

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงสภาพและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี ดังนั้นเพื่อเป็นฐานจึงได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามหัวข้อและตามลำดับต่อไปนี้

1. แนวทางสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับสภาพและปัญหา
  - 1.2 สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาแบบศูนย์รวมอำนาจ
  - 1.3 แนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา
  - 1.4 แนวคิดทางการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 1.5 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 1.6 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 2.1 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 2.2 หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี
  - 3.1 หลักการกระจายอำนาจ
  - 3.2 หลักการบริหารมีส่วนร่วม
  - 3.3 หลักการบริหารตนเอง
  - 3.4 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 4.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

#### แนวทางสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

##### 1. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพและปัญหา

###### 1.1 ความหมายของสภาพ

คมกฤช คัมภีรานนท์ (2546, หน้า 7) กล่าวว่า สภาพ หมายถึง สภาวะที่เป็นจริงเกี่ยวกับการดำเนินการบริหาร

ทวน เทียงเจริญ (2546, หน้า 9) กล่าวว่า สภาพ หมายถึง ระดับการปฏิบัติงานที่เป็นจริงเกี่ยวกับการบริหาร

บุญเลิศ รอดเชื้อ (2547, หน้า 7) กล่าวว่า สภาพ หมายถึง สภาพที่พบหรือที่เป็นอยู่ในการดำเนินการบริหารงาน

ฮอดกิ้นสัน (Hodgkinson, 1991, p.94) ได้ให้คำจำกัดความว่า สภาพ คือ สิ่งที่เป็นอยู่ ดำรงอยู่ หรือคงอยู่ในปัจจุบัน ที่มีความสอดคล้องกันและมีความสมดุล

สรุปได้ว่า สภาพ หมายถึง สภาวะที่เป็นอยู่จริง หรือสภาพที่เป็นจริงของการดำเนินงานนั้นๆ เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน มีความสอดคล้องกับสิ่งที่ปฏิบัติอยู่ และเป็นไปตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้เกิดการพัฒนา

## 1.2 ความหมายของปัญหา

สอ เสถบุตร (2544, หน้า 1133) กล่าวว่า พลือบเบีม (Problem) หมายถึง 1) ปัญหา เช่น ปัญหาเรื่องคนไม่มีงานทำนั้นแก้ไขไม่ได้ (The problem of unemployment is insoluble) 2) โจทย์ เช่น ครูให้ทำบทสร้าง (ในเรขาคณิต) หนึ่งบท (The teacher set us one problem and one theorem) 3) เป็นปัญหา, ยากที่จะฝึกหัด, แะนะน่า เช่น เขาเป็นเด็กมีปัญหา (He is a problem child)

จงจิต จันทบ (2545, หน้า 6) กล่าวว่า ปัญหา หมายถึง สภาพการณ์ที่เป็นอุปสรรค หรือสภาพที่ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงให้ดีขึ้น

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 175-176) ได้ให้คำจำกัดความ ของคำว่า ปัญหา หมายถึง สภาพคับข้องใจในสถานการณ์ที่ บุคคลจะต้องตัดสินใจเลือกเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งในเงื่อนไขที่ปรารถนา หรือไม่ปรารถนาในเวลาเดียวกัน

คมกฤษ คัมภีรานนท์ (2546, หน้า 7) ได้กล่าวว่า ปัญหา หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร

ทวน เทียงเจริญ (2546, หน้า 9) ได้กล่าวว่า ปัญหา หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

บุญเลิศ รอดเชื้อ (2547, หน้า 7) ได้กล่าวว่า ปัญหา หมายถึง สภาพที่พบหรือที่เป็นอยู่อันเป็นอุปสรรคต่อการบริหาร

ฮอย และ มิสเกล (Hoy & Miskel, 2001, p.336) กล่าวว่า ปัญหาหมายถึง ความไม่พึงพอใจ ที่มีความจำเป็นต้องเอาใจใส่ดูแล และยังเป็นความแตกต่างของวิธีการแก้ปัญหา และการเลือกวิธีการแก้ปัญหา ปัญหาอาจจะนำไปสู่หรืออาจไม่นำไปสู่การแก้ปัญหา และปัญหาอาจได้รับการแก้ไขหรือไม่ได้รับการแก้ไข เมื่อวิธีการแก้ปัญหานั้นถูกนำไปใช้

สรุปได้ว่า ปัญหา หมายถึง สภาพการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ที่บุคคลมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน มีอุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการดำเนินงาน แต่ต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานนั้นๆ

## 2. สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจ

การบริหารการศึกษาของไทยมีพัฒนาการตลอดมา นับแต่การบริหารอย่างไม่มีรูปแบบที่จัดโดย บ้าน วัด และโรงเรียน ในอดีตจนกระทั่งการบริหารอย่างมีระบบแบบแผน มีกฎหมายรองรับอย่างเช่นปัจจุบัน เมื่อได้ศึกษารูปแบบการศึกษาดังกล่าวพบว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันตามแต่ละยุคสมัย บางยุคบางสมัยมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง บางยุคบางสมัยก็มีรูปแบบของ การกระจายอำนาจที่ค่อนข้างมาก บางยุคบางสมัยเป็นแบบกึ่งรวมอำนาจกึ่งกระจายอำนาจจนกระทั่งปัจจุบันที่ย้อนอดีต มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางค่อนข้างมากซึ่งเป็นลักษณะของการสวนกระแสกับความเจริญของบ้านเมืองและยุคสมัยปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ, 2543)

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมาทั่วไปในสังคมไทยและในส่วนของสังคมโลก มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการเมือง การปกครอง การบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ได้นำไปสู่การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในระดับองค์กรระดับต่าง ๆ รวมถึงองค์กรทางด้านการศึกษา ได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษาจากการรวมอำนาจจากส่วนกลางให้กระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติดังจะเห็นได้จากแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ชัดเจน แต่พบที่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้พยายามดำเนินการอย่างจริงจังโดยกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาของชาติตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้วิเคราะห์ปัญหาการจัดการศึกษา ศาสนาวัฒนธรรม ของประเทศไทยไว้ เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ 2536, หน้า 7 – 10) ดังต่อไปนี้คือ

1. การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้มีการกระจายอำนาจทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป สู่สถานศึกษาน้อย ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ
2. การขาดการมีส่วนร่วมของ ครู – อาจารย์ ผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการบริหารและจัดการศึกษา
3. คุณภาพของการจัดการศึกษาค่อนข้างต่ำโดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในรายวิชาต่างๆ
4. ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร คือ กระบวนการจัดการเรียนการสอนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนซึ่งมีอย่างหลากหลาย การวัดและประเมินผลเน้นที่วัดความรู้ ความจำ มากกว่าการวัดความรู้ ความสามารถที่เกิดจากการปฏิบัติจริง

5. ปัญหาเกี่ยวกับครู และบุคลากรทางการศึกษาบางส่วนขาดความรู้ความสามารถ และทักษะในการจัดการเรียนการสอน ตลอดจนขาดจิตสำนึกและวิสัยทัศน์ของความเป็นครู

6. ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้เพราะปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังเผชิญอยู่

7. ความเข้าใจผิดในบทบาทหน้าที่การจัดการศึกษา ที่เคยให้ความสำคัญกับสถานศึกษามากกว่าผู้ปกครองและชุมชน

8. ปัญหาการขาดระบบการติดตามตรวจสอบ ประเมินผล และควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาต่างๆ เหล่านี้ หากไม่เร่ง ดำเนินการแก้ไขก็จะทำให้ การบริหารและการจัดการศึกษาของชาติประสบวิกฤตรุนแรงขึ้นไปอีก อันจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการนำประเทศเข้าร่วมและแข่งขันกับนานาประเทศ ในยุคการแข่งขันเสรีปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพคงเป็นไปได้

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจด้านนโยบายและแผนด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการเงินและพัสดุ ด้านบุคลากรและด้านวิชาการ แต่ในที่สุดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เปลี่ยนรัฐบาลการดำเนินงานได้หยุดชะงักลง ต่อมาได้มีกระแสของการปฏิรูปการศึกษาเข้มข้นขึ้นอีกครั้ง ถึงขั้นการนำสาระการศึกษาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540, หน้า 45-51) อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

### 3. แนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ขึ้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ซึ่งได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการทั่วไปไว้หลายประการ โดยในการจัดการศึกษานั้นได้กำหนดให้ยึดหลักตามความในมาตรา 8, 9, 39 และ 40 (กระทรวงศึกษาธิการ 2542 หน้า 6 – 26) คือ ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มีการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ การบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในมาตรา 16, 17 และ 18 คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดการจัดการศึกษาและกิจการอื่นๆ เช่นเดียวกับประเทศ รัสเซีย (2545, หน้า 7-15) ที่มีแนวคิดพื้นฐานและวัตถุประสงค์ในการบริหาร จัดการศึกษาที่ส่งเสริมตามแนวความคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังนี้

มนุษย์มีศักดิ์ศรีของความเป็นคนและมีศักยภาพในการเรียนรู้สูงยิ่ง การเรียนรู้สำคัญกว่าความรู้ สำคัญกว่าการท่องจำ สำคัญกว่าการสอน การบริหารและการจัดการศึกษาไม่ใช่เรื่องของครูและสถานศึกษาเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของหุ้นส่วนในสังคม วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการมี 3 ประการ คือ

1. เป็นการศึกษาเพื่อคนทั้งมวล (education for all)
2. สังคมทั้งมวลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (all for education)
3. เป็นการศึกษาที่แก้ปัญหาทั้งมวล (education for all problems)

จากบริบทและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มุ่งสู่ การบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้มีการริเริ่มสร้างสรรค์ด้วยตนเองได้รับการสนับสนุนจากชุมชน จากสังคม ให้เกิดความเข้มแข็งทางวิชาการและมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ดังนั้นการบริหารและการจัดการศึกษาในประเทศไทยจึงมีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือร่วมงานระดับปฏิบัติ มีอำนาจตัดสินใจและสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปแบบของคณะกรรมการขององค์กรทางการศึกษาระดับต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทำให้ทรัพยากรมนุษย์ของชาติมีคุณภาพ มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ มีความรู้ มีสติปัญญาและมีคุณธรรม รวมทั้งการอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขต่อไป จึงทำให้รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการตัดสินใจดำเนินการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ (สุนีย์ บุญทิสม, 2542, หน้า 12-15) มีการกำหนดนโยบายที่มุ่งปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่เป็นเลิศด้วยวิธีการสร้างบุคคล องค์กรและสังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งผู้เรียนจะต้องมีคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญ คือ เป็นผู้ที่มีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ มีความสามารถในด้านการคิด แสวงหาความรู้ในด้านวิชาการและวิชาชีพ มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน ไม่เห็นแก่ตัว มีความเป็นประชาธิปไตย รักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นต้น

#### 4. แนวคิดทางการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า ค-ง) ได้ให้หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยทั่วไป ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นภาระกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยงานสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ดัดสินใจ และร่วมกันจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำการกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวง-ศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่างๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำหนดมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามนโยบายของชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 3) ได้ให้หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน เช่นเดียวกับการสาธารณสุข ซึ่งการรักษาพยาบาลจะอยู่ที่โรงพยาบาล เป็นกิจกรรมระหว่างหมอกับคนไข้ไม่ใช่อยู่ที่กระทรวงสาธารณสุข การศึกษาก็

เช่นกันเป็นกิจกรรมระหว่างครูกับผู้เรียนไม่ใช่กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในต่างประเทศได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่ไปยังโรงเรียน

2. หลักการบริหารตนเอง (self-management) สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์กรและบุคคล คือ คณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา

3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำ ฯลฯ และแม้จะบริหารในรูปแบบองค์กรและบุคคลก็ตามต้องเน้นการกระจายโอกาสให้ทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อโยงโยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่มีผู้นำแบบชี้หน้าหรือสั่งการ แต่มีผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (whole school approach) มีทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบทั้งหมดเห็นด้วยและสนับสนุน

6. หลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) เมื่อโรงเรียนได้รับอิสระและอำนาจมา ก็ต้องแสดงความรับผิดชอบที่จะให้มีการตรวจสอบเพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

ถวิล มาตรฐาน (2545, หน้า 42) ได้ให้หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

### 1. หลักคุณภาพ (principle of equity)

หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตั้งอยู่บนหลักแห่งคุณภาพ (principle of equity) กล่าวคือ มีวิธีการแนวทางมากมายและหลากหลายที่จะนำมาใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการศึกษา การยืดหยุ่น (flexibility) เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น โรงเรียนมีความชอบธรรมเต็มที่ในอันที่จะขับเคลื่อน พัฒนา และดำเนินงานด้วยยุทธศาสตร์ของตนเองในการจัดการเรียนการสอนและบริการจัดการโรงเรียนด้วยพวกเขาอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2. หลักการกระจายอำนาจ (principle of decentralization)

เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการโรงเรียนการจัดการกิจกรรมการเรียนการสอนมีความยุ่งยากและเพิ่มปัญหามากขึ้น ดังนั้น การกระจายอำนาจให้โรงเรียน จำทำให้โรงเรียนมีพลังอำนาจและรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 3. หลักระบบบริหารจัดการตนเอง (principle of self-management system)

ด้วยหลักการทั้งสองข้างบน จึงจำเป็นที่โรงเรียนจะใช้ระบบบริหารจัดการตนเองมาเป็นหลักในการดำเนินงานภายใต้ต้นนโยบายและโครงสร้างขององค์กรพัฒนา จุดประสงค์ การสอนและยุทธศาสตร์การพัฒนา สร้างกำลังคนและทรัพยากร การแก้ปัญหาและจุดมุ่งหมาย บรรลุผลสำเร็จด้วยความสามารถของโรงเรียนเอง

#### 4. หลักการริเริ่ม (principle of human initiative)

ท่ามกลางความหลากหลายและความซับซ้อนของกิจกรรมการศึกษา จำเป็นจะต้องอาศัยการริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ของสมาชิกโรงเรียน ในการทำหน้าที่และ เพิ่มพูนคุณภาพการศึกษา ฉะนั้น เป้าหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ก็ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่สมาชิกของโรงเรียนจะมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ร่วมกัน พัฒนาศักยภาพ และความคิดริเริ่มและความสามารถเพื่อเป็นพลังสร้างคุณภาพการศึกษาและ พัฒนาโรงเรียน

หลักการทั้ง 4 ประการนี้ สามารถนำไปใช้เป็นแนวคิดแนวปฏิบัติในการปฏิรูป การศึกษาหรือปฏิรูปโรงเรียน และนั่นคือ เปลี่ยนจากการบริหารจัดการโรงเรียนจากภายนอก (external control management: ECM) ไปสู่โรงเรียนเป็นฐานการบริหารจัดการ (school-based management: SBM)

จากการกำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และการ กำหนดนโยบาย ตลอดจนยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในส่วน ของ การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา โดยมุ่งเน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม ใน การบริหารการจัดการศึกษาจากครอบครัว ชุมชนตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย จากหลักการดังกล่าวสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงใช้ นวัตกรรม การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตั้งแต่ปีการศึกษา 2544 เป็นต้นมา เพื่อให้ผู้มีส่วน เกี่ยวข้องมี ส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริงที่สอดคล้องกับคำกล่าวของ ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2543, คำนำ) ที่ว่า การบริหารจัดการเป็นเรื่องสำคัญอย่างมากควรที่จะ บริหารจัดการตามแนวคิดใหม่ คือ ก้าวกระโดดจากการพัฒนาการเรียนการสอนไปสู่การพัฒนา การบริหารจัดการตามหลักนวัตกรรมสมัยใหม่ ตามแนวทางสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา, 2544, หน้า 24-59; Cheng, 1996, p.44; ประเวศ วะสี, 2545, หน้า 3; และวิจารณ์ พานิช, 2545, หน้า 5) ที่ กล่าวไว้มีดังต่อไปนี้

1. อำนาจการบริหารจัดการที่กระทำโดยส่วนกลาง (central office) จะต้อง กระจายให้สถานศึกษาแต่ละสถานศึกษาทั้งนี้เพราะ

1.1 คุณภาพของการบริหารจัดการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมต่างๆ จะ บรรลุได้ก็โดยอาศัยการตัดสินใจของผู้ที่อยู่ใกล้ชิด เป็นบุคคลที่มีความรู้ดีที่สุดเกี่ยวกับ สถานศึกษาและผู้เรียน

1.2 การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ดังนั้นสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นและมีความรับผิดชอบมากขึ้น

1.3 การบริหารจัดการจากระดับสูง (top level) ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาได้

1.4 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากคณะบุคคลหลายฝ่ายจะมีผลดีกว่าทั้งในด้านความรับผิดชอบ ความเป็นเจ้าของความมุ่งมั่นและยังเกิดขวัญกำลังใจ

1.5 การจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจโดยรัฐนั้นไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนแต่ละท้องถิ่นได้

