริหารและคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากขึ้น จำนวนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่จะประสบความสำเร็จต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในโรงเรียน ต้องออกกฎหมาย ที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจังและมีธรรมาภิบาลหรือแผนแม่บทในระดับโรงเรียนอย่างชัดเจน

สรุปแนวคิดจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ผู้วิจัยได้แนวคิด รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ข้อมูลจากการวิจัยพบว่า รูปแบบในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลาย รูปแบบแต่ละรูปแบบมีจุดดีและจุดด้อยแตกต่างกัน เหมาะสมกับบริบทแตกต่างกัน สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย และ โรงเรียนในโครงการนำร่องของ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนำไปใช้ คือ รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก เพราะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามกฎหมาย ในกรณีนี้มีตัวบ่งชี้สำคัญ ที่แสดงว่า โรงเรียนทุกโรงต้องใช้การบริหารรูปแบบนี้ คือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ 2542 มาตรา 39 และคู่มือการสรรหาและเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ซึ่งกำหนดสัดส่วนกรรมการสถานศึกษาให้ส่วนใหญ่เป็นบุคคลในชุมชน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สามารถนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ผู้วิจัยได้ศึกษาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สรุปได้ว่าเป็นทั้งรูปแบบ การบริหารที่เน้นการกระจาย การมีส่วนร่วม และการบริหารตนเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิผล สูงในการจัดการศึกษา (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541ข, หน้า 40; อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 2; Cheng, 1996, p. 44; Neal, 1991, p. 20; Wohlstetter, 1995) และนอกจากนี้ ยังถือว่าเป็นกลยุทธ์ในการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจให้หน่วยปฏิบัติ มีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ มากขึ้น (David, 1996, pp. 4-5; Myers & Stonehill, 1993) จากแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหลากหลายแนวคิด สรุปเป็นหลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจซึ่งเป็นการจัดสรรแบ่งอำนาจ หรือโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานจากระดับสูงและส่วนกลาง ไปสู่ระดับปฏิบัติ และท้องถิ่น ในการนี้สำหรับประเทศไทยเป็นการกระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการ ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาใน 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารทั่วไป ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร และงบประมาณ (กรมสามัญศึกษา, 2544ข, หน้า 9-13; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 16-20; อุทัย บุญประเสริฐ, 2544, หน้า 114-115; Brown, 1994, p. 1407)

2. หลักการมีส่วนร่วม หลักการมีส่วนร่วมเป็นการให้โอกาสผู้เกี่ยวข้อง ในการบริหารและจัดการศึกษาเข้าไปมีหน้าที่หรือรับผิดชอบในกิจกรรมการบริหาร และจัดการศึกษาโดยเฉพาะ ในสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดและมีความสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเด็กมากที่สุด (กมล สูดประเสริฐ, 2544, หน้า 171; อุทัย บุญประเสริฐ, 2544, หน้า 114-115; Gustavo, 1992, p. 4) ซึ่งหลักการมีส่วนร่วม ดังกล่าวนี้นี้จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหาร จัดการ ไปสู่ระดับปฏิบัติ เพราะจะเปิดโอกาสให้ระดับปฏิบัติมีความอิสระ มีความยืดหยุ่น มีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของในการบริหารและจัดการศึกษามากขึ้น (พิณสุดา สิริธรรม, 2541ก, หน้า 35; เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541ก, หน้า 5; Carlson, 1996, pp. 263-266)

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนมีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมอย่างมาก ซึ่งเป็นการให้ประชาชนมีโอกาสร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการที่เขามีส่วนได้ส่วนเสีย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน อย่างแท้จริง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542)

4. หลักการบริหารตนเอง หลักการบริหารตนเองเป็นการให้โรงเรียน ซึ่งเป็น หน่วยปฏิบัติ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดำเนินงานได้หลากหลายตามสภาพ ความพร้อม สภาพการแวดล้อมและความต้องการของชุมชนและโรงเรียนภายใต้กรอบ นโยบายของรัฐบาล (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542)

