

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องความพึงพอใจของข้าราชการครูที่มีต่อการการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4 ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
 - 1.1 ความหมายของความพึงพอใจ
 - 1.2 ความสำคัญของความพึงพอใจ
 - 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ
 - 1.4 หลักการสร้างความพึงพอใจ
 - 1.5 พฤติกรรมของบุคคลที่มีความพึงพอใจ
 - 1.6 ทฤษฎีจูงใจ
2. แนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา
 - 2.1 ความหมายของการบริหาร
 - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร
 - 2.3 ความหมายของการบริหารการศึกษา
 - 2.4 ภารกิจของการบริหารการศึกษา
 - 2.5 หลักการจัดการศึกษา
 - 2.6 หลักการบริหารโรงเรียน
3. แนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 3.1 ความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 3.2 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 3.3 รูปแบบในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 3.4 หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 3.4.1 หลักการกระจายอำนาจ
 - 3.4.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม
 - 3.4.3 หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน
 - 3.4.4 หลักการบริหารตนเอง

3.4.5 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

3.5 บทบาทของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

3.6 การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการพัฒนาของนักเรียน

3.7 กลยุทธ์สู่ความสำเร็จในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

4. สภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนบ้านสำโรงเกียรติ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

1. ความหมายของความพึงพอใจ

ความพึงพอใจ (Satisfaction) เป็นสภาวะการรับรู้ภายใน ความพึงพอใจเกิดจากความ คาดหวังว่า เมื่อทำงานชิ้นหนึ่งแล้วจะได้รับรางวัลอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าได้รับรางวัลตามที่คาดหวังก็ จะเกิดความพอใจ แต่ถ้าได้รับรางวัลต่ำกว่าที่คาดหวังก็จะเกิดความไม่พอใจ (อุกฤษณ์ พึ่งขจร 2539 : 15) ได้มีผู้ให้คำจำกัดความ หรือความหมายของ ความพึงพอใจ ไว้ดังนี้

มอร์ส (Morse. 1953 : 145, อ้างถึงใน อัญชลี โพธิ์ทอง. 2544 : 70) ได้ให้ความหมาย ของความพึงพอใจ ว่าหมายถึงการลดความเครียดของผู้ทำงานให้น้อยลงทั้งนี้เพราะธรรมชาติของ มนุษย์นั้นมีความต้องการ ถ้าความต้องการนั้นได้รับการตอบสนองทั้งหมดหรือบางส่วน ความเครียดจะน้อยลง ความพึงพอใจจะเกิดขึ้น และในทางกลับกัน ถ้าความต้องการนั้นไม่ได้รับ การตอบสนอง ความเครียดและความไม่พึงพอใจจะเกิดขึ้น

สตีเวนและเซเลส (Strauss and Sayless. 1960 : 112, อ้างถึงใน สุธีรา สุริยวงศ์. 2544 : 130) ได้ให้ความหมายความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้สึกพอใจในงานที่

ทำและเต็มใจที่จะปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน หรือองค์กร คนจะรู้สึกพอใจในงานที่ทำ เมื่องานนั้นให้ผลประโยชน์ตอบแทนทั้งทางด้านวัตถุและทางด้าน จิตใจ เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของเขาได้

แอปเปิ้ลไวท์ (Apple White. 1965 : 97, อ้างถึงใน ปราชญา กล้าผจญ. 2537 : 88) ได้ ให้ความหมายความพึงพอใจว่า หมายถึง ความสุข ความสบายที่ได้จากสภาพที่ทำงาน ความสุขจาก การทำงานร่วมกับเพื่อนร่วมงานและทัศนคติที่ดีต่องาน

เชอร์เมอร์ฮอร์น (Schermerhorn, อ้างถึงใน ปราชญา กล้าผจญ. 2537 : 88) กล่าวว่า ความพึงพอใจ เป็นระดับขั้นของความรู้สึก ในด้านบวกหรือลบของคนที่มีต่อลักษณะต่าง ๆ ของงานรวมทั้งงานที่ได้รับมอบหมาย การจัดระบบงาน และความสัมพันธ์ กับเพื่อนร่วมงาน

กิติมา ปรีดีดิลก (2532 : 35, อ้างถึงใน กัมปนาท มีสวนนิล. 2545 : 10) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการบริหารที่สำคัญและขาดเสียมิได้ก็คือ การรู้จักใช้วิธีจูงใจ ผู้บริหารควรจะใช้การจูงใจที่ถูกต้อง และจัดกระทำกับบุคลากรทุกระดับ จะทำให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ เป็นอย่างดี

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2535 : 143) ได้สรุปไว้ว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกรวมของบุคคลที่มีต่อการทำงานในทางบวก เป็นความสุขของบุคคลที่มีต่อการปฏิบัติงาน และได้รับผลตอบแทน คือผลที่เป็นความพึงพอใจที่ทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกกระตือรือร้น มีความมุ่งมั่นที่จะทำงาน มีขวัญกำลังใจ สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน รวมทั้งการส่งผลต่อความสำเร็จ และเป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร

จากทัศนะของนักวิชาการทั้งหลายที่กล่าวมานั้น สรุปได้ว่า ความพึงพอใจ เป็นสภาวะการรับรู้ภายใน เป็นความคาดหวังของบุคคลภายในองค์กร อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ภายในองค์กร ถ้าปัจจัยเหล่านั้นสามารถตอบสนองความต้องการ ความคาดหวังของตนเองได้อย่างเหมาะสม ก็จะมีผลทำให้เกิดความพึงพอใจ แต่ถ้าไม่สามารถตอบสนองตามความต้องการ ความคาดหวังของตนเองได้ ก็จะมีผลทำให้เกิดความไม่พอใจ และจะมีผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร

2. ความสำคัญของความพึงพอใจ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การบริหารงานในโรงเรียนให้ประสบผลสำเร็จในงานต่าง ๆ นั้น ผู้บริหารโรงเรียนสามารถที่จะนำปัจจัยต่าง ๆ มากมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรในโรงเรียนเกิดความพึงพอใจ และปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีความคิดริเริ่มในการวางแผนจัดองค์การ การบริหารภายในองค์กรอย่างหลากหลาย ตลอดจนแสวงหาปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่จะทำให้องค์กรได้พัฒนาตามเป้าหมายของโรงเรียน ภาระหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การพยายามชักชวนโน้มน้าวจิตใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุกคนเต็มใจ และร่วมมือร่วมใจกันที่จะปฏิบัติหน้าที่ จึงจะทำให้งานต่างๆ ในโรงเรียนประสบผลสำเร็จ ปัจจัยแวดล้อมในการสร้างบรรยากาศการปฏิบัติงานดังกล่าวส่วนหนึ่งก็คือ ความพึงพอใจ นั่นเอง

พรนพ พุกกะพันธ์ (2542 : 266-267) ได้สรุปถึงการบริหารงานว่าจะต้องมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมให้คนบรรลุความพึงพอใจ อันจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพ

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 228-231) ได้สรุปความพึงพอใจในการทำงานไว้ว่า เมื่อมีปัญหาในการทำงานเกิดขึ้น จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็น

คิดเห็นช่วยแก้ปัญหาด้วย และหากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมควรฟังความเห็นของส่วนรวมด้วย ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานที่ดีพึงละเว้นการกระทำในลักษณะเผด็จการโดยเด็ดขาด แม้ในบางโอกาสการใช้วิธีการผู้นำแบบเผด็จการจะช่วยให้งานประสบผลสำเร็จได้รวดเร็วก็ตาม แต่ผลแห่งความสำเร็จนั้นมักจะไม่ใช่จริงยั่งยืน ความสำเร็จของงานในลักษณะเช่นนี้ออกจากเป็นงานที่ได้ผลงานที่ไม่ทรงคุณค่าในทางบริหารแล้ว ยังเป็นงานที่ไม่ก่อประโยชน์แก่ขวัญและแรงจูงใจแก่ผู้ร่วมงานอีกด้วย

ปัจจุบันไม่ว่าองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชน ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับความพึงพอใจในงาน ทั้งนี้เพราะความพอใจของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์กรที่จะทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ของตนเองด้วย สมยศ นาวิการ (2522: 331, อ้างถึงใน กัมปนาท มีสวนนิล. 2545 : 12) ได้ให้เหตุผลที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับความพึงพอใจ 2 ประการ

ประการแรก ผู้บริหารจำนวนมากจะมีความรู้สึกด้านศีลธรรมว่าพวกเขาต้องรักษาความพึงพอใจงานที่สูงเอาไว้ภายในองค์กร พนักงานอาจจะพบความพอใจหรือความคับอกคับใจความท้อแท้หรือความน่าเบื่อ และความหมายหรือไร้ความหมายภายในงานของพวกเขา

ประการที่สอง ผู้บริหารจำนวนมากห่วงใยต่อผลกระทบของความพอใจงานต่อผลการปฏิบัติงาน พวกเขาเชื่อว่าความไม่พอใจงานจะทำให้ผลการปฏิบัติงานเลวลง การขาดงานและการออกจากงานสูงขึ้น และมีการก่อตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมา

ชรูเดน และเชอร์แมน (Chruden and Sheman, อ้างถึงใน แสวง จันทร์ถนอม 2538 :125) ได้กล่าวถึงความพึงพอใจและแรงจูงใจว่า การบริหารงานเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอันดับแรกในการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้นพร้อม ๆ กับผู้ปฏิบัติงานเองก็พยายามที่จะแสวงหาสิ่งตอบแทนที่สนองความต้องการของตนด้วย แต่มีบางอย่างที่ควรคำนึงถึงคือผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการตอบสนองความต้องการของตนแล้วจะไม่มีแรงจูงใจอีกต่อไป และยังพบว่าปัจจัยที่ได้รับการตอบสนองแล้วไม่เป็นสิ่งจูงใจอีกต่อไป จะพยายามหลีกเลี่ยงไม่ยากเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานนั้นอีกต่อไป ดังนั้นในการจูงใจที่ฝ่ายบริหารนำไปใช้ จะต้องหลีกเลี่ยงในสิ่งที่จะทำให้เกิดความไม่พอใจและเกิดความขัดเคืองใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละคนมีความต้องการที่แตกต่างกัน การจูงใจเพื่อเพิ่มประสิทธิผลนั้น อาศัยสิ่งจูงใจหลายอย่าง และมีสัดส่วนที่เหมาะสม

สิ่งจูงใจอย่างหนึ่งอาจจะเหมาะสมสำหรับบุคคลกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ไม่อาจมีผลต่อบุคคลกลุ่มอื่นได้ สิ่งจูงใจมี 2 ประเภท

1. สิ่งจูงใจในทางบวก โดยทั่วไปแล้วได้แก่ เงิน ความมั่นคงในการทำงาน การได้รับการยกย่องนับถือ การมีความรู้สึกรับเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม การมีการแข่งขันกัน การมีโอกาสดังนี้ จะได้รับความรู้หรือประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น และตลอดทั้งการมีส่วนร่วมในการทำงาน เป็นต้น

2. สิ่งจูงใจในทางลบ ได้แก่ การลงโทษหรือข้อบัญญัติที่จะผลักดันให้บุคคลมีพฤติกรรมไปในทางที่ต้องการ โดยทั่วไปได้แก่ การดักเตือน การตัดเงินเดือน การให้ออก และการปลดออกจากงาน เป็นต้น

3. แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ

แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงานในปัจจุบัน องค์การส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อความรู้สึกหรือทัศนคติของบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การมากขึ้น โดยเชื่อว่าความรู้สึกหรือทัศนคติเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มผลผลิตขององค์การ แนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจในการทำงานของบุคคลจึงเปลี่ยนไป

คูเปอร์ (Cooper. 1958 : 31-33, อ้างถึงใน กัมปนาท มีสวนนิล. 2545 : 13) ถือว่าความต้องการในการทำงานเป็นสิ่งจูงใจให้มนุษย์เกิดความพึงพอใจในการทำงาน สิ่งจูงใจนั้นจะเกิดจากภายในหรือภายนอกตัวบุคคลก็ได้ ดังนั้นในการปฏิบัติงานผู้ปฏิบัติงานย่อมต้องการสิ่งจูงใจต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของตน ความต้องการเหล่านั้นได้แก่

1. การได้ทำงานที่เขาสนใจ
2. การมีอุปกรณ์ดี ๆ สำหรับการทำงาน
3. การมีค่าจ้างเงินเดือนที่ยุติธรรม
4. การมีโอกาสดำเนินงานในหน้าที่การงาน
5. สภาพการทำงานที่ดี รวมทั้งชั่วโมงการทำงานและสถานที่ที่เหมาะสม
6. ความสะดวกในการไปกลับ รวมทั้งสวัสดิการอื่น ๆ
7. การทำงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาที่เข้าใจในการควบคุม การปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นคนที่เขายกย่องนับถือ

บาร์นาร์ด (Barnard. 1966 : 142, อ้างถึงใน กัมปนาท มีสวนนิล. 2545 : 14) กล่าวว่า สิ่งจูงใจเป็นเครื่องกระตุ้นให้คนเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน สิ่งจูงใจที่หน่วยงานอาจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่

1. สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ ได้แก่ เงิน และสิ่งของ



2. โอกาสของบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุ ได้แก่ โอกาสที่บุคคลจะได้รับแตกต่างไปจากบุคคลอื่น เช่น การได้รับเกียรติ การได้รับอำนาจพิเศษส่วนตัว โอกาสที่จะได้ตำแหน่งที่มีอำนาจมากกว่าเดิม เป็นต้น

3. สภาพแวดล้อมที่พึงปรารถนา ได้แก่ สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับสถานที่ทำงานเครื่องมือเครื่องใช้ในสำนักงาน และวัตถุสิ่งของต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร โดยให้อยู่ในสภาพที่เป็นที่พอใจของทุกคน

4. ความตั้งใจทางสังคม ได้แก่ การคบหาสมาคมกันเองในหมู่บุคลากรทุกหน่วยงาน

5. การปรับสภาพการทำงาน เป็นการปรับสภาพการทำงานให้ตรงกับวิธีการที่บุคลากรเคยทำเป็นนิสัยและตรงกับเจตคติของบุคลากร

6. การเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการทำงานได้อย่างกว้างขวาง จะช่วยให้บุคลากรรู้สึกว่าเป็นคนสำคัญของหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่

7. สภาพการอยู่ร่วมกันของบุคลากร ถ้าหน่วยงานใดที่บุคลากรสนิทสนมกลมเกลียวกัน หน่วยงานนั้นจะให้ผลในด้านประสิทธิภาพของบุคลากร เพราะทุกคนจะให้ความร่วมมืออย่างดีในการทำงาน

ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่..... ๕ 7 ค.ศ. 2555
เลขทะเบียน..... 247972
เลขเรียกหนังสือ.....

4. หลักการสร้างสภาพพึงพอใจในงาน

ผู้บริหารในองค์การธุรกิจหรือองค์การใด ๆ ก็ตามควรสร้างความพึงพอใจในงานให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ที่องค์การจะได้รับตามมา ทั้งนี้เพราะความพึงพอใจในงานเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงาน ถ้าบุคคลในองค์การมีความพึงพอใจในงานแล้วจะทำให้เขาตั้งใจทำงานให้มีความร่วมมือกับหน่วยงานดี และเป็นการเสริมสร้างบรรยากาศที่ดีในองค์การอีกด้วย

กรมสามัญศึกษา (2526 : 65-66, อ้างถึงใน กัมปนาท มีสวนนิล. 2545 : 14-16) ได้กล่าวถึงวิธีการและกิจกรรมหลายประการที่ใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความพึงพอใจในงานให้เกิดขึ้น ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ความมั่นคงปลอดภัยและความสะดวกสบาย บุคคลทุกคนในองค์การต้องการมาตรฐานการครองชีพที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัย มีความสะดวกสบายพอสมควร ต้องการปัจจัยสี่ไม่ต้องวิตกกังวลในเรื่องการเงิน การมีสภาพเป็นพนักงานถาวร การให้ค่ารักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย และการมีการประกันสุขภาพ สิ่งเหล่านี้ย่อมทำให้คนงานไม่ต้องดิ้นรน ทำงานด้วยความสุขและมีความพอใจในงาน

2. สภาพการทำงานที่น่าชื่นชมยินดี คุณภาพของสถานที่ทำงานและสภาพแวดล้อมที่ดี เช่น มีการจัดบริเวณร่มรื่น เครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ ทันสมัย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ช่วยให้

บรรยากาศในการทำงานเป็นที่น่าพอใจ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ทำงานเกิดการผ่อนคลายมีพลังใจและมีความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น

3. ความรู้สึกเป็นเจ้าของ ถ้าพนักงานมีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของกิจการเขาจะผลิตสิ่งของอย่างดีมีความระมัดระวังเหมือนกับสิ่งนั้นเป็นของของตัวเอง องค์การควรสร้างให้ทุกคนมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มด้วยหลาย ๆ วิธี เช่น การให้โอกาสมีส่วนร่วมในกิจกรรม การให้พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มีการวางแผนร่วมกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะเสริมสร้างความรับผิดชอบงาน และความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจการตลอดจนความเป็นกันเองในกลุ่มมากขึ้น

4. การปฏิบัติต่อกันอย่างเที่ยงธรรม ถ้าผู้บังคับบัญชามีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือมีการจ่ายค่าตอบแทน มีการเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือน มีการแจกงานต่าง ๆ ที่เลื้อมล้ากัน จะทำให้พนักงานเกิดความไม่พอใจ มีการแบ่งแยกตัวเองออกจากกลุ่ม ไม่ยอมทำงานกับกลุ่ม เป็นการสร้างความรู้สึกในแง่ความไม่เที่ยงธรรม

5. ความรู้สึกสำเร็จผล พนักงานทุกคนต้องการให้งานของตนสัมฤทธิ์ผล ต้องการรู้ว่าเขามีความสามารถและได้ช่วยเหลือองค์การอย่างแท้จริง ทำให้งานส่วนรวมเจริญก้าวหน้า ความรู้สึกเช่นนี้จะทำให้เขาเกิดความพอใจในงาน ความรู้สึกดังกล่าว ได้แก่ ความรู้สึกเชื่อมั่นในความสามารถของตนเองที่ทำงานประสบผลสำเร็จ ความรู้สึกว่าเขากำลังช่วยเหลือชุมชนหรือสังคมด้วยงานที่ทำ และความรู้สึกว่าเขาเจริญรุ่งเรือง จากความรู้สึกประสบความสำเร็จนี้พนักงานควรจะได้รับการส่งเสริมเลื่อนฐานะในตำแหน่งหน้าที่การงานด้วยระบบการพิจารณาผลงาน

6. ความรู้สึกว่ามีค่าสำคัญ ทุกคนย่อมปรารถนาได้รับการยอมรับหรือตระหนักคุณค่าว่ามีค่าสำคัญ ต้องการยอมรับว่างานของเขาได้ผลดี ต้องการคำชมเชย สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เขาเกิดความพอใจในงาน การให้ความรู้สึกว่ามีค่าสำคัญนั้นอาจกระทำไ้หลายอย่างเช่น รับฟังความคิดเห็นหรือขอคำปรึกษาหารือ การให้เกียรติยกย่องผลงานดีเด่น เป็นต้น

7. การมีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบาย การกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานจะช่วยเสริมสร้างความรู้สึกพอใจในงานมากยิ่งขึ้น เพราะแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยที่ผู้ใหญ่ฟังเสียงผู้น้อย การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นการสนองแรงผลักดันพื้นฐานของมนุษย์ที่ต้องการความเป็นอิสระเสรีในการแสดงออก ซึ่งการกระทำนี้เห็นถึงความสำคัญของตน ถ้าหากสิ่งใดก็ตามที่เกิดจากกลุ่มทุกคนในกลุ่มย่อมต้องรับผิดชอบและเกี่ยวข้องด้วยในการที่จะทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จ

8. การนับถือตนเอง การที่พนักงานจะเกิดความพอใจในงานอย่างเต็มที่นั้น งานนั้นจะต้องช่วยให้คนทำงานรู้สึกเคารพนับถือตนเองโดยทุกคนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในงานด้วย

ความรู้สึกเท่าเทียมกับผู้อื่น เขาจะไม่รู้จักเคารพตนเองถ้าเขาถูกคิดว่ามีปมด้อย การทำงานที่มีวินัยในตนเองและมีการนำตนเอง ขวัญในการทำงานจะสูง กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ก็มีน้อยลงได้

งานอาชีพใด ๆ ก็ตามทุกคนต้องการความพึงพอใจในงาน โดยปฏิบัติงานในสภาพการทำงานที่ดี ในรูปแบบของสถานการณ์ที่สร้างสรรค์ มีการติดต่อเป็นส่วนตัวซึ่งกระตุ้นความพึงพอใจในงานมากขึ้นโดยใช้ระบบข้อคิดเห็น โดยเฉพาะการให้ทุก ๆ คนได้มีโอกาสเปิดเผยปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างอิสระในการประชุมร่วมกัน หรือโดยการสังเกตพฤติกรรมการทำงานของเขา เช่น เขาลาหยุดหรือขาดงานบ่อย ๆ หรือไม่ เป็นต้น

นอกจากนี้ กิติมา ปรีดีดิลก (2532: 332, อ้างถึงใน กัมปนาท มีสวนนิล. 2545 : 16) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารในการสร้างความพึงพอใจในงานให้เกิดขึ้นดังนี้

1. ต้องรู้จักและเข้าใจในความสามารถของบุคคลทุกคนในหน่วยงานและจะได้จัดงานได้ถูกต้องและเหมาะสม
2. สร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ร่วมงาน
3. การมอบหมายงานจะต้องชัดเจน
4. มีเทคนิคในการควบคุมงาน
5. ให้ทุกคนทราบความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน
6. จัดงานที่ทำหายและริเริ่มงานใหม่ ๆ ให้ทำเสมอ
7. กำหนดเวลาพักผ่อนให้แน่นอนและมีระยะเวลาพอสมควร เพื่อเป็นการลดความเบื่อหน่ายในการทำงาน
8. ส่งเสริมให้มีสภาพการทำงานที่ดี
9. บริหารด้วยความเที่ยงธรรม
10. ให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี
11. ให้ความมั่นคงในชีวิตและความก้าวหน้าในตำแหน่งการงาน
12. ยกย่องและชมเชยแก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลงานดีเด่น
13. ให้ทุกคนรู้จักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของคณะ
14. จัดสวัสดิการต่าง ๆ ภายในองค์การ

5. พฤติกรรมของบุคคลที่มีความพึงพอใจในงาน

กิติมา ปรีดีดิลก (2532 : 332-333, อ้างถึงใน กัมปนาท มีสวนนิล. 2545 : 17) ได้กล่าวถึง ลักษณะของบุคคลที่มีความพึงพอใจในงานว่าจะแสดงพฤติกรรมดังต่อไปนี้

1. มีความเอาใจใส่ต่องาน ขยันติดตามผลงานที่ได้รับมอบหมายอยู่เสมอ เมื่อพบข้อบกพร่องเสียหายก็พยายามแก้ไขหรือรีบชี้แจงให้ผู้บังคับบัญชาทราบ
2. เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ยอมเสียสละเวลา และความสุขส่วนตัวเพื่องานโดยไม่ต้องชักชวนหรือขอร้อง
3. มีความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่แตกแยกเป็นก๊กเป็นเหล่า
4. ไม่ขาดงานหรือหยุดงานโดยไม่จำเป็น มีความสบายใจที่ได้ทำงาน และอยู่ร่วมกับเพื่อนฝูง

หน่วยงานใดก็ตามถ้าคนงานมีความพอใจจากสิ่งที่ได้รับจากองค์กร หน่วยงานนั้นก็จะมีประสิทธิภาพในการทำงาน ผลผลิตที่ได้รับก็จะสูงขึ้น ฉะนั้นผู้บริหารที่ฉลาดจะต้องมีวิธีการหรือหาวิธีการที่จะสร้างความพอใจในงานให้เกิดขึ้นในบุคคลเหล่านั้น ถ้าผู้บริหารสามารถทำได้ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงานให้หมดไป และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้ดีขึ้น

6. ทฤษฎีจูงใจ

ทฤษฎีที่มีชื่อเสียงที่สุดคือทฤษฎีจูงใจ (Motivation Theory) ของมาสโลว์ (Maslow. 1970: 110, อ้างถึงใน ขนบพันธุ์ คำฐ. 2549 : 16) หรือที่เรียกว่า ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการจูงใจ (Maslow's General Theory of Human Motivation) ซึ่งมาสโลว์ได้ตั้งสมมติฐานแห่งสิ่งจูงใจจากความต้องการของมนุษย์ไว้ว่า มนุษย์มีความต้องการอยู่เสมอ ความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่ใช่สิ่งจูงใจอีกต่อไป แต่ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองนั้นจะเป็นสิ่งจูงใจแทน และมาสโลว์ได้ลำดับขั้นของความต้องการของมนุษย์จากระดับต่ำถึงระดับสูง ซึ่งแบ่งเป็น 5 ขั้น ดังนี้

1. ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการพื้นฐานเพื่อความอยู่รอดของชีวิต เช่น ความต้องการอาหาร อาศัย ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ
2. ความต้องการทางด้านความปลอดภัย (Safety needs) ได้แก่ ความต้องการความปลอดภัยทางด้านร่างกาย เช่น ความปลอดภัยจากอุบัติเหตุ อันตรายต่าง ๆ และความมั่นคงในอาชีพ
3. ความต้องการที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Belonging needs) ได้แก่ ความต้องการที่จะเข้าร่วม และได้รับการยอมรับในสังคม ความเป็นมิตร และความรักจากเพื่อนร่วมงาน
4. ความต้องการที่เห็นคุณค่าของตนเอง (Esteem needs) ได้แก่ ความต้องการอยากเด่นในสังคมเป็นที่ยอมรับ เป็นที่ยกย่องสรรเสริญของบุคคลอื่น



5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิดของตนเอง (Self-actualization)

เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ที่คนส่วนมากอยากจะเป็นอยากจะได้

เฟรดเดอริก เฮอริชเบิร์ก (Frederick Herzberg. 1975: 98, อ้างถึงใน อัญชลี โพธิ์ทอง 2544 : 123) ได้รวมเอาแนวความคิดของเทย์เลอร์ และมาสโลว์ เข้าด้วยกัน เขาเป็นผู้เห็นทางใหม่ของมนุษย์กับความสัมพันธ์ในการทำงานของพวกเขา เฮอริชเบิร์ก ได้ศึกษาอย่างกว้างขวางลึกซึ้ง และได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจในการทำงานว่า มนุษย์ที่จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีองค์ประกอบสองอย่าง ที่ต้องพิจารณาในการที่หัวหน้างานหรือผู้บริหารทั้งหลายจะมีความสัมพันธ์ร่วมกันกับพนักงาน ได้แก่

1. องค์ประกอบที่กระตุ้นให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน (Satisfacer Factor หรือ Factor หรือ Motivator) ได้แก่ ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ที่มีความสำคัญและน่าสนใจ มีโอกาสที่จะเจริญก้าวหน้าสูงมีความรับผิดชอบสูง ผลสำเร็จในการทำงาน การยอมรับนับถือจากผู้อื่นที่มีต่อผลงานที่ประสบความสำเร็จนั้น การมีโอกาสดำเนินงานด้วยตนเองโดยอิสระ

2. องค์ประกอบที่สามารถป้องกันความไม่พึงพอใจในการทำงานหรืออาจจะเรียกชื่อหนึ่งว่าองค์ประกอบด้านการบำรุงรักษาก็ได้ (Higiene Factor หรือ Maintainer) เป็นปัจจัยที่ช่วยให้พนักงานยังคงทำงานอยู่โดยไม่คิดที่จะย้ายไปทำงานที่อื่น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ สภาพการทำงาน นโยบายของบริษัทหรือสถานที่ทำงาน ความมั่นคงของสถานที่ทำงาน สถานสภาพของตำแหน่งงาน เงินเดือน และค่าตอบแทน ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง (ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา) ปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ หากมีอยู่อย่างสมบูรณ์พร้อม พนักงานจะพึงพอใจมาก หากไม่มี หรือมีเพียงบางส่วนก็ย่อมจะพึงพอใจน้อย หรือไม่พึงพอใจเลย

ภิญโญ สาร (2541 : 360-361) ได้กล่าวว่า บุคลากรจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และทำงานให้โรงเรียนได้นาน ๆ หรือไม่เพียงใด อาศัยสิ่งจูงใจหลายชนิดด้วยกันที่สำคัญ มี 5 ประการ คือ

1. เป็นสิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงิน และสิ่งของ
2. สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส เช่น การให้โอกาสที่จะมีชื่อเสียงดีเด่น มีเกียรติยศ มีอำนาจประจำตัวมากขึ้น และโอกาสได้ตำแหน่งงานสูงขึ้น
3. สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งไม่เกี่ยวกับวัตถุ เช่น สภาพของสังคมของครูในโรงเรียนช่วยให้โรงเรียนน่าอยู่ ครูรักใคร่ชอบพอกัน ไม่แบ่งกลุ่มแบ่งพวก ครูทุกคนอยู่ในฐานะทัดเทียมกัน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการศึกษา ครูไม่มีความแตกต่างกันมากในทุก ๆ ด้าน
4. สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก

5. การบำรุงขวัญ หรือกำลังใจและสร้างความรู้สึกร่วมกันกับครูทั้งหลายว่าตนมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการสร้างชื่อเสียงให้โรงเรียนหรือมีส่วนในการแก้ไขสถานการณ์สำคัญต่าง ๆ ของโรงเรียน

จากคำกล่าวเกี่ยวกับแรงจูงใจทำให้เกิดความพึงพอใจจากนักวิชาการข้างต้น สรุปได้ว่า แรงจูงใจที่ทำให้เกิดความพึงพอใจคือ ความต้องการของมนุษย์ใน 5 ชั้นของมาสโลว์ คือความต้องการทางด้านร่างกาย ความต้องการความปลอดภัย ความต้องการที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ความต้องการที่เห็นคุณค่าของตนเอง และความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิดของตนเอง

แนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

1. ความหมายของการบริหาร

การบริหารเป็นเครื่องมือและกระบวนการสำคัญ จำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ การบริหารหรือการจัดการ เป็นคำศัพท์ที่ใช้แทนกันได้ (สมคิด บางโม. 2537 : 200, อ้างถึงใน ขนบพันธ์ คำฐ. 2549: 10) คำว่า การบริหาร (Administration) นิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์(Publicadministration) ส่วนคำว่า การจัดการ(Management) นิยมใช้กับการบริหารกิจการธุรกิจเอกชน ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของคำว่าการบริหาร ไว้หลายแนวคิด เช่น

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2545 : 39) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า ความพยายามที่จะสั่ง แะ และผสมผสานความพยายามของมนุษย์ ซึ่งมีจุดรวมที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายบางอย่าง การบริหารเป็นกิจกรรมที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารในองค์กร ซึ่งมีหน้าที่สั่งการให้ความสะดวกในการทำงานของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน

ถวิล เกื้อกูลวงศ์ (2540 : 16) ได้ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า หมายถึง การแก้ปัญหาให้บรรลุตามเป้าหมาย ลักษณะการแก้ปัญหาอาจดำเนินการไปในรูปของการตัดสินใจและหรือการปฏิบัติก็ได้ทั้งสองประการ

วิจิตร ศรีสอาน (2539 : 11) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าการบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยการใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

อนุฎล เขี่ยมพฤกษาวัลล (2540 : 5, อ้างถึงใน ขนบพันธ์ คำชู. 2549 : 10) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารหมายถึง การทำงานภายในองค์การ ซึ่งเป็นระบบของการทำงานร่วมกัน โดยการร่วมกันกระทำกิจกรรมตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

ดังนั้นสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่จะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือหลายสิ่งเพื่อให้ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะการบริหารการศึกษาเพราะการจัดการศึกษานั้นต้องใช้ปัจจัยต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งกำลังคน ได้แก่ ครูและนักเรียน เงินและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ การจัดการที่ดีก็จะเป็นการประหยัดกำลังคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ และเวลาได้ดีมีผู้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้หลายท่าน พอสรุปได้ดังนี้

กรีซ (Gregg. 1957 : 247, อ้างถึงใน ขนบพันธ์ คำชู. 2549 : 9-10) กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการวางแผนการจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุมกำลังความสามารถของสมาชิกขององค์การและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่องค์การกำหนดไว้ กระบวนการบริหารที่สำคัญมี 7 ขั้นตอน คือ

1. การตัดสินใจสั่งการเป็นหัวใจของการบริหาร
2. การวางแผนมีความสำคัญต่อการบริหารทุกประเภท ถ้าขาดการวางแผนกิจกรรมนั้นจะไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. การจัดการองค์การ ทำให้เกิดควมมีระเบียบในการปฏิบัติงาน กำหนดอำนาจหน้าที่และตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน
4. การติดต่อสื่อสารซึ่งเป็นกระบวนการส่งข่าว คำสั่ง คำอธิบายจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคล จากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งจะต้องชัดเจนได้ใจความ เข้าใจซึ่งกันและกัน
5. การใช้สิทธิพลกระตุ้นให้บุคลากรทำงาน ซึ่งหน่วยงานจำเป็นจะต้องมีระบบควบคุมบังคับบัญชาเพื่อให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างราบรื่น โดยการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ รวมทั้งกระตุ้นให้ผู้ทำงานปฏิบัติอย่างเต็มที่
6. การประสานงานซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างบุคคลต่อบุคคลหรือหน่วยงานต่อหน่วยงานที่มีการติดต่อสัมพันธ์กัน ช่วยเหลือด้านบุคคล วัสดุและทรัพยากรอื่น ๆ
7. การประเมินผลงานเป็นการติดตามผลงานเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง มีการประเมินผลตรวจสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตรงตามเป้าหมาย



สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2529: 36, อ้างถึงใน ขนบพันธุ์ คำชู. 2549 : 10-13) ได้วิเคราะห์กระบวนการบริหารซึ่งมีอยู่ 10 ประการคือ

1. การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของงานให้ชัดเจนและรัดกุม
2. การจัดแผนภูมิอย่างกว้าง ๆ ตามแผนภูมิโครงสร้างขององค์กรหรือหน่วยงาน
3. การกำหนดบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจให้บุคลากร
4. มอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจ
5. ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินไปได้ด้วยดี
6. การปฏิบัติงานโดยการรักษามาตรฐานและคุณภาพของงานให้อยู่ในระดับดีขึ้นอยู่เสมอ
7. การจัดให้มีการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานที่มีคณะกรรมการเป็นตัวแทนงานในหน่วยงาน
8. การบำรุงขวัญ กระตุ้น ให้กำลังใจเพื่อบุคลากรทุกคนได้มีกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ
9. การประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเทียบกับจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่แรก
10. การพิจารณางานในอนาคต เตรียมวางแผนในอนาคต โดยตั้งวัตถุประสงค์ความมุ่งหมายไว้รับสถานการณ์ในอนาคต เตรียมล่วงหน้า ตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ ไว้ให้พร้อมสำหรับการปฏิบัติงานขั้นต่อไปในอนาคต

จากแนวคิดทางกระบวนการบริหารดังกล่าวสรุปได้ว่า กระบวนการบริหาร คือการวางแผนในการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานอย่างเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น

3. ความหมายของการบริหารการศึกษา

การบริหารโรงเรียนเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะความหมายของการบริหารการศึกษา มีผู้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

กิตติมา ปีติฉิลล (2532 : 4, อ้างถึงใน ถวิล เกื้อกูลวงศ์. 2540 : 14) กล่าวว่า การบริหารการศึกษาหมายถึง ความพยายามที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องของการศึกษา อันได้แก่ โรงเรียน หลักสูตร ครู อาจารย์ นักเรียน วัสดุอุปกรณ์ ตำราเรียน และอาคารสถานที่ เป็นต้น ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความพยายามที่จะจับหรือดำเนินงานทุกอย่างที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยให้มีผลผลิตคือผู้เรียนหรือนักเรียนที่มีคุณภาพในที่สุด

3. การจัดองค์การ ผู้บริหารต้องจัดองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ
4. การติดต่อสื่อสาร ผู้บริหารต้องจัดช่องทางที่ใช้สำหรับการติดต่อประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การให้ได้อย่างทั่วถึง สะดวกและรวดเร็ว
5. การจูงใจ ผู้บริหารจะต้องใช้เทคนิคและวิธีการในการจูงใจคนในหน่วยงานให้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ
6. การประสานงาน ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้จัดการ ประสานงาน โดยเน้นที่ตัวผู้บริหารควรเป็นผู้ประสานงาน

7. การประเมินผล ผู้บริหารจะต้องใช้วิธีการติดตามและประเมินผลงานที่ดี

วิโรจน์ สารรัตนะ (2546 : 1) กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารการศึกษา ที่สำคัญคือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Orgnizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

ลูเธอร์ กุลิก (Luther Golic. 1982: 36, อ้างถึงใน สายใจ ประยูรสุข. 2551: 11-12) แบ่งภารกิจการบริหารการศึกษาออกเป็น 7 ประการหรือเป็นที่รู้จักว่า POSDCoRB คือ

P = Planning หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าจะต้องทำอะไรบ้าง และทำอะไร เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

O = Organizing หมายถึง การจัดหน่วยงาน กำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานตำแหน่งต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

S = Staffing หมายถึง การจัดตัวบุคคล เป็นการบริหารด้านบุคลากร อันได้แก่การจัดอัตราจ้าง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี การประเมินผลการทำงาน และการให้พ้นจากงาน

D = Directing หมายถึง การอำนวยการ การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมการปฏิบัติงาน

Co = Coordinating หมายถึง การประสานงาน ประสานกิจการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานให้เกิดความร่วมมือดำเนินไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงาน ได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงานว่าก้าวหน้าไปเพียงใด

B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ การจัดทำงานงบประมาณ บัญชีการใช้จ่ายเงิน การควบคุมตรวจสอบด้านการเงิน

สรุป การบริหารงานในโรงเรียนมีภารกิจที่สำคัญคือการวางแผน การจัดระเบียบโครงสร้างของโรงเรียน โดยแบ่งอำนาจหน้าที่และการบริหารต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งการจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ จะช่วยให้การบริหารโรงเรียนบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