## 2. สังคมทั้งมวลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การศึกษาสำหรับคนทั้งมวล จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อสังคมทั้งมวลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การศึกษาไม่ใช่เรื่องของผู้บริหาร คณะครู-อาจารย์ สถานศึกษาหรือกระทรวง ศึกษาธิการเท่านั้น แต่ทุกส่วนของสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หรือสังคมทั้งสังคมต้องเป็นไปเพื่อการศึกษา นั่นคือเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (learning society) เช่น

2.1 ครอบครัวทุกครอบครัวต้องเป็นสถาบันการเรียนรู้ ครอบครัวเป็นฐานชีวิตของ ทุกคน ถ้าส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกครอบครัวเป็นฐานของการเรียนรู้ จะทำให้มีฐานของการเรียนรู้ที่ใหญ่มากสำหรับทุกคน

2.2 ชุมชน ชุมชนเข้มแข็งสามารถแก้ปัญหาได้ทุกชนิด ชุมชนจะเข้มแข็งได้เมื่อมี การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม ต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีการเรียนรู้ และให้ชุมชนเป็นทรัพยากรแห่ง การเรียนรู้

2.3 ส่วนอื่นๆ ของสังคม ควรจะค้นหาและนำมามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ เช่น วัด กองทัพ ส่วนราชการทุกกระทรวง รัฐวิสาหกิจภาคธุรกิจและเอกชน สื่อสารมวลชน เป็นต้น แนวคิดดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการสถานศึกษา โดยกระบวนการตัดสินใจร่วม (shared decision making)

## 3. การบริหารจัดการต้องสะท้อนถึงความเป็นอิสระเสรีเป็นหลักกลางอยู่เสมอ

4. การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้ผลดียิ่งขึ้นนั้น ต้องปรับกระบวนการและวิธีการทางการศึกษาที่เคยเน้นอยู่แต่ในเรื่องการเรียนการสอน และการปรับปรุงการบริหารสถานศึกษาเป็นเรื่องๆ ไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาในระดับองค์กรและการบริหารของสถานศึกษาทั้งระบบ โดยมีการดำเนินการดังนี้

4.1 ปรับปรุงโครงสร้างและวัฒนธรรมของสถานศึกษาควบคู่กันไป

4.2 การบริหารงบประมาณด้วยตนเอง (self – budgeting school)

4.3 การพัฒนาหลักสูตรโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school – based curriculum development)

4.4 การพัฒนาบุคลากรโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school – based safe development)

4.5 การให้คำปรึกษานักเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school – based student counseling) เข้ามาใช้

5. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์จะเกิดขึ้นได้ต้องมีความเป็นอิสระ

6. ส่วนประกอบต่างๆ (parts) ทำให้เกิดความเป็นทั้งหมด (whole) ความเป็นทั้งหมดเกิดจากส่วนประกอบต่างๆ แต่มีคุณสมบัติที่ผุดบังเกิดขึ้นมาใหม่ ซึ่งไม่เหมือนกับคุณสมบัติของส่วนประกอบนั้นๆ

7. การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะก่อให้เกิดความรู้ มีอำนาจและนำไปสู่ความรับผิดชอบ เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานรวมทั้งเปิดโอกาสให้มี การดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการและการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นมากขึ้น

8. การตรวจสอบและถ่วงดุล การตรวจสอบถือเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานหนึ่งที่ต้องดำเนินการ

9. ทุกคนเป็นเจ้าของสถานศึกษาร่วมกัน

10. การกระจายอำนาจจะต้องกระจายไปทั่วทั้งสถานศึกษา

11. การทำงานเป็นทีม จะก่อให้เกิดความรักความเมตตา ความรักความเมตตาจะนำพาให้ปัญหาและอุปสรรคหายไป ซึ่งนำไปสู่ความเข้มแข็งของหน่วยงาน

12. การมีทางเลือกที่หลากหลาย ไม่เป็นรูปแบบเดียวกัน ต้องยืดหยุ่นได้

13. การดำเนินกิจกรรมของสถานศึกษา มีความมุ่งหวังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถานศึกษา

14. การตัดสินใจส่วนใหญ่จะเน้นที่ครูในฐานะผู้ให้บริการและสร้างผลผลิต

15. ความรู้คือ อำนาจ การสร้างความรู้ที่เป็นเอกภาพที่มาจากความหลากหลายในแนวคิดและวิธีการเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของงานจะทำให้เห็นว่าทุกคนมีค่า

16. กำลังอำนาจจะสามารถกระจายออกไป ถ้าบุคคลสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อ การตัดสินใจ

17. การกระจายอำนาจจะไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ถ้าปราศจากแรงจูงใจและแรงสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง แรงจูงใจและการสนับสนุนที่ใช้ต้องมีความหลากหลายตามสภาพพื้นที่ ที่กระจายอำนาจลงไป

18. งานบริหารการศึกษาเป็นงานที่ท้าทายและต้องอาศัยทักษะสัมพันธ์ของบุคคลทุกฝ่าย

19. บรรยากาศการบริหารและการจัดการที่เป็นประชาธิปไตยนั้น มีส่วนช่วยในการสนับสนุนการสอนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มีการบูรณาการการสร้างสรรคในกิจกรรมการ

เรียนการสอน แนวคิดนี้ทำให้สถานศึกษาเกิดศักยภาพควบคู่ในเวลาเดียวกัน 2 ประการ คือ ประการแรก ช่วยครูให้มีความเจริญก้าวหน้าในอาชีพ ประการที่สอง ช่วยยกระดับคุณภาพของ กระบวนการ การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

20. การปรับปรุงการบริหารระดับสถานศึกษา มีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จ ทาง การเรียนของผู้เรียนมากกว่าการปรับปรุงการบริหารการศึกษาในระดับมลรัฐ และเขตพื้นที่ การศึกษา เพราะสถานศึกษามีความใกล้ชิดกับผู้เรียนและชุมชนเป็นอันมาก กิจกรรมการเรียน การสอนเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ของผู้เรียนจะเกิดขึ้นที่ระดับสถานศึกษาตัวเอง

กล่าวโดยสรุป แนวคิดทางการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเกิดจาก การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อเป็นการปฏิรูปการศึกษาของประเทศและโดยเปลี่ยนแปลง ระบบและ วิธี การบริหารและการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกในปัจจุบัน ทำให้มีผลกระทบต่อบทบาทการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาจะต้อง เปลี่ยนแปลงไป จากการเป็นแหล่งให้ความรู้ไปสู่การเป็นสถาบันพัฒนาทัศนคติและทักษะ เพื่อ การเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนและเปลี่ยนแปลงจากการเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการไปสู่ คุณภาพที่หลากหลายของผู้เรียนและประชาชน การที่จะตอบสนองกับการพัฒนาดังกล่าว สถานศึกษาจะต้องมีอิสระใน การตัดสินใจบริหารจัดการศึกษาด้วยตัวเองตามความต้องการของ สถานศึกษาและชุมชน ตลอดจนผู้มีส่วนร่วมได้เสีย จะต้องมีส่วนร่วมมีอบริหารโดยใช้หลักการ บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้กำหนดแนวทาง ปฏิรูปการศึกษาด้วยกระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างต่อเนื่องตลอดมาตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา

### 5. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 65) กล่าวว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็น การบริหารงานโดยคณะกรรมการสถานศึกษา (school council) คณะกรรมการสถานศึกษา จะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเป้าหมายของสถานศึกษา วิชาการ งบประมาณและบุคลากร ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาจะประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนจากเขตการศึกษา ตัวแทนจากสหภาพครู และตัวแทน นักเรียน จากการศึกษาในรูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ พบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นหลัก (administrative control)
2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (professional control)
3. รูปแบบที่มีชุมชนมีบทบาทหลัก (community control)

4. รูปแบบที่มีครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (professional – community control) สนาทิจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2544, หน้า 17) ได้กล่าวถึงรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 เป็นการบริหารแบบเพื่อนร่วมวิชาชีพ รูปแบบนี้มอบอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ไปอยู่ที่ครู – อาจารย์ เป็นหลักในการบริหาร

รูปแบบที่ 2 เป็นการนำโดยผู้บริหาร

รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการผู้ปกครองทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารเป็นการดำเนินการเฉพาะของประเทศสหรัฐอเมริกา

รูปแบบที่ 4 คือ การมีคณะกรรมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดำเนินการโดยมีอำนาจจำกัดแต่มีอิทธิพลในเรื่องนั้นๆ เช่น คณะกรรมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับดูแลเรื่องเด็กพิการ เด็กพิเศษ และมีคณะกรรมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับดูแลเรื่องการใช้เงินที่เขตการศึกษาส่งมาให้โดยเฉพาะเป็นต้น

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 25 – 26) ได้กล่าวถึงรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 4 ประเภท ได้แก่ ผู้ปกครอง ครู ชุมชน ผู้บริหาร ดังนั้นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงมีรูปแบบที่แตกต่างกัน 4 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การบริหารที่มีผู้บริหารเป็นผู้ชี้แนะเป็นรูปแบบที่มีการปรึกษาหารือกับบุคลากรในสถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน นักเรียน แต่การตัดสินใจเป็นอำนาจที่ขาดของผู้บริหารแต่เพียงผู้เดียว

รูปแบบที่ 2 การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ เป็นรูปแบบที่มีตัวแทนครูเป็นกรรมการ ในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอื่นให้มีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจในด้านงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตรการบริหาร รูปแบบที่มีความเชื่อว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากกว่าผู้อื่นย่อมรู้ปัญหาต่างๆ ดีกว่า

รูปแบบที่ 3 การบริหารโดยคณะผู้ปกครองและครู (balanced control school – based management, parents and teachers, as equals decide)

รูปแบบที่ 4 การบริหารโดยคณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษาเป็นรูปแบบที่มอบอำนาจการตัดสินใจอย่างมีขอบข่ายจำกัด ให้กับคณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษาในเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากเขตพื้นที่ให้แก่สถานศึกษา การจัดการศึกษาเฉพาะทางโดยทั่วไป การตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมทางการศึกษาจะเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนงาน การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และการตัดสินใจเกี่ยวกับการเริ่มวงจรปฏิบัติงานใหม่ตามวงจรคุณภาพ

กรมสามัญศึกษา (2544 ข, หน้า 81) ได้กล่าวถึงรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแตกต่างจากบุคคลอื่น คือ รูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตยเป็นการบริหารที่ให้

บุคลากรในสถานศึกษาทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามความต้องการมีการตัดสินใจในระดับสถานศึกษาเพื่อวัตถุประสงค์การบริหารจัดการ 3 เรื่องหลัก คือ

1. เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่เลียนแบบมาจากวงการธุรกิจที่ การตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทจะขึ้นอยู่กับบุคคลที่รู้ดีที่สุดว่าต้องการอะไร โดยอาศัยหลัก การตลาดและการแข่งขันและเชื่อว่าจะช่วยให้สถานศึกษาสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน

2. เพื่อประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา โดยคาดหวังว่าการกระจายอำนาจทำให้มีหลักสูตรที่ยืดหยุ่นขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ของนักเรียนเป็น รายบุคคล และคาดหวังว่าจะมีนวัตกรรมต่าง ๆ เพิ่มในอัตราที่สูงขึ้น เพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการ เรียนของนักเรียน มีคุณธรรมและพันธสัญญาที่ต้องดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนแก่ นักเรียน

3. การมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจ ต้องการการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ของบุคลากรระดับสถานศึกษา แต่จะมีใครเกี่ยวข้องบ้างและร่วมตัดสินใจในเรื่องใดอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะนำมาเสนอ การตัดสินใจส่วนใหญ่จะเน้นที่ครูในฐานะผู้ให้บริการและการสร้าง ผลผลิต การเลือกรูปแบบใดไปใช้ในการบริหารของแต่ละสถานศึกษาควรขึ้นอยู่กับบริบทของ สถานศึกษานั้นๆ โดยตรง ผู้ที่มีอำนาจในการจัดการศึกษาควรพิจารณาเลือกรูปแบบตามความ เหมาะสม ไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบเดียวหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งหมดทั้งระบบ

ตามคู่มือการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 3) มาตรา 38 วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ (กฎกระทรวงข้อ 1 และ ข้อ 2) ไว้ว่า สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน ให้มีคณะกรรมการจำนวน 9 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวนนักเรียนเกินกว่า 300 คนขึ้นไป ให้มีคณะกรรมการจำนวน 15 คนประกอบด้วย

1. กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง

1.1 เป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น

1.2 ไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษาหรือที่ปรึกษา หรือ

ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น (กฎกระทรวงฯ ข้อ 4 (1))

2. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู ต้องเป็นครู ซึ่งทำหน้าที่หลักด้านการเรียนการสอน และ การส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีต่างๆ ในสถานศึกษานั้น (กฎกระทรวงฯ ข้อ 4 (2))

3. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน

3.1 เป็นสมาชิกขององค์กรของชุมชน หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มี สมาชิกรวมตัวกันไม่น้อยกว่า 15 คน เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชน โดยส่วนรวมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี มีผลงานที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับรอง และมีที่ตั้งแน่นอนอยู่ในห้องที่ตำบลหรือแขวงที่เป็น  
ภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษาหรือห้องที่ตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาดังอยู่

3.2 ไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา หรือที่ปรึกษา หรือ  
ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น (กฎกระทรวงฯ ข้อ 4 (3))

4. กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า

4.1 เป็นผู้ที่เคยศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษานั้น

4.2 ไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือ  
ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น (กฎกระทรวงฯ ข้อ 4 (4))

5. กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นที่ทางราชการ  
รับรองในพื้นที่ ได้แก่ พระภิกษุสงฆ์ หรือผู้นับถือศาสนาที่ทางราชการรับรอง (ศาสนาที่ทาง  
ราชการรับรอง ได้แก่ พุทธ คริสต์ อิสลาม พราหมณ์ - ฮินดู และซิกข์)

6. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

6.1 ไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถานศึกษาหรือที่ปรึกษา หรือ  
ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น

6.2 ไม่เป็นกรรมการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเกินกว่า 3 แห่งใน  
เวลาเดียวกัน

## 6. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540, บทคัดย่อ) ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมี  
ส่วนร่วมของชุมชนกับสถานศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร พบว่า  
ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับสถานศึกษาประกอบด้วยกลุ่มปัจจัย คือ

1. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมประกอบด้วย

1.1 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมที่  
ทำให้คนในชุมชนไม่มีเวลาว่าง สภาวะในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการ  
ผลิตและระบบมาตรฐานสินค้า

1.2 ปัจจัยด้านการเมืองการปกครอง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงด้านเมืองการ  
ปกครองในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชน และระบบการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครู  
ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

2. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ ความเสื่อมศรัทธา ความไม่ผูกพันกับชุมชน  
การไม่มีเวลาว่าง การขาดความสัมพันธ์อันดีกับสถานศึกษาและความขัดสนส่วนบุคคล

3. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษาประกอบด้วย

3.1 ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรของสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร และครูในรุ่น  
ปัจจุบันขาดความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน บุคลากรในฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญกับผู้ที่เข้ามามี  
ส่วนร่วม ผู้บริหารไม่อยู่บริหารสถานศึกษา จัดจำบุคคลที่ช่วยเหลือสถานศึกษาไม่ได้ ทำงาน

โดยไม่ปรึกษาหารือและไม่เร่งแก้ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชน ครุมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมต่อชาวบ้าน ประพฤติดนไม่เหมาะสมและกีดกันการเข้าร่วมของคนในชุมชน

3.2 วิธีการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ได้แก่ ความเอาใจใส่ต่อนักเรียนน้อยลง สถานศึกษาทำให้ประชาชนเดือดร้อน ยกเลิกสิทธิพิเศษของผู้มีอุปการะต่อสถานศึกษา แต่งตั้งผู้มาทำงานกับชุมชนไม่เหมาะสม ไม่คอยแทนชุมชน ไม่กำหนดบทบาทที่เหมาะสมให้แก่ผู้เข้ามามี ส่วนร่วม

3.3 ผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ได้แก่ ความโดดเด่นด้านวิชาการของสถานศึกษาลดลงและไม่มีผลงานที่ประสบผลสำเร็จเสนอให้ชุมชนชื่นชม

3.4 ปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ ขาดทางลอบของสถานศึกษา ความสัมพันธ์กับวัดไม่ดี การขาดบุคลากรที่จะเชื่อมโยงกับชุมชนและการขาดทีมงานที่ดี

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า 21) ได้สรุปเปรียบเทียบ ลักษณะงานในหน้าที่และลักษณะสำคัญต่างๆ ของสถานศึกษาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอกไว้ดังนี้

ตาราง 1 เปรียบเทียบลักษณะงานในหน้าที่และลักษณะสำคัญต่างๆ ของสถานศึกษาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก

ลักษณะสำคัญ/ หน้าที่	การบริหารแบบถูกควบคุม จากภายนอก	การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน
พันธกิจของ สถานศึกษา	- พันธกิจไม่ชัดเจนถูก มอบหมายมาจากภายนอก สมาชิกไม่มีส่วนร่วมกำหนดและ อาจจะไม่ยอมรับ - เน้นการปฏิบัติตามพันธกิจที่ มอบหมาย จากภายนอก	- พันธกิจชัดเจน สมาชิกใน สถานศึกษามีส่วนร่วมในการ กำหนดพันธกิจ - เน้นความร่วมมือในการพัฒนา ตามพันธกิจ
ธรรมชาติของ กิจกรรมใน สถานศึกษา	- วัฒนธรรมองค์การอ่อนแอและไม่ เป็นเอกภาพ - เนื้อหาและรูปแบบการบริหารและ จัดการศึกษา ถูกกำหนดจาก หน่วยงานภายนอก	- วัฒนธรรมองค์การเข้มแข็งและ เป็นเอกภาพ - บริหารและจัดการศึกษาตาม สภาพและความต้องการจำเป็น ของสถานศึกษา

ตาราง 1 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญ/ หน้าที่	การบริหารแบบถูกควบคุม จากภายนอก	การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน
กลยุทธ์การ บริหารความคิด รวบยอดเกี่ยวกับ ธรรมชาติของ มนุษย์	- ทฤษฎีเอ็กซ์ (X - Theory) - มองมนุษย์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ - ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบ และควบคุม	- ทฤษฎีวาย (Y - Theory) - มองมนุษย์ในหลายแง่มุม - ให้ความสำคัญกับการร่วมมือกัน พัฒนา
ความคิดรวบยอด เกี่ยวกับองค์การ ในสถานศึกษา	- สถานศึกษาเป็นเครื่องมือ ครูเป็น ลูกจ้างจะปฏิบัติตามที่สถานศึกษา มอบหมายเท่านั้น	- สถานศึกษาเป็นสถานที่ที่นักเรียน ครู และผู้บริหารมาอยู่ร่วมกันทุก คนมีสิทธิในการร่วมกันพัฒนา สถานศึกษา
รูปแบบการ ตัดสินใจ	- รวมอำนาจ - ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจฝ่ายเดียว	- กระจายอำนาจ - ตัดสินใจโดยมีส่วนร่วมจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน
รูปแบบภาวะผู้นำ	- ใช้แบบภาวะผู้นำระดับพื้นฐานเน้น ภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะ ผู้นำด้านมนุษย์	- ใช้แบบภาวะผู้นำหลายระดับ นอกจากภาวะผู้นำด้านมนุษย์ แล้วยังใช้ภาวะผู้นำด้าน สัญลักษณ์ด้านวัฒนธรรมและ ด้านการศึกษา
การใช้อำนาจ	- มักใช้อำนาจตามกฎหมาย การ รางวัลและการบังคับ	- ใช้อำนาจอ้างอิงและอำนาจโดย ความเชี่ยวชาญ
เทคนิคการ บริหารจัดการ	- ใช้เทคนิคการบริหารแบบง่าย ๆ หรือใช้ประสบการณ์	- ใช้เทคนิคการบริหารเชิง วิทยาศาสตร์
การใช้ทรัพยากร	- ถูกควบคุมโดยเคร่งครัดจาก ส่วนกลาง - ขึ้นอยู่กับการจัดสรรที่มาจาก ภายนอก - รอคิวสั่งการหรืออนุญาต - พยายามหลีกเลี่ยงการเพิ่มแหล่ง ทรัพยากรเพื่อมิให้เกิดปัญหา	- บริหารงบประมาณด้วยตนเอง - ตรงตามความต้องการของ สถานศึกษา - แก้ปัญหาได้ทันการ - พยายามเพิ่มแหล่งทรัพยากร สถานศึกษา

ตาราง 1 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญ/ หน้าที่	การบริหารแบบถูกควบคุม จากภายนอก	การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน
ความแตกต่างใน บทบาท	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รูปแบบปฏิบัติตามกระบวนการที่ กำหนดจากส่วนกลาง</li> <li>- หลีกเลี่ยงความผิดพลาด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รูปแบบการพัฒนาที่สร้างขึ้นเอง เพื่อพัฒนาทั้งสถานศึกษา ครู และนักเรียน</li> <li>- มุ่งแก้ปัญหา</li> </ul>
บทบาทของ สถานศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ตรวจสอบหรือผู้ควบคุมโดย เคร่งครัด</li> <li>- ผู้ดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตาม เป้าหมายที่วางไว้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้สนับสนุนหรือที่ปรึกษา</li> <li>- ผู้นำหรือผู้พัฒนาเป้าหมาย</li> </ul>
บทบาทของ หน่วยงาน ส่วนกลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้นิเทศและกำกับติดตาม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้กระตุ้นและประสานงานให้คน ปฏิบัติ</li> </ul>
บทบาทของ ผู้บริหาร สถานศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ควบคุมทรัพยากร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้พัฒนาทรัพยากร</li> </ul>
บทบาทของครู	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ลูกจ้าง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ร่วมงาน</li> </ul>
บทบาทของ ผู้ปกครอง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ตาม</li> <li>- ผู้รับคำสั่ง</li> <li>- ผู้ปฏิบัติ</li> <li>- ผู้รับบริการเชิงปริมาณ</li> <li>- บุคคลภายนอกไม่มี ส่วนร่วมหรือ ให้ความร่วมมือ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ตัดสินใจ</li> <li>- ผู้ริเริ่ม/ผู้ปฏิบัติ</li> <li>- ผู้รับบริการเชิงคุณภาพ</li> <li>- ผู้ร่วมงานที่มีส่วนร่วมและให้ความ ร่วมมือ</li> <li>- ผู้สนับสนุนสถานศึกษา</li> </ul>
มนุษย์สัมพันธ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบังคับบัญชา</li> <li>- หัวหน้า ลูกน้อง บรรยากาศแบบ ปิด และปกป้องตนเอง</li> <li>- ชัดแย้งกัน</li> <li>- บรรยากาศทำงานเป็นแบบควบคุม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การร่วมงาน</li> <li>- เน้นการทำงานเป็นทีม</li> <li>- มีฉันทามติ</li> <li>- บรรยากาศองค์การเป็นแบบความ ร่วมมือ</li> </ul>

ตาราง 1 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญ/ หน้าที่	การบริหารแบบถูกควบคุม จากภายนอก	การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน
คุณภาพของ ผู้บริหาร สถานศึกษา	- บริหารโดยอาศัยประสบการณ์ - ทำงานตามขั้นตอนและคำสั่ง หลีกเลี่ยงปัญหา - คัดเลือกและรับฟังเฉพาะผู้ใกล้ชิด - ให้ความสนใจเรื่องผลสัมฤทธิ์ทาง วิชาการหรือผลผลิต ไม่สนใจ กระบวนการหรือตัวป้อน	- มีความรู้และเทคนิคการบริหารที่ ทันสมัย - เรียนรู้ ค้นหา พัฒนา แก้ปัญหา อย่างต่อเนื่อง - ใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของทุก คน - สนใจทั้งระบบ ทั้งตัวป้อน กระบวนการผลิตซึ่งรวมทั้ง ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการด้วย
ดัชนีประสิทธิผล	- การประเมินผลเป็นวิธีการในการ ตรวจสอบการบริหาร	- การประเมินผลเป็นกระบวนการ เรียนรู้เพื่อปรับปรุงสถานศึกษา

จากลักษณะดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีลักษณะสำคัญคือ พันธกิจชัดเจน มีการบริหารจัดการตามความต้องการของสถานศึกษา มีการตัดสินใจแบบกระจายอำนาจ มีความรับผิดชอบ มีการพัฒนาตนเอง ผู้นำมีภาวะเกื้อหนุน เน้นการทำงานเป็นทีม ผู้บริหารทันสมัย ใจกว้าง มีการจัดทรัพยากรเชิงกลยุทธ์ ตลอดจนวิธีการประเมินผลเป็นระบบ ซึ่งมีเป้าหมายขององค์การคือคุณภาพ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ และจากการศึกษาผลงานของนักวิชาการหลายคนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ ได้พบว่ามีปัญหาสำคัญซึ่งเป็นบทเรียนจากการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้สรุปได้ 6 ประการ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 125 – 129)

1. เวลาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นทำให้บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากเวลาทำงานปกติ โดยเฉพาะการประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ การทำงานที่ได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีจำนวนบุคลากรลาออกจากงานมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรประเภทครูผู้สอน

2. ความคาดหวัง สถานศึกษาส่วนใหญ่จะมีความกระตือรือร้นในการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ อย่างมากในช่วง 2 ปีแรก แต่ไม่ปรากฏผลสำเร็จดังที่ตั้งเป้าหมายไว้ทำให้เกิด

ความท้อแท้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์ได้นั้นต้องใช้เวลาานมาก คือ ประมาณ 5 ปีขึ้นไป

3. คณะกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษานั้นได้รับมอบหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย แต่บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการยังขาดคุณสมบัติเหมาะสมอยู่มาก เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหารสถานศึกษา สมาชิกในคณะกรรมการสถานศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่ ทั้งครู ลูกจ้าง ผู้ปกครอง หรือนักเรียน ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษา เป็นอันมาก ทั้งในด้านการเงิน งบประมาณ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากร นโยบาย และเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจในการบริหาร ขาดทักษะกระบวนการกลุ่ม การลดปัญหาความขัดแย้ง การแก้ปัญหาและทักษะอื่นๆ ขาดความชัดเจนในบทบาท ไม่แน่ใจว่าคณะกรรมการสถานศึกษาที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่บริหาร

4. ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ กล่าวคือ เรื่องที่ได้รับมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจไม่ใช่เรื่องที่ต้องการ เช่น ครูต้องการมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องหลักสูตรและการเรียนการสอนแต่บางเขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้มอบอำนาจให้สถานศึกษาดำเนินการเรื่องนี้อย่างแท้จริง

5. ขาดความอิสระในการตัดสินใจ สถานศึกษาบางแห่งยังคงถูกกำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น รัฐบาล เขตพื้นที่การศึกษา สหภาพครู ให้นำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการบริหารสถานศึกษา ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณระยะเวลาที่มีไม่เพียงพอ ขาดการอบรม ทำให้เกิดปัญหาตั้งแต่เริ่มนำนโยบายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ

6. ไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังกับเรื่องที่สำคัญเช่น เรื่องการจัดการเรียนการสอนและผลการเรียนของนักเรียน ส่วนใหญ่จะเน้นไปในเรื่องโครงการพิเศษ กิจกรรมพิเศษ ไม่ได้สนใจในเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน หลังจากนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้แล้วมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใด

กล่าวโดยสรุปปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น สถานศึกษายังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะทำอย่างไรในหลายเรื่องต้องรอตอนโยบายจากหน่วยเหนือขึ้นไปเพราะยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

### แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

#### 1. ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ในการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้มีนักการศึกษาและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, และคนอื่นๆ (2544, หน้า 17-18) ให้ความหมายการบริหารและการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (school – centered administration) โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่ ครู ผู้บริหาร ผู้ปกครองนักเรียน ชุมชนและนักเรียน ให้เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำ (advice) การช่วยเหลือ (assist) การประเมิน (asses) และการอนุมัติ (approve) โดยใช้ การบริหารแบบมีส่วนร่วม (participatory administration) ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมติของที่ประชุมไปใช้จัดการศึกษา (school managers) ให้นักเรียนเกิดผลสัมฤทธิ์ทางด้านวิชาการจนเป็นที่พึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ดิเรก วรณเดเชียร (2544, หน้า 129 - 131) ได้สรุปการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไว้ว่าเป็น การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ การเงิน บุคลากรและการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ตัวแทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารสถานศึกษา ให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

บุญมี เณรยอด (2544, หน้า 1 - 2) กล่าวว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติ โดยมีสถานศึกษาเป็นฐานหรือองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา (school board) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียนและผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 1 - 2) ได้ให้ความหมายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การบริหารจัดการที่สถานศึกษา การใช้สถานศึกษาเป็นฐาน การบริหารสอดคล้องกับ ทีวีล มาตราสี่ยม (2545, หน้า 41) ที่กล่าวว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การใช้สถานศึกษาเป็นฐานการบริหารจัดการ หมายถึง การบริหารจัดการสถานศึกษาที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของสถานศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 13) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนโรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาโดยมีสถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาโดยต้องมีการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาด้านต่างๆ ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา (school board) เพื่อให้

การจัดการศึกษาเป็นไปโดยการมีส่วนร่วมและคุณภาพของผู้เรียนตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

วิจารณ์ พานิช (2545, หน้า 3 - 7) ได้ให้ความหมายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้คือ สถานศึกษาที่มีความเป็นอิสระในการคิดและริเริ่มตัดสินใจใน 4 เรื่อง ได้แก่ เรื่องงาน เรื่องทรัพยากร เรื่องบุคคล และเรื่องศาสตร์หรือวิชาการ แต่สถานศึกษาต้องแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้คือ ต้องมีการประเมินคุณภาพตัวเองและต้องมีระบบประเมินภายนอกด้วย

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 14) ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชนและสถานศึกษา โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชนและในบางสถานศึกษามีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการอีกด้วย ได้มีอำนาจควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา การที่มีผู้มีส่วนได้เสียในระดับสถานศึกษาได้มีส่วนร่วมการบริหารจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของสถานศึกษามากขึ้น และทำให้ผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษานั้นเป็นที่ยอมรับได้มากขึ้น

วิระวัฒน์ อุทัยรัตน์ (2545, หน้า 35) ได้กล่าวถึงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school - based management: sbm) หรือ โรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการว่าเป็นแนวคิดที่ริเริ่มขึ้นในสหรัฐอเมริกา แนวคิดนี้มีความเชื่อพื้นฐานในเรื่องของความคิดเชิงบริหารว่า ถ้าหากผู้บริหารสามารถทำให้ผู้ร่วมงานพึงพอใจก็จะนำไปสู่ผลผลิตการเพิ่มประสิทธิภาพ การที่คนงานสามารถบริหารงานตนเองได้เป็นการพยายามลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารกับผู้ร่วมงาน การกระจายอำนาจทางการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การบริหารตนเองได้ของสถานศึกษา หรือแม้กระทั่งการที่โรงเรียนสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลา สามารถบริหารจัดการได้ตามความต้องการที่แท้จริงของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน นั้นหมายถึงเมื่อสถานศึกษาได้ปฏิบัติตามหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้ว ย่อมทำให้การบริหารงานของโรงเรียนมีความคล่องตัวมากขึ้น เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อรพรรณ พรสีมา (2546, หน้า คำนำ) ได้กล่าวถึงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของไทย (thai - style school - based management = thai sbm) ว่าเป็นรูปแบบการบริหารโรงเรียนตามแนวทางที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นรูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนแนวใหม่ ที่มีการกระจายอำนาจบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังสถานศึกษามากขึ้น

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2546, บทนำ) ให้ความหมายของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง รูปแบบการบริหารจัดการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาอย่างสมบูรณ์ ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีอิสระในการตัดสินใจ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการสถานศึกษาทุกด้าน

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2544, บทคัดย่อ) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมุ่งกระจายอำนาจในด้านต่างๆ ให้แก่สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาในระดับรากหญ้า นั่นคือ ถ้าอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอยู่ที่สถานศึกษามากขึ้นก็จะทำให้การแก้ปัญหาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะสถานศึกษาอยู่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการ การศึกษามากกว่า เขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานในส่วนกลาง เมื่อการแก้ปัญหาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ผู้ใช้บริการการศึกษาย่อมเกิดความพอใจต่อบริการที่ได้รับ

ดิมมอคก์ (Dimmock, 1993, 1-2) กล่าวว่าการบริหารและจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึงยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษาตามทฤษฎีการบริหารและจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเกิดจากฐานความคิดที่ว่าจัดการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยภายนอก การจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดคุณภาพ ภายใต้ความแตกต่างของสถานศึกษาจะต้องมีความยืดหยุ่น สามารถบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองตามเงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการพัฒนาและดำเนินยุทธศาสตร์ของตนไว้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

มายเออส์และสโตนฮอลล์ (Myers & Stoneholl, 1993) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับบนหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละสถานศึกษา โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษา ครู นักเรียนและผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร

บราวน์ (Brown, 1990, p. 140) ได้ให้ความหมายการบริหารโรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า การบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษาและลดการควบคุมโรงเรียนจากทางราชการลง ทำให้โรงเรียนมีความคล่องตัว

แซกเนย์ (Sackney, 1995, p. 32) ให้ความหมายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย หลักสูตร และบุคลากร โดยการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง นักเรียน และสมาชิกในชุมชน คณะกรรมการเขตพื้นที่ การศึกษาจะเป็น ผู้กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ให้กับเขตพื้นที่ บทบาทของหน่วยงานในส่วนกลางจะเปลี่ยนจากผู้สั่งการหรือบอกให้ทำไปเป็นผู้กระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาเป็นผู้กระทำ