5. หลักการตรวจสอบความถ่วงดุล หลักแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุลเป็นการ กำกับดูแลด้านคุณภาพและมาตรฐานในการจัดการศึกษา ซึ่งมีการกำหนดกรอบนโยบาย

และมาตรฐานคุณภาพการศึกษา และมีองค์กระอิสรจะทำหน้าที่ประเมินภายนอก (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542)

6. หลักแห่งคุณภาพ หลักแห่งคุณภาพเป็นการยึดหยุ่นให้โรงเรียนสามารถเลือกใช้วิธีการอย่างหลากหลายในการดำเนินงานของตนเองให้บรรลุเป้าหมายในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ถวิล มาตรการเยี่ยม, 2545, หน้า 42)

7. หลักการริเริ่ม หลักการริเริ่มเป็นศักยภาพของหน่วยปฏิบัติที่จะคิดและสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและงานที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และโรงเรียน (ถวิล มาตรการเยี่ยม, 2545, หน้า 42)

การนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้จัดการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดโครงการนำร่องเพื่อนำหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เพื่อเตรียมขยายผลรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และ โรงเรียนในปีการศึกษา 2546 ในการนี้มีโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ 2 ลักษณะ ได้แก่ โรงเรียนแกนนำ 470 โรง และโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง การบริหารงบประมาณแบบ PBB อีก 8 โรง หนึ่งในโรงเรียนที่ทดลองใช้รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นโรงเรียนแกนนำมีจำนวน 470 โรง ได้รับการคัดเลือกจาก 470 สหวิทยาเขตทั่วประเทศ เพื่อเข้าร่วมโครงการใช้รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยกรมสามัญศึกษา ส่งเสริมสนับสนุน กระตุ้นเร้า และให้แนวทางการดำเนินงานในลักษณะการบูรณาการแนวคิด หลักการไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน และเห็นผลที่จะเกิดขึ้นกับนักเรียนเป็นสำคัญ ด้วยความคาดหวังว่าจะเกิดการเตรียมพร้อมและมีรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาศึกษาตามแนวคิด การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนแต่ละ โรง เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่ปีการศึกษา 2545 เป็นต้นไป (กรมสามัญศึกษา, 2544ก, หน้า 1-5)

การศึกษาการดำเนินงานการจัดการศึกษาของโรงเรียน

การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของโรงเรียนหรือองค์ประกอบการทำงานของโรงเรียนซึ่งอย่างน้อยมี 3 ส่วน ส่วนที่ 1 ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (input) ซึ่งได้แก่ นักเรียน ครู/บุคลากร หลักสูตร สื่อ/นวัตกรรม และปัจจัยอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ส่วนที่ 2 กระบวนการ ซึ่งได้แก่ การบริหารจัดการ การจัดการเรียนการสอน การสนับสนุนส่งเสริม การนิเทศกำกับและประเมินผล และส่วนที่ 3 ผลผลิต ได้แก่ ผลการเรียนรู้ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และความพึงพอใจของสังคม (กรมสามัญศึกษา, 2544ก, หน้า 52)