5. หลักการจัดการศึกษา

แผนการศึกษาแห่งชาติ 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544 : 17-19) อธิบายถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาว่าเป็นการศึกษาหลังระดับประถมศึกษา มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ทั้งวิชาการและวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความต้องการ ความสนใจและความถนัด เพื่อให้แต่ละบุคคลเข้าใจและเลือกอาชีพที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาไว้ในมาตราที่ 6, 7 และ 8 ดังนี้

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

มาตรา 7 ในกระบวนการเรียนรู้ต้องปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทยและความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

1. เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
2. ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
3. การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

การศึกษาเป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุขและสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านของประเทศ โดยนัยดังกล่าว ความมุ่งหมายในการจัดการศึกษาของแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 จึงเน้นการพัฒนามนุษย์ 4 ด้าน อย่างสมดุลและกลมกลืน คือ



1. ด้านปัญญา บุคคลที่ได้รับการศึกษาพึงเป็นผู้มีปัญญา คือ รู้จักเหตุและผล รู้จักแยกแยะผิดชอบชั่วดี คุณและโทษ สิ่งที่ไม่ควรกระทำและสิ่งที่ไม่ควรกระทำบนพื้นฐานของความจริง รู้จักแก้ไขปัญหาด้วยความชาญฉลาดและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและหลากหลาย มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และใฝ่เรียนใฝ่รู้เพื่อความก้าวหน้าทางความรู้และวิทยาการต่าง ๆ รู้คุณค่าของภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของสังคมไทย รู้จักเลือกรับวิทยาการ และวัฒนธรรมจากภายนอก

2. ด้านจิตใจ บุคคลผู้ได้รับการศึกษาพึงรู้จักฝึกฝนจิตใจของตนเองให้มีความเจริญงอกงามทางคุณธรรม ได้แก่ มีความละเอียดต่อการกระทำผิด รู้จักควบคุมตัวเองให้ประพฤติตามกรอบความถูกต้องที่ดีงาม มีศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ รู้จักพอ มีสมาธิและมีความอดทนหนักแน่น อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่การทำงานและการดำรงชีวิต

3. ด้านร่างกาย บุคคลที่ได้รับการศึกษาพึงมีร่างกายที่เจริญเติบโตเหมาะสมกับวัย รู้จักดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองและสมาชิกในครอบครัว และสามารถพัฒนาศักยภาพของร่างกายให้เหมาะสมกับงานและอาชีพ

4. ด้านสังคม บุคคลที่ได้รับการศึกษาพึงมีพฤติกรรมทางสังคมที่ดีงามทั้งในการทำงานและการอยู่ร่วมกันในครอบครัว องค์กรและสังคม รู้จักช่วยเหลือเกื้อกูลประโยชน์แก่กันโดยไม่เห็นแก่ตัว มีความสามารถและทักษะในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น สามารถใช้ภาษาไทยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งสามารถใช้ภาษาต่างประเทศเพื่อการติดต่อสื่อสารกับนานาได้ อย่างถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งสามารถใช้ภาษาต่างประเทศเพื่อการติดต่อสื่อสารกับนานาประเทศได้ สามารถธำรงรักษาเอกลักษณ์และวัฒนธรรมที่ดีงามของไทย ตระหนักและปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบที่พึงมีต่อผู้อื่น ต่อสังคม และต่อมวลมนุษยชาติ มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาและสร้างสรรค์สังคมให้สันติสุข รู้จักและเคารพในสิทธิเสรีภาพของตนเองและผู้อื่น ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รู้จักใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี ตลอดจนร่วมส่งเสริมบทบาทของประเทศในประชาคมโลกในทางที่เหมาะสม

สรุปได้ว่า หลักในการจัดการศึกษา คือ การพัฒนาบุคคลในด้านสติปัญญา จิตใจ ร่างกาย และสังคม อย่างสมดุลและกลมกลืน อีกทั้งเสริมสร้างคุณลักษณะและปลูกฝังค่านิยมที่ดีให้เป็นคนที่รู้จักคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น ทำงานอย่างเป็นระบบ รู้จักรักษาและเสริมสร้างสุขภาพอนามัยของตนเองและชุมชน เข้าใจสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม สามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน

6. หลักการบริหารโรงเรียน

ได้มีผู้ให้ความหมายของการบริหารโรงเรียนไว้ ดังนี้

อำนาจ ถาวร (2530 : 1, อ้างถึงใน ขนบพันธุ์ คำชู. 2549 : 10) ให้ความหมายว่า “การบริหารโรงเรียนคือกิจกรรมที่กลุ่มบุคคลร่วมมือกันดำเนินการให้การศึกษาแก่สมาชิกของสังคม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่สังคมกำหนดไว้ โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม”

ธีระ ภักดี (2531: 7, อ้างถึงใน ขนบพันธุ์ คำชู. 2549 : 10) กล่าวว่า “การบริหารโรงเรียนคือการวางแผนดำเนินงานด้านการศึกษาให้กับนักเรียนซึ่งมีกระบวนการเกี่ยวข้องกับครู หลักสูตร แบบเรียนอุปกรณ์การสอนและการวัดผลเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามที่ตั้งจุดมุ่งหมายไว้”

ถวิล เกื้อกุลวงศ์ (2530: 14, อ้างถึงใน ขนบพันธุ์ คำชู. 2549 : 10) ให้ความหมายไว้ 2 ประการ คือ

ประการแรก การบริหารโรงเรียน หมายถึง การอำนวยการ การควบคุมและการดำเนินการเกี่ยวกับภาระหน้าที่ทั้งหมดของโรงเรียนโดยจะต้องคำนึงถึงผลสุดท้ายของการศึกษาเป็นหลักสำคัญ

ประการที่สอง การบริหารโรงเรียน หมายถึง การทำการควบคุมและจัดการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆภายในโรงเรียนซึ่งเกี่ยวกับกระบวนการเรื่องการสอน เช่น เรื่องเกี่ยวกับตัวครู นักเรียน แผนการสอน การสอนและการแนะแนว

วิจิตร วรุตบางกูร (2542 : 112) ได้เสนอหลักการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนเพื่อให้เกิดความเป็นเลิศ มีลักษณะดังนี้

1. การบริหารมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ได้มียืดหยุ่นระเบียบเคร่งครัดจนเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของงาน เมื่อมีอุปสรรคผู้บริหารจะให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือแก้ไขเพื่อให้งานสำเร็จ ผู้บริหารไม่นิยมการลงโทษแต่มุ่งสร้างความเข้าใจเพื่อป้องกันความผิดพลาด

2. ผู้บริหารไม่ทำตัวเป็นเจ้านายหรือคนชั้นสูง สัมผัสหรือแตะต้องไม่ได้ แต่จะร่วมทำงานกับทุกคนด้วยความนับถือ ทำหน้าที่ผู้นำที่มีหัวหน้าพร้อมที่จะแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารและครูจะคลุกคลีอยู่กับนักเรียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ นักเรียนรักการเรียนรู้ด้วยความสนุกและทุ่มเทให้กับการเรียนเต็มศักยภาพ โดยได้ผลตอบแทนที่น่าพอใจและคุ้มค่า

3. ผู้บริหารจะไม่ใช้อำนาจเผด็จการในการตัดสินใจแต่จะฟังการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์และการปรึกษาหารือกับบุคลากร แก้ปัญหาและตัดสินใจโดยกลุ่มและพยายามรักษาความเป็นกลุ่ม

4. ผู้บริหารจะคัดเลือกบรรจุครูอย่างพิถีพิถัน พัฒนาบุคลากรอยู่ตลอดเวลา ตอบแทนรักษาคนดีไว้ไม่เกรงกลัวที่จะต้องขจัดคนไม่ดีออกไป

5. ผู้บริหารถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะทำทุกอย่างให้ครูอยู่ดี มีความกระตือรือร้นในการทำงานและร่วมกิจกรรมกลุ่ม แสวงหาความร่วมมือช่วยเหลือจากภายนอกเข้ามาสนับสนุนการทำงานของครู

6. บุคลากรทุกฝ่ายมีความเชื่อมั่นในตนเอง นับถือและเชื่อมั่นในตัวผู้บริหารและนักเรียน มุ่งมั่นรับผิดชอบต่อประสิทธิผลการเรียนการสอน คิดค้นวิธีการใหม่ ๆ เพื่อให้นักเรียนเจริญอกงามและประสบผลสำเร็จ

7. หลักสูตรที่เปิดสอนกว้างขวาง มีวิชาให้นักเรียนเลือกเรียนตามความถนัดและความสนใจ มีความยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง ครอบคลุมเป้าหมายของการจัดการศึกษา

8. การเรียนการสอนให้ความสำคัญกับกระบวนการคิดค้นและขั้นตอนในการแก้ปัญหาไม่กระตุ้นนักเรียนเพื่อสอบเพียงอย่างเดียว

9. โรงเรียนมีเป้าหมายชัดเจนและเข้มแข็ง โดยที่บุคลากรทุกฝ่ายรู้เป้าหมายของโรงเรียน การประเมินผลงานจะยึดเป้าหมายของโรงเรียนเป็นหลัก วิธีการไปสู่เป้าหมายนั้นคือการยืดหยุ่นได้

10. สวัสดิการของนักเรียนเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องให้ความสนใจและถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด
สรุปหลักการบริหารโรงเรียน เป็นการจัดระเบียบขององค์กร ประสพการณ์การ แบ่งงานและการประสานงานระหว่างผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียน โดยผู้บริหารจะต้องกำหนดนโยบายให้ชัดเจน เพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จตามเป้าหมายการศึกษาที่กำหนด นั่นคือพัฒนานักเรียนให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1. ความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

คำว่า School - Based Management: SBM เป็นรูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาที่ริเริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 ในภาษาไทยยังไม่มีคำบัญญัติคำศัพท์ที่แน่นอนส่วนมากมักจะนิยมเรียกทับศัพท์ว่า School-Based Management หรือ เรียกย่อ ๆ ว่า SBM จากการศึกษาค้นคว้า เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2545 : 95) ได้เริ่มใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับคำ School-Based Management ในการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจจัดการศึกษา

เมื่อปีพ.ศ. 2541 ในแนวคิดทางการบริหารนั้น การบริหารโดยใช้รูปแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะผูกพันใกล้ชิดกับเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา และมีการใช้คำที่มีความหมายที่ใกล้เคียงเกี่ยวข้องกันอยู่หลายคำด้วยกัน เช่นนี้การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (shared decision making) การเพิ่มอำนาจให้โรงเรียน (school empowerment) การร่วมกันปกครอง (shared governance) การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ (decentralized authority) การทำให้โรงเรียนมีอำนาจอิสระ สอดคล้องกับ ชูศักดิ์ สันสนีย์รัตน์ (2545: 81) ได้กล่าวว่ากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มีหลายประเทศที่หันมาใช้ในการบริหารจัดการที่สถานศึกษาเพื่อกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา แต่มีวิธีดำเนินการและจุดเน้นที่ต่างกัน ดังนั้นจึงมีการเรียกชื่อต่างกันไป เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า School Based Management (SBM), Site Based Management (SBM), Shared Decision Making (SDM), School Based Decision Making (SBDM), ชื่องงจะใช้ชื่อว่า School Management Initiative (SMI), ของอังกฤษและเวลส์เรียก Local Management of School (LMS) ส่วน Self Managing School หรือ School Governance เป็นแนวคิดของออสเตรเลีย School Based Shared Decision Making ใช้ในนิวซีแลนด์

กมล สดประเสริฐ (2544 : 14) กล่าวว่าไว้โดยสรุปว่า ก่อนเข้าสู่ทศวรรษ 2000 ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกล้วนให้ความสำคัญในการปฏิรูปและปรับรื้อโครงสร้างการศึกษา ทั้งนี้เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาให้แก่ประชาชนพลเมืองของตน หลายประเทศมุ่งเน้นการปฏิรูปการศึกษาไปที่การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นในระดับจังหวัดหรือเมืองในรูปของคณะกรรมการการศึกษา (board of education) สภาการมีส่วนร่วม และสภาเขตการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ในขณะที่หลายประเทศมีการกระจายอำนาจให้เมืองหรือจังหวัดบริหารและจัดการศึกษาอยู่แล้วได้กระจายอำนาจให้โรงเรียนและสถานศึกษารับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อประกันคุณภาพการศึกษาของตนเองมากขึ้น

เซง (Cheng. 1996 : 44, อ้างถึงใน ฤทัยวรรณ หาญกล้า. 2547 : 10) ได้กล่าวว่าจากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาพบว่า การรวมอำนาจมิได้ช่วยให้การศึกษาบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ อีกทั้งไม่มีแนวโน้มใดที่เห็นว่าจะทำให้การศึกษาให้ผลลัพธ์ที่ดี การรวมอำนาจทำให้ระบบการศึกษาเคลื่อนตัวอย่างเชื่องช้า เป็นระบบที่มีขนาดใหญ่โตเฉื่อยชา ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งได้รับการดำเนินจากฝ่ายอื่น ๆ ที่อยู่นอกวงการศึกษา เพราะมีการตัดสินใจที่เชื่องช้าแม้ในเรื่องเล็กน้อย จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของการรวมอำนาจ คือ ไม่สามารถโน้มน้าวให้บุคลากรในโรงเรียนมีทัศนคติและพฤติกรรมที่ปรับปรุงการศึกษา แรงผลักดันและอำนาจจากภายนอกที่กดดันให้มีการปรับปรุงโรงเรียนไม่ทำให้โรงเรียนมีความผูกพันที่จะปรับปรุงโรงเรียนอย่างยั่งยืน สภาพการณ์

เช่นนี้ นักวิชาการในขณะนั้นเชื่อว่าสามารถแก้ไขได้ด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยปัจจัยที่ผลักดันให้ต้องมีการกระจายอำนาจ สืบเนื่องจากรายงานการวิจัยหลายเรื่องที่ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาได้ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผล คือ โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการในการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา บุคลากรในโรงเรียนมีความใกล้ชิดกับนักเรียนมาก ผู้บริหารมีความสำคัญกับการพัฒนาโรงเรียน การเปลี่ยนแปลงเกิดจากความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้การบริหารงบประมาณตอบสนองต่องานด้านการเรียนการสอนมากขึ้น

การจัดและการบริหารการศึกษาไทยแต่เดิมใช้รูปแบบการรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางแต่มีการมอบอำนาจการบริหาร และการตัดสินใจบางส่วนไปให้หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเพื่อการบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคและสถานศึกษา จนประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนมีสาระสำคัญไว้ในมาตรา 18 คือ รัฐต้องจัดการศึกษา อบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ นำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาและมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติเกิดขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2545 มีสาระสำคัญบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหาร และการตัดสินใจไปให้หน่วยงานระดับปฏิบัติ ได้แก่ โรงเรียนและเขตพื้นที่ให้มากที่สุด โดยส่วนกลางจะทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดและประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเป็นสำคัญ ส่วนการบริหารวิชาการ การบริการงบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป จะมีการกระจายอำนาจไปให้โรงเรียนและเขตพื้นที่รับผิดชอบดำเนินการเอง สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ได้บัญญัติไว้กล่าวคือ มาตรา 8 วรรค (2) ได้กำหนดว่า “ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา” ในแนวทางที่สอดคล้องกันตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในมาตรา 39 ได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” โดยมาตรา 40 ยังได้กำหนดว่า “ให้มีคณะกรรมการ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ” (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์กรมหาชน. 2545 : 25-26)

จากความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าวข้างต้น จึงมีข้อสรุปโดยรวมว่าปัจจัยสนับสนุนแห่งความสำเร็จนั้น ผู้บริหารโรงเรียนจำเป็นต้องมีความรู้ และความเข้าใจแนวคิด หลักการ และรูปแบบของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ลักษณะแนวทาง และทักษะการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการเงิน และการบริหารทั่วไปในระดับโรงเรียน ตลอดจนบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนเองที่จะบริหารและจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างนักเรียนให้มีคุณภาพต่อไป

2. ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2544 : 2) อธิบายความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นแนวคิดในด้านการบริหารจัดการ โรงเรียนหรือบริหารสถานศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นรูปแบบการบริหารที่ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ โดยได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จจากหลักการ วิธีการและกลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นจึงมีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในสถานศึกษาซึ่งเรียกกันว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management)

ความหมายของการใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 10) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง หรือเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษาให้สถานศึกษา มีอำนาจ หน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจการบริหารจัดการ ในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนทั้งด้านหลักสูตร การเงินการงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป

ดิเรก วรณเศียร (กรมสามัญศึกษา. 2541: 131) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจ การ

บริหารจัดการด้านวิชาการ การเงิน บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ตัวแทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 14) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น โดยมีสมมุติฐานว่า การให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและมีผลผลิตมากขึ้น

กลุ่มวิจัยและประเมินคุณภาพการศึกษาของการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา (2541 : 127) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นกลยุทธ์ทางการบริหารและจัดการที่กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางให้โรงเรียนมีอำนาจอิสระ คล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนภายใต้รูปแบบของการบริหารแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของโรงเรียน และการแสดงภาระงานที่ตรวจสอบได้ของโรงเรียน

จากความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังที่กล่าวมาสรุปได้ว่า เป็นการบริหารแบบหนึ่งซึ่งเน้นหลักการการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องให้บริหารจัดการด้วยตนเอง ในเรื่องของบุคลากร วิชาการ งบประมาณ และการบริหารทั่วไปโดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

3. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 17) กล่าวถึงรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีรูปแบบที่สำคัญดังนี้

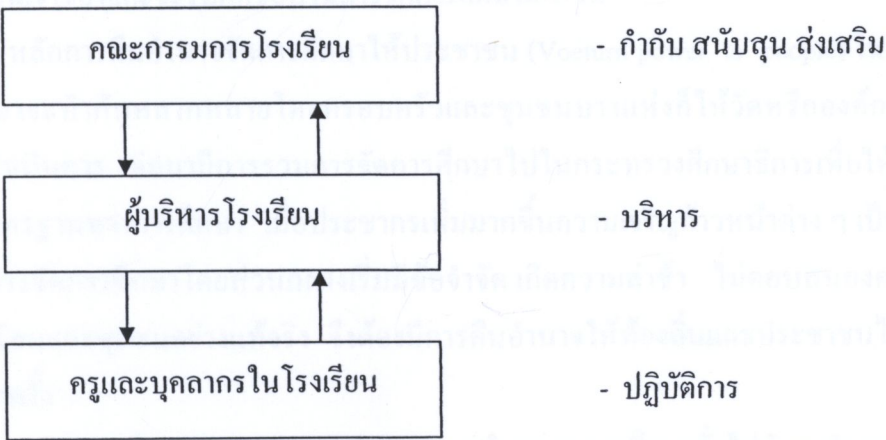
1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administration control SBM) ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นก็ได้มาจากการเลือกตั้ง หรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครู และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional control SBM) เกิดแนวคิดว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่า และสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูมีสัดส่วนที่มากที่สุดในคณะกรรมการ โรงเรียน ผู้บริหารยังคงเป็นประธานคณะกรรมการ โรงเรียนบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community control SBM) แนวคิดสำคัญ คือ การจัดการศึกษาควรตอบสนองความต้องการ และค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุดตัวแทนของผู้ปกครองและชุมชน จึงมีสัดส่วนในคณะกรรมการโรงเรียนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานกรรมการ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional community control SBM) แนวคิดนี้เชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เนื่องจากทั้ง 2 กลุ่มต่างอยู่ใกล้ชิดกันมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด สัดส่วนของครูและผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการโรงเรียนจะมีเท่าๆกัน แต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่นๆ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย เลือกใช้แบบคณะกรรมการที่มีชุมชนเป็นหลัก โดยคณะกรรมการประกอบด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนองค์กรชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่น ตัวแทนครู ตัวแทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ หลักเกณฑ์การได้มาซึ่งคณะกรรมการ การเลือกประธาน วาระการดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามที่สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้กำหนด ฉะนั้นกระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงควรมีลักษณะดังแผนภาพ (ดิเรก วรรณเศียร. 2544: 2)