สปรา (Sapra, 1995, p. 131) กล่าวถึงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นแนวคิดหนึ่งซึ่งแสดงถึงการกระจายอำนาจ และยังเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปสถานศึกษาซึ่งแสดงถึงความยืดหยุ่น คล่องตัวและมีอิสระในการตัดสินใจในระดับสถานศึกษา โดยตระหนักถึงความต้องการที่แท้จริงและทรัพยากรที่มีอยู่ การเปลี่ยนแปลงบทบาทความรับผิดชอบของ

ผู้บริหารสถานศึกษา การใช้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษาและการส่งเสริมศักยภาพในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กับสถานศึกษา

เซง (Cheng, 1996, p.44) กล่าวว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. สถานศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจควรเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสถานศึกษา ดังนั้นสถานศึกษาควรมีอิสระในการดำเนินการด้านงบประมาณ และมีอำนาจในการบริหารจัดการเพิ่มเติม และลดการควบคุมจากหน่วยงานในส่วนกลางลง

2. ความรู้สึกเป็นเจ้าของมีความจำเป็นยิ่งในการปฏิรูปสถานศึกษา การปฏิรูปสถานศึกษาที่ประสบผลมิได้เกิดจากแนวการดำเนินการจากภายนอกสถานศึกษา หากแต่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสมาชิกที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การให้สถานศึกษาได้บริหารจัดการตนเองด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดีเป็นการบริหารรูปแบบที่ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการศึกษาได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดการศึกษา

## 2. หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า 17) ได้กล่าวถึงผลการวิจัยของศาสตราจารย์ ดร. ยิน ชง เซ็ง (Yin Cheong Cheng) แห่งวิทยาลัยการศึกษาของฮ่องกง ได้จัดทำข้อสรุปเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของหลักการเรื่องการบริหารสถานศึกษาตามแนวแบบดั้งเดิมที่นิยมใช้ การบริหารแบบการควบคุมจากภายนอกกับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ไว้ดังนี้

ตาราง 2 เปรียบเทียบแนวคิด หลักการเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโดยควบคุมจากภายนอก

แนวคิด/หลักการ	การบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีเป้าหมายที่จำกัด</li> <li>- สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาไม่ซับซ้อนและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง</li> <li>- เน้นมาตรฐานเดียวกันและการไม่เปลี่ยนแปลง</li> <li>- คำนึงถึงปริมาณเป็นหลัก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีเป้าหมายที่หลากหลาย</li> <li>- สิ่งแวดล้อมทางการศึกษา ซับซ้อนเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา</li> <li>- เน้นประสิทธิผลและการเปลี่ยนแปลง</li> <li>- คำนึงถึงคุณภาพเป็นหลัก</li> </ul>
หลักการที่ใช้ในการบริหารสถานศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงสร้างมาตรฐาน</li> <li>- ใช้มาตรฐานเดียวกันของวิธีการและกระบวนการเพื่อบรรลุเป้าหมาย</li> <li>- เน้นผลงานที่อ้างอิงเกณฑ์มาตรฐาน</li> <li>- การรวมอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือเรื่องใหญ่ควรมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา</li> <li>- เน้นการควบคุมเป็นกระบวนการ</li> <li>- หลักการของระบบปฏิบัติการตามคำสั่ง</li> <li>- ถูกควบคุมจากภายนอก</li> <li>- รับคำสั่งให้ปฏิบัติ</li> <li>- ตรวจสอบยาก</li> <li>- การควบคุมโครงสร้าง</li> <li>- มีการนิเทศติดตามจากนอกองค์กร</li> <li>- เพิ่มความควบคุมตามระบบราชการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความหลากหลาย</li> <li>- มีหลายวิธีที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย</li> <li>- เน้นความยืดหยุ่น</li> <li>- การกระจายอำนาจ</li> <li>- ปัญหาควรถูกแก้ไข ถูกกาลเทศะ</li> <li>- มุ่งที่ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา หลักการของระบบบริหารตนเอง บริหารตนเอง แก้ปัญหาด้วยตนเอง</li> <li>- รับผิดชอบและตรวจสอบง่าย</li> <li>- การมีส่วนร่วม</li> <li>- พัฒนาทรัพยากรในองค์กร</li> <li>- สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง</li> </ul>

ดิเรก วรณเศียร (2544, หน้า 3 - 4) ได้กล่าวถึงการวิจัยของเดวิด (David) เกี่ยวกับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ มี 2 แบบดังนี้

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญของการตัดสินใจจึงเพิ่มอำนาจในการบริหารและการจัดงบประมาณให้กับสถานศึกษามากขึ้น ลดการควบคุมจากส่วนกลางลง

2. การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของไม่ได้ถูกบังคับ หากแต่เกิดจากความร่วมมือของชุมชนตามหลักการตั้งนี้พอสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นเน้นในเรื่องความพึงพอใจหรือความต้องการของชุมชน ซึ่งชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามหลักการต่อไปนี้

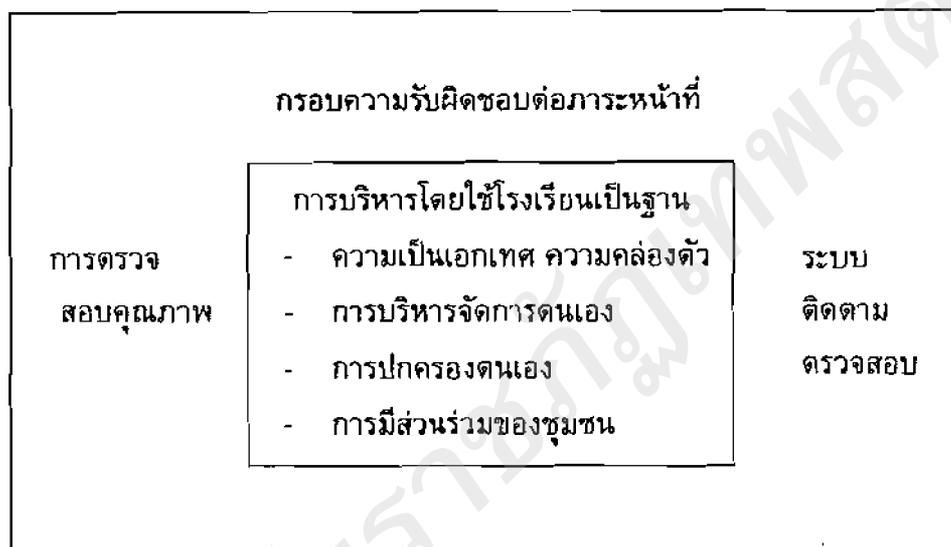
1. การกระจายอำนาจบริหารจากส่วนกลางให้กับคณะกรรมการสถานศึกษา ขึ้นพื้นฐานบริหารจัดการอย่างอิสระ

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ คณะกรรมการและชุมชนเกิดความพอใจและเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของสถานศึกษาและการศึกษาของสถานศึกษา

3. ชุมชนมีความรับผิดชอบต่อระบบการประกันคุณภาพและระบบการตรวจจากองค์กรภายนอกเพราะชุมชนได้กำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาของสถานศึกษา เช่น การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น

4. ชุมชนมีการปรับตัวตามบทบาทหน้าที่ ปรับวัฒนธรรมองค์กร ชุมชนมีภาวะผู้นำทางการศึกษา ยึดมั่นในประชาธิปไตย มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทีมอันเนื่องจากการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ตามความเป็นจริงแล้ว เป็นความคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกอุตสาหกรรมและโลกธุรกิจที่ประสบความสำเร็จจากหลักการบริหารจัดการ ตลอดจนกลยุทธ์ในการดำเนินการ จนทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานสามารถสร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้อง โดยยึดหลักจากทฤษฎีการดำเนินงานในเชิงผสมผสานระหว่างแบบควบคุมและแบบปล่อยเสรี (tight - loose coupling theory) โดยส่งเสริมให้สถานศึกษาดำเนินงานโดยเอกเทศ ภายในกรอบความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในการดำเนินงานตามทฤษฎีนี้ จะมุ่งเน้นถึงการกำหนดกรอบความรับผิดชอบและคุณภาพ ตลอดจนการกำหนดการบริหารสถานศึกษาในแนวใหม่ แต่ปล่อยให้สถานศึกษาจัดการพัฒนาในการดำเนินงานด้วยตนเอง เพื่อให้เป็นไปตามความคาดหวัง การประสานสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษาและชุมชนตามภาพ 2



ภาพ 2 ทฤษฎีการดำเนินงานในเชิงผสมผสานระหว่างแบบควบคุมและแบบปล่อยเสรี  
ที่มา: สำนักคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2544, หน้า 23)

จากหลักการและทฤษฎีมีความสอดคล้องกับหลักการของ วิจารย์ พานิช (2544, หน้า 7 -8) ที่กล่าวถึงหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังต่อไปนี้

1. มีปณิธานความมุ่งมั่นภาพรวมกำหนดโดยส่วนกลาง
2. สถานศึกษากำหนดปณิธานความมุ่งมั่นรายละเอียดของตนเอง
3. อิสระในการคิดริเริ่ม ตัดสินใจในสิ่งต่อไปนี้
  - 3.1 การบริหารงานทั่วไป
  - 3.2 การบริหารงานบุคคล
  - 3.3 การบริหารทรัพยากร
4. มีระบบประเมินภายนอก

กล่าวคือการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่แท้ หมายความว่าต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือความมุ่งมั่น (purpose) ของระบบการศึกษาในภาพรวมและของสถานศึกษาในระดับประเทศส่วนกลางเป็นผู้กำหนดเป้าหมายระดับชาติหรือภาพรวมของประเทศ จากการกล่าวที่ว่ากรรมอำนาจไว้ยังส่วนกลาง (centralization or top - down) เป็นสิ่งไม่เหมาะสม ยังคงมีบางส่วนแต่ต้องน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น ดังนั้นเป้าหมายในภาพรวมต้องเป็นการรวมอำนาจแต่ควรจะเป็นแบบรวมอำนาจ (centralization) แบบมีส่วนร่วมในระดับสถานศึกษาสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่างๆ ของสถานศึกษาเอง รวมทั้งความมุ่งมั่นและเป้าหมายของแต่ละสถานศึกษา ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันในแต่ละสถานศึกษา แต่ภาพรวมต้องเป็นภาพเดียวกันเมื่อสถานศึกษามีอิสระมาก การประเมินและติดตามโดย

บุคคลภายนอกต้องเข้มแข็งสิ่งนี้เป็นหลักสำคัญ สถานศึกษาดำเนินการประเมินตัวเองและต้องมีระบบการประเมินภายนอก จากหลักการดังกล่าว จึงเป็นไปตามแนวทฤษฎีดังเช่นภาพประกอบ 2 นอกจากนี้ยังมีผู้เสนอแนวคิดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังต่อไปนี้

เซง (Cheng, 1996, p. 19) กล่าวถึงหลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 ประการ คือ

1. หลักความหลากหลาย (equitinality)
2. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)
3. หลักการบริหารจัดการตนเอง (self – managing system)
4. หลักการพัฒนาความคิดริเริ่ม (human Initiative)

กล่าวคือหลักการที่แท้จริงในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะต้องมีอำนาจ (autonomy) และความเป็นอิสระสองตัว (flexibility) โดยมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้

1. สถานศึกษาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (organization learning)
2. การพัฒนาสถานศึกษา (school development)
3. การเป็นบุคคล กลุ่มคนและสถานศึกษาที่มีการพัฒนาและการเรียนรู้
4. การเป็นบุคคล กลุ่มคนและสถานศึกษาที่มีความคิดริเริ่ม

หลักการดังกล่าว เป็นไปตามความเชื่อมโยงของทฤษฎีการดำเนินงานเชิงผสมผสานระหว่างแบบควบคุมและแบบปล่อยเสรีตามภาพประกอบ 2 เช่นเดียวกัน สิ่งที่ต้องควบคุมกวดขันคือการตรวจสอบคุณภาพ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรภายนอก โดยหลักการดังกล่าวเกิดจากองค์ประกอบเดิมที่สำคัญ 2 ประการ เซง (Cheng, 1996, p. 44)

1. สถานศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจ การตัดสินใจควรเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสถานศึกษา ดังนั้นสถานศึกษาจึงควรอำนาจอิสระในการดำเนินการดำเนินงานประมาณและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นแล้ว ลดการควบคุมจากหน่วยงานในส่วนกลาง

2. ความรู้สึกเป็นเจ้าของมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิรูปสถานศึกษา การปฏิรูปสถานศึกษาที่ประสบผล มิได้เกิดจากแนวดำเนินจากภายนอกสถานศึกษา หากเกิดจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสมาชิกที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญและสอดคล้องกับวิโรจน์ สารวัตนะ (2544, หน้า 5) ได้กล่าวไว้ว่า “การพัฒนาสถานศึกษา อาจเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นจากแรงผลักดันภายนอกในลักษณะที่เรียกว่า outside – in หรือ top – down และจากแรงผลักดันภายใน ในลักษณะที่เรียกว่า inside – out หรือ bottom – up แม้จะยังมีข้อคำถามกันอยู่ว่ารูปแบบไหนจะให้ประสิทธิผลมากกว่ากัน แต่ผลการศึกษาวิจัยหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่าสถานศึกษาหลายแห่งกำลังพัฒนาในลักษณะ inside - out”

บราวน์ (Brown, 1990, p. 245) ได้กล่าวถึงหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่สำคัญไว้ 6 ประการ คือ

1. ความมีอิสระในการจัดการศึกษา (autonomy) ความยืดหยุ่น (flexibility) และผลของความรับผิดชอบ (responsiveness)
2. การร่วมวางแผนการจัดการศึกษาโดยผู้บริหารสถานศึกษาและสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา (planning)
3. การรับบทใหม่ของผู้บริหาร (new roles)
4. การมีส่วนร่วมกับสิ่งแวดล้อมของสถานศึกษา (participation)
5. ความร่วมมือระหว่างครูในสถานศึกษา (collaboration)
6. ผู้บริหารสถานศึกษาและครูต้องเชื่อว่า บุคคลทั่วไปมีจิตสำนึกสูงที่จะทำงานให้สำเร็จ (personal efficiency)

หลักการสำคัญทั้ง 6 ประการ บรรวั้นได้อธิบายถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับการสอนของครูการเรียนของนักเรียนและการจัดหลักสูตรของสถานศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากเป้าหมายของการบริหารและการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้นกับนักเรียนเป็นสิ่งสำคัญ

ดิมมอค (Dimmock, 1993, pp. 1-2) ได้กล่าวถึงแนวคิดการบริหารและจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดจากฐานความคิดที่ว่าจัดการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยภายนอกการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดคุณภาพภายใต้ความแตกต่างของสถานศึกษาจะต้องมีความยืดหยุ่น สามารถบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเอง ตามเงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการพัฒนาและดำเนินยุทธศาสตร์เฉพาะของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของสถานศึกษาที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสอดคล้องกับอูทัย บัญประเสริฐ (2545, หน้า 25 -29) ทั้งสิ้น 15 ประการคือ

1. พันธกิจของสถานศึกษาต้องชัดเจน สมาชิกมีส่วนร่วมในการกำหนดและเป็นที่รับรู้ของสมาชิกทุกคน
2. รูปแบบการบริหารสถานศึกษาบริหารและจัดการศึกษาตามสภาพความต้องการและจำเป็นของสถานศึกษา
3. มุมมองเกี่ยวกับมนุษย์ ใช้ทฤษฎี Y มองว่าผู้ร่วมงานทุกคนเป็นคนดี มีความสามารถสามารถเรียนรู้และพัฒนาได้
4. รูปแบบการตัดสินใจ เป็นการตัดสินใจแบบกระจายอำนาจ โดยคณะกรรมการสถานศึกษามาร่วมร่วมในการตัดสินใจ
5. รูปแบบภาวะผู้นำเป็นภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน อำนาจความสะดวก มีใช้สั่งการและชี้แนะ
6. รูปแบบการใช้อำนาจ เป็นอำนาจของความรู้ความเชี่ยวชาญ

7. เทคนิคการบริหารและการใช้ทรัพยากร ใช้วิธีการบริหารเชิงกลยุทธ์เน้นผลงานแก้ปัญหาได้ทันการและรู้จักระดมทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ได้อย่างฉลาด

8. บทบาทของสถานศึกษา สร้างรูปแบบการพัฒนาสถานศึกษาขึ้นเองและมุ่งพัฒนาทั้งองค์กร

9. บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง เป็นผู้บริหารเป้าหมายการศึกษา

10. บทบาทผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้กระตุ้นและประสานงานให้บุคลากรร่วมมือกันปฏิบัติงานและเป็นผู้พัฒนาทรัพยากร

11. บทบาทครู เป็นผู้ร่วมงาน เป็นผู้ตัดสินใจ เป็นผู้ริเริ่มละเป็นผู้ปฏิบัติ

12. บทบาทผู้ปกครอง มีส่วนร่วม สนับสนุนสถานศึกษา และเสนอแนวทางแก้ปัญหา

13. บรรยากาศองค์กรเน้นการทำงานเป็นทีมให้ความร่วมมือและเคารพซึ่งกันและกัน

14. คุณภาพผู้บริหารสถานศึกษา ต้องมีความรู้ มีเทคนิคการบริหารที่ทันสมัย เรียนรู้ตลอดเวลา พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ใจกว้างยอมรับฟังความคิดเห็นของทุกคน

15. การประเมินประสิทธิผล ต้องประเมินทั้งระบบทั้ง input process และ output เพื่อประกันคุณภาพและพัฒนาสถานศึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 189 - 190) สรุปหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)
2. หลักการมีส่วนร่วม (participation or collaboration or involvement)
3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (return power to people)
4. หลักการบริหารตนเอง (self - management)
5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance)

นอกจากนี้ ในปัจจุบันภาครัฐยังได้ส่งเสริมแนวคิดส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance) เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันสถานการณ์ โดยยึดหลักในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ (สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย, 2545, หน้า 13)

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม

## 5. หลักความรับผิดชอบ

## 6. หลักความคุ้มค่า

ทั้งนี้โดยคาดว่า หากการบริหารและการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานเป็นไปตามหลักการของระเบียบและมีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการสร้างความพร้อมที่จะทำให้การทำงานตามแผนงาน โครงการขนาดใหญ่ ที่มีผลกระทบออกไปภายนอกหน่วยงาน ได้ถือปฏิบัติตามหลักการตามระเบียบและจะมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จต่อไปได้อย่างแท้จริง จากแนวคิดหลักการดังกล่าว หลักการที่สำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือ หลักการกระจายอำนาจการศึกษา หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยมีความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาอื่นๆ ที่ผ่านมา

## การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี

### 1. หลักการกระจายอำนาจ

#### 1.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ

พิณสุดา สิริขันธ์ (2541, หน้า 35) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหาร การศึกษา จากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา

ภัทรนันท์ พัทธยะ (2542, หน้า 20 - 21) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจ (power) อำนาจหน้าที่ (authority) และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ฤทัยวรรณ หาญกล้า (2547, หน้า 26) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง มีการกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่สถานศึกษา เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้กับสถานศึกษาในด้าน งานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป และมีความเชื่อมั่นว่า โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญ รวมทั้งสถานศึกษาได้รับความเป็นอิสระ และมีความคล่องตัวในการตัดสินใจและสั่งการด้านต่างๆ มากขึ้น

ฟาโยล (Fayol, 1949, p.34) กล่าวถึงการกระจายอำนาจ หมายถึง ทุกอย่างที่เป็นไปเพื่อความสำคัญต่อบทบาทของผู้ได้บังคับบัญชา

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจและวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาคือ การคืนความรับผิดชอบทางการศึกษาให้ผู้ที่มิใช่ชนใกล้ชิดตัวผู้เรียนมากที่สุดคือผู้ปกครอง ครู อาจารย์ นักเรียนและชุมชน ให้ทำงานร่วมกันเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของตนเอง โดยการแบ่งอำนาจ การมอบหมายงาน การโอนอำนาจ และการให้ท้องถิ่นได้ดำเนินงาน

## 1.2 ขอบข่ายของหลักการกระจายอำนาจ

ปัญญา แก้วกีร, และ สุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2542, หน้า 45) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในมาตรา 39 มีสาระสำคัญโดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการได้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังพื้นที่เขตการศึกษาและสถานศึกษาทั้ง 4 ด้านไว้ดังนี้

### 1. การบริหารงานวิชาการ

สถานศึกษาจะดำเนินงานเกี่ยวกับหลักสูตรและการเรียนการสอน โดยทั่วไปประกอบด้วยการศึกษาปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาและการนำหลักสูตรไปใช้ การจัดเตรียมการเรียนการสอน การจัดวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน แหล่งการเรียนรู้ กรณีเหตุติดตามผล การวางแผนและการกำหนดวิธีดำเนินงานทางด้านวิชาการ การประชุมทางวิชาการ รวมทั้งโรงเรียนสามารถจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาของตนเองได้และนำหลักสูตรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีคุณภาพด้วยการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

### 2. การบริหารงานบุคคล

เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากกระทรวงไปยังสถานศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาทบทางของผู้บริหารจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยจะเป็นการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ การบริหารงานบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษานั้น คณะกรรมการมีอำนาจการบริหารงานบุคคลโดยกำกับดูแลให้ผู้บริหารสถานศึกษาหรือโรงเรียนบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบาย โดยขั้นตอนการบริหารงานบุคคลมีหลายเรื่อง เช่น การสรรหาบุคลากร การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือการให้ความดีความชอบหรือการดำเนินการทางวินัย จะแล้วเสร็จในระดับสถานศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษาเป็นส่วนใหญ่

### 3. การบริหารงบประมาณและการเงิน

การจัดการด้านงบประมาณและการเงินจะเป็นไปในลักษณะของการให้ความเป็นอิสระ คล่องตัว ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานควบคู่กับระบบตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ภายใต้การบริหารจัดการทรัพยากรที่มุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกำหนดแนวทางหลายประการ เช่น จัดสรรงบประมาณรวมเป็นก้อน มุ่งที่แผนงานและผลงาน กำหนดมาตรฐานการจัดการทางการเงินโดยให้มีการคำนวณต้นทุนกิจกรรม การบริหารสินทรัพย์ เป็นต้น การจัดทำบัญชีตามเกณฑ์ ฟิงรับ – ฟิงจ่าย และจัดให้มีระบบตรวจสอบเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว มีขั้นตอน

ที่ไม่ผ่านการกลั่นกรองหลายขั้นตอนเกินความจำเป็น ทั้งนี้ การตัดสินใจในทางงบประมาณและทางการเงินจะอยู่ในระดับสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามากที่สุด จะเห็นได้ว่าสถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและทรัพยากร

#### 4. การบริหารทั่วไป

เมื่องานด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลได้แยกออกไปต่างหากแล้ว การบริหารงานส่วนที่เหลือคือ การบริหารทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย งานธุรการ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ชุมชน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2543, หน้า 17) วิธีการในการกระจายอำนาจทางการศึกษา กระทำได้ดังนี้

##### 1. การแบ่งอำนาจ (decentralize)

การแบ่งอำนาจเป็นการจัดสรร หรือการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลางเพื่อสะดวกในการดำเนินงาน เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัด หรือหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ ผู้ได้รับการแบ่งอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

##### 2. การมอบอำนาจ (delegation)

การมอบอำนาจเป็นการที่บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น ผู้อำนวยการสถานศึกษามอบอำนาจให้รองผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

##### 3. การโอนอำนาจหรืออำนาจ (devolution)

การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมายกฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย

##### 4. การให้เอกชนดำเนินการ (privatization)

การให้เอกชนดำเนินการ เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐเป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน

กระทรวงศึกษาธิการ (2544, หน้า 12-15) กล่าวถึงหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การลดบทบาทของการจัดการศึกษาจากส่วนกลางมี 5 ประการคือ

1. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในการจัดการด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยผ่านกระบวนการวางแผนการกำกับติดตามและการประเมินสะท้อนกลับ

2. การพัฒนาระบบสารสนเทศโดยการกระจายสารสนเทศจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา รวมทั้งจากผู้บริหารสู่ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียน สารสนเทศเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นมาใช้ในการตัดสินใจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ผู้เกี่ยวข้องในการบริหารและการจัดการจะต้องเข้าถึงข้อมูลในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การตัดสินใจมีความถูกต้องแม่นยำยิ่งขึ้น

3. การพัฒนาความรู้และทักษะ

4. การมีส่วนร่วมในสถานศึกษาเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (เขตพื้นที่ การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง ชุมชนและนักเรียน) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการบริหารและการจัดการศึกษา

5. การตรวจสอบและความโปร่งใส ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารและการจัดการศึกษา

ประกอบ คุณณรงค์ (2544, หน้า 5) กล่าวถึง หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังนี้

1. หลักความหลากหลาย (equifinality) การบรรลุเป้าหมายมิได้หลายทางมีความยืดหยุ่น

2. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) การแก้ปัญหาควรดำเนินการที่เกิดปัญหาอย่างทันที่ มุ่งประเด็นที่ประสิทธิภาพและการแก้ปัญหา

3. หลักการจัดการตนเอง (self - managing) เป็นการจัดการตนเอง ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และรับผิดชอบ

4. หลักการริเริ่มสร้างสรรค์ของมนุษย์ (human initiative) พัฒนาทรัพยากรภายในของมนุษย์ มีความร่วมมือของสมาชิกอย่างเต็มที่ โดยสถานศึกษามีอิสระและริเริ่มงานเอง

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 189 - 190) สรุปหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)

2. หลักการมีส่วนร่วม (participation or collaboration or involvement)

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (return power to people)

4. หลักการบริหารตนเอง (self - management)

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance)

บุญมี เณรยอด (2545, หน้า 2-3) ได้กล่าวถึงหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชนเช่นเดียวกับสาธารณสุข ซึ่งการรักษาพยาบาลจะอยู่ที่โรงพยาบาล เป็นกิจกรรมระหว่างหมอกับคนไข้ มีใช้อยู่ที่กระทรวงสาธารณสุข การศึกษาก็เช่นกันเป็นกิจกรรมสถานศึกษาระหว่างครูกับนักเรียน มีใช้กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในต่างประเทศมีการกระจายอำนาจจากรัฐและเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษา ในส่วนในประเทศไทยก็จะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เช่นเดียวกัน

2. หลักการบริหารตนเอง (self – management) สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา

3. หลักการมีส่วนร่วม (participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำ ฯลฯ และแม้จะบริหารโดยองค์คณะบุคคลก็ตาม ต้องเน้นการกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อโยงโยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการแต่จะเป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (whole school approach) มีการปรับทั้งในเรื่องโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กร โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบเห็นด้วยและสนับสนุน

6. หลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) เมื่อสถานศึกษาได้รับอิสระและอำนาจมาก็ต้องแสดงความรับผิดชอบที่จะให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

สุรชัย เทียนขาว (2545, หน้า 54) ได้สรุปหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษามากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยที่สำคัญที่สุดในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการบริหารตนเอง สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้นภายใต้การบริหารโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 คือ คณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543

3. หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่นการร่วมคิดร่วมทำ

4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ผู้นำในการบริหารจะเน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก ไม่ใช่ผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการ

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ มีการปรับทั้งเรื่องโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร โดยการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบเห็นด้วยและสนับสนุน

6. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน การจัดการศึกษาโดยส่วนกลาง มีข้อจำกัดเกิดความล่าช้า และไม่สนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้กับท้องถิ่นและประชาชนในการจัดการศึกษาเอง

7. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและนโยบายของชาติ

สุรัฐ ศิลปะอนันต์ (2545, หน้า 95) ได้กล่าวถึงหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (sbm) ดังนี้

1. เป็นยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ มีส่วนร่วมสูง และปรับปรุงประสิทธิภาพของสถานศึกษา เพื่อมุ่งให้บรรลุความมุ่งหมายของสถานศึกษา

2. เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของสถานศึกษา

3. เป็นการออกแบบ ปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรของสถานศึกษาแนวใหม่  
จากการศึกษาถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษา สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งประกอบด้วย การมีอิสระและมีความคล่องตัวในการตัดสินใจสั่งการในด้านต่างๆมากขึ้น การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ชัดเจน มีการมอบอำนาจตามสายงาน สามารถบริหารจัดการด้านวิชาการ การเงิน บุคลากรและบริหารทั่วไปได้โดยอิสระ การตัดสินใจโดยใช้มติของที่ประชุม สามารถดำเนินการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาของตนเอง ผู้บริหาร ครูและคณะกรรมการสถานศึกษาได้แสดงบทบาทในการกำกับและส่งเสริมการบริหาร สถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียนมีบทบาทในการตัดสินใจในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น

## 2. หลักการบริหารมีส่วนร่วม

### 2.1 ความหมายของหลักการบริหารมีส่วนร่วม

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540, หน้า 12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนตัดสินใจในกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชน

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542, หน้า 8) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ความมานะพยายามช่วยกันของบุคคลที่เกี่ยวข้องที่จะรวมพลังความพยายามและทรัพยากรใดๆ ที่เห็นควรนำมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งใจไว้

คมกฤช คัมภีรานนท์ (2546, หน้า 5) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชนในลักษณะการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมประเมิน และร่วมปรับปรุง ร่วมรับผิดชอบต่อตนเองและชุมชน

ฤทัยวรรณ หาญกล้า (2547, หน้า 29) กล่าวว่า หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและ ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของสถานศึกษา สามารถตัดสินใจ และร่วมกันจัดการศึกษา เช่น กำหนดนโยบายของสถานศึกษา กำหนดหลักสูตรสถานศึกษา ฯลฯ ทุกคนทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในสถานศึกษา และมีความรับผิดชอบร่วมกันมากขึ้น

เออวิน (Erwin, 1976, p. 41) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชากร คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบของการมีส่วนร่วมโคเฮนและอัฟโฮฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1977, pp. 219 - 222) ได้สร้างกรอบพื้นฐานเพื่อการอธิบายและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในแง่และรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบคือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision - making) ซึ่งอาจจะเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มแรก การตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วม โดยการให้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการร่วมมือ รวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคมหรือโดยส่วนตัว

4. การมีส่วนร่วมการประเมินผล (evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดและเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุป การบริหารแบบมีส่วนร่วมหมายถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้และส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน ในลักษณะการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมประเมินและร่วมปรับปรุง ร่วมรับผิดชอบต่อตัวเองและชุมชน

## 2.2 ขอบข่ายของหลักการบริหารมีส่วนร่วม

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2540, หน้า 12) ได้เสนอแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมในการบริหารจะช่วยให้ฝ่ายปฏิบัติกับผู้บริหารมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ถ้าเจ้าหน้าที่ยอมรับเป้าหมายขององค์กรมาเป็นเป้าหมายของตนเองแล้ว ก็จะทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จมากเท่านั้น เพราะบรรยากาศในการทำงานจะเกิดความสามัคคี มีความปรองดอง มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน มีความเป็นระเบียบ สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดพลัง

รุ่ง แก้วแดง (2540, หน้า 244 – 245) กล่าวถึงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school – based management หรือ SBM) ว่าเป็นการมุ่งเน้นการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้โรงเรียนหรือสถานศึกษา เพราะสถานศึกษาเกิดขึ้นที่โรงเรียน ผู้บริหารควรมีอำนาจ ดังนี้

1. อำนาจการบริหาร
2. อำนาจการจัดการ
3. อำนาจการตัดสินใจ
4. อำนาจในการมีอิสระในการจัดการศึกษาร่วมกับชุมชนในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญแก่ครูและนักเรียน

สมศักดิ์ คงเที่ยง (ม.ป.ป., หน้า 128) กล่าวว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมพื้นฐาน ปัญหาของชุมชน แนวทางในการปฏิบัติอย่างรูปธรรม คือ

1. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา การเป็นฝ่ายเข้าหาชุมชน นอกจากได้แสดงความคิดเห็นที่ต้องการพัฒนา การศึกษาอย่างใหม่ เพื่อให้เกิดความต้องการของผู้เรียน
2. ทำหน้าที่ของผู้บริหารและครูที่มีต่อชุมชน ต้องมีความจริงใจให้เกียรติ รับฟังความคิดเห็นของชุมชน เมื่อคุ้นเคยกันแล้ว ชาวบ้านจะยินดีเข้าไปร่วมดำเนินงานในโรงเรียน
3. ความเชื่อความศรัทธาที่ชุมชนมีต่อโรงเรียนมีผลหลายอย่างต่อการมีส่วนร่วมโดยผู้เรียนเป็นสื่อกลาง
4. ทำให้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยากรของชุมชน ให้บริการแก่ชุมชน จะช่วยสร้างมิตรภาพและการมีส่วนร่วมอย่างมาก โดยเปิดโรงเรียนให้กว้างที่เป็นประโยชน์ของชุมชน
5. จัดตั้งกรรมการศึกษาหรือกรรมการโรงเรียน เพื่อร่วมกันดำเนินงาน การพัฒนาโรงเรียน จัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยเน้นการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาผสมผสาน
6. การสื่อสารเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อการมีส่วนร่วม
7. สร้างความสัมพันธ์กับชุมชนด้วยวิธีเฉพาะตัวของครูแต่ละคนอย่างเป็นธรรมชาติ

สรุปได้ว่า ขอบข่ายของหลักการบริหารมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการประเมินผล ให้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการบริหารงานของโรงเรียน ครู-อาจารย์ ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียนมีส่วนร่วม ในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และแผนกลยุทธ์ การบริหารงานแบบร่วมคิด ร่วมทำ กับทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้อง

### 3. หลักการบริหารตนเอง

#### 3.1 ความหมายของหลักการบริหารตนเอง

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 24) กล่าวถึง การบริหารตนเอง หมายถึง สถานศึกษาสามารถกำหนดการบริหารตนเองภายใต้โครงการและนโยบายหลัก แต่มีอิสระในการคิดริเริ่มพัฒนางานในความรับผิดชอบได้อย่างเต็มศักยภาพทั้งในการพัฒนาการเรียน กำหนดกลยุทธ์ศาสตร์การบริหารให้บรรลุเป้าหมาย

ถวิล มาตรเลี่ยม (2545, หน้า 179 - 182) กล่าวถึง การบริหารตนเอง หมายถึง สถานศึกษามีการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (strategic management) มีความยืดหยุ่นในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง เป็นการบริหารที่ป้องกันปัญหา (preventive) มีแนวคิดที่มองไปสู่อนาคต มีความคล่องตัวในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า มีแนวทางที่ครบวงจร (holistic)

คมกฤษ คัมภีรานนท์ (2546, หน้า 5) กล่าวถึง การบริหารตนเอง หมายถึง การที่สถานศึกษาสามารถกำหนดความต้องการของสถานศึกษาเอง รวมทั้งกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาด้วยตนเอง สามารถเป็นผู้นำการจัดการศึกษาด้วยตนเอง

ฤทัยวรรณ หาญกล้า (2547, หน้า 31) กล่าวว่า หลักการบริหารตนเอง หมายถึง การบริหารจัดการภายในสถานศึกษาได้อย่างอิสระในการตัดสินใจและสั่งการ มีอำนาจในการดำเนินงาน มีความรับผิดชอบ ดำเนินงานได้หลากหลายตามสภาพของสถานศึกษาตนเอง สร้างกำลังคน และระดมทรัพยากรทางการศึกษามาพัฒนาและแก้ปัญหาของสถานศึกษาตนเองได้

กล่าวโดยสรุปหลักการบริหารตนเองของสถานศึกษา หมายถึง การบริหารจัดการตามกระบวนการบริหารแต่ดำเนินการโดยสถานศึกษาแต่ละสถานศึกษาได้มีอิสระในการคิดเองทำเอง แก้ปัญหาเอง สร้างแรงจูงใจและประเมินผลการดำเนินงานด้วยตนเอง

#### 3.2 ขอบข่ายของหลักการบริหารตนเอง

อุทัย บุญประเสริฐ (2542ข, หน้า 3) เจตจำนงของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตราที่ 39 และ 40 รวมทั้งมาตราอื่นๆ ได้ระบุให้เกิดการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเองในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป จึงเป็นกรอบคิดที่สถานศึกษาพึงรับมาเป็นแนวคิดให้เกิดการบริหารจัดการตนเองครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน ซึ่งมีความเชื่อว่า วิศวกรทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ปล่อยให้สถานศึกษามีระบบการบริหารด้วยตนเอง

โดยให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายด้วยวิธีการที่แตกต่างแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของสถานศึกษา ผลที่น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม กล่าวถึง การบริหารตนเอง หมายถึง สถานศึกษามีระบบการบริหารด้วยตนเอง สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลาย ด้วยวิธีที่แตกต่างแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของสถานศึกษา ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย

นอกจากนี้ การประเมินผลภายในนับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอีกประการของการบริหารตนเองตามที่สุวิมล ว่องวานิช (2543, หน้า 31) ได้กล่าวถึงการประเมินผลภายใน (internal evaluation) หมายถึงกระบวนการประเมินผลสนดำเนินงานของหน่วยงานที่กระทำโดยบุคลากรในหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ช่วยในการพัฒนาการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด ถือเป็นกระบวนการตรวจสอบการทำงานของตนเอง (self - evaluation) และควรทำเป็นกิจกรรมหนึ่งในขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งลักษณะสำคัญของการประเมินภายในของสถานศึกษาคือสถานศึกษาประเมินตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้ข้อมูลที่นำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงตนเองและพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากการประเมินภายนอก

กรมวิชาการ (2544, ภาคผนวก) ในปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้มีร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีดังนี้

กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องว่า ผู้เรียนทุกคนจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพจากสถานศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเป็นทางการหนึ่งของการบริหารการศึกษา ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย

1. การจัดระบบการบริหารและสารสนเทศ
2. การพัฒนามาตรฐานการศึกษา
3. การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา
4. การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา
5. การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา
6. การประเมินคุณภาพการศึกษา
7. การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี
8. การผลจุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

การดำเนินการให้สถานศึกษายึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการส่งเสริมสนับสนุน และกำกับดูแลของหน่วยงานต้นสังกัดและให้สถานศึกษาจัดโครงสร้างการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

นคร ดังคะพิภพ (2545, หน้า 4) ได้กล่าวถึงการบริหารตนเองทั้ง 4 ด้านดังต่อไปนี้

1. การบริหารงานวิชาการ สถานศึกษามีอิสระในการจัดทำหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน

2. การบริหารงบประมาณด้วยตนเองทั้งรายรับและรายจ่าย โดยใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance based budgeting : PBB) ซึ่งจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้สถานศึกษาได้มีโอกาสบริหารจัดการได้ด้วยตนเองมากขึ้น ไม่ต้องกังวลกับการตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติ แต่คำนึงถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานมากกว่า

3. การบริหารงานบุคคล การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อน ลด จะดำเนินการด้วยตนเองของสถานศึกษา

4. การบริหารงานทั่วไปการจัดระบบโครงสร้างและการจัดรูปแบบงานรวมไปถึงงานบริหารจัดการในเรื่องต่างๆ ไปที่สนับสนุนงาน 3 ด้านข้างต้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการและจำเป็นของแต่ละสถานศึกษา โดยการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาในการใช้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ดำเนินการแก้ปัญหาและจัดกิจกรรมการศึกษาของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อคุณภาพในการเรียนรู้ของผู้เรียนทุกคน เพราะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่ได้มีสูตรสำเร็จหรือรูปแบบกระบวนการบริหารที่สำเร็จรูป แต่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของผู้เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาโดยตรง ในการศึกษาเรียนรู้ลงมือปฏิบัติปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสถานศึกษาของตนเอง ซึ่งผู้นำคนสำคัญของเรื่องนี้ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาที่จะเป็นผู้นำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้และปรับปรุงพัฒนาจนเป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง แนวทางการดำเนินงานการบริหารตนเองที่สถานศึกษาสมควรนำไปใช้ดำเนินการกับสถานศึกษาของตนมีขั้นตอนการดำเนินงานดังต่อไปนี้

- 4.1 การวิเคราะห์ศักยภาพของสถานศึกษา
- 4.2 การกำหนดวิสัยทัศน์เป้าหมาย
- 4.3 การกำหนดกลยุทธ์ (การวางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ)
- 4.4 ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ
- 4.5 การประเมินตนเอง (การประเมินภายใน)
- 4.6 รายงานประจำปี (รายงานการประเมินตนเอง)

ถวิล มาตรเลียม (2545, หน้า 179 - 182) กล่าวถึงการบริหารตนเองด้วยการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (strategic management) ทั้งนี้เพราะเป็นแนวทางการบริหารตนเองที่เป็นระบบมีความยืดหยุ่นในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเป็นการบริหารที่ป้องกันปัญหา (preventive) ด้วยระบบแนวคิดที่มองไปสู่อนาคตและมีความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ตลอดจนเป็นแนวทางที่ครบวงจร (holistic) การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและต่อเนื่องสอดคล้องกับวัฏจักรการพัฒนา (development cycle) กล่าวคือทำให้ทราบว่าขณะนี้สถานศึกษาอยู่ ณ จุดใด สถานศึกษาจะก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายใดจะไปสู่จุดมุ่งหมายได้อย่างไรและอะไรที่สถานศึกษาประสบผลสำเร็จ

กระบวนการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน

1. การวางกลยุทธ์
2. การจัดโครงสร้างและการจัดทรัพยากร
3. การจัดบุคลากรและอำนาจการ
4. การปฏิบัติตามแผน
5. การกำกับติดตามและประเมินผล

สรุปได้ว่าขอบข่ายของหลักการบริหารตนเอง ประกอบด้วย การจัดการบริหารโรงเรียนได้อย่างหลากหลายวิธีตามสภาพของโรงเรียน การระดมทรัพยากรทางการศึกษาจากชุมชน เช่น คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ เพื่อพัฒนาโรงเรียนของตนเองได้อย่างอิสระ การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาต่างๆ อย่างคุ้มค่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนของโรงเรียน

#### 4. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

##### 4.1 ขอบข่ายของหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

อ้ารุง จันทวานิช, และ ไพบุลย์ แจ่มพงษ์ (2542, หน้า 4) ได้ให้ความหมายของคุณภาพการศึกษาว่าประกอบด้วย 3 มิติ ที่มีความสัมพันธ์เชิงระบบซึ่งกันและกันได้แก่

1. คุณภาพของปัจจัยที่ใช้ในการเรียนการสอน ได้แก่ หลักสูตร ครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. คุณภาพของกระบวนการ ได้แก่ การเรียนการสอนและการบริหารจัดการ
3. คุณภาพของผลผลิตทางการศึกษา ได้แก่ คุณภาพของการเรียน อันประกอบด้วย ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และคุณลักษณะที่พึงประสงค์

เฉลิมชัย หาญกล้า (2543, หน้า 3) ได้ให้ความหมายการประกันคุณภาพการศึกษาว่า หมายถึงกระบวนการหรือกลไกใดๆ ที่จะรักษาไว้ซึ่งคุณภาพของการศึกษาให้ได้มาตรฐานและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง นับว่าเป็นระบบที่สร้างความมั่นใจให้แก่สังคม ผู้ปกครอง ลูกค้ำ ว่าสถาบันการศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ผู้จบการศึกษามีคุณภาพตามที่สถานศึกษากำหนดไว้

ถวิล มาตรเลียม (2544, หน้า 80 - 82) ได้ให้ความหมายของการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง สถานศึกษามีความรับผิดชอบพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ (accountability) โดยการกำหนดความร่วมมือ การสื่อความหมายให้ชัดเจน การวางแผนหรือโครงสร้างให้สัมพันธ์กันและทุกคนต้องพร้อมรับการประเมิน

วิจารณ์ พานิช (2544, หน้า 34) ได้ให้ความหมายของการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง สถานศึกษามีการวางแผนเงื่อนไขสำหรับการบริหารความเป็นอิสระแต่มีกติกาเงื่อนไขหรือข้อตกลง เงื่อนไขที่สำคัญคือ ต้องมีการตรวจสอบจากภายนอก

คมกฤษ คัมภีรานนท์ (2546, หน้า 6) ได้ให้ความหมายของการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง สถานศึกษามีการติดตามผลการปฏิบัติงานที่ได้มอบอำนาจในการจัดการเพื่อทราบผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเพื่อให้เกิดความถูกต้องเหมาะสมที่อยู่ในระดับปกติหรือเป็นการจัดระบบควบคุมภายในสถานศึกษา

ชาญชัย กาศักดิ์ (2546, หน้า 7) ได้ให้ความหมายของการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง สถานศึกษามีการดำเนินการอย่างอิสระ เพื่อตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา

ฤทัยวรรณ หาญกล้า (2547, หน้า 38) กล่าวว่า หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง การมีความพร้อมที่จะให้องค์กรภายนอกมาทำการตรวจสอบการบริหารงานของสถานศึกษาได้ตลอดเวลา มีความโปร่งใสในการบริหารงาน สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ในทุกเรื่อง ดำเนินงานอย่างเป็นอิสระโดยอยู่บนพื้นฐานของนโยบายหลักของชาติ มีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

ที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง สถานศึกษามีการจัดการศึกษาภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก มีการรายงานผลการจัดการศึกษาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนได้ทราบ

#### 4.2 ขอบข่ายของหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

รุ่ง แก้วแดง (2540, หน้า 25-28) ได้กล่าวว่า การจัดการศึกษาแต่เดิมมีแนวความคิดเกี่ยวกับการวัดคุณภาพจากผลลัพธ์ของกระบวนการศึกษา คือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนซึ่งตรวจสอบ วัดและประเมินผลจากแบบทดสอบที่ครูสร้างขึ้น แต่ในปัจจุบันกล่าวถึงคุณภาพทางการศึกษาจะต้องมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลสัมฤทธิ์ต่าง ๆ ของระบบอย่างครอบคลุมรอบด้าน ทำให้เกิดข้อคำถามหลายประการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาว่าระดับคุณภาพของผู้จบหรือไม่ การนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนได้ผลลัพธ์ที่มีมาตรฐานมากน้อยเพียงใด คำถามจากความสงสัยเหล่านี้ สถาบันทางการศึกษาควรมีคำตอบหรือรูปแบบกระบวนการของการจัดการศึกษาที่ทำให้เชื่อมั่นได้ว่า ระบบมีมาตรฐานปฏิบัติซึ่งเป็นที่ยอมรับ มีระบบการควบคุมตรวจสอบที่บอกได้ว่ากระบวนการบริหารการศึกษาและการจัดการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพ มาตรการการ

พัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาจึงเกิดขึ้นและถือว่า กลไกประกันคุณภาพการศึกษาเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการรักษามาตรฐานคุณภาพการศึกษา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการประกันคุณภาพศึกษานั้น เป็นส่วนสำคัญยิ่งในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อเป็นการสร้างความพร้อมให้กับสถานศึกษาในการรองรับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการทำงานว่าจะสนองตอบต่อความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนนั้นๆ อย่างแท้จริง เนื่องจากทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตั้งแต่การวางแผน การดำเนินงาน และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน จากแนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษา สรุปได้ว่า การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนที่ทำให้การศึกษามีคุณภาพมากยิ่งขึ้น เป็นเครื่องมือในการรักษามาตรฐานการศึกษาได้ โดยจะต้องมีการพัฒนาทั้งระบบมิใช่มุ่งแต่เพียงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเท่านั้น จะมีการดำเนินการประกันคุณภาพทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งก็เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการทำงาน

สมศักดิ์ สินธุระเวชชัย (2542, หน้า 149) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่จะส่งผลต่อคุณภาพทางการศึกษา ได้แก่ หลักสูตร การจัดการเรียนรู้ ครูและบุคลากรทางการศึกษา และกระบวนการจัดการ ในส่วนของสถานศึกษาต้องให้บริหารโดยอิสระตามนโยบายการกระจายอำนาจ การประกันคุณภาพการศึกษาจะเป็นกระบวนการที่จะผลักดันให้ปัจจัยต่างๆ มีคุณภาพและนำไปสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง

กรมการปกครอง (2545, หน้า 10) ได้กล่าวถึงหลักการประกันคุณภาพการศึกษาดังนี้

1. การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาไม่ใช่จับผิดหรือทำให้บุคคลเสียหาย โดยเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่การพัฒนาคุณภาพให้เกิดขึ้นกับผู้เรียน

2. การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย ต้องทำให้การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการและการทำงานของบุคลากรในสถานศึกษา ไม่ใช่เป็นกระบวนการที่แยกส่วนมาจากการดำเนินงานตามปกติของสถานศึกษา โดยสถานศึกษาต้องวางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการที่มีเป้าหมายชัดเจน ทำตามแผนตรวจสอบ ประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ และมีความโปร่งใส มีจิตสำนึกในการพัฒนาคุณภาพการทำงาน

3. การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ครู และบุคลากรอื่นๆ ในสถานศึกษา โดยการดำเนินงานจะต้องให้ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เรียน ชุมชน ท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย วางแผน ติดตาม ประเมินผล พัฒนาปรับปรุง ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ

ผลักดันให้สถานศึกษามีคุณภาพ เพื่อให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่ดี มีคุณภาพ เป็นไปตามความต้องการของผู้ปกครอง สังคม และประเทศชาติ

ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ หรือการแสดงความรับผิดชอบของสถานศึกษา ที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ต้องมีความพร้อมที่จะให้ผู้มีอำนาจอื่นที่กำหนดไว้ตลอดจน สาธารณชนตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงานบริหารตนเอง โดยเฉพาะในด้าน ผลสัมฤทธิ์และความสำเร็จในด้านอื่นของนักเรียนและการจัดการด้านการเงิน มีการประเมิน ภายในและประเมินเพื่อตรวจสอบจากภายนอกอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง หลักเกณฑ์และ วิธีการตรวจสอบการประเมินจะวัดผลงานภายในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ชัดเจนและการประเมิน จะต้องไม่ทำลายลักษณะเฉพาะของสถานศึกษา มีการรายงานผลการประเมินต่อหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องและสาธารณชน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542, หน้า 186) หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับ วิจารย์ พานิช (2545, หน้า 34) กล่าวคือ เงื่อนไขที่สำคัญที่สุด ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือ ความเป็นอิสระแต่มีกติกาเงื่อนไขหรือข้อตกลง และ เงื่อนไขที่สำคัญคือ ต้องมีการตรวจสอบจากภายนอก

จากหลักการและแนวคิดดังกล่าวประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา จัดให้มีระบบการประกัน คุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ บริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อการประเมินภายนอก จากสาระดังกล่าวจึง จำเป็นอย่างยิ่งที่สถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องนำหลักการแนวทางการพัฒนาและนำ ระบบการประกันคุณภาพมาใช้ในสถานศึกษาเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรับการประเมิน ภายนอกตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ดังกล่าว

การประเมินคุณภาพภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2545, หน้า 72-74) ได้อธิบายถึงหลักการ วัตถุประสงค์ และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการประเมิน คุณภาพภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ดังนี้

### 1. หลักการประเมินคุณภาพ

1.1 เป็นการประเมินเพื่อมุ่งให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ไม่ได้ มุ่งเน้นเรื่องการตัดสินการจับผิดหรือการให้โทษ

1.2 ยึดหลักความเที่ยงตรง เป็นธรรม โปร่งใส มีหลักฐานข้อมูลตาม สภาพความเป็นจริง (evidence – base) และมีความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ (accountability) มุ่งสร้างความสมดุลระหว่างเสรีภาพทางการศึกษากับจุดมุ่งหมายและหลักการศึกษาระดับชาติ โดยให้มีเอกภาพเชิงนโยบาย แต่ยังคงมีความหลากหลายในทางปฏิบัติที่สถานศึกษาสามารถ กำหนดเป้าหมายเฉพาะและพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้เต็มตามศักยภาพของสถานศึกษาและ ผู้เรียน

1.3 มุ่งเน้นในเรื่องการส่งเสริมและประสานงานในลักษณะกัลยาณมิตรมากกว่าการกำกับควบคุม

1.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพและการพัฒนาการศึกษาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

## 2. วัตถุประสงค์การประเมินคุณภาพ

2.1 เพื่อตรวจสอบยืนยันสภาพจริงในการดำเนินงานของสถานศึกษาและประเมินคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ตามกรอบตามแนวทางและวิธีการที่สำนักงานกำหนดและสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

2.2 เพื่อให้ได้ข้อมูลซึ่งช่วยสะท้อนให้เห็นจุดเด่น จุดด้อย ของสถานศึกษา เจือปนไขของความสำเร็จและสาเหตุของปัญหา

2.3 เพื่อช่วยเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่สถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

2.4 เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพและประกันคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

2.5 เพื่อรายงานผลการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

## 3. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการประเมินคุณภาพ

3.1 สถานศึกษามีการพัฒนาเข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานและพัฒนาตนเองให้เต็มศักยภาพอย่างต่อเนื่อง

3.2 เพิ่มความมั่นใจและคุ้มครองประโยชน์ให้ผู้รับบริการทางการศึกษา

3.3 สถานศึกษาและหน่วยงานที่กำกับดูแล มีข้อมูลที่จะช่วยตัดสินใจในการวางแผนและดำเนินการเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการและบรรลุเป้าหมายที่กำหนด

3.4 หน่วยงานในระดับนโยบาย มีข้อมูลสำคัญในภาพรวมเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาทุกระดับ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดแนวนโยบายทางการศึกษาและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

วัตมอฟ (Whatmough) ซึ่ง เข็มทอง ศิริแสงเลิศ (2540, หน้า 27-29) ระบุว่า หมายถึง การศึกษาเป็นการรวบรวมคุณภาพจากทัศนะ ของบุคคล 2 ฝ่าย

1. คุณภาพตามทัศนะผู้รับบริการ

2. คุณภาพตามทัศนะนักการศึกษา

คุณภาพตามทัศนะของผู้รับบริการ เป็นการให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการตรงตามแนวคิดเชิงคุณภาพ ส่วนคุณภาพตามทัศนะของนักการศึกษา เป็นการให้ความสำคัญแก่

หลักการ และวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา ซึ่งโรงเรียนต้องให้ความสนใจต่อคุณภาพทั้ง 2 ฝ่าย

จากความหมายของคุณภาพการศึกษา สรุปได้ว่า หมายถึง การทำให้ ผู้ปกครอง ชุมชนเกิดความพึงพอใจ จัดการเรียนการสอนได้ตรงตามความต้องการ ตาม จุดมุ่งหมาย ตามมาตรฐาน การศึกษา ผลิตรายเรียนที่มีคุณภาพ โดยจะต้องมีการพัฒนาในหลาย ด้าน เช่น หลักสูตร บุคลากรทางการศึกษา การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ซึ่งการจัดกิจกรรม ดำเนินไปก็เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ สอดคล้องกันกับเรื่องดังกล่าวได้มีนักการศึกษาหลายท่าน

สตีเฟน, และมอร์แกน (Stephen & Morgan) ซึ่ง สมจิตร์ แก้วนาค, 2543, หน้า 53) ได้ให้ความหมายของการประกันคุณภาพว่า หมายถึง ปกป้องกรรมการกำหนดมาตรฐาน การปฏิบัติและวิธีการปฏิบัติให้เกิดคุณภาพอย่างเหมาะสมจากหน่วยงานหรือสถาบันรับรอง คุณภาพที่จะตรวจสอบประเมินผลระบบมาตรฐาน ระบบวิธีการควบคุมการดำเนินงานและการ บันที่กรรายงานผลด้านคุณภาพซึ่งจะทำให้ผู้บริหารหรือลูกค้า หรือผู้ใช้บริการมั่นใจได้ว่า ผลิตรายสินค้าหรือบริการที่ตนเองได้รับเกิดมาจากกระบวนการที่มีคุณภาพครบถ้วน ซึ่งผลคือ ความมั่นใจในคุณภาพการใช้งานของผลิตภัณฑ์หรือบริการนั้นๆ

สรุปได้ว่า ขอบข่ายของหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ประกอบด้วย การ บริหารงานด้วยความโปร่งใส การปฏิบัติตามพันธกิจ เป้าประสงค์ และมาตรฐานเพื่อบรรลุ วิสัยทัศน์ มีการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณชน นักเรียนมีลักษณะที่พึงประสงค์คือ เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข มีการประชาสัมพันธ์ ความเคลื่อนไหวในการทำงาน ของตนให้สาธารณชนได้รับทราบ ดำเนินงานอย่างอิสระโดยอยู่บนพื้นฐานนโยบายของชาติ มี การดำเนินงานการตามระบบการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป จากกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หลักการสุดท้ายคือ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อให้สถานศึกษาแสดงความรับผิดชอบใน การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้แก่ การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์คือ เป็นคนดี มีปัญญา และมี ความสุข โดยการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และมีการบริหารจัดการที่เน้น คุณภาพโปร่งใส ตรวจสอบได้และเป็นระบบครบวงจร PDCA โดยจัดระบบประกันคุณภาพให้ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและจัดการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่องและพร้อมรับการประเมิน คุณภาพภายนอก หากมั่นใจสถานศึกษาใดจัดการบริหารระบบประกันคุณภาพได้อย่างมี ประสิทธิภาพย่อมส่งผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพเช่นกัน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยภายในประเทศ

ในการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องของการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยภายในประเทศต่าง ๆ ดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, หน้า 40-43) ได้ศึกษารูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า มีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบได้แก่ 1) รูปแบบที่มีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นหลัก (administrative control sbm) 2) รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (professional control sbm) 3) รูปแบบที่มีชุมชนมีบทบาทหลัก (community control sbm) และ 4) รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (professional)

สมาน อัครภูมิ (2543, หน้า 17) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษพบว่า ปัญหาและอุปสรรคคือ ประเทศสหรัฐนั้นได้ให้ความสำคัญกับปัญหาในรายละเอียดของงานประจำวันมากขึ้น เช่น ปัญหาคุณภาพการจัดการเรียนการสอนและปัญหาที่เกิดจากการทดลองแนวคิดและนวัตกรรมใหม่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน ส่วนประเทศอังกฤษนั้นยังเผชิญปัญหาในเชิงระบบอยู่ เช่น ปัญหาการเลือกรูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษา ปัญหาความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตลอดจนคณะกรรมการกำกับการบริหารสถานศึกษาและบุคลากรในสถานศึกษา เป็นต้น

กมล สุดประเสริฐ (2543, หน้า 25) ได้ศึกษาดัชนีความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาพบว่าในการพัฒนาการศึกษาในสหพันธรัฐนี้ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ได้กำหนดให้สถานศึกษาของตนพัฒนาระบบข้อมูลในสถานศึกษา นับเป็นการวิเคราะห์วิจัยและประเมินสถานศึกษาของตนแล้วจัดทำรายงานต่อสาธารณชน ทำให้บิดามารดา ผู้ปกครอง ผู้สนับสนุนและผู้สนใจได้ทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการศึกษาในสถานศึกษาแต่ละแห่งและมั่นใจในการประกันคุณภาพของสถานศึกษา ซึ่งการพัฒนาข้อมูลดังกล่าวต้องอาศัยดัชนีตัวชี้วัดของสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องและเชื่อถือได้เป็นสำคัญสถานศึกษาทุกระดับของประเทศไทยยังขาดวัฒนธรรมการทำงานที่มีคุณภาพและละเอียดความละเอียดถี่ถ้วนในการเก็บรักษาข้อมูล ขาดการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในสถานศึกษา ไม่สามารถพัฒนาปรับปรุงงานการศึกษาของตนสู่เป้าหมาย แม้เป้าหมายทางการศึกษาก็ไม่สามารถพัฒนาให้เป็นเป้าหมายที่จะนำไปสู่การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานและดัชนีตัวชี้วัดได้เมื่อถึงคราวที่หน่วยงานการศึกษาระดับเหนือขึ้นไปต้องการทราบข้อมูล จึงไม่สามารถตอบสนองได้ทันทั่วทั้ง

เช็มเพชร แก่นสา (2543, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า 1) ผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนอยู่ในระดับน้อยมาก ส่วนงานความสัมพันธ์

ระหว่างโรงเรียนและชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง 2) ผู้แทนชุมชนที่มีเพศ การศึกษาและรายได้ต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาไม่แตกต่างกัน ส่วนผู้แทนชุมชนที่มีอายุและสถานภาพในชุมชนต่างกัน มีส่วนร่วมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 3) วิธีการที่ผู้แทนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา คือให้การสนับสนุนช่วยเหลือและให้คำแนะนำด้านการประเมินผล และการอนุมัติมีเพียงเล็กน้อย และ 4) อุปสรรคและปัญหาในการเข้ามามีส่วนร่วม ของผู้แทนชุมชน ในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา คือ ไม่มีเวลา โรงเรียนไม่แจ้งให้ทราบ และไม่ได้เป็นกรรมการโรงเรียน

สุวิมล ว่องวานิช (2543, หน้า 76) ได้ทำการประเมินการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 พบว่า การปฏิรูประบบการศึกษานี้เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนยังทำได้ในวงจำกัด ผู้ที่รับทราบการปฏิรูปการศึกษายังเป็นเพียงกลุ่มผู้มีการศึกษาสูงและกลุ่มข้าราชการ โดยยังมีประชาชนอีกมากที่ยังไม่เข้าใจแนวทางปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสจำนวนผู้ที่มีการรับรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และความสามารถในการจัดการศึกษาแก่บุตรหลานได้โดยไม่ต้องเข้าสถานศึกษาขึ้นอยู่กับปริมาณที่น้อย

กล้า ทองขาว (2544, หน้า 96-101) ได้ศึกษายุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติผลตามการวิจัย พบว่า ควรใช้ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้าใจร่วมกันและยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมแบบบูรณาการที่เป็นองค์รวมในส่วนภูมิภาคเขตพื้นที่การศึกษาโดยใช้มาตรการหลักการเรียนรู้ร่วมกัน (participatory learning)

จินตนา กิตติสยาม (2544, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษากการมีส่วนร่วมและความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในศูนย์การเรียนชุมชน ตามทัศนะของประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนชุมชน จังหวัดพิษณุโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการมีส่วนร่วมและความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในศูนย์การเรียนชุมชน ตามทัศนะของประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนชุมชน จังหวัดพิษณุโลก 2) เปรียบเทียบทัศนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและความต้องการมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา นอกโรงเรียน ในศูนย์การเรียนชุมชนของประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนชุมชน จังหวัดพิษณุโลก จำแนกตามตัวแปร ได้แก่ ตำแหน่งและวุฒิการศึกษา และ 3) รวบรวมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในศูนย์การเรียนชุมชนของประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนชุมชนจังหวัดพิษณุโลก ผลการวิจัย พบว่า 1) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในศูนย์การเรียนชุมชน ของประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนชุมชน จังหวัดพิษณุโลก ในงาน 5

ด้าน อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน 2) ความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียน ในศูนย์การเรียนรู้ชุมชนของประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนรู้ชุมชนจังหวัดพิษณุโลก ในงาน 5 ด้าน อยู่ในระดับมากทุกด้าน 3) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนรู้ชุมชน มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกัน คือ วุฒิการศึกษาระดับมัธยมและต่ำกว่า และวุฒิการศึกษาสูงกว่ามัธยม มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียนในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 4) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนรู้ชุมชน มีวุฒิการศึกษาต่างกัน คือ วุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและต่ำกว่า และวุฒิการศึกษาสูงกว่ามัธยมศึกษา มีความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียนในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 5) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนรู้ชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียน ในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ 6) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และครูศูนย์การเรียนรู้ชุมชน มีความสนใจพิเศษมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาออกโรงเรียน ในศูนย์การเรียนรู้ชุมชนไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ธีระ รุญเจริญ (2545, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาในประเทศไทย พบว่ามีการรับรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจแบบขาดความพร้อมและการดำเนินการอย่างจริงจัง ขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติแต่ให้การยอมรับในเรื่องการกระจายอำนาจเป็นสิ่งดี ในด้านการปฏิรูปการศึกษาพบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ได้ดำเนินการโดยเฉพาะในส่วนของกรมสามัญศึกษาประเด็นปัญหาอุปสรรคในการกระจายอำนาจการบริหารนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารสำนักงานได้ยกประเด็นด้านปัจจัย เช่น ปัญหางบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ไม่ได้ยกประเด็นปัญหาด้านกระบวนการคือ การบริหารจัดการและการจัดการเรียนการสอนตามแนวทางบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เป็นเพราะแนวคิดตามวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการในแนวใหม่

สุภมาศ การะเกตุ (2545, บทคัดย่อ) ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประจำโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประจำโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก ทางด้านบริหารและการจัดการ ด้านวิชาการ และด้านการสนับสนุนการศึกษา 2. เปรียบเทียบสภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประจำโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก โดยจำแนกตามประเภทของคณะกรรมการ และ 3. ศึกษา

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ผลการวิจัย พบว่า 1) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายด้าน คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมด้านการ สนับสนุนการศึกษาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านบริหารและการจัดการ ด้านวิชาการ มีส่วนร่วมอยู่ ในระดับปานกลาง 2) ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เมื่อจำแนกตามประเภทของ คณะกรรมการ พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นผู้แทนครู มีระดับการมีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาสูงสุดในภาพรวมและรายด้าน ส่วนคณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นผู้แทน ผู้ปกครอง มีระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยที่สุด ทั้งในโดยรวมและรายด้าน 3) ผล การเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา โดย จำแนกตามประเภท ขนาดของสถานศึกษา ของคณะกรรมการ โดยรวมด้านการบริหารและการ จัดการ ด้านการสนับสนุนการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้าน วิชาการไม่แตกต่าง ส่วนเพศ อายุ และ วุฒิการศึกษาไม่แตกต่างกัน และ 4) ปัจจัยที่สนับสนุน และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน แบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านคณะกรรมการ และด้านโรงเรียน ปัจจัยที่สนับสนุนด้านคณะกรรมการ ได้แก่ การเป็น คนในชุมชน การมีเวลาว่าง การเป็นศิษย์เก่า ผลตอบแทน ส่วนในด้านโรงเรียน ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การปฏิบัติของผู้บริหารและคณะครูปัจจัยที่เป็น อุปสรรคด้านคณะกรรมการ ได้แก่ การไม่รับทราบหน้าที่ การไม่มีเวลาว่าง ไม่ได้เป็นคนใน พื้นที่ สถานที่ไม่เอื้อ ส่วนด้านโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนจัดประชุมบ่อย ผู้บริหารและคณะครูไม่ ให้ความสำคัญกับชุมชน

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 3-4) ได้ศึกษาภารกิจ โครงสร้าง และอัตรากำลังใน สถานศึกษาพบว่า ภารกิจที่จำเป็นต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นโดยตรงคือ การบริหารงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคลากรและการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา ตามแนวพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีผลทำให้โครงสร้างระบบงานและอัตรากำลังของสถานศึกษา ต้องเปลี่ยนไปจากเดิม ทำให้ต้องมีการทบทวนบทบาทหน้าที่และภารกิจของสถานศึกษาใหม่ ต้องจัดทำโครงสร้างใหม่ จัดกลุ่มงานและอัตรากำลังใหม่ให้เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับ ข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในการจัดโครงสร้าง รูปแบบระบบ และกลุ่มงานในสถานศึกษาได้เสนอรูปแบบตัวเลือกให้แต่ละสถานศึกษาสามารถเลือกใช้ได้ตาม ลักษณะที่เหมาะสมกับแต่ละสถานศึกษาที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นแบบที่แบ่งงานตามหน้าที่เฉพาะ (functional) จำนวน 3 แบบ แบบอิสระ 1 แบบ แบบโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพที่อ้างอิงแนวคิด ของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg) 1 แบบ และแบบระบบเครือข่ายอีก 2 แบบ

นิตยา ประเสริฐศรี (2545, หน้า 5- 10) ได้ศึกษาความเหมาะสมในการถ่ายโอน สถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ายังขาดความ

พร้อมของทุกฝ่ายประกอบด้วยฝ่ายรับโอน ฝ่ายถูกโอน และประชาชน สิ่งที่เหมาะสมในการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายโดยเฉพาะอนาคตการศึกษาของชาติ ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อม ไม่ใช่เงื่อนไขเวลา

สุรัชย์ เทียนขาว (2545, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง แนวทางและปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1 ศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา 2 ศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา 3 เปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและครูกับคณะกรรมการสถานศึกษา และ 4 หาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา คือผู้ที่มีส่วนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาประกอบด้วย ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน คณะกรรมการของหมู่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นและผู้ปกครองนักเรียน เรื่องที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาคือ ร่วมสำรวจความต้องการด้านการศึกษาของสถานศึกษา ร่วมเป็นวิทยากรให้กับสถานศึกษา ร่วมประชาสัมพันธ์งานการศึกษาของสถานศึกษา และร่วมในการสรรหาทรัพยากรต่างๆ ให้แก่สถานศึกษา สำหรับวิธีการมีส่วนร่วมมี 9 วิธีคือ การเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา การเป็นที่ปรึกษาให้กับสถานศึกษา บริจาคทรัพย์สินหรือเงินหรือวัสดุอุปกรณ์หรือแรงงาน มีส่วนเป็นที่ปรึกษาให้กับสถานศึกษา ส่วนการดำเนินงานควรให้บุคลากรของสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ ประชาสัมพันธ์ให้กับผู้นำชุมชนและประชาชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เชิญชวนประชาชนเข้ามาร่วมกิจกรรมของสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ ส่งเสริมเยาวชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษา จัดตั้งกลุ่ม ชมรม เครือข่ายการศึกษาในชุมชนที่สถานศึกษาตั้งอยู่ และสร้างความเข้มแข็งด้านปัจจัยพื้นฐานให้แก่ชุมชนที่สถานศึกษาตั้งอยู่ ปัญหาและอุปสรรคที่พบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังคงถูกกำหนดรูปแบบจากส่วนกลาง ทำให้ไม่เหมาะสมกับความต้องการของสถานศึกษา สถานศึกษาขาดอิสระและความคล่องตัว คณะกรรมการส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักบริหารยังคงปฏิบัติตามแนวคิดเดิม มีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหาร โดยใช้การบริหารจัดการศึกษาในระดับน้อย ผู้บริหารยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ขาดการเอาใจใส่ในการปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะรูปแบบไม่เปลี่ยนแปลงในด้านกระบวนการบริหาร ซึ่งเป็นปัจจัยหลักสำคัญในความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติ ข้อค้นพบอีกประการพบว่าปัญหาและอุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีสภาพเช่นเดียวกันทั้งในยุโรป

อเมริกา ออสเตรเลีย ประเทศไทยและในภูมิภาคอื่นๆของโลกที่ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาและใช้ยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ทุกประเทศสามารถใช้แนวทางในการแก้ปัญหาอุปสรรคแนวทางเดียวกันได้

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

คาลด์เวลล์ (Caldwell & Spink, 1992, p. 1-5) ได้ศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยและออสเตรเลีย พบว่า ไทยกับออสเตรเลียนี้มีจุดประสงค์ตรงกันในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เพื่อพัฒนาการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานการบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหาร ครู กรรมการสถานศึกษาและชุมชน ได้เสนอให้มีสถานศึกษาจำนวนหนึ่งที่เหมาะสมสำหรับเริ่มใช้ระบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยส่งเสริมให้มีการดำเนินงานเรื่องนี้อย่างรวดเร็วและเผยแพร่ผลสำเร็จให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปการเริ่มใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องให้สถานศึกษาและชุมชนพิจารณาเห็นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นสิ่งที่มีคุณค่าจริงและนำไปใช้ในสถานศึกษาของตน ทั้งนี้สถานศึกษาที่เริ่มใช้ระบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ควรได้รับการสนับสนุนและสิ่งจูงใจอย่างเต็มที่ ในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาและการปฏิรูประบบการเงินนั้นต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญๆ ดังต่อไปนี้ 1) ในการดำเนินงาน สถานศึกษาจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานนานาชาติและโดยยึดหลัก ชรรมาภิบาล 2) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรมีองค์ประกอบอันเหมาะสมรวมทั้งมีคุณสมบัติที่จำเป็น สถานศึกษาจะต้องมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อการดำเนินงานตามแนวการจัดการศึกษาของชาติ พร้อมกับสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาและครูในการปฏิรูปสถานศึกษาต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 3) สถานศึกษาจะต้องมีความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ ต่อการดำเนินงานตามแนวการจัดการศึกษาของชาติพร้อมกับสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น 4) บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาและครูในการปฏิรูปสถานศึกษาต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 5) แนวทางการดำเนินงาน โดยให้สถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการสรรหาครู การพัฒนาวิชาชีพ การเลื่อนขั้น และการลงโทษทางวินัย 6) ระบบการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียน โดยอาศัยแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับนานาชาติ 7) มีแนวทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา 8) สถานภาพทางกฎหมายของสถานศึกษาในระบอบการกระจายอำนาจ 9) แหล่งการเงินและรายได้ของสถานศึกษา รวมทั้งความเป็นไปได้ที่จะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (block grants) และคูปองนักเรียน (student vouchers) 10) กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษาเป็นหลัก (school performance - based budgeting) และการเชื่อมโยงกับกระบวนการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาที่จะตั้งขึ้นใหม่ 11) การควบคุมและการบริหารจัดการด้านการเงิน 12) สถานศึกษาดำเนินการจัดซื้อจัดหา โดยยึดแนวนโยบายการศึกษาของชาติและคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการของสถานศึกษา 13) การบริหารจัดการ

ทรัพย์สินและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งวิธีการจ้างหน่วยงานภายนอก 14) การตรวจสอบภายในและรายงานด้านการเงิน 15) ธรรมเนียมสถานศึกษาและข้อกำหนดในเรื่องการจัดทำรายงาน 16) การใช้ยุทธศาสตร์เพื่อลดการต่อต้านของครูและบุคลากรอื่นๆ ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง 17) การบรรจุและฝึกอบรมครู ในการพัฒนาการเรียนการสอน 18) กระบวนการวางแผนในเชิงยุทธศาสตร์ รูปแบบและนวัตกรรมซึ่งเอื้ออำนวยให้กรรมการสถานศึกษามีความรับผิดชอบมากขึ้นในเรื่องการเรียนการสอน และ 19) ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งอาจต้องพิจารณาระดับความพร้อมและช่วงเวลาในการเตรียมความพร้อมด้วย สิ่งที่พบอีกประการที่น่าสนใจของ คาลต์เวลล์ คือ ประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย ล้วนประสบปัญหาและมีวิธีแก้ปัญหาคล้ายคลึงกัน สำหรับวิธีแก้ปัญหามิฉะนั้นต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมของประเทศนั้นๆ เป็นหลัก รวมทั้งการบริหารสถานศึกษาโดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล (good governance)

คาร์ลสัน (Carlson, 1997, p. 1844) ได้ทำการวิจัยเรื่อง กระบวนการตัดสินใจสั่งการภายใต้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบที่ควบคุมโดยผู้บริหาร และรูปแบบที่ควบคุมโดยครู (the process of decision - making under school - based management : a comparison of the administrative control and professional control models) วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาการตัดสินใจ สั่งการภายใต้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ควบคุมโดยผู้บริหารโรงเรียนและรูปแบบที่ควบคุมโดยครูหรือมีครูเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ในคณะกรรมการโรงเรียน โดยมุ่งเน้นการศึกษาการตัดสินใจในระดับสำนักงานส่วนกลางและระดับสถานศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลในโรงเรียนระดับประถมศึกษา 2 โรงเรียน โดยการใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างและแบบปลายเปิดทำการสัมภาษณ์คณะกรรมการโรงเรียนและผู้บริหารโรงเรียน สังเกตการณ์ประชุมของคณะกรรมการโรงเรียนและศึกษาเอกสารภายในโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า การตัดสินใจทั้งในระดับสำนักงาน ส่วนกลางและระดับสถานศึกษา มีความแตกต่างกันทั้ง 2 รูปแบบ รวมทั้งการบริหารทั้ง 2 รูปแบบในโรงเรียน ผลการทดสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบพบว่ามี ความแตกต่างกันในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่และการให้ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า 1) รูปแบบของการบริหารแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีผลต่อการตัดสินใจ 2) ความสำเร็จของการใช้รูปแบบการบริหารแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐานขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของรูปแบบการบริหาร แบบภาวะผู้นำของผู้บริหารและวัฒนธรรมของโรงเรียน 3) การบริหารที่มุ่งกระจายการตัดสินใจไปยังผู้บริหารโรงเรียนจะไม่เป็นไปตามหลักการของการใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะกลายเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจอีกรูปแบบหนึ่งมากกว่าจะเป็นการส่งเสริมชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน

บราวน์ (Brow, 1998, p. 153) ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเกี่ยวกับประสิทธิผลของโรงเรียนมัธยมศึกษาและการรับรู้ของผู้บริหารโรงเรียน

(an evaluation of the effects of school - based management on perceived principal and school effectiveness at public middle school) ใช้วิธีวิจัยแบบเปรียบเทียบก่อนและหลังในกลุ่มเดียวกัน (one - group pretest - posttest design) ผู้วิจัยวัดการรับรู้ของผู้บริหารโรงเรียนและประสิทธิผลของโรงเรียนตามตัวแปรที่กำหนดก่อนนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้บริหารโรงเรียน เมื่อครบ 1 ปีทำการวัดซ้ำอีกครั้งหนึ่งแล้วเปรียบเทียบผลการวัดก่อนและหลัง ผลการวิจัยพบว่า มีสหสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการรับรู้ของผู้บริหารโรงเรียน และประสิทธิผลของโรงเรียน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผู้บริหารโรงเรียนได้รับรู้หรือเรียนรู้การบริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้นทำให้ประสิทธิผลของโรงเรียนสูงขึ้น

ปาร์ค (Park, 2000, p. 239) ทำการวิจัยเรื่อง การสร้างชุมชนโรงเรียนที่ปกครองตนเอง : การบริหารโรงเรียนเป็นฐานในเกาหลี (creative an autonomous school community : school - based management in Korea) การวิจัยมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทของครู พ่อ แม่ และการบริหารโรงเรียน ภายใต้หลักการปฏิรูปการศึกษาและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศเกาหลี ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถาม ดารสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร เอกสารที่ศึกษาเป็นการบันทึกการประชุมคณะกรรมการโรงเรียน รายงานและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง 4 ปี ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการโรงเรียนไม่มีบทบาทตามที่คาดหวัง อำนาจการตัดสินใจด้านหลักสูตรงบประมาณ บุคลากรยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง รัฐบาลและเขตการศึกษาไม่ได้กระจายอำนาจให้โรงเรียนเพียงพอ ผลการวิจัยยังระบุว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อครูและผู้ปกครองมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการมากที่สุด บทบาทหน้าที่เหล่านี้ต้องถูกกำหนดไว้ในนโยบายทุกระดับ

มาร์ติ - วาส์คิวซ (Martí - Vazquez, 2000, p. 265) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษารายกรณี ผลกระทบของการกระจายอำนาจและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเปอร์โตริโก (the Impact of decentralization and school - based management in Puerto Rico : a case study) การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการทางชาติพันธุ์วรรณา (ethnographic) ในการศึกษาการบริหารจัดการโรงเรียนประถมศึกษแห่งหนึ่งเป็นเวลาหนึ่งปี เนื่องจากประเทศเปอร์โตริโก มีกฎหมายเกี่ยวกับโรงเรียนชุมชนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนมีบทบาทในการจัดซื้อและจัดการการเงินอยู่บ้างเล็กน้อย แต่ไม่มีอำนาจเกี่ยวกับการจ้างบุคลากรและการตัดสินใจเกี่ยวกับหนังสือเรียนหรือพัสดุรายการที่สำคัญ ซึ่งส่วนกลางยังมีบทบาทควบคุมเหมือนเดิม คณะกรรมการโรงเรียนแทบไม่ได้ประชุมในรอบปีและการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้อำนวยการโรงเรียน ความร่วมมือจากชุมชนรอบโรงเรียนยังไม่มีดีพอ สาเหตุที่การปฏิรูปการศึกษาระดับโรงเรียนล้มเหลวเพราะ 1) เป็นการสั่งการจากส่วนกลางไม่ได้เกิดจากการริเริ่มจากโรงเรียน 2) นโยบายโรงเรียนไม่เน้นด้านวิชาการของนักเรียน 3) นโยบายด้านการปฏิรูประบบโรงเรียนยัง

ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงบ่อย 4) ไม่มีการมอบอำนาจอย่างแท้จริงไปยังโรงเรียน 5) หน่วยงานด้านปฏิรูปการศึกษาปฏิบัติงานไม่เป็นไปในทางเดียวกับทางราชการที่มีมาตรการควบคุมเคร่งครัด 6) การจัดสรรทรัพยากรให้โรงเรียนไม่เท่าเทียมกัน เน้นจัดสรรไปในพื้นที่ยากจนเป็นหลัก 7) แบบจำลองการบริหารที่กำหนดในกฎหมายไม่ได้ถูกนำมาสู่การปฏิบัติในระดับโรงเรียน

วิลสัน (Wilson, 2001, p. 337) ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใน อัลเบอร์ตา : การรับรู้ของผู้นำในโรงเรียนของรัฐ ค.ศ. 1994 – 1997 (school - based management in alberta : perceptions of public school leaders 1994 - 1997) จุดประสงค์ของวิจัยเพื่อการพัฒนาและทำความเข้าใจวิธีการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติในเขต อัลเบอร์ตา ระหว่างปี ค.ศ. 1994 - 1997 โดยศึกษาบทบาท หน้าที่และทัศนคติของผู้นำในโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ผู้นำครู ผู้บริหารและประธานคณะกรรมการโรงเรียน จำนวนรวม 18 คน จากโรงเรียนประถมศึกษา 3 โรงเรียน และโรงเรียนมัธยมศึกษา 3 โรงเรียน เก็บรวบรวมโดยการสัมภาษณ์ สังเกตและศึกษาเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเกิดจากผู้นำในโรงเรียนมีบทบาทในการตัดสินใจ เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน และพัฒนาการสื่อสาร ผู้นำใช้ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน หรืออำนวยความสะดวก ผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนรู้สึกพอใจกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้มองเห็นหลักการสำคัญทั่วไปของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารให้กับระดับสถานศึกษา ซึ่งจะทำให้สถานศึกษาแต่ละแห่งสามารถที่จะควบคุมทรัพยากร ตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาของตนและสามารถจัดหลักสูตรให้ตอบสนองความต้องการของตนได้ จากการวิเคราะห์แนวคิดดังกล่าว พบว่า ยุทธศาสตร์สำคัญของการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจใน 4 เรื่องหลักดังต่อไปนี้ คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และ งานบริหารทั่วไป แสดงต้องการให้เห็นความต้องการในการผลักดันอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับปฏิบัติการให้มากที่สุดเพื่อที่จะทำให้การทำงานของโรงเรียนตอบสนองต่อชุมชนนั้นโดยเน้นการใช้ทรัพยากรในทุกจุดที่เกี่ยวข้องอย่างคุ้มค่า เพราะมีความเชื่อว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาล้วนมีศักยภาพที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามการจะนำรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในประเทศไทย จะต้องมีการศึกษารายละเอียดต่างๆ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของไทยให้มากที่สุด เพราะรูปแบบแต่ละรูปแบบแต่ละท้องถิ่นในประเทศไทยที่นำไปใช้แตกต่างกันอยู่พอสมควร และเนื่องจากประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ การดำเนินเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไป คำถามสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ควรให้อำนาจ การตัดสินใจกับกลุ่มใดมากที่สุดและอำนาจการตัดสินใจดังกล่าวควรเกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง รวมทั้งวิธีในการเข้าร่วมใน

การตัดสินใจในระดับโรงเรียนจะกระทำอย่างไร ทั้งหมดจึงเป็นคำถามที่กำลังรอคอยคำตอบที่ชัดเจน ซึ่งจะได้จากการศึกษาวิจัยเพื่อเป็นกุญแจสำคัญในการผลักดันให้ การบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยประสบผลสำเร็จและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ การปฏิรูปการศึกษาของชาติที่ต้องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาอย่างแท้จริง