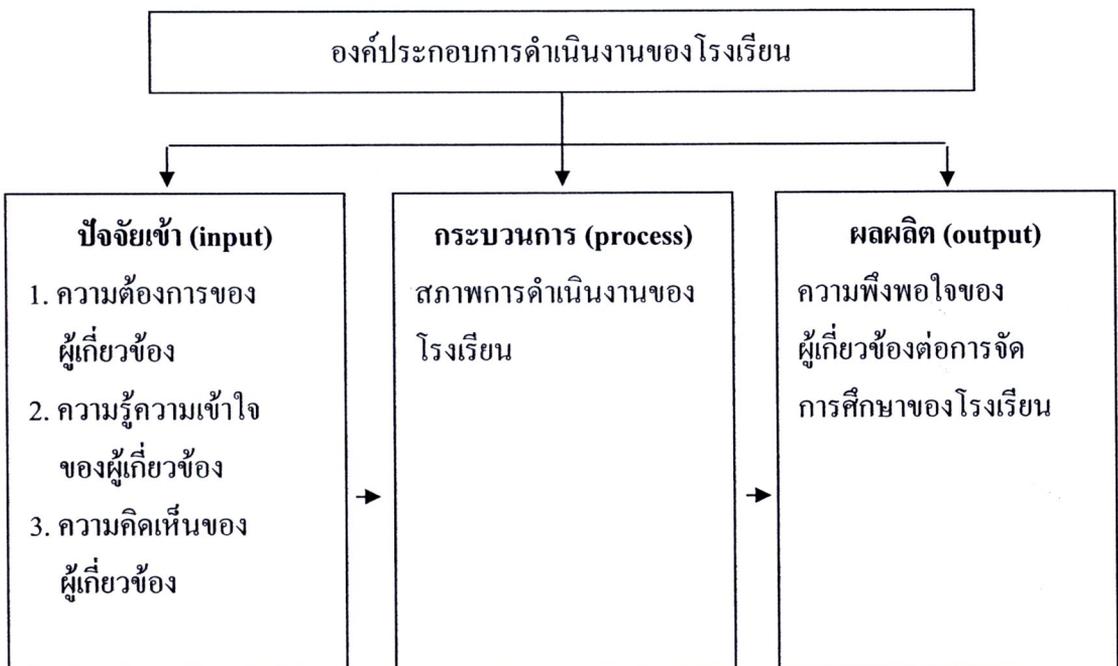
ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินงานการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งในส่วนที่เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะจากการดำเนินงานโครงการนำร่องของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2544 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีปัจจัยที่ส่งผลที่สำคัญ โดยเฉพาะบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งความต้องการ ความรู้ความเข้าใจ เจตคติ รวมไปถึงทรัพยากรสำคัญ เช่น สภาพการดำเนินงานที่หลากหลาย ตามขนาด โรงเรียนและพื้นที่จริง ตลอดจนผลผลิตซึ่งได้แก่ ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง (กรมสามัญศึกษา, 2544ก, หน้า 36-39) ผู้วิจัยสรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนี้

1. ด้านปัจจัยเข้า (input) หรือปัจจัยเบื้องต้น เป็นการวิเคราะห์ถึงทรัพยากรที่มีอยู่และใช้ในการดำเนินงานทั้งหมดทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะด้านบุคคล ในกรณีนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลการดำเนินงานเบื้องต้นของโรงเรียนในโครงการนำร่องประกอบด้วยข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องคุณลักษณะบางประการของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ ความต้องการ ความรู้ความเข้าใจและเจตคติของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2. ด้านกระบวนการ (process) เป็นการศึกษาสภาพการดำเนินงานหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลการดำเนินงานเบื้องต้นของโรงเรียนในโครงการนำร่อง รวมทั้งข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกำหนดเป็นตัวบ่งชี้สำหรับการศึกษาสภาพการดำเนินงานของโรงเรียน

3. ด้านผลผลิต (product) เป็นการเปรียบเทียบข้อมูลสารสนเทศตามวัตถุประสงค์กับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการนาร่อง ประกอบกับข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วกำหนดตัวบ่งชี้ความสำเร็จของสถานศึกษา คือ ความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ซึ่งสามารถวัดได้จากผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้น ตัวบ่งชี้ที่เป็นผลผลิตของการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วว่าจะสะท้อนการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของแต่ละโรงเรียนได้และอยู่ในวิสัยที่จะวัดได้ประเมินได้น่าจะได้แก่ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน (Beck & Murphy, 1996, pp. 18-20)

อนึ่ง ตัวบ่งชี้จากการวิเคราะห์และจะนำมาศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำมาจำแนกและจัดเข้าระบบตามรูปแบบองค์ประกอบการดำเนินงานของโรงเรียน ดังนี้ (กรมวิชาการ, 2537, หน้า 22-23)