ภาพที่ 2.1 กระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
ที่มา : ดิเรก วรรณเศียร. 2544 : 2

จากแผนภาพแสดงให้เห็นว่า การบริหารและการจัดการศึกษาในโรงเรียน จะมีคณะกรรมการโรงเรียนทำหน้าที่กำกับ สนับสนุน และส่งเสริม โดยมีผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการโรงเรียน เป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ บังคับบัญชาครู และบุคลากรในโรงเรียน ให้จัดการศึกษาเป็นไปตามหลักสูตรนโยบาย และเกณฑ์ที่กำหนด ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นผู้ตัดสินใจสั่งการภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการโรงเรียน ขั้นตอนการบริหารงานแต่ละเรื่อง ควรสิ้นสุด หรือเบ็ดเสร็จในโรงเรียน ทั้งการบริหารวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป

4. หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2544 : 154-156) สรุปหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2 หลักการมีส่วนร่วม (Participation or collaboration or involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมในการบริหารตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษาทั้งครูผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคลากรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Voetum power to people) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลายโดยครอบครัวและชุมชนบางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมา มีการรวมการจัดการศึกษาไปในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้า ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง (Self management) ในระบบการศึกษาทั่วไปมักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางและนโยบายของส่วนรวมแต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเองโดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลาย

แนวทางด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพ การบริหาร และการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพ และมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

กรมสามัญศึกษา (2542 : 1, อ้างถึงใน ดิเรก วรรณเสียร. 2544 : 3) เห็นว่าหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังโรงเรียนและโรงเรียนกระจายอำนาจไปยังทีมงานต่าง ๆ ในโรงเรียนอย่างทั่วถึง

2. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) มีส่วนร่วมในการบริหาร และจัดการการศึกษา มีการทำงานเป็นทีม

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือหลักการกระจายอำนาจ และหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย หลักการบริหารตนเอง หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ในขณะเดียวกันต้องมีการพัฒนาระบบสารสนเทศ การมีความรู้ และทักษะ การสร้างแรงจูงใจ ซึ่งจากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาอื่นๆที่ผ่านมา

หลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ซึ่งผู้วิจัยขอสรุปเป็นรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.1 หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะการกระจายอำนาจเป็นการให้ทุกส่วนขององค์กรสามารถตัดสินใจเองได้ ระบบการบริหารจึงมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ สนองตอบความต้องการของท้องถิ่น ฉะนั้นการกระจายอำนาจทางการบริหารจึงมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

พิณสุตา สิริธรังศรี (2541 : 35) ให้ความหมายการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติ ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา



วันชัย คณิตศาสตร์, และไกร เกษทัน (2543 : 6) กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร หรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษา ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยองค์คณะบุคคลและการมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา เครือข่ายผู้ปกครอง

4.1.1 หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ. (2541 : 57, อ้างถึงใน พินิจสุตา สิริธรรี. 2541: 35-37) ได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ไว้ว่า

4.1.1.1 การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจ โดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกัน

4.1.1.2 จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่นการกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ขณะเดียวกันก็เป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

4.1.1.3 การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตยเพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ให้โอกาสประชาชนระดับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการจัดการศึกษา และการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

4.1.1.4 จากการที่ประเทศเดียวกันยังมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การกระจายอำนาจทางการศึกษา จึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่น หรือภูมิภาคในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

4.1.1.5 จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การกระจายตัวของประชากร ทำให้เกิดความต้องการ การบริการทางการศึกษาที่หลากหลายยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการ และความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น แต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าวได้อย่างสอดคล้องเหมาะสมแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

4.1.1.6 จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าดังกล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาอีกด้วย ดังนั้นการให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

4.1.1.7 การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการเสริมสร้างความสามารถให้กับท้องถิ่น (Capacity-building) อันหมายถึง การให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่ และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตนและชุมชนของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

4.1.1.8 การกระจายอำนาจ เป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยสู่ระบบ และโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้มากกว่า โปร่งใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง

4.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษามีผู้ให้แนวคิดไว้หลายลักษณะ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. ม.ป.ป. : 14-15) ไว้ดังนี้

4.1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา แต่เดิมนั้นเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจในภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตรและงบประมาณ จากคณะกรรมการกลางไปให้ท้องถิ่น

4.1.2.2 เมื่อผู้บริหารระดับล่างหรือล่างสุดขององค์การ มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ และมีข้อมูลที่เป็นจำเป็นในการตัดสินใจ องค์การนั้นก็จะมียุทธศาสตร์เป็นลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ เมื่ออำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจมีศูนย์รวมอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ องค์การนั้นจะมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ

4.1.2.3 การกระจายอำนาจเป็นวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การสนองความต้องการของท้องถิ่น คุณภาพของการให้บริการ และการลดค่าใช้จ่าย

4.1.2.4 การกระจายอำนาจในองค์การเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง ไปให้หน่วยงานย่อย

4.1.2.5 การกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจ (power) กระจายไปยังบุคคลต่าง ๆ

4.1.2.6 การกระจายอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารในแต่ละระดับในสายบังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในองค์การแบบกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องคล้ายกันนั้น จะกระทำในระดับ

4.1.2.7 การกระจายอำนาจเป็นการที่อำนาจหน้าที่ (Authority) ในการตัดสินใจถูกแบ่ง หรือจัดสรรให้ผู้มีบทบาทต่างๆ ในองค์การ

4.1.2.8 การกระจายอำนาจเป็นการแพร่กระจาย (Diffusion) ของอำนาจในการตัดสินใจ เมื่ออำนาจทั้งหมดอยู่ ณ จุดใดจุดหนึ่งในองค์การ องค์การนั้นก็มีโครงสร้างแบบรวมอำนาจ ถ้าอำนาจกระจายไปยังบุคคลต่างๆ องค์การนั้นก็จะกระจายอำนาจ

4.1.2.9 การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์การ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบจากศูนย์กลาง หรือศูนย์รวมอำนาจ ไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้

4.1.3 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

เมทซ์ และ คิวทิ (Meatz & Quieti. 1979 : 63, อ้างถึงใน พิณสุดา สิริธรรังศรี. 2541:31) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

4.1.3.1 เพื่อส่งเสริมความสมดุลในการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ

4.1.3.2 เพื่อสามารถจัดทำโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งในด้านศักยภาพ และข้อจำกัดของท้องถิ่น

4.1.3.3 เพื่อให้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการวางแผนโครงการ และการดำเนินโครงการ

4.1.3.4 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นและเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น

4.1.3.5 เพื่อส่งเสริมการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาท้องถิ่นวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เพื่อตอบสนองความต้องการของโรงเรียน และของท้องถิ่นโดยให้ระบบบริหารมีความคล่องตัว ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารภายในองค์กร

4.1.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษา อาจแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. ม.ป.ป.: 16-17) ดังนี้

4.1.4.1 การกระจายอำนาจในองค์กร (Organizational Decentralization) การกระจายอำนาจในองค์กรเป็นการให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถตัดสินใจในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่นักเรียนเป็นการกระจายอำนาจตามแนวตั้งไปให้โรงเรียน มากกว่าจะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวนอนไปให้เขตการศึกษามีกฎระเบียบในการมอบหมายหน้าที่การตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา

4.1.4.2 การมอบอำนาจ (Delegation) การมอบอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงาน หรือในส่วนกลาง จัดสรร หรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อการตัดสินใจที่รวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขึ้นไปเป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดี มอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อธิการบดีมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

4.1.4.3 การโอนอำนาจ หรือการให้อำนาจ (Devolution) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์โดย มีกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้โอนอำนาจไปแล้ว

4.1.4.4 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) การให้เอกชนดำเนินการ เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคล หรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบ

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการ ไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ข่ายกิจการของรัฐให้เอกชนสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

4.1.5 รูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จในตนเอง ด้วยการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) มีส่วนร่วมบริหารจัดการเกี่ยวกับงานวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และการบริหารทั่วไป การบริหารในเรื่องดังกล่าว จึงมีการเลือกผู้บริหารในรูปคณะกรรมการดังนี้ (วันชัย คณิตศาสตร์, และไกร เกษทัน. 2543: 69-76)

รูปแบบที่ 1 คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย สั่งการ หรือการตัดสินใจในภารกิจ ทั้งนี้เป็นงานสำคัญ และอาจมีบ้างที่เป็นงานประจำของการบริหารจัดการในสถานศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป พิจารณา ดังนี้

ด้านวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อนุมัติการจัดทำหลักสูตรแบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การจัดและประเมินผลของสถานศึกษา

2. อนุมัติให้เอกชนดำเนินการจัดพิมพ์ เผยแพร่ หนังสือแบบเรียนที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรท้องถิ่นที่สถานศึกษาจัดทำ หรือพัฒนาขึ้น

3. อนุมัติแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมประจำปีของสถานศึกษา

4. กำกับ ติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา

5. กำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา

6. พิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

ด้านบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. พิจารณา และอนุมัติการดำเนินงานบุคคลของสถานศึกษาตามที่ผู้บริหารเสนอ ได้แก่ การสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร การพิจารณาความดีความชอบ

2. การให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา

3. พิจารณาให้ความเห็นในการโอน ย้าย บุคลากร

ด้านงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อนุมัติการจัดตั้ง และบริหารงบประมาณในส่วนของสถานศึกษา

2. อนุมัติการบริหารงานการเงิน และพัสดุของสถานศึกษา

3. จัดหางบประมาณสนับสนุน โดยระดมจากประชาชน องค์กร และสถาบันต่าง ๆ ในชุมชน / สังคม

4 ตรวจสอบดูแลการใช้งบประมาณของสถานศึกษา

ด้านการบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน

2. ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งของสถานศึกษา

3. แต่งตั้งที่ปรึกษา และหรือ คณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามที่เห็นสมควร

รูปแบบที่ 2 คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำสนับสนุนส่งเสริมการบริหารจัดการแก่ผู้บริหาร และอาจมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในงานประจำของสถานศึกษาได้ ตลอดจนการดำเนินการ หรือร่วมดำเนินการในบางเรื่อง คณะกรรมการในรูปแบบนี้จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการ หรือการตัดสินใจในการกิจการบริหารด้านการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาพิจารณาได้ดังนี้

1. นำเสนอ หรือให้ข้อคิดเห็นในเชิงนโยบาย และแผนพัฒนาของสถานศึกษา

2. พิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา

3. พิจารณา และนำเสนอสาระหลักสูตร ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

4. กำกับ และติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา

5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน

6. ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

7. เสนอแนวทาง และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณด้านบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา

8. ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพิ่ม เสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณีศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ

9. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และมีส่วนในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

10. ให้ความเห็นชอบ รายงานผลการดำเนินงานประจำวันของสถานศึกษาก่อนเสนอ ต่อสาธารณชน

11. แต่งตั้งที่ปรึกษา และหรือคณะกรรมการ เพื่อดำเนินงานตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควร

12. ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา

รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษา

คณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องที่งานสำคัญมากเรื่อง หรือหลายเรื่อง หรือมีอำนาจในการตัดสินใจในงานประจำของสถานศึกษาในบางเรื่อง หรือหลายเรื่อง นอกจากนั้นก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำ สนับสนุน ส่งเสริมการบริหารจัดการแก่ผู้บริหารเท่านั้น พิจารณาได้ ดังนี้

ด้านวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อนุมัติการจัดทำหลักสูตรแบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผลของสถานศึกษา

2. อนุมัติแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมประจำปี

3. กำกับ ติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา

4. กำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา

5. พิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

ด้านบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. การให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา

2. พิจารณากำหนดจำนวนครูต่อจำนวนนักเรียน กำหนดครูเข้าสอนในชั้นเรียนและจัดหาบุคลากรตามที่สถานศึกษาต้องการ

3. กำหนดแผนพัฒนาครู และบุคลากรอื่น ๆ ในสถานศึกษา

4. ประเมินผลงานการจัดการเรียนการสอนของครู

ด้านงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. พิจารณากลับกรอง การจัดตั้ง และบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษา

2. จัดสรรการใช้งบประมาณทั่วไป และงบประมาณพิเศษที่ได้รับจากภายนอก

3. จัดหางบประมาณสนับสนุนโดยระดมจากประชาชน องค์กร และสถาบันต่าง ๆ ในชุมชน/สังคม

4. ตรวจสอบดูแลการใช้งบประมาณของสถานศึกษา

ด้านการบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำวันของสถานศึกษาก่อนเสนอ ต่อสาธารณชน

2. แต่งตั้งที่ปรึกษา และหรือคณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามที่เห็นสมควร

3. ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนการดำเนินงานในการพัฒนาสถานศึกษา

4. ประสานงานระหว่างสถานศึกษาชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการและการพัฒนาท้องถิ่นนั้น

5. ส่งเสริม สนับสนุนให้มีบริการด้านต่างๆ แก่นักเรียน และชุมชน เช่น ด้านสุขภาพอนามัย กิจกรรมสภกรณ์ การจำหน่ายผลผลิตของนักเรียน เป็นต้น

6. พัฒนาอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา ให้เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการสอน และเป็นศูนย์บริการความรู้แก่ชุมชน

7. อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสถานศึกษาพิจารณาเห็นสมควร

รูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา โดยมีหลักการว่า การตัดสินใจที่กระทำใกล้กับผู้ใช้บริการมากเท่าใดย่อมเกิดความพึงพอใจต่อผู้ใช้บริการมากเท่านั้น ทำให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นหลักสำคัญของการบริหาร โดยให้โรงเรียนเป็นฐาน

เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่มีส่วนร่วมในการบริหารและ

จัดการศึกษาสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญของร่วมงานทุกระดับ

4.2.1 ความหมายของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

นักวิชาการทางการบริหารได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

ปรีชา ไตรโพธิ์ (ม.ป.ป. : 14) กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจและร่วมมือในการจัดการศึกษา ซึ่งประกอบไปด้วย ครู- อาจารย์ ผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้แทนนักเรียน การที่ให้ผู้บุคคลดังกล่าวมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะทำให้บุคคลเหล่านี้รู้สึกเป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

ศิริวรรณ ทาปัญญา (2539: 26, อ้างถึงใน ขนบพันธุ์ คำชู, 2549: 27) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญ เรื่องนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน

สำเนา เลียบมา (2544: 20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การที่ประชาชนร่วมมือกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยความพอใจและเต็มใจ เริ่มตั้งแต่การวางแผน ประโยชน์ที่เกิดจากการร่วมกันทำกิจกรรมนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุป การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่ให้โอกาสผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้ร่วมวางนโยบายกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานและร่วมตัดสินใจ ซึ่งจะมีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบและพึงพอใจในผลงานของการดำเนินงาน

4.2.2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในระยะแรก คือ POSDCoRB ซึ่งลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick, 1982: 36, อ้างถึงใน ถวิล เกื้อกูลวงศ์, 2540: 22-23) ได้กำหนดและให้ความหมายถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ คือ

P = Planning หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรบ้าง และทำอะไร เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

O = Organizing หมายถึง การจัดหน่วยงาน กำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานตำแหน่งต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

S = Staffing หมายถึง การจัดตัวบุคคล เป็นการบริหารด้านบุคลากร อันได้แก่การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี การประเมินผลการทำงาน และการให้พ้นจากงาน

D = Directing หมายถึง การอำนวยการ การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมการปฏิบัติงาน

Co = Coordinating หมายถึง การประสานงาน ประสานกิจการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานให้เกิดความร่วมมือดำเนินไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงาน ได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงานว่าก้าวหน้าไปเพียงใด

B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ บัญชีการใช้จ่ายเงิน การควบคุมตรวจสอบด้านการเงิน

4.2.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อาจมีรูปแบบของการมีส่วนร่วมได้หลายแนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

วู (WHO, อ้างถึงใน ขนบพันธุ์ คำฐ. 2549: 28-29) ได้เสนอว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงนั้นจะต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planing) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล และประการสำคัญคือ การตัดสินใจด้วย

2. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการใช้ทรัพยากรมีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมการเงินและการบริหาร

3. การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม

4. การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining benefits) ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกันซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวในสังคมหรือวัตถุก็ได้

ฉอาน วุฒิศรรมรรักษา (ม.ป.ป.: 48, อ้างถึงใน ขนบพันธุ์ คำชู. 2549: 29) ได้
จำแนกการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนกำหนดความต้องการ
2. ขั้นตอนวางแผนการดำเนินงาน
3. ขั้นตอนตัดสินใจ
4. ขั้นตอนดำเนินงาน
5. ขั้นตอนติดตามผลงาน

อศิน รพัสฒน์ (ม.ป.ป.: 53, อ้างถึงใน ขนบพันธุ์ คำชู. 2549: 29) ได้กำหนด
ช่วงจังหวะและแบ่งระยะการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนไว้ดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจ เลือกลงแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรม พัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลกิจกรรมพัฒนา

กรรณิกา ชุมดี (ม.ป.ป.: 29, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ. 2542: 113-114)
ได้สรุปการมีส่วนร่วมในงานวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทาง
เศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี
โดยแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at meeting)
2. การมีส่วนร่วมในการออกเงิน (Financial contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on contribution)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of leadership)
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitation)
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)
8. การมีส่วนร่วมเป็นริเริ่ม หรือผู้เริ่มการ (Entrepreneur)
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน (Employees)
10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material contribution)

จะเห็นว่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจ และอาจรวมถึง
ด้านการศึกษาในหลายรูปแบบซึ่งแต่ละรูปแบบมีความสำคัญส่งผลไปถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วม

4.2.4 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

ขั้นตอนการมีส่วนร่วม มีผู้เสนอแนวคิดไว้เป็นระบบ คือ Cohen และ Uphoff. (1977: 114, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ. 2542 : 114-115) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผล (Benefits)

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

อकिनรีพัฒนั, และเจิมศัคคิ์ ปันทอง (2530 : 46, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ. 2542: 115) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงน่าจะมีใน 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (ม.ป.ป., อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ. 2542: 115-116) จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมเป็น 4 ขั้น คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผน

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการ

กล่าวโดยสรุป รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ควรจะมีส่วนตั้งแต่ การวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลจึงจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ

4.2.5 ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดการขาดความร่วมมือ

สพิชญา ธีรกุล (ม.ป.ป., อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ. 2542: 119) ได้สรุปถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดการขาดความร่วมมือไว้ 5 ประการ คือ

1. ทศนะขงผู้ปกครอง (Parent Attitudes) ผู้ปกครองมีทัศนคติแบบเดิมและประสบการณ์เก่า ๆ ที่เคยมีต่อครู และโรงเรียนที่ไม่ส่งเสริมต่อการให้ความร่วมมือกับโรงเรียน เช่น คิดว่าการสอนนั้นเป็นหน้าที่ของครู เป็นต้น



2. ทักษะคติของครู (Teacher Attitudes) ครูส่วนมากไม่ชอบพบผู้ปกครอง เพราะกลัวว่าผู้ปกครองจะมาตำหนิเกี่ยวกับการสอน การอบรมเด็ก จึงพยายามหลีกเลี่ยงการพบปะกับผู้ปกครอง

3. การเข้าใจผิด (Misunderstanding) ผู้ปกครองเชื่อลูกหลานมากกว่าการหาเหตุผลอันควร ซึ่งบางครั้งทำให้เกิดความเข้าใจผิดต่อกันได้ง่าย

4. นโยบายของโรงเรียน (School Policies) ผู้ปกครองจะไม่ให้ความร่วมมือ ถ้าไม่พอใจนโยบายบางอย่างของโรงเรียน ควรเปิดโอกาสในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของโรงเรียนด้วย

5. การให้บริการแก่นักเรียน (Pupil Welfare Service) ผู้ปกครองจะพอใจ ถ้าทราบว่าโรงเรียนเอาใจใส่ ห่วงใยนักเรียน หรือให้บริการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการเรียนวิชาต่างๆ ก็จะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชน

4.3 หลักการค้ำอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน

ในอดีต การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินงาน ต่อมาได้มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวไปให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพ และเป็นมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชากรมีจำนวนมากขึ้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การจัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงมีการค้ำอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน ได้ดำเนินการด้วยตนเอง หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 8 (2544: 7) เสนอแนวคิดการค้ำอำนาจการจัดการให้แก่ประชาชนว่า เป็นการจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน และเป็นการจัดการศึกษาที่ใช้รูปแบบการบริหารจัดการ โดยมีชุมชนเป็นหลัก ซึ่ง ชัยพจน์ รังงาม (2544: 11) อธิบายว่า

การบริหารจัดการเรียนการสอน มีลักษณะร่วมกันตั้งแต่ครู ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มาร่วมคิดวางแผนร่วมกัน โดยกำหนดนโยบายบริหารจัดการ เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารของโรงเรียนในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2542: 128) สรุปถึงสัดส่วนของคณะกรรมการโรงเรียนให้เป็น 3:2:2:2 ดังนั้น ผู้ปกครอง นักวิชาการ 3 ส่วน ผู้บริหารสถานศึกษา และครูในโรงเรียน 2 ส่วน ประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น 2 ส่วน และข้าราชการ (ซึ่งไม่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ) 2 ส่วน

ดิเรก วรรณเชียร (2544: 3) อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์ประกอบและการได้มาของคณะกรรมการสถานศึกษา ดังนี้

1. ผู้แทนผู้ปกครอง ให้ผู้ปกครองนักเรียนซึ่งไม่เป็นครูหรือเจ้าหน้าที่ในสถานศึกษานั้น เลือกผู้แทนตามจำนวนที่กำหนดเข้าเป็นกรรมการ
2. ผู้แทนครู ให้ครูอยู่ในสถานศึกษานั้น เลือกผู้แทนตามจำนวนที่กำหนด
3. ผู้แทนองค์กรชุมชน ให้องค์กรชุมชน ได้แก่ องค์กรของประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม และพัฒนาอาชีพ การศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของชุมชน ตลอดจนการจัดสวัสดิการ เพื่อประโยชน์แก่สมาชิกและชุมชน ซึ่งจัดตั้งองค์กรนั้นในเขตตำบลที่สถานศึกษาดังอยู่ หากไม่มีตำบลให้ใช้เขตอำเภอ เขตพื้นที่การศึกษาตามลำดับ เสนอชื่อผู้แทนองค์กรละ 1 คน และให้ผู้ได้รับการเสนอทั้งหมดเลือกกันเอง ให้เหลือตามจำนวนที่กำหนด
4. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตตำบลที่สถานศึกษาดังอยู่ เสนอชื่อผู้แทน 1 คน หากไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตตำบลให้ใช้พื้นที่เขตอำเภอ เขตพื้นที่การศึกษาตามลำดับ เสนอชื่อผู้แทนองค์กรละ 1 คน และให้ผู้ได้รับการเสนอทั้งหมด เลือกกันเอง ให้เหลือตามจำนวนที่กำหนด
5. ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาในชมรม หรือสมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษาซึ่งไม่เป็นครู หรือเจ้าหน้าที่ในสถานศึกษานั้น เข้าเป็นกรรมการตามจำนวนที่กำหนด ยกเว้นสถานศึกษานั้นยังไม่มีศิษย์เก่า ก็ไม่ต้องมีกรรมการจากผู้แทนศิษย์เก่า
6. ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คณะกรรมการจากผู้แทน และผู้บริหารสถานศึกษาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตตำบล หรือเคยมีภูมิลำเนาในเขตตำบล ตามจำนวนที่กำหนด หากไม่มีผู้มีความเหมาะสมในตำบลนั้น ให้ใช้เขตอำเภอ หรือเขตพื้นที่การศึกษาตามลำดับ
7. ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นกรรมการ และเลขานุการให้กรรมการทั้งหมด เลือกกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน เสนอเป็นประธานกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง วาระละ 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

4.3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นการกำกับสนับสนุนการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษา มีลักษณะเป็นกรรมการนโยบาย (Policy Board) ดิเรก วรรณเชียร (2544 : 2) กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

2. ส่งเสริมงานวิชาการของสถานศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน
 3. ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งงบประมาณ เงินอุดหนุนทั่วไปและ
 เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณของสถานศึกษา

4. ส่งเสริมการพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษา
 5. ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา และส่งเสริมให้การดูแลบำรุง รักษา
 พัฒนาการใช้และการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินสถานศึกษา ทั้งนี้เป็นราชพัสดุ ที่เป็น
 ทรัพย์สินอื่น
 6. ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และการประเมินผล
 คุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานภายนอกสถานศึกษา

7. ประสานและส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานศึกษา และระหว่าง
 สถานศึกษา ชุมชนและท้องถิ่น

8. ให้คำแนะนำ ปรีกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษาในกิจการที่เกี่ยวกับ
 สถานศึกษา

9. มีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน
 ของผู้บริหารสถานศึกษา

10. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ได้รับ
 มอบหมายจากปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ เลขาธิการ
 สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม และ
 อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

11. แต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่
 คณะกรรมการสถานศึกษามอบหมาย

4.3.2 การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

กระทำโดยคำนึงถึงหลักการของนิติสัมพันธ์ ดังนี้ (สำนักการศึกษา
 กรุงเทพมหานคร. 2546 : 43, อ้างถึงใน อาชว๋ บุตรวงศ์. 2550 : 37)

1. ให้ผู้บริหารสถานศึกษามีบทบาท และภารกิจหลัก 8 ด้านและพัฒนา
 ความสามารถในการปฏิบัติภารกิจทั้ง 8 ด้านอย่างมีคุณภาพ

2. ทำหน้าที่หลักเฉพาะด้านนโยบาย ไม่เข้าไปก้าวก่ายยุ่งเกี่ยวในงาน
 ประจำของผู้บริหาร ไม่เข้าแทรกแซงการทำงานของผู้บริหารหากไม่จำเป็น หรือผู้บริหารมิได้ร้องขอ

3. กำหนดพันธกิจของโรงเรียน เป้าหมายและวัตถุประสงค์

4. เข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มงานที่มีมิติทางนโยบายโดยกำกับดูแลกลุ่มงาน
 บริหารและงานวิชาการที่มีลักษณะการกระจายอำนาจน้อย



5. เน้นการพัฒนาและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน ประสานสัมพันธ์กับชุมชนสถานศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในชุมชนที่สถานศึกษาตั้งอยู่และคณะกรรมการการศึกษาของเขตพื้นที่ที่สถานศึกษาสังกัด

หน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา (สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร. 2546 : 43, อ้างถึงใน อาชวี บุตรวงศ์. 2550 : 37-38) ทั่วไป การบริหารงานบุคคล การรับนักเรียน หลักสูตร การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การเงิน การบำรุงรักษา การติดต่อสื่อสาร และความสัมพันธ์กับชุมชน

4.3.3 หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

หน้าที่ทั่วไป

1. กำหนดพันธกิจของโรงเรียน เป้าหมายและวัตถุประสงค์
2. กำหนดนโยบายในการพัฒนา การดำเนินการตามแผนการพัฒนาและการประเมินผลงานของโรงเรียน
3. ส่งเสริมสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ของโรงเรียน
4. ส่งเสริมสนับสนุนกำกับติดตามการดำเนินงานของสถานศึกษาในด้านการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน การพัฒนาสุขภาพอนามัยของนักเรียน การระดมทรัพยากร การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการสืบสานศิลปประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
5. ส่งเสริมสนับสนุน กำกับติดตามการดำเนินงานของสถานศึกษาในการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

การบริหารงานบุคคล

1. ให้คำแนะนำและการตกลงต่อรอง การแต่งตั้งครูประจำหรือครูพิเศษ โดยปรึกษาร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาเขต

2. ให้คำแนะนำในการแต่งตั้งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ โดยปรึกษาร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาเขต

การรับนักเรียน

กำหนดนโยบายในการรับนักเรียนโดยปรึกษาร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาเขต

หลักสูตร

1. กำหนดตารางเวลา ภาคการศึกษาและตารางสอน ตามแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการศึกษาเขาให้ไว้

2. อนุมัติทางเลือกเกี่ยวกับหลักสูตรในระดับโรงเรียนภายใต้กรอบของหลักสูตรการศึกษาระดับชาติและท้องถิ่น

3. อนุมัตินโยบายกิจกรรมนอกหลักสูตร

4. อนุมัติระเบียบการปฏิบัติงานของครู พนักงานและผู้เรียนรู้ตามแนวทางที่คณะกรรมการการศึกษาเขาวงไว้

การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

1. กำหนดแนวปฏิบัติในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาเพื่อประเมินผลการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาในภาพรวม

2. กำหนดแผนการเตรียมสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินภายนอกการเงิน

1. ระดมการเงินและทรัพยากรทางการศึกษาอื่น ๆ

2. กำกับดูแลควบคุมการใช้จ่ายเงินและการบริหารจัดการกองทุนต่าง ๆ

3. กำกับดูแลการจัดซื้อหนังสือวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

4. กำกับดูแลการใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค

การบำรุงรักษา

บำรุงอาคารและสถานที่ตลอดจนทรัพย์สินอื่น ๆ ของโรงเรียน

การติดต่อสื่อสาร

1. การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้ปกครองทราบ

2. การติดต่อสื่อสารระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ความสัมพันธ์กับชุมชน

1. ให้บริการแก่เด็กและเยาวชนในชุมชนในกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้น

2. จัดให้มีกิจกรรมด้านสังคม สันทนาการ สุขอนามัยและโภชนาการร่วมกับชุมชน

4.4 หลักการบริหารตนเอง

การบริหารตนเองเป็นกระบวนการบริหารหนึ่งในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะการบริหารตนเองนั้น บุคลากรในองค์กรสามารถตัดสินใจ เลือกวิธีการทำงาน สามารถคิดวิเคราะห์ แก้ปัญหา และตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (ม.ป.ป.: 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารตนเองว่า “โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการ คิดเองทำเอง แก้ปัญหาเองอย่างเป็นระบบ”

อุทัย บุญประเสริฐ (2542: ง) กล่าวว่า การบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายด้วยวิธีการที่

แตกต่างกัน แล้วแต่ความพร้อม และสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

กรมสามัญศึกษา (2544: 8) นำเสนอเป็นแนวคิดหลักและแนวคิดรอง ดังนี้
แนวคิดหลัก การตัดสินใจอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ โดยมี แนวคิดรอง ดังนี้

1. โรงเรียนแต่ละ โรงเรียนมีสภาพปัญหาและความต้องการที่หลากหลาย แต่ละโรงเรียนจะพัฒนาต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้ต้องอาศัยวิธีการเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความพร้อมของตนเอง

2. โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารโรงเรียน นับตั้งแต่การบริหารงบประมาณ การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาบุคลากร และอื่น ๆ ที่เป็นไปเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโรงเรียน

3. การที่โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่บริหารทรัพยากรเองจะช่วยให้โรงเรียนบริหารงานได้บรรลุเป้าหมาย ตามสภาพความพร้อม และข้อจำกัดของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลืองบุคลากร งบประมาณ และเวลาในการควบคุมตรวจสอบ

4. โรงเรียนมีบทบาทในการริเริ่มพัฒนาแก้ปัญหา และทำทุกอย่างเพื่อประสิทธิผลในการจัดการเรียนการสอน

5. โรงเรียนมีบทบาทสำคัญต่องานของโรงเรียนโดยตรง หน่วยงานส่วนกลางหรือจากภายนอกมีบทบาทเพียงเป็นที่ปรึกษาหรือผู้ให้การสนับสนุน

กล่าวโดยสรุป การบริหารตนเอง คือ การที่โรงเรียนมีอิสระ บริหารจัดการได้ด้วยตนเอง สามารถตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ ซึ่งจะทำให้โรงเรียนบริหารงานได้ตรงเป้าหมายตามศักยภาพของโรงเรียน

รูปแบบการบริหารตนเอง

การบริหารตนเองของโรงเรียนนั้น สามารถทำได้หลากหลายวิธีการ ตามความพร้อมของโรงเรียน โดยมีจุดมุ่งหมายให้บรรลุตามนโยบาย หรือเป้าหมายที่โรงเรียนกำหนด ซึ่งอาจใช้วงจรสู่ความสำเร็จ หรือกระบวนการควบคุมคุณภาพ เป็นเครื่องมือในการบริหารตนเอง

วงจรสู่ความสำเร็จ เป็นกระบวนการบริหารงานเชิงระบบในรูปแบบหนึ่ง ซึ่ง Dr. W.E. Deming (1969: 123, อ้างถึงในนิวัตร นาคะเวช. 2540 : 83) เป็นผู้นำมาปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ จึงเรียกกันอย่างแพร่หลายว่า วงจรเดมมิง (Deming Circle) ประกอบด้วย การวางแผนแก้ปัญหา (Plan: P) การลงมือปฏิบัติ (Do: D) การตรวจสอบผล (Check: C) การปรับปรุงแก้ไขวงมาตรฐานและถือปฏิบัติ (Action: A) ในแต่ละขั้นตอนของวงจรเดมมิง ปรีชา ไตรโพธิ์ (ม.ป.ป.: 2-9) ได้ขยายความไว้ดังนี้

Plan : การวางแผน

การวางแผน เป็นจุดเริ่มต้นของวงจรการวางแผน เพื่อให้เกิดการปรับปรุงงาน

การเรียนรู้การกิจกรรมต่างๆ ให้ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องเขียนแผนให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่ทำได้ โดยมี

รายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. เลือกเรื่องที่ต้องการปรับปรุง หรือระบุปัญหาที่เกิดขึ้น

2. ต้องมีความเข้าใจสถานะในปัจจุบัน โดยการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และพยายาม ค้นหาสาเหตุของปัญหา

3. กำหนดเป้าหมายที่ต้องการ และตัวชี้วัดความสำเร็จ

4. เขียนแผน

การวางแผนที่ดีต้องมีข้อมูลรองรับ มีเป้าหมายที่ชัดเจน ฉะนั้นแผนที่ดีจะต้อง SMART คือ มีลักษณะดังต่อไปนี้

S = Specific : เฉพาะเจาะจง มีความชัดเจน

M = Measurable : สามารถวัดได้

A = Attainable : สามารถบรรลุผลได้สำเร็จ

R = Realistic : อยู่บนพื้นฐานของความจริง

T = Timely : มีกรอบเวลากำหนด

ในการสร้างแผนให้ได้ดี จำเป็นต้องมีเทคนิคบางประการ หรือเครื่องมือบางอย่าง เข้ามาช่วย คือ ผังการดำเนินงาน (Flowchart) และการระดมสมอง (Brainstorm)

1. ผังการดำเนินงาน (Flowchart) เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการวางแผนกำหนด ความคิดหลัก และขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ถ้า Flowchart มีความชัดเจน และละเอียดมากขึ้น เท่าไร กระบวนการทำงานก็จะมีขั้นตอน ชัดเจนยิ่งขึ้นไปด้วย

2. การระดมสมอง (Brainstorm) คือ การรวบรวมข้อมูลจากความรู้ของกลุ่ม ที่จะต้องปฏิบัติการร่วมกัน เมื่อเกิดการระดมสมองในเรื่องใด ๆ จะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ มากมาย ที่สำคัญต้องรู้จักจัดกลุ่มข้อมูล เพื่อความสะดวกในการพิจารณา นำข้อมูลที่ได้ไปสร้างแผน ขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

กำหนดหัวข้อที่ต้องการความคิดเห็นประกอบแผน วางกฎเกณฑ์ที่จะใช้ร่วมกัน จัดหาเครื่องมือให้พร้อม เช่น กระดาน ปากกา ดินสอ ให้ทุกคนเสนอความคิดเห็น ในหัวข้อที่ กำหนดอย่างเต็มที่ และเปิดเผย บันทึกความคิดเห็นของทุกคนบนกระดานที่สามารถมองเห็นได้ ร่วมกัน ตกลงทำความเข้าใจในข้อมูลที่ใช้และสรุปและจัดกลุ่มข้อมูล

Do : ปฏิบัติตามแผน

การลงมือปฏิบัติต้องพยายามทำตามแนวทางที่ได้คิด และวางแผนไว้ตั้งแต่ต้นด้วยการให้ความรู้กับทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยการประชุมชี้แจง เพื่อให้ทุกคนได้รับรู้แผน และให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ มีการปรับเปลี่ยนแผนให้เหมาะสมในระหว่างดำเนินการ และมีการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการใช้หลักสถิติ

Check : ตรวจสอบ

เป็นขั้นตอนที่ต้องสำรวจ และประเมินผลการแก้ไขปัญหาแต่ละสาเหตุ และวิธีการที่ได้ลงมือปฏิบัติ มีการแสดงความก้าวหน้าของการแก้ปัญหา ซึ่งการตรวจสอบให้ได้ผลดีจำเป็นต้องทำดังนี้

1. เปรียบเทียบผลที่ได้จากการปฏิบัติจริงกับแผนที่ได้วางไว้
2. ตรวจสอบว่ามีข้อมูลอะไรใหม่ ๆ เกิดขึ้นบ้าง
3. รวบรวม และบันทึกข้อมูลที่เป็น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ และปรับปรุงใหม่ขึ้นไป

ในการที่จะสามารถรู้ว่าผลที่ได้กับแผนที่คิดไว้นั้น แตกต่างกันอย่างใด สิ่งที่เป็นที่สุดคือ การบันทึก เทคนิคการบันทึกนั้นมีมากมาย รูปแบบหรือฟอร์มต่าง ๆ ความจริงแล้วแต่ละคนสามารถคิดค้น หรือออกแบบนั่นเองได้ แต่จะต้องยึดหลักว่าการบันทึกนั้น ๆ จะนำไปสู่การเปรียบเทียบที่สามารถวัดความแตกต่างระหว่างผลกับแผนได้ ซึ่งจะนำกตัวอย่างให้เห็นกัน ดังนี้

1. ในการตรวจสอบ (Check sheet) ช่วยให้เราทราบความถี่ของเหตุการณ์กิจกรรม หรือพฤติกรรมที่ดี และไม่ดีของเรา เพื่อประกอบการตัดสินใจที่จะทำ หรือเลือกที่จะไม่ทำอะไรโดยมีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

1.1 กำหนดชนิดหรือประเภทของข้อมูลที่ต้องการ ถามตัวเองว่า ทำไมต้องการข้อมูลนั้น/ข้อมูลนี้จะให้อะไรกับเราบ้าง

1.2 สร้างตาราง หรือแบบฟอร์มให้มีจำนวนช่อง และความกว้างพอ (ถามตัวเองว่าต้องการจัดเก็บข้อมูลอย่างไร)

1.3 บันทึกผล (กำหนดช่วงเวลา)

1.4 วิเคราะห์ผลที่ได้ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น

2. ผังก้างปลา (Fishbone Diagram) ในวงจรอุตสาหกรรม หรือแวดวงธุรกิจ บริหารงานจะนิยมใช้ผังก้างปลา เพื่อการแก้ปัญหา และหาสาเหตุของปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ บางครั้งจะรู้จักกันในชื่อ Cause effect diagram หรือ Ishikawa

ในการสร้างผังก้างปลานั้น ทุกคนมีอิสระทางความคิดอย่างเต็มที่ เมื่อได้ลงร่างหรือกำหนดออกมาแล้ว จะพบกับข้อมูลใหม่ที่เกิดจากแนวความคิด ซึ่งในท้ายที่สุด ผังตัวนี้จะช่วยหาต้นตอ หรือสาเหตุของปัญหาอย่างเป็นกลุ่มก้อน เพื่อเราจะได้ไปแก้ไขที่รากเหง้าของปัญหาอย่างแท้จริง ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการดังนี้

2.1 วางผัง กำหนดหัวปลา และลำตัวให้พอเหมาะ

2.2 ให้หัวปลา เป็นประเด็นปัญหา หรือเรื่องที่สงสัย

2.3 กำหนดก้างปลาให้เป็นสาเหตุของปัญหาหลัก ซึ่งสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่ก็หนีไม่พ้น “ คน อุปกรณ์ วิธีการ วัสดุคิบ และสภาพแวดล้อม ”

2.4 ระบุต้นตอที่ทำให้เกิดปัญหาหลัก และสร้างเป็นก้างปลาย่อย

3. พารето (Pareto) เป็นวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยกราฟอย่างง่ายที่สุด ในรูปแบบของกราฟแท่งที่เรียงลำดับความถี่จากมากไปน้อย

พารето ช่วยให้เห็นว่ามีเรื่องที่มีผลกระทบต่อกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไร เป็นเรื่องที่เป็นปัญหามากหรือน้อยเพียงไร เมื่อเราเห็นกราฟพารетоแล้วจะช่วยให้เราทราบว่า เราควรจะจัดการกับปัญหาใดก่อน-หลัง เราจะพบว่าเมื่อกราฟแท่งมีความสูงที่สุด ถูกขจัดทิ้งไปได้จะช่วยลดภาระในการปฏิบัติการก้นั้น ให้บรรลุเป้าหมายได้อีกมากมายทีเดียว (อาจจะนำข้อมูลจาก Check Sheet มาทำเป็น Pareto ก็ได้) ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการดังนี้

3.1 เก็บข้อมูลแบบลงความถี่ (ในหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่สำคัญ)

3.2 สร้างกราฟจากข้อมูลที่ได้กำหนดให้ประเด็นปัญหาอยู่ในแกนนอน

3.3 นำข้อมูลบันทึกเรื่องลำดับจากความถี่มากไปน้อย

3.4 พิจารณากราฟแท่งที่มีความถี่สูงที่สุด และกำหนดให้เป็นประเด็นปัญหาที่ควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก เพื่อที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงงาน หรือช่วยแก้ไขปัญหาละอุปสรรค ให้สำเร็จลุล่วงไปที่ละขั้นตอนอย่างง่ายดาย โดยเริ่มจากประเด็นที่มีปัญหามากที่สุด

Action : การลงมือแก้ไข หรือ ดำเนินการให้เหมาะสม

ภายหลังจากได้อ่านกระบวนการตามวงจรมาทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้นแล้ว ต่อไปนี้เป็นขั้นตอน ที่นำผลจากขั้นตอนตรวจสอบ มาดำเนินการต่อให้เหมาะสม

1. กรณีผลที่เกิดขึ้น เป็นไปตามแผนที่วางไว้

ให้นำวิธีการ หรือกระบวนการปฏิบัตินั้น ๆ มาพยายามปรับใช้ให้กลายเป็นนิสัย หรือเป็นมาตรฐานส่วนตัว สำหรับใช้ปฏิบัติกับแผนที่มีลักษณะเดียวกัน เช่น ไม่ว่าจะวางแผนสำหรับการสอบอีกครั้งในวิชาใด ๆ ก็ตาม เราก็สามารถทำคะแนนได้ดีทุกครั้ง จนเรียกได้ว่าการสอบไม่ใช่ปัญหาสำหรับชีวิตของเราอีกต่อไป เพราะเราได้ใช้วิธีการหรือขั้นตอนในการเตรียมตัว

และเทคนิคแบบเดิม ที่เคยประสบความสำเร็จมาแล้ว เป็นต้น นอกจากการจัดทำเป็นมาตรฐานแล้ว เรายังจำเป็นต้องคิดหาทางปรับปรุงกระบวนการ หรือวิธีการที่ทำให้บรรลุแผนนั้น ๆ ให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งในคำว่าดียิ่งขึ้น อาจตีความหมายได้ว่า สามารถบรรลุเป้าหมายได้ในระยะเวลาที่เร็วกว่าเดิม หรือใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าเดิม หรือได้ผลลัพธ์ที่มีคุณภาพมากกว่าเดิม เป็นต้น

2. กรณีผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามที่วางแผนไว้

เพื่อผลกับแผนไม่เป็นไปตามต้องการ ไม่ว่าจะมากหรือน้อย ให้เอาข้อมูลทั้งหมดมารวบรวมวิเคราะห์ และให้พิจารณาว่า ควรจะดำเนินการอย่างไรต่อไป

2.1 มองทางเลือกใหม่ที่น่าจะเป็นไปได้

2.2 ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นกว่าเดิม

2.3 ขอความช่วยเหลือจากผู้อื่น ในกรณีที่ไม่สามารถจัดการด้วยตนเองได้จริง ๆ

2.4 เปลี่ยนเป้าหมายใหม่

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะเกิดขึ้นเมื่อเรานำผลที่ได้หลังจากขั้นตอนดำเนินการให้เหมาะสม หรือลงมือแก้ไข (Action) ไปสู่กระบวนการวางแผน (Plan) อีกครั้งหนึ่ง และจะเป็นวงจรเช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ ไม่มีสิ้นสุด จนในที่สุดเราสามารถใช่วงจรนี้ กับทุกกิจกรรมที่ผ่านเข้ามาได้ อย่างเป็นปกติธรรมดา ไม่รู้สึกว่าเป็นเรื่องยุ่งยากอีกต่อไป

4.5 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นหลักการในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุมมาตรฐาน ส่วนการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานเป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระจะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของชาติ

4.5.1 แนวคิดของหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

มีแนวคิดซึ่งกรมสามัญศึกษา (2544 : 9) เสนอ ดังนี้

1. คุณภาพการศึกษาจะเกิดขึ้น รักษาและพัฒนาได้ต้องอาศัยการกำหนดนโยบายและการควบคุมมาตรฐานของรัฐ ดำเนินการจัดการศึกษาโดยประชาชน ตรวจสอบโดยประชาชนและองค์กรอิสระ

2. การรายงานผลการจัดการศึกษาต่อประชาชน เป็นการแสดงออกซึ่งความโปร่งใสด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบได้

คุณภาพการศึกษาจึงเป็นภารกิจที่รัฐบาลต้องดำเนินการเนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ คือ (ภานุวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2542 : 34)

1. สังคมเห็นว่าผลการดำเนินงานของภาคการศึกษาของรัฐที่ได้ดำเนินการมานั้นไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ เมื่อเทียบกับประสิทธิภาพของเยาวชนที่สำเร็จการศึกษา หรือผ่านกระบวนการผลิตจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ

2. ผลการพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาวัตถุมากกว่าการพัฒนาคน จนก่อให้เกิดสิ่งที่เป็นปฏิถุทธต่อสังคมชนิดและประเภทต่าง ๆ อย่างมากมาย

3. กระบวนการจัดการเรียนการสอน กระบวนการบริหารการศึกษา และกระบวนการพัฒนาหลักสูตร ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวการประกันคุณภาพการศึกษา จึงหมายถึง การบริหารจัดการ และการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจปกติสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544 : 7-8) จึงดำเนินการภายใน 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. การควบคุมคุณภาพ เป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ และการพัฒนาสถานศึกษาให้เข้าสู่มาตรฐาน

2. การตรวจสอบคุณภาพ เป็นการตรวจสอบ และติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

3. การประเมินคุณภาพ เป็นการประเมินคุณภาพของสถานศึกษา โดยหน่วยงานผู้กำกับดูแลในเขตพื้นที่ และหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง ซึ่งถึงแม้จะเป็นบุคคลภายนอก แต่ก็ยังถือว่าเป็นการประเมินภายใน เพราะการดำเนินการโดยหน่วยงานที่อยู่ในสายการบริหารของสถานศึกษา ซึ่งจะดำเนินการตรวจเยี่ยม และประเมินสถานศึกษาเป็นระยะ ๆ ตามที่กำหนดโดยหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้เกิดความช่วยเหลือ และส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพ อันเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนรับการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนเพื่อให้เกิดการช่วยเหลือ และส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพอันเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาซึ่งเป็นองค์กรมหาชน

4.5.2 หลักการสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดหลักการสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ 3 ข้อ สำนักรกเทศก์และพัฒนามาตรฐานการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 3-4) คือ

1. รัฐกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและทรัพยากรให้จังหวัดและสถานศึกษาทุกระดับและทุกประเภท

2. รัฐสนับสนุนให้ผู้ปกครองผู้นำชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

3. โรงเรียนต้องแสดงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่อนักเรียนและผู้ปกครองมาตรฐานที่กำหนด และผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษากระบวนการดำเนินงานที่เป็นหลักสำคัญของการประเมินคุณภาพการศึกษาประกอบด้วยการทำงาน 3 ประการ คือ

1. การควบคุมคุณภาพการศึกษา คือกระบวนการหรือแนวปฏิบัติที่นำการศึกษาเข้าสู่คุณภาพ ประกอบด้วย การกำหนดมาตรฐานด้านผลผลิต ปัจจัย และกระบวนการและการพัฒนาเข้าสู่มาตรฐาน หมายถึง การพัฒนาปัจจัยทางการศึกษาต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาครูผู้สอนผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ และผู้บริหารทางการศึกษา และการสนับสนุนปัจจัยส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

2. การตรวจสอบและการแทรกแซงคุณภาพการศึกษา คือ กระบวนการและแนวปฏิบัติในการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาประกอบด้วย การประเมินความก้าวหน้าของโรงเรียน และการจัดทำรายงานของโรงเรียนต่อ ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะเป็นการติดตามและตรวจสอบของโรงเรียน การติดตามและตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมาตรฐานการปรับปรุงคุณภาพ โรงเรียนที่มีคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. การประเมินคุณภาพการศึกษา หรือกระบวนการหรือแนวปฏิบัติในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนด ประกอบด้วย การทบทวนคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน การประเมินเพื่อรองรับมาตรการการศึกษาของโรงเรียน และการประเมินผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวม หรือการประเมินคุณภาพการศึกษา

4.5.3 แนวทางการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมุ่งไปสู่มาตรฐานที่กำหนดไว้ สำนักงานทดสอบทางการศึกษา กรมสามัญศึกษา (2541: 18-19) ได้มีข้อกำหนดการดำเนินงาน ดังนี้

4.5.3.1 การจัดทำธรรมนูญสถานศึกษา

1) กำหนดเป้าหมายของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนผู้ปกครอง ชุมชน และสนองนโยบาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ

2) จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อใช้เป็นแผนแม่บท การดำเนินงานจัดการศึกษาของสถานศึกษาในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดเป็นแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

3) ประกาศและชี้แจงให้บุคลากรที่เกี่ยวข้อง เข้าใจและนำไปปฏิบัติได้ตรงกันรวมทั้งเป็นแนวทางในการตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษา

4.5.3 2 การบริหารจัดการคุณภาพ

1) จัดการพัฒนาองค์กรให้มีโครงสร้าง หน้าที่ ความรับผิดชอบ วิธีการดำเนินงาน กระบวนการและทรัพยากรที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน

2) จัดและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ และการร่วมปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย

3) กำหนดนโยบาย แนวดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติงานในสถานศึกษาด้านการเรียนการสอน และด้านการจัดสรร และบริหารให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งระดับผู้บริหาร หัวหน้างาน และผู้ปฏิบัติงาน

4) ติดตามกำกับกับการดำเนินงานระบบคุณภาพทุกระดับอย่างเคร่งครัดต่อเนื่อง

4.5.3 3 การตรวจสอบ ทบทวน และปรับปรุงคุณภาพการศึกษา

1) ตรวจสอบ และประเมินการปฏิบัติงาน/โครงการของตนเอง เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ เพื่อนำข้อมูลไปใช้ ปรับปรุง และแก้ไขการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานที่กำหนดไว้

2) ทบทวนผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ทั้งประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบคุณภาพในสถานศึกษา โดยคณะผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน ทุกสิ้นปีการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบคุณภาพ และดำเนินงานต่อไป

4.5.3 4 การรายงานคุณภาพการศึกษา

1) รายงานคุณลักษณะและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนเป็นระยะทุกสิ้นภาคเรียนให้ผู้ปกครองทราบ

2) รายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานและแผนพัฒนาที่กำหนดไว้ในธรรมนูญสถานศึกษาให้ผู้ปกครองชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

3) รายงานความสำเร็จของการดำเนินงานการจัดการศึกษาตามเป้าหมาย เมื่อครบรอบตามช่วงเวลาของธรรมนูญของสถานศึกษาให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

ดังนั้น สถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาจึงควรมีประสิทธิผลในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะครบถ้วนตามมาตรฐานการศึกษาและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม
2. สถานศึกษามีการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นระบบคุณภาพ ที่มีมาตรฐานการดำเนินงาน มีการกำกับติดตามงานและทำงานร่วมกัน
3. ชุมชนมีความมั่นใจในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเข้าร่วมการจัดการศึกษาและส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษา
4. สถานศึกษา/หน่วยงาน สถานประกอบการที่รับผู้จบการศึกษาไปศึกษาต่อหรือทำงานมีความพึงพอใจและมั่นใจคุณภาพของผู้จบการศึกษา

5. บทบาทของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

คอตตัน (Cotton. 1997: 51-52, อ้างถึงใน ฤทัยวรรณ หาญกล้า. 2547: 47-48) ได้กล่าวถึงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า ได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและรูปแบบการสอนของครูซึ่งการบริหารแบบดั้งเดิมเป็นแบบบนลงล่าง (top-down) ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากนี้ยังมีความเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

1. ผู้ตรวจการศึกษา (superintendent) เป็นผู้ที่มีบทบาทสูงในการสนับสนุนให้การนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ โดยบทบาทที่สำคัญคือ

1.1 การทำความเข้าใจแก่ชุมชนให้รู้จักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและเหตุผลที่ต้องนำมาใช้

1.2 เปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ใช้อำนาจจากบนลงล่าง ไปสู่การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหาร

1.3 เปลี่ยนจากการมุ่งเป็นมาตรฐานเดียวกัน ไปสู่การสนับสนุนในความหลากหลายและความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละโรงเรียน

1.4 สนับสนุนการทำงานของผู้บริหารโรงเรียน

2. บุคลากรทางการศึกษา หรือเจ้าหน้าที่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นเปลี่ยนจากบทบาทการกำกับติดตามไปสู่การบริหารทรัพยากรเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียน

3. ผู้บริหารโรงเรียนต้อง

3.1 เปลี่ยนจากการเป็นเจ้าของ ไม่สู่การเป็นหัวหน้าคณะกรรมการบริหาร

3.2 เปลี่ยนจากการกำหนดนโยบายโดยลำพังไปกำหนดร่วมกับสมาชิกคนอื่น ๆ

3.3 จากเดิมที่อาจดูแลกระบวนการศึกษาอยู่ห่าง ๆ เปลี่ยนเป็นดูแลใกล้ชิดมากขึ้น

3.4 มีความสำคัญของตำแหน่งสูงขึ้น เพราะโรงเรียนได้รับอำนาจ และความรับผิดชอบมากขึ้น

4. ผู้ช่วยผู้บริหารและหัวหน้าหมวดมีบทบาทในการเป็นผู้แทนของครูเพื่อช่วยงานผู้บริหาร

5. ครู จากเดิมที่เคยทำงานอย่างโดดเดี่ยวก็มีส่วนร่วมตัดสินใจมากขึ้น

6. นักเรียน จากเดิมไม่เคยเกี่ยวข้องกับการบริหารเลย นักเรียน โดยเฉพาะในชั้นสูง ๆ ก็จะมีโอกาสให้คำแนะนำ ให้ข้อมูล และส่งอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของโรงเรียน

7. ผู้ปกครองและสมาชิกในชุมชน ก็จะมีส่วนร่วมเช่นเดียวกับฝ่ายอื่น และในบางครั้งอาจได้รับการฝึกอบรมเพื่อช่วยให้สามารถให้ความร่วมมือแก่โรงเรียนในการวางแผนและตัดสินใจ

8. คณะกรรมการบริหารโรงเรียน มีโอกาสกำหนดนโยบายของโรงเรียน จัดสรรทรัพยากร กำกับติดตามการดำเนินงานของโรงเรียน และช่วยให้ชุมชนมีทัศนคติที่ดีต่อโรงเรียน

เรโนลด์ (Renold, อ้างถึงใน ถวิล มาตรการยม. 2544: 75) ได้กล่าวว่าการบริหารจัดการรูปแบบ SBM บรรดาบุคลากรของสำนักงานส่วนกลาง (กระทรวง-เขตพื้นที่) ผู้บริหารโรงเรียน และสมาชิกโรงเรียนหรือทีมงานโรงเรียน จะต้องได้รับบทบาทใหม่และรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแน่นอนจะต้องกระทบกับบทบาทและพฤติกรรมที่เคยปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และจะปั่นเรื่องค่อนข้างยากที่จะเปลี่ยนแปลง แต่อย่างไรก็ตามบทบาทใหม่ที่กำหนดจะช่วยให้เพิ่มประสิทธิภาพวิชาชีพของผู้ร่วมงานทั้งหมด ในการกำหนดหน้าที่ใหม่จะประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับทักษะภาวะผู้นำที่ได้รับและทักษะที่มีอยู่ สิ่งสำคัญยิ่งในการกำหนดบทบาทก็คือ ทักษะการสื่อสาร ความหมาย (communication skills) และการรับฟังความคิดเห็นความต้องการของบุคคลอื่น ๆ ทุกคนมีส่วนร่วมใน SBM จะต้องปฏิบัติงาน ภายใต้บรรยากาศของความรับผิดชอบร่วมกัน ในการพิจารณาบทบาทในภาพกว้าง ๆ ของสำนักงานส่วนกลาง (กระทรวง-เขตพื้นที่) กับการบริหารจัดการ SBM กล่าวคือบทบาทสำนักงานกลางที่จะทำให้ SBM มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องเป็นฝ่ายส่งเสริมด้านภาวะผู้นำและช่วยเหลือเทคนิคให้แก่โรงเรียนที่บริหารจัดการตามรูปแบบ SBM การควบคุมและกฎระเบียบก็ทดแทนได้ด้วยการเน้นด้านให้บริการโดยถือว่าโรงเรียนเป็นลูกค้าภายใน (internal customer) ของสำนักงานส่วนกลาง ดังนั้น บทบาทของสำนักงานส่วนกลางน่าจะเน้นอยู่ 2 ลักษณะ กล่าวคือ ส่งเสริมภาวะผู้นำและให้บริการที่จำเป็นแก่โรงเรียนเพื่อเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจด้านการจัดการเรียนการสอน และจัดหาทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานของโรงเรียน

SBM ไม่ได้ลดอำนาจของผู้บริหารโรงเรียน แต่ทีมงานต้องการบทบาทความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำการตัดสินใจและกิจกรรมด้านการวางแผนกลยุทธ์ เพราะอย่างไรเสียโรงเรียนยังจำเป็นต้องมีผู้บริหาร อย่างไรก็ตาม ภายใต้ SBM ผู้บริหารจะต้องแสดงออกให้ปรากฏชัดเจนทั้งใน

ด้านการจัดการและภาวะผู้นำ โดยบทบาทใหม่ของผู้บริหารจะต้องดำเนินคู่ขนานเช่นเดียวกับสำนักงานกลาง นั่นคือ แสดงออกถึงภาวะผู้นำและให้บริการต่าง ๆ แก่ทีมงานและในขณะเดียวกัน ทีมงานก็แสดงออกถึงภาวะผู้นำและให้ความช่วยเหลือแก่บุคลากรทั้งหมดของโรงเรียน

ดังนั้น บทบาทใหม่ของสำนักงานกลาง ผู้บริหาร โรงเรียนและทีมงานต้องการ กิจกรรมและปฏิริยาสัมพันธ์ใหม่ ๆ สิ่งเหล่านี้จะต้องกำหนดภายใต้วิสัยทัศน์ที่กว้างไกลที่ทุกคน รับผิดชอบและให้บริการ

นอกจากนี้ ยังมีบุคลากรอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่เป็นตัวชี้ถึงการบริหารงาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นั่นก็คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยบทบาทของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น อุทัย บุญประเสริฐ (2545: 183-185) ได้กล่าวสรุปจากรายงานการวิจัยซึ่งได้เสนอถึงบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ว่า ให้มีบทบาทหน้าที่ทั้งเป็นกรรมการบริหารและเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา โดยระบุเป็นบทบาททั่วไป บทบาทหน้าที่ในการบริหารด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านธุรการและการงบประมาณ ด้านอาคารสถานที่ ด้านการบริการสำหรับนักเรียนและชุมชน ด้านแผนงานและโครงการ และด้านการศาสนาและวัฒนธรรม ไว้เป็นรายการแยกเป็นรายกลุ่ม คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทุกรูปแบบ ควรมีหน้าที่โดยรวมดังรายการกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. สนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนโดยทั่วไป
2. กำหนดนโยบาย แผนแม่บท และแผนพัฒนาโรงเรียน
3. การให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน
4. การให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารการเงินและงบประมาณของโรงเรียน
5. รับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนงานของโรงเรียน ภาคเรียนละ 1 ครั้ง
6. การประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน
7. การแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการอื่น ๆ เพื่อดำเนินตามที่คณะกรรมการโรงเรียนมอบหมาย
8. การประกันโอกาสทางการศึกษา
9. การประกันคุณภาพการศึกษา
10. การประกันประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา
11. การเป็นตัวแทนแจ้งข่าวความเคลื่อนไหวของโรงเรียนในทางสร้างสรรค์ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบ

12. การสร้างความเข้าใจในการจัดการศึกษาของโรงเรียนและการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน

13. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของโรงเรียน

14. การให้ความช่วยเหลือและประสานความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาของนักเรียนหรือโรงเรียน

15. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนแม่บท และแผนพัฒนาโรงเรียนกับคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง

16. การให้การสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน

17. การพิจารณาให้ความเห็นและให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการจัดทำแผนจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง และติดตามผลการจัดซื้อจัดจ้าง

18. การรับทราบผลการจัดซื้อจัดจ้างและให้ข้อเสนอแนะ

19. การพิจารณาหาทางช่วยเหลือและสนับสนุนโรงเรียนให้ได้มาซึ่งงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์

20. การมีส่วนร่วมในการแสวงหาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

21. การรับทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผน/โครงการของโรงเรียน และขอให้เสนอแนะ

22. การให้คำปรึกษาและสนับสนุนการประกันคุณภาพโรงเรียนทั้งด้านปัจจัย การศึกษา กระบวนการบริหาร กระบวนการสอน กระบวนการนิเทศ และผลผลิตทางการศึกษาให้พัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของสังคม

23. ดำเนินการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนและดูแลให้นักเรียนได้รับการบริการทางการศึกษาตามศักยภาพ

24. รับรองคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนตามมาตรฐานที่กำหนด

ฮอลล์ (Hall, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ. 2545 : 185) ได้กล่าวว่า ในการบริหารสถานศึกษาโดยคณะกรรมการนั้น เป็นการบริหารโดยชุมชน ซึ่งจะต้องสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามการบริหารโดยคณะกรรมการก็ยังพบปัญหาในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการโรงเรียนนั้นถูกมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย แต่บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่มาก เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหารโรงเรียน สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นใหม่ ทั้งครู ลูกจ้าง ผู้ปกครอง หรือนักเรียน ต่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนน้อยมาก ทั้งด้านงบประมาณ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก



บุคลากร นโยบายและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจและการบริหาร ขาดทักษะกระบวนการกลุ่ม สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนส่วนมากจะขาดทักษะเรื่องกระบวนการตัดสินใจเป็นกลุ่ม การลดปัญหาความขัดแย้ง การแก้ปัญหาและทักษะอื่น ๆ ขาดความชัดเจนในบทบาท สมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของกรรมการโรงเรียนที่ตนเองสังกัดนั้นเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการมีหน้าที่ตัดสินใจ

ธีระ รุญเจริญ (2545 : 68-70) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าต้องประกอบด้วยเกณฑ์ ดังเช่นการเป็นผู้นำทางวิชาการ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม การเป็นผู้อำนวยความสะดวก การประสานสัมพันธ์ การส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากร การสร้างแรงจูงใจ การประเมินผล การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และการส่งเสริมเทคโนโลยี ซึ่งที่กล่าวมานี้ มีความสอดคล้องกับที่คอตตัน (Cotton. 1997) ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าผู้บริหารนั้นจะต้องลดความเป็นเจ้านายลง หันมาทำงานเป็นแบบมีส่วนร่วมดูแลอย่างใกล้ชิดมากขึ้น

จากบทบาทของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้วิจัยได้ทำการแบ่งกลุ่มของผู้ที่มีบทบาทได้ดังนี้ คือ

1. หน่วยงานกลางหรือรัฐ ซึ่งจะต้องมอบหรือกระจายอำนาจแก่โรงเรียนจัดหาทรัพยากรมาสนับสนุน
2. คณะกรรมการ ต้องหันมาให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ทั้งการตัดสินใจ ความรับผิดชอบ สนับสนุนโรงเรียนอย่างเต็มที่
3. ผู้บริหาร มีการพัฒนาตนเอง มีความเป็นผู้นำทางวิชาการ การบริหารงานแบบร่วมคิดร่วมทำ ส่งเสริมและพัฒนาครู ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ส่งเสริมการประกันคุณภาพการศึกษา
4. ครูต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น
5. นักเรียน มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านการบริหารงาน มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นหรือร่วมตัดสินใจได้

6. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการพัฒนาของนักเรียน

คอตตัน (Cotton. 1997 : 55, อ้างถึงใน ฤทัยวรรณ หาญกล้า. 2547 : 52) ได้กล่าวถึงดัชนีที่นำมาใช้วัดคุณค่าของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก็คือพัฒนาการด้านต่าง ๆ ของนักเรียน ผลการวิจัยของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับผลลัพธ์หรือพัฒนาการที่เกิดขึ้นกับนักเรียน ไม่ว่าจะเป็นคะแนนผลสัมฤทธิ์

ทางการเรียนหรืออุปนิสัยการรู้จักให้ความช่วยเหลือผู้อื่น งานวิจัยบางเรื่องพบว่า นักเรียนในโรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีคะแนนสูงกว่าโรงเรียนแบบอื่นเล็กน้อย บางโรงเรียนกลับลดลงเล็กน้อย แต่โรงเรียนส่วนใหญ่ไม่พบข้อแตกต่าง จึงยังสรุปไม่ได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นปัจจัยที่ทำให้นักเรียนมีพัฒนาการสูงขึ้น

อย่างไรก็ตามผลการวิจัยที่ชี้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่ส่งผลต่อพัฒนาการของนักเรียนนั้น อาจสืบเนื่องมาจากปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. การวิจัยอาจบกพร่อง เพราะตัวแปรที่เป็นเหตุอาจเป็นปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนส่วนใหญ่แล้วมักเกิดจากการปรับปรุงด้านหลักสูตร และการสอนมากกว่าปัจจัยอื่น และบางครั้งการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอาจละเอียดที่จะเน้นในด้านเหล่านี้
3. พัฒนาการของนักเรียนอาจไม่ใช่เป้าหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การตัดสินใจต่าง ๆ จึงไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ด้านนี้
4. ความหมายมีหลายความหมายและไม่มีคำนิยามที่เป็นมาตรฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนั้นจึงพบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เน้นความสำคัญของผลลัพธ์ที่เกิดกับนักเรียนอาจไม่ถูกนำมาศึกษา
5. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานบางแบบ แทนที่จะทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจการตัดสินใจอย่างจริงจัง กลับปรับเปลี่ยนการบริหารแบบเก่าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ จึงเป็นเรื่องยากที่จะสรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาการของนักเรียนหรือไม่ สนานิจิตร สคนธทรัพย์ (2544 : 12, อ้างถึงใน ฤทัยวรรณ หาญกล้า. 2547 : 52) ได้กล่าวว่า การจะเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานต้องใช้เวลานาน ไม่เกิดผลทันที ซึ่งจากการศึกษาก็ยังไม่มีที่ยืนยันว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน และอาจเป็นไปได้ที่การประเมินนั้น ประเมินในช่วงที่ยังไม่ถึงเวลาที่ผลจะออกมา

7. กลยุทธ์สู่ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

กลยุทธ์ที่จะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จมากขึ้น มีหลายวิธีการ โดยนักการศึกษาได้เช่น ฤทัย บุญประเสริฐ (2545 : 202-203) ได้กล่าวถึงกลยุทธ์ที่สำคัญในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ประสบความสำเร็จ ว่าควรดำเนินการและสนใจในเรื่องต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แก่ผู้เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง
2. การกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจน
3. การสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา ควรให้ได้คนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ อย่างแท้จริง
4. จัดการฝึกอบรม/สัมมนาให้คณะกรรมการสถานศึกษามีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา และดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. การสนับสนุนให้ครู อาจารย์ ได้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด
6. การจัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และความร่วมมือกัน
7. จัดให้มีการกำหนดมาตรฐานงานของคณะกรรมการสถานศึกษา และกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด
8. การพิจารณาให้สวัสดิการและการบริการพิเศษแก่คณะกรรมการสถานศึกษาตามที่สมควร เหมาะสมและชอบธรรม

ธีระ รุญเจริญ (2545 : 177-178) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติไว้ดังนี้

1. ต้องเลือกผู้บริหารที่ถูกต้อง เป็นผู้บริหารที่มีอำนาจความเชี่ยวชาญ คือ ผู้บริหารจะต้องมีคุณลักษณะของผู้นำทางวิชาการอย่างแท้จริง สามารถให้ความช่วยเหลือทางวิชาการได้ นิเทศได้ และเป็นแบบอย่างที่ดี สามารถจูงใจให้ครูทุกคนอยากทำงานและมุ่งไปที่ความสำเร็จของงาน
2. ผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการโรงเรียนต้องมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของประธาน บทบาทของเลขานุการ บทบาทของกรรมการ โดยเฉพาะกรรมการที่เป็นพ่อแม่ ผู้ปกครอง องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ซึ่งยังไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์เรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา ดังนั้นผู้บริหารจะต้องพยายามเข้าหาชุมชนให้มากขึ้น และประการสำคัญที่สุด คือ ทุกฝ่ายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของการศึกษาและผู้เรียนเป็นสำคัญ
3. ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทั่วทั้งโรงเรียน ให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมมากที่สุดในทุกกิจกรรม และเน้นการทำงานเป็นทีม
4. ต้องเน้นการพัฒนาวิชาชีพให้แก่บุคลากรในโรงเรียน
5. ต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสาร เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ และการยอมรับ

6. ต้องมีการให้รางวัลกับผู้ที่มีผลงานจริง โปร่งใส และเป็นระบบคุณธรรม เพื่อเสริมแรงจูงใจให้สมาชิกองค์กรทำงานได้อย่างมีความสุข

7. ต้องเน้นผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน เพราะการเรียนรู้คือหัวใจสำคัญของการบริหาร และจัดการศึกษาที่สถานศึกษาต้องจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน มีการประเมินผลตามสภาพจริง มีแผนการเรียนและมีการวิจัยในชั้นเรียน

8. ต้องมียุทธศาสตร์การสร้างเครือข่าย เช่น เครือข่ายผู้ปกครอง เครือข่ายชุมชน เครือข่ายศิษย์เก่า

วิระวัฒน์ อุทัยรัตน์ (2545 : 48, อ้างถึงใน อุทัยวรรณ หาญกล้า. 2547 : 54) ได้กล่าวว่า หัวใจของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การบริหารจัดการตามความต้องการและจำเป็นของสถานศึกษาโดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำและร่วมประเมิน โดยมุ่งหวังเพื่อเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของสถานศึกษา สอดคล้องกับศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2546 : 67, อ้างถึงใน อุทัยวรรณ หาญกล้า. 2547 : 54) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร โดยอำนาจที่ต้องถูกใช้ไปเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและมีผลโดยตรงต่อการจัดการเรียนการสอนเป็นหลักสำคัญ ในส่วนของ สำนักงานปฏิรูประบบบริหารการศึกษา (2546 : 61, อ้างถึงใน อุทัยวรรณ หาญกล้า. 2547 : 54) ได้กล่าวเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะประสบความสำเร็จมากขึ้น ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 5 ปี หรือมากกว่านั้น

สภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษเขต 4

1. ข้อมูลทั่วไป

1.1 สถานที่ตั้ง

ตั้งอยู่หมู่ที่ 8 ตำบลบักคอง อำเภอนาทม จังหวัดศรีสะเกษ ห่างจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4 ระยะทาง 35 กิโลเมตร

1.2 เขตพื้นที่บริการ

หมู่บ้านในเขตบริการฝ่ายอนุบาลและประถมศึกษาของโรงเรียน มี 6 หมู่บ้าน คือ

1. บ้านลำโรงเกียรติ หมู่ที่ 8 ตำบลบักคอง อำเภอนาทม จังหวัดศรีสะเกษ
2. บ้านลำโรงเก่า หมู่ที่ 9 ตำบลบักคอง อำเภอนาทม จังหวัดศรีสะเกษ
3. บ้านสันติสุข หมู่ที่ 13 ตำบลบักคอง อำเภอนาทม จังหวัดศรีสะเกษ

4. บ้านคำเจริญ หมู่ที่ 19 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 5. บ้านสำโรงเกียรติได้ หมู่ที่ 20 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 6. บ้านสำโรงใหม่ไทยเจริญ หมู่ที่ 21 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
- หมู่บ้านในเขตบริการฝ่ายมัธยมศึกษาตอนต้นของโรงเรียน มี 9 หมู่บ้าน คือ
1. บ้านสำโรงเกียรติ หมู่ที่ 8 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 2. บ้านสำโรงเก่า หมู่ที่ 9 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 3. บ้านสันติสุข หมู่ที่ 13 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 4. บ้านคำหนักไพร หมู่ที่ 7 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 5. บ้านทับทิมสยาม 07 หมู่ที่ 15 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 6. บ้านคำเจริญ หมู่ที่ 19 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 7. บ้านสำโรงเกียรติได้ หมู่ที่ 20 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 8. บ้านสำโรงใหม่ไทยเจริญ หมู่ที่ 21 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
 9. บ้านชำบันไค หมู่ที่ 10 ตำบลบักคอง อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ

2. การจัดการศึกษา

โรงเรียนจัดการเรียนการสอน สอนไปตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปัจจุบันเปิดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลปีที่ 1 ถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 รายละเอียดจำนวนนักเรียน ดังนี้

ตารางที่ 2.1 จำนวนนักเรียนโรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ

รายการ	ชาย	หญิง	รวม
ชั้นอนุบาลปีที่1	36	24	60
ชั้นอนุบาลปีที่2	30	26	56
รวม	60	50	116
ชั้นประถมศึกษาปีที่1	34	26	60
ชั้นประถมศึกษาปีที่2	36	31	67
ชั้นประถมศึกษาปีที่3	35	28	63
รวม	105	85	190
ชั้นประถมศึกษาปีที่4	36	49	85
ชั้นประถมศึกษาปีที่5	45	35	80
ชั้นประถมศึกษาปีที่6	34	30	64
รวม	115	114	229
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่1	26	34	60
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่2	36	48	84
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่3	23	28	51
รวม	85	100	185
รวมทั้งสิ้น	371	349	720

ที่มา :โรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ. 2552: 11

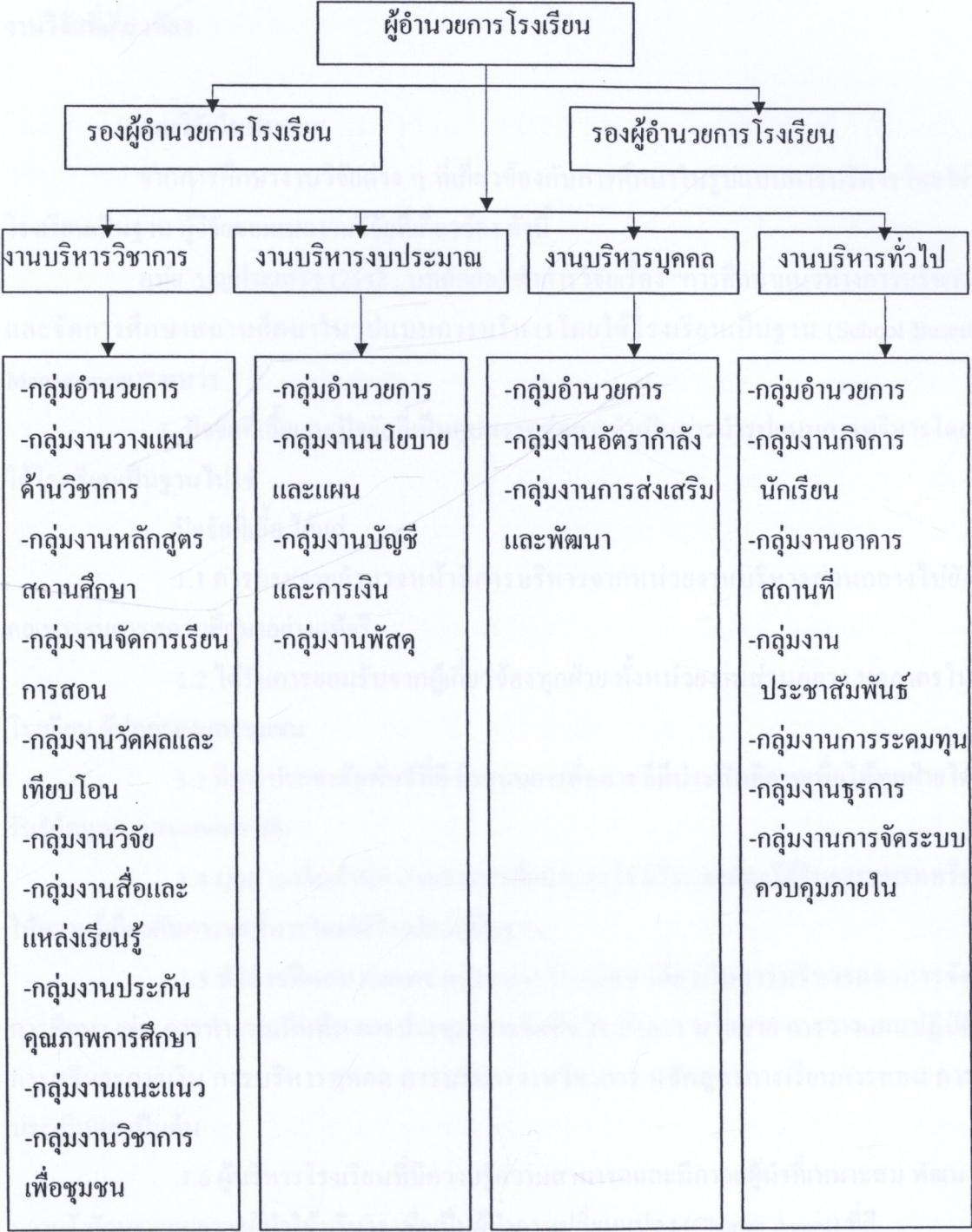
หน่วยงาน ชุมชน เอกชน ที่ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน มีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลบักคอง
2. สถานีอนามัยบ้านลำโรงเกียรติ
3. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าพนมดงรัก
4. สวนรุกขชาติ 100 ปี กรมป่าไม้ น้ำตกลำโรงเกียรติ
5. ผู้นำชุมชน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน 9 หมู่บ้าน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบักคองหมู่บ้านในเขตบริการของโรงเรียน

3. การบริหารจัดการ

โรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติมีการบริหารจัดการ โดยแบ่งการจัดการศึกษาออกเป็น 3 ช่วงชั้น คือ ช่วงชั้นที่ 1 (ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 3) ช่วงชั้นที่ 2 (ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 - 6) โดยมี หัวหน้าช่วงชั้นและหัวหน้าสายชั้นเป็นผู้ดูแลบริหารจัดการ การจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 8 กลุ่มสาระ มีหัวหน้ากลุ่มสาระเป็นผู้ร่วมวางแผนการจัดการเรียนการสอนร่วมกับผู้บริหาร กรรมการสถานศึกษาและกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง มีสถานนักเรียนซึ่งได้มาจากการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยและระเบียบวินัยของนักเรียน

การบริหารจัดการ ยึดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีการบริหารงานโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ดังรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอก รอบที่ 2 ในแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2552 สรุปว่า ผู้บริหาร ได้จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน และดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา พบว่า สถานศึกษามีพัฒนาการงานวิชาการในสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้บรรลุมาตรฐานหรือเป้าหมายตามแผน ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา โดยผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง มีความตระหนักในการพัฒนาการบริหารจัดการและได้ร่วมกันวางแผนการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา โดยมีร่องรอยยืนยันว่าทุกฝ่ายมีความตั้งใจในการปฏิบัติงาน และเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาอย่างกว้างขวาง ผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องได้ร่วมกันวางแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการประจำปี 2548-2549 มีโครงการพัฒนาบุคลากร โครงการพัฒนางานด้านวิชาการ โครงการด้านงบประมาณเพื่อเตรียมความพร้อมเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา มีผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครองร่วมโครงการ มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง และทุกฝ่ายมีความพึงพอใจต่อผลงานของโครงการ (โรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ. 2552: 16)



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างการบริหารงานโรงเรียนบ้านสำโรงเกียรติ
ที่มา : โรงเรียนบ้านสำโรงเกียรติ. 2552: 17

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

จากการศึกษางานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้วิจัยขอเสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง “การศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)” พบว่า

1. ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้

ปัจจัยที่เอื้อ ได้แก่

1.1 การกระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างแท้จริง

1.2 ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง บุคลากรในโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

1.3 มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ข้อมูลสารสนเทศตรงกัน

1.4 บุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษาและโรงเรียนจะต้องได้รับการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1.5 ทำการฝึกอบรมคณะกรรมการโรงเรียน เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น การทำงานเป็นทีม การประชุม การตัดสินใจ สังการ นโยบาย การวางแผนปฏิบัติการบริหารการเงิน การบริหารบุคคล การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผล เป็นต้น

1.6 ผู้บริหารโรงเรียนที่มีความรู้ความสามารถและมีภาวะผู้นำที่เหมาะสม พัฒนาความรู้ ทักษะ และภาวะผู้นำให้บริหาร เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่ดี

1.7 ผู้บริหาร คณะกรรมการโรงเรียน บุคลากรในโรงเรียน รับผิดชอบต่อหน้าที่ตนเอง และของผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

1.8 มีการให้รางวัลสำหรับโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบแต่ไม่เปลี่ยนวิธีการบริหารงานและการทำงาน อำนาจการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่คณะกรรมการโรงเรียน ไม่กระจายไปทั่วโรงเรียน ผู้บริหารยังใช้ความเห็นส่วนตัวในการตัดสินใจ ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการยังมีอยู่

บุญรอด สิงหเดช, และคณะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย ความเข้าใจ และเจตคติต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของครูสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดพิษณุโลก พบว่า ครูมีความเข้าใจต่อการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของครูสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ในการรวมอยู่ในระดับมาก ครูที่มีตำแหน่ง เพศ และขนาดโรงเรียนต่างกันมีความเข้าใจในระดับมาก ครูที่มีวุฒิปริญญาตรีหรือต่ำกว่ามีความเข้าใจในการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมาก ครูที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีมีความเข้าใจอยู่ระดับปานกลาง และครูที่มีอายุราชการต่ำกว่า 10 ปี มีความเข้าใจอยู่ในระดับปานกลาง ครูที่มีอายุราชการ 10-20 ปี และครูที่มีอายุราชการ 21 ปีขึ้นไป มีความเข้าใจในการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมาก

สุชน กันจู (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนที่จัดการศึกษาภาคบังคับ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 พบว่า สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในภาพรวมพบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัญหานั้นในภาพรวมและรายด้านพบว่า มีระดับปัญหาของการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย ผลการเปรียบเทียบสภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารงานจำแนกตามสถานะ พบว่ามีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และผลการเปรียบเทียบปัญหาพบว่า มีระดับปัญหาการมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ผลการเปรียบเทียบสภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารงานจำแนกตามวุฒิการศึกษา พบว่ามีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และผลการเปรียบเทียบปัญหา พบว่ามีระดับปัญหาการมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ผลการเปรียบเทียบสภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารงานจำแนกตามวุฒิการศึกษา พบว่ามีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และผลการเปรียบเทียบปัญหา พบว่ามีระดับปัญหาการมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ผลการเปรียบเทียบสภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารงานจำแนกตามอาชีพ พบว่ามีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และผลการเปรียบเทียบปัญหา พบว่ามีระดับปัญหาการมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน

ชนบพันธ์ คำชู (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประชาสวทยา สำนักงานเขตบึง

กลุ่ม กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมมีความพึงพอใจต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการกระจายอำนาจ และหลักการบริหารตนเอง ตามลำดับ และอีก 2 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง คือ หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชนและหลักการมีส่วนร่วมตามลำดับ

ฤทัยวรรณ หาญกล้า (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า 1) สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากโดยเรียงลำดับ คือ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการบริหารตนเอง หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม และหลักการกระจายอำนาจ 2) ปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับน้อย เรียงลำดับคือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการบริหารตนเอง และหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ส่วนปัญหาจากคำถามปลายเปิดพบว่า มีปัญหามากที่สุดในแต่ละด้านและแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้ 1) ด้านหลักการกระจายอำนาจมีปัญหาคือการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงมีความล่าช้า ไม่ชัดเจน เป็นนามธรรม โรงเรียนไม่มีอิสระในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง และโรงเรียนได้รับเอกภาพทางการบริหารงาน 2) ด้านหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล มีปัญหาคือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่รู้กฎระเบียบ ขาดความเข้าใจ ไม่รู้บทบาทหน้าที่ตนเองในเรื่องการตรวจสอบภายในและการประกันคุณภาพการศึกษา ควรแก้ไขโดยการจัดอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรในเรื่องการตรวจสอบภายในและการประกันคุณภาพการศึกษา 3) ด้านการบริหารตนเองมีปัญหา คือ โรงเรียนและชุมชนมีทรัพยากรไม่เพียงพอขาดการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ รวมทั้งโรงเรียนมีภารกิจมากและไม่สามารถตัดสินใจได้เองโดยเด็ดขาด ควรแก้ไขโดยรัฐควรสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอให้กับโรงเรียนและบริหารงานโดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน และ 4) ปัญหาด้านหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ ชุมชน ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะไม่ดี ความรู้น้อย ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ควรแก้ไขโดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ด้านกฎหมาย ระเบียบ บทบาทหน้าที่ต่อการจัดการศึกษา

ดิเรก สายศิริวิทย์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของผู้บริหารในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดมัธยมศึกษา เขตการศึกษาที่ 6

ด้านการกระจายอำนาจพบว่า บทบาทของผู้บริหารในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดมัธยมศึกษา เขตการศึกษาที่ 6 อยู่ในระดับมากที่สุด แสดงให้

เห็นว่าผู้บริหารโรงเรียนตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจไปในทุกระดับสายการบังคับบัญชา จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนขององค์กร ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ของครู - อาจารย์ ฉะนั้นการส่งเสริมให้มีการบริหารงานวิชาการในรูปของคณะกรรมการจึงมีความสำคัญ เนื่องจากการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการเป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบหนึ่ง

ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล พบว่า บทบาทของผู้บริหารในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน อยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดมัธยมศึกษา เขตการศึกษาที่ 6 ให้ความสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยเฉพาะบทบาทในการจัดสร้างระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งในปัจจุบันระบบประกันคุณภาพการศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่ง ผู้บริหารต้องนำระบบประกันคุณภาพการศึกษาอยู่ในกระบวนการบริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามที่มาตรฐานกำหนด นอกจากนั้นผู้บริหารยังมีบทบาทในการจัดการประชุมผู้ปกครองของนักเรียนเพื่อรายงานความสำเร็จของการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน บทบาทดังกล่าวก็มีความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากการตรวจสอบและถ่วงดุล ผู้ปกครองของนักเรียนนับว่าเป็นบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) กลุ่มหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องรู้ถึงการดำเนินงานของโรงเรียน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยเฉพาะบทบาทในการให้คณะกรรมการสถานศึกษาสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนจากรายงานผลของตนเอง ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารแสดงบทบาทอยู่ในระดับต่ำสุดในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล ฉะนั้นผู้บริหารควรปรับปรุงบทบาทดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา

ด้านหลักการบริหารตนเอง จากการวิจัยพบว่า บทบาทของผู้บริหารโดยให้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนให้ความสำคัญในบทบาทที่จะสนับสนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ ภายในสถานศึกษามีการบริหารตนเอง ซึ่งจะส่งผลดีต่อการดำเนินกิจกรรมทางการศึกษา เนื่องจากโรงเรียนที่มีอำนาจหน้าที่ บริหารทรัพยากรเองจะช่วยให้โรงเรียนบริหารงานได้บรรลุเป้าหมายตามสภาพความพร้อม และข้อจำกัดของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลืองบุคลากร งบประมาณ และเวลาในการควบคุมตรวจสอบ

ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน พบว่าบทบาทของผู้บริหารในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาตระหนักถึงความสำคัญในการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชนเพราะการจัดการศึกษาในยุคปัจจุบันต้องคำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่นและผู้ที่สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงก็คือประชาชนนั่นเอง

สำเนา เลียบมา (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่าสภาพการมีส่วนร่วมในปัจจุบันและความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้านบริหารจัดการ ด้านหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน ด้านการสนับสนุนทรัพยากร การลงทุนทางการศึกษาและด้านการติดตามประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้นผู้บริหารจึงควรกำหนดบทบาทของตนเองในการที่จะสนับสนุนให้บุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนเพราะการมีส่วนร่วมสามารถทำได้ในขั้นตอนการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผนดำเนินกิจกรรม การลงทุน การปฏิบัติงานและการติดตามประเมินผล

2. งานวิจัยต่างประเทศ

คินเคด (Kinkade. 1996, อ้างถึงใน ฤทัยวรรณ หาญกล้า. 2547 : 62-63) ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมุ่งสนใจปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการตัดสินใจด้านการเรียนการสอนของคณะกรรมการโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา Laningham ปัจจัยที่ศึกษา คือ 1) หน่วยงานที่ใช้อำนาจในการตัดสินใจ 2) ความรับผิดชอบ 3) การสนับสนุนของหน่วยงานกลาง 4) นโยบายของเขตพื้นที่และการปฏิบัติตามนโยบาย 5) กฎระเบียบด้านการศึกษาของรัฐ และ 6) ภาวะผู้นำของครูใหญ่

ผลการวิจัยพบว่า 1) การร่วมกันตัดสินใจมีประสิทธิผลเมื่อคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจกำหนดนโยบาย 2) ภาวะผู้นำแบบร่วมมือ (collaborative leadership style) ของครูใหญ่ มีความสำคัญต่อโปรแกรมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 3) บทบาทของผู้ตรวจการศึกษายังมีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการโรงเรียน 4) ผู้บริหารหน่วยงานกลางที่เป็นกรรมการโรงเรียนสามารถสนับสนุนการตัดสินใจร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ 5) หน่วยงานกลางต้องถือว่าคณะกรรมการโรงเรียนมีความรับผิดชอบ และสามารถตรวจสอบได้ 6) นโยบายและการปฏิบัติของเขตพื้นที่ รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐอาจเป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการโรงเรียนในประเด็นที่นักเรียนอาจได้รับเป็นประโยชน์สูงสุด การศึกษารายกรณีครั้งนี้ช่วยเน้นย้ำว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการริเริ่มที่ซับซ้อน และต้องการความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย นับตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงการพัฒนา นอกจากนี้ก่อนที่จะนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ควรมีการศึกษานโยบายและการปฏิบัติของเขตพื้นที่อย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อประเมินว่าหลักการของการบริหารรูปแบบนี้ สอดคล้องกับนโยบายและการปฏิบัติหรือไม่ หาก

ไม่สอดคล้องก็ควรควมวนการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ หรือมิฉะนั้นก็ต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย

เฮคอก (Haycock, อ้างถึงใน ประสิทธิ์ เขียวศรี. 2544 : 144) ศึกษาธรรมชาติและการให้บริการของเขตพื้นที่ และโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใน 3 ด้าน ได้แก่ หลักสูตร บุคลากร และการบริหาร โดยสำรวจระดับความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน ผู้ตรวจการศึกษาเขตพื้นที่ เจ้าหน้าที่การบริหารการศึกษาจากส่วนกลางในแวนคูเวอร์ บริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับหลักการพัฒนาหลักสูตร บุคลากร และการบริหารที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นมา แต่กลุ่มเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาจากส่วนกลางเห็นด้วยกับการรวมอำนาจ ในขณะที่กลุ่มผู้บริหารโรงเรียนเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจในการบริหารทรัพยากร และการตรวจสอบได้ ผู้วิจัยเสนอแนะว่า 1) การแบ่งหน้าที่ทางการศึกษานั้น เขตพื้นที่ควรทำหน้าที่พิจารณาว่า “อะไร” คือสิ่งที่ควรปฏิบัติ ในขณะที่โรงเรียนควรมีสถานที่พิจารณาว่า “จะปฏิบัติอย่างไร” 2) ควรมีการกำหนดบทบาทใหม่ให้ชัดเจนสำหรับกลุ่มเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาในเขตพื้นที่ซึ่งควรจะเชี่ยวชาญด้านหลักสูตร และการพัฒนาองค์กร เพื่อทำงานร่วมกับผู้บริหารในโรงเรียนอย่างใกล้ชิด 3) ผู้ตรวจการศึกษาควรใช้ภาวะผู้นำในการตรวจติดตามการปฏิบัติงานของโรงเรียน 4) การประเมินผลการให้บริการของเขตพื้นที่ควรให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ประเมิน 5) ครึ่งต่อไปควรศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงการให้บริการของเขตพื้นที่

จึงสรุปได้ว่า ผลจากการวิจัยดังกล่าวเกี่ยวกับความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น พิจารณาได้จากหลายด้าน ได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้อำนาจหน้าที่ความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ด้านการมีส่วนร่วมคือการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษาด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน คือ การคืนอำนาจในการจัดการศึกษาจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเอง ด้านการบริหารตนเอง คือ วิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานโดยองค์คณะบุคคลในเรื่องหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล คือ การที่ส่วนกลางกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐานที่มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพการบริหาร และการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนด เป็นไปตามนโยบายของชาติ