ภาพ 9 แผนภูมิแสดงองค์ประกอบการดำเนินงานของโรงเรียน

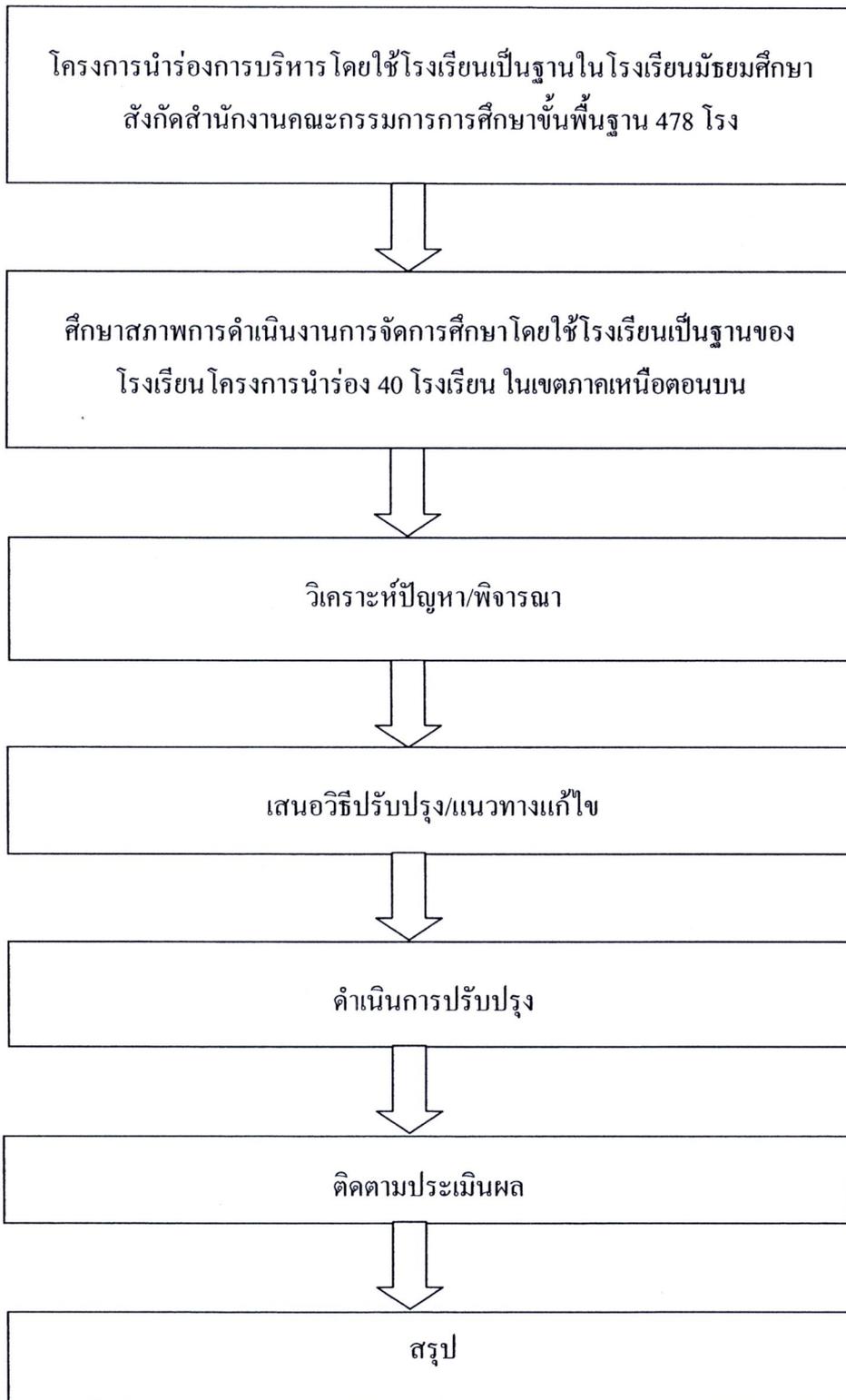
การปรับปรุงวิธีการดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การปรับปรุงวิธีการดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง

ศึกษาผลการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตภาคเหนือตอนบน

ตัวแปรศึกษา ต่อไปนี้

- 1 ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องต่อการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
- 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานของโรงเรียน



ภาพ 10 แผนภูมิสรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย