

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ดังนี้

1. การพัฒนา (Development)
  2. รูปแบบ (Model)
  3. การบริหารเชิงคุณภาพวงจรมะมิ่ง (Deming's cycle)
  4. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – based management)
  5. โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก (Primary small school)
  6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  7. สรุปสาระสำคัญที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยและการพัฒนารูปแบบ
- ซึ่งรายละเอียดเนื้อหาสาระของแต่ละหัวข้อ มีดังต่อไปนี้

#### 1. การพัฒนา (Development)

ในวงการศึกษานำคำว่า “การพัฒนา” มาใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะงานที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการ เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น มีความหมายที่ชัดเจน ดังนี้ รันเดลล์ (Rundell, 2002, p. 379) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ คือ หมายถึง 1) การเปลี่ยนแปลง การเจริญเติบโต และการพัฒนาในช่วงเวลาใด เวลาหนึ่ง 2) กระบวนการสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ วิธีการหรือระบบใหม่ ๆ เช่น การพัฒนาศาสตร์ทางการแพทย์ 3) เหตุการณ์ใหม่ ๆ ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง 4) กระบวนการสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ ๆ บนพื้นดิน

ราชบัณฑิตยสถาน (2546, หน้า 115, 779) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การ” ไว้ว่าหมายถึงงาน สิ่งที่ทำ หรือเรื่องที่ทำ และคำว่า “พัฒนา” หมายถึง ความเจริญ หรือทำให้เจริญขึ้น เมื่อนำมารวมกันเป็น “การพัฒนา” จึงหมายถึง การทำเรื่องที่กำลังดำเนินอยู่ให้เปลี่ยนแปลงเจริญยิ่งขึ้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง กระบวนการสร้างผลิต หรือปรับปรุงวิธีการใหม่ ๆ ในช่วงเวลาใด เวลาหนึ่ง ให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เจริญขึ้น

## 2. รูปแบบ (Model)

โดยทั่วไป เมื่อกล่าวถึงรูปแบบ เรามักนึกถึงภาพที่ปรากฏให้เห็นในลักษณะชัดเจน แต่ในความเป็นจริงแล้ว มีนักการศึกษาได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย ได้แก่

รันเดลล์ (Rundell, 2002, p.914) ได้รวบรวมความหมายของรูปแบบ (Model) ไว้ใน Macmillan English Dictionary แบ่งได้เป็น 7 ความหมาย คือ 1) เป็นการเลียนแบบของบางสิ่งบางอย่าง โดยการทำให้เล็กลง เช่น ดิก ยานพาหนะ ฯลฯ 2) เป็นสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น ระบบที่ดี เพื่อให้ประชาชนทำตาม 3) คน หรือสิ่งของ เป็นแบบอย่างที่ดี ด้านคุณภาพ 4) การจัดงานแสดงสินค้า เสื้อผ้า การแต่งกาย การสวมใส่ ในงานแฟชั่นโชว์ หรือลงในวารสารรูปภาพ 5) งานแสดงภาพวาด การทาสี ของศิลปิน หรือภาพถ่าย โดยช่างภาพ 6) รูปแบบพิเศษของพาหนะ หรือเครื่องยนต์ที่ซึ่งบริษัทสร้างขึ้น 7) เทคนิคการบรรยายแบบง่าย ๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานว่าควรทำอย่างไร

ดิกชันนารีฉบับของลองแมน (Longman Dictionary of Contemporary English, 1987, p.668) ได้ให้ความหมายของรูปแบบไว้ 3 ประการ คือ 1) รูปแบบ หมายถึง สิ่งซึ่งเป็นแบบย่อส่วนของของจริง ตรงกับภาษาไทยว่า แบบจำลอง 2) รูปแบบ หมายถึง สิ่งของหรือคนที่น่ามาใช้เป็นแบบอย่างในการดำเนินการ บางอย่าง เช่น ครูต้นแบบ นักเดินแบบหรือแม่แบบในการวาดภาพศิลป์ เป็นต้น 3) รูปแบบ หมายถึง แบบหรือรุ่นของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ รุ่น 864X เป็นต้น

กู๊ด (Good, 1973, p.370) ได้ให้ความหมายของรูปแบบไว้ในพจนานุกรมการศึกษา 4 ความหมาย ดังนี้ 1) เป็นแบบอย่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างหรือทำซ้ำ 2) เป็นตัวอย่างเพื่อการเลียนแบบ 3) เป็นแผนภูมิหรือรูปสามมิติซึ่งเป็นตัวแทนของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง 4) เป็นชุดของปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งรวมกันเป็นตัวประกอบและเป็นสัญลักษณ์ทางระบบสังคม อาจจะเขียนออกมาเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์หรือบรรยายเป็นภาษาก็ได้

ราชบัณฑิตยสถาน (2546, หน้า 965) ได้ให้ความหมายไว้ว่า รูปแบบ หมายถึง รูปที่กำหนดขึ้นเป็นหลักหรือเป็นแนวทางซึ่งเป็นที่ยอมรับ เช่น รูปแบบร้อยกรอง (ศิลปะ) สิ่ง que แสดงให้เห็นว่าเป็นเช่นนั้น ๆ อย่างรูปคน รูปบ้าน รูปปลา รูปใบไม้

สโตนเนอร์ และวันเคิล (Stoner & Wankel, 1986, p.12) ให้ความหมายว่า รูปแบบเป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์ เพื่อให้เราได้เข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้น ๆ ได้ง่ายขึ้น

โทชิ และ คาร์โรล (Tosi & Carroll, 1982, p.163) กล่าวว่า รูปแบบเป็นนามธรรมของจริง หรือภาพจำลองของสภาพการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีตั้งแต่รูปแบบอย่างง่ายไปจนถึงรูปแบบที่มีความซับซ้อนมาก ๆ มีทั้งรูปแบบเชิงกายภาพ (Physical model) เช่นรูปแบบ

หอดสมุด รูปแบบเครื่องบันทึกใบเเฟ 16 เป็นต้น และรูปแบบเชิงคุณลักษณะ (Qualitative model) ที่ใช้อธิบายสภาพการณ์หรือปรากฏการณ์ด้วยภาษาหรือสัญลักษณ์ต่าง ๆ

บาร์โด และฮาร์ทแมน (Bardo & Hartman, 1982, pp.70 - 71) กล่าวว่า รูปแบบเป็นสิ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้น เพื่อบรรยายคุณลักษณะที่สำคัญของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ แบบจำลองจึงมิใช่การบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์อย่างละเอียดทุกแง่มุม เพราะการกระทำเช่นนั้นจะทำให้รูปแบบนั้นด้อยลงไป ส่วนการที่จะระบุว่ารูปแบบใด ๆ จะต้องประกอบด้วยรายละเอียดมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสมและรูปแบบนั้น ๆ ควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีการกำหนดตายตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์แต่ละอย่าง และวัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบนั้นว่าต้องการจะอธิบายปรากฏการณ์นั้น ๆ อย่างไร

สวัสดี้ สุกนธรังสี (2520, หน้า 206) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง ตัวแทนที่สร้างขึ้นเพื่ออธิบายพฤติกรรม หรือลักษณะบางประการของสิ่งที่เป็นจริงอย่างหนึ่ง

สมาน อัสวภูมิ (2537, หน้า 13) กล่าวว่า รูปแบบหรือแบบจำลอง หมายถึง รูปแบบอย่างง่ายหรือย่อส่วน (Simplified form) ของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้เสนอได้ศึกษาและพัฒนาขึ้นมาเพื่อแสดงหรืออธิบายปรากฏการณ์ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น หรือในบางกรณีอาจจะใช้ประโยชน์ในการทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนอาจใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป

กรรณิกา เจิมเทียนชัย (2539, หน้า 82) กล่าวว่า รูปแบบหรือแบบจำลอง หมายถึง รูปแบบ อย่างง่ายหรือย่อส่วนของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้เสนอได้ศึกษาและพัฒนาขึ้น เพื่อแสดงอธิบายปรากฏการณ์ให้เข้าใจง่ายขึ้น หรือบางกรณีอาจจะใช้ประโยชน์ในการทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป

พลสุข หิงคานนท์ (2540, หน้า 50) กล่าวว่า รูปแบบหรือแบบจำลอง หมายถึง สิ่ง que แสดงโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบ และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่สำคัญของเรื่อง que ศึกษา

จากการศึกษาความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นสรุปว่า รูปแบบหมายถึง สิ่ง que ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายหรือแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญ ๆ ของเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป

## 2.1 ประเภทของรูปแบบ

คีวี (Keeves, 1988, pp. 561 - 565) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบที่ใช้ในทางการศึกษาเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. รูปแบบเชิงเปรียบเทียบ (Analogue model) เป็นรูปแบบเชิงกายภาพ ส่วนใหญ่ใช้ในด้านวิทยาศาสตร์ เช่น รูปแบบโครงสร้างอะตอม สร้างขึ้นโดยใช้หลักการเปรียบเทียบโครงสร้างของรูปแบบให้สอดคล้องกับลักษณะที่คล้ายกันทางกายภาพ สอดคล้องกับข้อมูลและความรู้ที่มีอยู่ในขณะนั้นด้วย รูปแบบที่สร้างขึ้นต้องมีองค์ประกอบชัดเจนสามารถนำไปทดสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้ และสามารถนำไปใช้ทำการหาข้อสรุปของปรากฏการณ์ได้อย่างกว้างขวาง

2. รูปแบบเชิงอธิบาย (Semantic model) เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษา ด้วยภาษา แผนภูมิ หรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นแนวคิดโครงสร้างองค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ เช่น รูปแบบการเรียนรู้ เป็นต้น

3. รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical model) เป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหรือตัวแปรต่าง ๆ โดยใช้สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์ เดิมรูปแบบนี้ใช้กับศาสตร์ทางด้านวิทยาศาสตร์ แต่ปัจจุบันมีแนวโน้มในการนำไปใช้ด้านพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์เพิ่มขึ้นรวมทั้งการศึกษาด้วย โดยเฉพาะในการวัดผลการศึกษา รูปแบบนี้สามารถอธิบายความสัมพันธ์และสร้างเป็นทฤษฎี เพราะสามารถทดสอบสมมุติฐานได้ รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์มักพัฒนามาจากรูปแบบเชิงอธิบาย

4. รูปแบบเชิงเหตุผล (Causal model) เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากรูปแบบเชิงอธิบาย โดยการนำเอาเทคนิคการวิเคราะห์เส้นทาง (Path analysis) มาใช้ ปัจจุบันมีการนำรูปแบบนี้มาใช้ในการวิจัยทางการศึกษามากขึ้น รูปแบบนี้จะเป็นการนำเอาตัวแปรมาเขียนเป็นสัญลักษณ์หรือคำย่อแล้วใช้เส้นตรงและลูกศรแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรในเชิงเหตุและผล เช่น รูปแบบการเรียนรู้ของผู้เรียน สถิติปัญญาของผู้เรียนมีผลมาจากสภาพทางเศรษฐกิจของพ่อแม่และสิ่งแวดล้อมที่บ้าน เป็นต้น รูปแบบดังกล่าวสามารถกำหนดเป็นกรอบในการรวบรวมข้อมูลในสภาพที่เป็นจริงเพื่อทดสอบรูปแบบได้ด้วย

เสรี ชัดแจ้ง (2538, หน้า 7) ได้สรุปความเห็นของนักวิชาการหลายท่านว่า รูปแบบจำแนกเป็น 2 แบบ ได้แก่

1. รูปแบบเชิงกายภาพ (Physical model) แบ่งออกเป็น

1.1 รูปแบบของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Model of) เช่น รูปแบบเครื่องบินที่สร้างเหมือนจริงแต่มีขนาดย่อส่วน

1.2 รูปแบบสำหรับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Model for) เช่น รูปแบบที่ออกไปเพื่อเป็นต้นแบบผลิตสินค้า ต้องสร้างรูปแบบเท่าของจริงขึ้นมาก่อน แล้วจึงผลิตสินค้าตามแบบจำลองนั้น

2. รูปแบบเชิงแนวคิด (Conceptual model) แบ่งออกเป็น

2.1 รูปแบบเชิงแนวคิดของสิ่งหนึ่งสิ่งใด (Conceptual model of) คือ รูปแบบที่สร้างขึ้นจากแนวคิดทฤษฎี เพื่ออธิบายปรากฏการณ์บางอย่าง เช่น รูปแบบการคงอยู่ของนักเรียนในโรงเรียน เป็นต้น

2.2 รูปแบบเชิงแนวคิดเพื่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด (Conceptual model for) คือ รูปแบบที่สร้างขึ้นจากทฤษฎีการคัดสรรตามธรรมชาติ เพื่อนำไปอธิบายทฤษฎีการคงอยู่ของนักเรียนในโรงเรียน เป็นต้น

กรรณิกา เจิมเทียนชัย (2539, หน้า 82) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบหรือรูปแบบเป็น 2 ชนิด ได้แก่ รูปแบบของสิ่งที่เป็นรูปธรรมและรูปแบบของสิ่งที่เป็นนามธรรม

จากการศึกษาความคิดเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปว่า การแบ่งประเภทของรูปแบบ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความสอดคล้องของเนื้อหาที่จะใช้อธิบายให้ผู้อื่นเข้าใจได้ง่าย

## 2.2 องค์ประกอบของรูปแบบ

บราวน์และโมเบิร์ก (Brown & Moberg, 1980, pp. 16-17) ได้ทำการสังเคราะห์องค์ประกอบของรูปแบบ พบว่ารูปแบบส่วนใหญ่ประกอบด้วย

1. สภาพแวดล้อม (Environment)
2. เทคโนโลยี (Technology)
3. โครงสร้าง (Structure)
4. กระบวนการจัดการ (Management process) และการตัดสินใจสั่งการ (Decision making)

## 2.3 คุณลักษณะที่ดีของรูปแบบ

พลสุข หิงคานนท์ (2540, หน้า 53) สรุปความเห็นของนักวิชาการหลายท่านว่า รูปแบบที่ดีจะเปรียบเสมือนสิ่งที่ทำให้ผู้สนใจศึกษาในเรื่องใด ๆ ได้มีความเข้าใจเป็นเบื้องต้นก่อนการศึกษาในแนวคิดต่อไป ดังนั้นรูปแบบที่ดี

1. รูปแบบควรประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างตัวแปร มากกว่าที่จะเน้นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรรวม ๆ
2. รูปแบบควรนำไปสู่การทำนายผลที่ตามมา ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์โดยเมื่อทดสอบรูปแบบแล้ว หากปรากฏว่าไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์รูปแบบนั้นต้องถูกยกเลิกไป
3. รูปแบบควรอธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของเรื่องที่จะศึกษาได้อย่างชัดเจน

4. รูปแบบควรนำไปสู่การสร้างแนวความคิดใหม่ หรือความสัมพันธ์ใหม่ของเรื่องที่ศึกษาได้

5. รูปแบบในเรื่องใดจะเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับกรอบของทฤษฎีในเรื่องนั้น ๆ

คีวี (Keeves, 1988, p.560) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของรูปแบบ 4 ประการ ได้แก่

1. รูปแบบควรประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้างของตัวแปร มากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงธรรมดา อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงก็มีประโยชน์ในช่วงต้นของการพัฒนารูปแบบ

2. รูปแบบควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบได้ สามารถตรวจสอบได้โดยการสังเกต และหาข้อสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้

3. รูปแบบควรจะต้องระบุ หรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษา ดังนั้น นอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์แล้ว ยังใช้เป็นเครื่องมือในการอธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย

4. รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างความคิดรวบยอด (Concept) ใหม่ และการสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรใหม่ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มองค์ความรู้ (Body of knowledge) ในเรื่องที่กำลังศึกษาดูด้วย

#### 2.4 การพัฒนารูปแบบ

วิลเลอร์ (Willer, 1986, p.83) กล่าวว่า ในการพัฒนารูปแบบนี้มีขั้นตอนในการดำเนินงานแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้วอาจแบ่งเป็น 2 ตอนใหญ่ ๆ คือ การสร้าง (Construct) รูปแบบ และการหาความตรง (Validity) ของรูปแบบ

บุญชม ศรีสะอาด (2533, หน้า 3-5) ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ โดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพัฒนารูปแบบและการทดสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูปแบบ ในส่วนของการพัฒนารูปแบบนี้ ดำเนินการโดยวิเคราะห์ลำดับขั้นในการทำวิทยานิพนธ์ หลักการเขียนรายงานการวิจัย จุดบกพร่องที่มักจะพบในการทำวิทยานิพนธ์ ฯลฯ แล้วนำองค์ประกอบเหล่านั้นมาสร้างเป็นรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนที่สอง คือ การนำรูปแบบดังกล่าวไปทดสอบ และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูปแบบ

สมาน อัสวภูมิ (2537, หน้า 66) ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด ขั้นตอนการวิจัยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการและข้อมูลพื้นฐานประกอบการสร้างรูปแบบ 2) การสร้างรูปแบบขั้นต้น 3) การประมวล

ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับรูปแบบ และ 4) การปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาเป็นรูปแบบให้สมบูรณ์

อำนาจ บัวศิริ (2539, หน้า 147) ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบมหาวิทยาลัยสงฆ์นานาชาติในประเทศไทย ขั้นตอนการดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การศึกษาองค์ประกอบและภารกิจของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในปัจจุบันและมหาวิทยาลัยสงฆ์นานาชาติ 2) การประชุมสัมมนาเรื่องรูปแบบมหาวิทยาลัยสงฆ์นานาชาติในประเทศไทย 3) การตรวจสอบรูปแบบในการนำรูปแบบมหาวิทยาลัยสงฆ์นานาชาติในประเทศไทยไปดำเนินการ 4) การเปรียบเทียบองค์ประกอบและภารกิจของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในปัจจุบันกับมหาวิทยาลัยสงฆ์นานาชาติในประเทศไทย

พลสุข หิงคานนท์ (2540, หน้า 87) ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการจัดองค์การของวิทยาลัยพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข แบ่งขั้นตอนการวิจัยเป็น 5 ขั้นตอน คือ 1) การศึกษาเอกสารเพื่อกำหนดกรอบการวิจัย 2) การศึกษาสภาพปัญหาการจัดองค์การ 3) การสร้างรูปแบบการจัดองค์การวิทยาลัยในขั้นต้น 4) การทดสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบขั้นต้นโดยการสัมมนาผู้ทรงคุณวุฒิ และ 5) ปรับปรุงและพัฒนารูปแบบให้สมบูรณ์

จากการศึกษาความคิดเห็นของนักวิชาการข้างต้น สรุปได้ว่า การพัฒนารูปแบบ (Model development) หมายถึง กระบวนการสร้างรูปแบบ โดยการศึกษาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเรื่องนั้น ๆ ซึ่งมีหลักการ ประกอบด้วย 1) การศึกษาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง 2) การกำหนดหลักการและองค์ประกอบของรูปแบบ 3) การร่างรูปแบบและ 4) การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้หรือการทดลองใช้รูปแบบ

## 2.5 การทดสอบรูปแบบ

จุดมุ่งหมายสำคัญของการทดสอบรูปแบบนั้น เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบในการปฏิบัติจริง รูปแบบทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ จะทำการทดสอบ โดยการพิสูจน์ตามสูตรหรือสมการหรือตรวจสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยการประมาณค่าพารามิเตอร์ของรูปแบบ สำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ มักจะดำเนินการทดสอบรูปแบบด้วยวิธีการทางสถิติ ผลของการทดสอบจะนำไปสู่การยอมรับหรือปฏิเสธรูปแบบนั้นและนำไปสู่การสร้างทฤษฎีใหม่ต่อไป แต่การทดสอบรูปแบบบางเรื่องนั้นไม่สามารถกระทำด้วยวิธีการดังกล่าวได้เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการ (Keeves, 1988, pp.589-560)

พลสุข หิงคานนท์ (2540, หน้า 53 - 55) สรุปความเห็นของนักวิชาการว่า การทดสอบรูปแบบทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ สามารถดำเนินการโดยใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ การวิจัยทางการศึกษา ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์หรือการวิจัยเชิงปริมาณมากเกินไป

ซึ่งในบางเรื่องต้องการความละเอียดอ่อนและลึกซึ้งมากกว่านั้น การประเมินโดยอาศัยความรู้ และการรับรู้ของผู้ทรงคุณวุฒิ จะสามารถช่วยให้การทดสอบรูปแบบทางสังคมศาสตร์ดำเนินไปได้ ด้วยดี สำหรับแนวคิดเรื่องการประเมินรูปแบบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ มีดังนี้

1. การประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิจะดำเนินการวิเคราะห์วิจารณ์อย่างลึกซึ้ง เฉพาะประเด็นที่ถูกนำมาพิจารณา ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจเสมอไปแต่อาจจะผสมผสานปัจจัยต่าง ๆ เข้าด้วยกันตามวิจรรณญาณของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับคุณภาพ ประสิทธิภาพ หรือความเหมาะสมของสิ่งที่จะทำการประเมิน

2. เป็นการประเมินความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialization) ในเรื่องที่จะประเมิน โดยพัฒนามาจากรูปแบบการวิจารณ์งานศิลปะ (Art criticism) ที่มีความละเอียดอ่อนลึกซึ้ง และต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญระดับสูงมาเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากการวัดคุณค่าไม่อาจประเมินด้วยเครื่องมือ วัดใด ๆ ได้และต้องใช้ความรู้ความสามารถของผู้ประเมินอย่างแท้จริง แนวคิดนี้ได้ถูกนำมาใช้ ในทางการศึกษาระดับสูงมากขึ้น ทั้งนี้เพราะองค์ความรู้เฉพาะสาขานั้น ผู้ที่ศึกษาเรื่องนั้นจริง ๆ จึง จะทราบและเข้าใจอย่างลึกซึ้ง ดังนั้นในวงการอุดมศึกษาจึงนิยมนำรูปแบบนี้มาใช้ในการทดสอบ หรือประเมินเรื่องที่ต้องการความลึกซึ้งและความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสูง

3. เป็นรูปแบบที่ใช้ตัวบุคคลหรือผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเครื่องมือในการประเมิน โดยให้ความ เชื่อถือว่าผู้ทรงคุณวุฒินั้นเที่ยงธรรมและมีดุลยพินิจที่ดี ทั้งนี้มาตรฐานและเกณฑ์พิจารณา ต่าง ๆ นั้นจะเกิดขึ้นจากประสบการณ์และความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒิเอง

4. เป็นรูปแบบที่ยอมให้เกิดความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิตาม อรรถาธิบายและความถนัดของแต่ละคน นับตั้งแต่การกำหนดประเด็นสำคัญที่พิจารณา การบ่งชี้ข้อมูล ที่ต้องการการเก็บรวบรวม การประมวลผล การวินิจฉัยข้อมูล ตลอดจนวิธีการนำเสนอ

### 3. การบริหารคุณภาพด้วยวงจรเดมมิง (Deming's cycle)

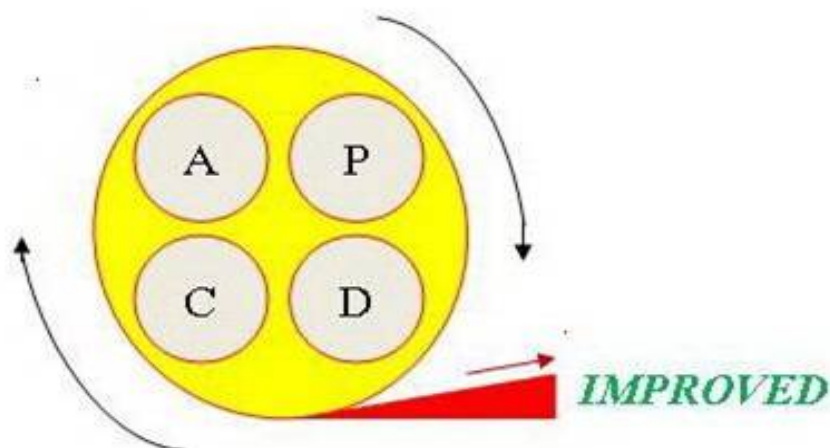
การบริหารคุณภาพของเดมมิง (Deming) ที่เริ่มในญี่ปุ่นประมาณปี ค.ศ. 1950 และขณะนี้ เป็นที่ยอมรับ ที่สำคัญคือเป็นศาสตร์ที่ค่อนข้างง่าย ครอบคลุม และได้มีการพิสูจน์แล้วว่าถ้านำวงจร ไปใช้ การบริหารงานจะประสบความสำเร็จได้ PDCA เป็นกิจกรรมพื้นฐานในการพัฒนา ประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน ปฏิบัติ ตรวจสอบ และปรับปรุง ดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นระบบให้ครบวงจรอย่างต่อเนื่อง หมุนเวียนไป เรื่อย ๆ ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเพิ่มขึ้น โดย ดร.เอ็ดเวิร์ด เดมมิง (Edwards Deming) นักสถิติชาวอเมริกัน และเป็นศาสตราจารย์ สอนในมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก (New York University) ราวปี พ.ศ. 2484 (ค.ศ. 1941) หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณ ปี



พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945) ประเทศญี่ปุ่นได้เชิญ ดร.เอ็ดเวิร์ด เดมมิ่ง กับ โจเซฟ เอ็ม จูแรน (Joseph M. Juran) เป็นฝ่ายพันธมิตร เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการปรับปรุงคุณภาพและการใช้วิชาสถิติ มาฟื้นฟูเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศให้ฟื้นจากสถานการณ์วิกฤติภายหลังสงครามได้ทำงานร่วมกับสมาคมนักวิทยาศาสตร์ และวิศวกรของญี่ปุ่น (Union of Japanese Scientists and Engineers : JUSE) เพื่อส่งเสริมและฟื้นฟู การใช้วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ในการพัฒนาอุตสาหกรรม และวัฒนธรรมภายหลังสงคราม

จากแนวความคิดของ ดร.วอลเตอร์ เอ ชิวฮาร์ท (Walter A. Shewart) หลักความคิดของการวางแผน (Plan) ทำ (Do) ติดตามผลงาน (Check) ดร.เดมมิ่งได้พัฒนา มาเป็นหลักการด้านคุณภาพของวงรอบ PDCA (Plan - Do - Check - Action) โดยเป็นแนวบริหารในรูปของ TQM (Total quality management) หรือการบริหารคุณภาพแบบองค์รวม จากความร่วมมือ และการพัฒนาหลักการบริหารงานที่ดีของสมาคม JUSE กับทีมผู้เชี่ยวชาญ ของ ดร.เดมมิ่ง กับ โจเซฟ เอ็ม จูแรน จึงทำให้ญี่ปุ่นมีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องมายาวนานกว่า 20 ปี เกิดแนวคิดทางด้านเทคนิคในการบริหารเชิงคุณภาพ และปรัชญามากมายหลายหลักการ เช่น Fish Bone Diagram, Taguchi, QCC, CWQC เป็นต้น

ในระหว่างปี พ.ศ. 2493 - 2503 (ค.ศ. 1950-1960) เป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกาเริ่มและมีการพัฒนาทฤษฎีต่าง ๆ ของ ดร.เดมมิ่ง และดร.วอลเตอร์ เอ ชิวฮาร์ท กันอย่างกว้างขวาง เปรียบได้ว่าเป็นยุคของการบริหารคุณภาพแบบองค์รวม (TQM) ในปี พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) ที่อเมริกาได้ก่อตั้งสมาคมควบคุมคุณภาพหรือ (American society for quality control : ASQC) เพื่อทำหน้าที่ดูแลงานด้านมาตรฐานคุณภาพ ซึ่งช่วยให้มีการพัฒนาศาสตร์ทางด้านนี้ทั่วทุกวงการอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมในอเมริกา เช่น TQC, QA, COQ, Reliability/availability engineering เป็นต้น ดังแสดงในภาพประกอบ 2 PDCA (Plan-Do-Check-Act)



ภาพประกอบ 2 PDCA (Plan-Do-Check-Act)

#### ความหมายของ PDCA

วิษณุ ทรัพย์สมบัติ (2552, หน้า 56) ได้สรุปความหมายของ วงจรการบริหารงานคุณภาพของเดมมิ่ง (PDCA) ไว้ดังนี้ การวางแผน (Plan) คือ การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ จัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพผู้เรียน ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ขั้นตอนการดำเนินงาน และระยะเวลาการพัฒนา มีการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นทั้งในด้านบุคคล เครื่องมือ และงบประมาณ รวมทั้งการทำความเข้าใจกับบุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน การปฏิบัติ (Do) การนำแผนการจัดการศึกษาสู่การปฏิบัติ ดำเนินการตามแผนอย่างจริงจัง การตรวจสอบ (Check) คือ การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของการวางแผน เพื่อติดตามความก้าวหน้า และความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ

#### ประโยชน์ของ PDCA

1. การวางแผนงานก่อนการปฏิบัติงาน จะทำให้เกิดความพร้อมเมื่อได้ปฏิบัติงานจริง การวางแผนงานควรวางให้ครบ 4 ขั้นตอนดังนี้

1.1 ขั้นการศึกษา คือ การวางแผนศึกษาข้อมูล วิธีการ ความต้องการของตลาด ด้านทรัพยากรที่มีอยู่

1.2 ขั้นเตรียมงาน คือ การวางแผนเตรียมงานด้านสถานที่ ความพร้อมของบุคลากร อุปกรณ์

1.3 ขั้นดำเนินงาน คือ การวางแผนแนวทางการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนแต่ละฝ่าย

1.4 **ขั้นการประเมินผล** คือ การวางแผนหรือเตรียมการประเมินผลงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ผลที่ได้จากการประเมินเกิดการเที่ยงตรง

2. การปฏิบัติตามแผนงาน ทำให้ทราบขั้นตอน วิธีการ และสามารถเตรียมงานล่วงหน้าด้วย ดังนั้น การปฏิบัติงานก็จะเกิดความราบรื่นและเรียบร้อย นำไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

3. การตรวจสอบ ให้ได้ผลที่เที่ยงตรงเชื่อถือได้ ประกอบด้วย

3.1 ตรวจสอบจากเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

3.2 มีเครื่องมือที่เชื่อถือได้

3.3 มีเกณฑ์การตรวจสอบที่ชัดเจน มีกำหนดเวลาการตรวจที่แน่นอน

3.4 บุคลากรที่ทำการตรวจสอบต้องได้รับการยอมรับจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อการตรวจสอบได้รับการยอมรับ การปฏิบัติงานขั้นต่อไปก็ดำเนินงานต่อไป

4. การปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนใดก็ตาม เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขคุณภาพก็จะเกิดขึ้น ดังนั้นวงจร PDCA จึงเรียกว่า วงจรบริหารงานคุณภาพ

สรุป วงจร PDCA ของเดมมิง (Deming) คือ วงจรของการบริหารงานให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย การวางแผน (P) การดำเนินงาน (D) การตรวจสอบ (C) และการแก้ไขปรับปรุง (A) เป็นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดคุณภาพมากที่สุด

#### 4. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารเกี่ยวข้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รายละเอียด และสรุปสาระสำคัญของแต่ละหัวข้อมีดังนี้

##### 4.1 ความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความเป็นมาของแนวคิดเรื่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จ โดยมีหลักการ วิธีการและกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานสูงขึ้น มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น โดยเน้นให้มีการทำงานแบบมีส่วนร่วมและมอบอำนาจให้มีการตัดสินใจเบ็ดเสร็จที่หน่วยงานย่อยในประเทศ ในระหว่างปี ค.ศ.1960 - 1979 ในวงการศึกษามหาวิทยาลัยอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ได้แสวงหานวัตกรรมมาใช้ในการปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ ๆ แต่ผลที่ได้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ จนกระทั่งปี ค.ศ.1980's เป็นต้นมา มีการศึกษาพบว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้น ต้องปรับปรุงกระบวนการและวิธีการจัดการศึกษาที่เคยเน้นแต่เรื่องการจัดการเรียนการสอน ไปสู่การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหาร

โรงเรียน โดยมุ่งปรับระบบโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเสียใหม่ มีการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น และให้โรงเรียนบริหารแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น (Beck & Murphy, 1996, pp.4 - 5) นอกจากนี้แนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาแล้ว ยังเกิดกระแสเรื่องการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Shared - decision making movement) ขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน และในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ได้มีการใช้วิธีการและกระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแห่งแรก แล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก (Caldwell, 1990, p.5 ; Mohrman & Wohlstetter, 1994, pp.13-14) เฉพาะในสหรัฐอเมริกา มีการใช้รูปแบบการบริหารแบบ SBM ถึง 44 มลรัฐ ในปี ค.ศ. 1993 (Herman & Herman, 1993, pp.5 - 6) ในปัจจุบันมีการบริหารแบบ SBM เกือบครบทุกมลรัฐ สำหรับในประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทย มีการนำแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ควบคู่กับการปฏิรูปการศึกษา จึงนับว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวคิดหรือกลยุทธ์การบริหารโรงเรียนที่กำลังเป็นที่สนใจ และมีการนำไปใช้อย่างกว้างขวางทั่วโลก

คำว่า “การบริหารโรงเรียนเป็นฐาน” มาจากภาษาอังกฤษคือ School-Based Management หรือ SBM เป็นแนวคิดในการบริหารและจัดการศึกษาแนวคิดหนึ่ง ประเทศสหรัฐอเมริกานำมาใช้ครั้งแรก ในช่วงทศวรรษที่ 1980's (Wohlstetter, 1995, pp.22 - 25 ; Cheng, 1996, p.43 ; Devos et al., 1998, pp.700-717) เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (2541, หน้า 95) ได้เริ่มใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2541 ต่อมา อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 9) ได้ใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management) ในปี พ.ศ. 2543 แต่ วิจิตร ศรีสอาน (อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 175) เสนอแนะในการสัมมนาเรื่อง การบริหารจัดการที่สถานศึกษาในศตวรรษที่ 21 วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2542 ณ โรงแรมปรีณิศาพาเลศ กรุงเทพมหานคร ให้ใช้คำว่า “การบริหารฐานโรงเรียน” สำหรับการวิจัยครั้งนี้เลือกใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน”

สำหรับประเทศไทย ในอดีตมีโรงเรียนที่จัดตั้ง เรียกว่า “โรงเรียนประชาบาล” ซึ่งประชาชนเป็นผู้จัดการศึกษา แต่ต่อมาส่วนกลางมีบทบาทและอำนาจในการจัดการศึกษามากขึ้น ทำให้บทบาทของประชาชนลดลงไป ในขณะที่โครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาใหญ่ขึ้น มีสายบังคับบัญชาหลายชั้น ทรัพยากรจำนวนมากถูกใช้ไปกับการบริหารการศึกษาที่มีหลายขั้นตอน ทำให้การศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน จึงจำเป็นต้องคืนอำนาจและความเป็นอิสระให้กับสถานศึกษา (รุ่ง แก้วแดง, 2546, หน้า

49-50) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เริ่มปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในมาตรา 8(2) กล่าวถึงการจัดการศึกษาให้ยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9(2) (5) และ (6) การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักมีเอกภาพ ด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 6-7) แนวการจัดการศึกษา ตามมาตรา 24(6) การจัดกระบวนการเรียนรู้ให้สถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการประสานความร่วมมือกับผู้ปกครองและบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ มาตรา 27 กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสารระของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคมภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546ข, หน้า 11 - 16) สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาตามหมวด 5 มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครองผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษาโดยตำแหน่ง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546ข, หน้า 20) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 35 ได้กำหนดว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34(2)

เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546ข, หน้า 20) จึงเป็นการรองรับอำนาจของสถานศึกษาโดยกฎหมาย ดังนั้นความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น (รุ่ง แก้วแดง, 2546, หน้า 53) นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549, หน้า ก) ได้พัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียนขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้สถานศึกษาประเมินตนเอง สำหรับการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามเป้าหมายที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด ประกอบด้วย 3 หลักการ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารจัดการ โรงเรียนที่ดี โดยกำหนดมาตรฐานการบริหาร โรงเรียนได้ 9 มาตรฐาน และ 36 ตัวบ่งชี้ กล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นในชื่อว่า School-based management หลังจากมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แล้วนั่นเอง ซึ่งก่อนหน้านั้นประเทศไทยพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาเรื่อยมาโดยเน้นการกระจายอำนาจและการบริหารแบบมีส่วนร่วมดังปรากฏใน “ระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน” เมื่อปี พ.ศ. 2464 และปรับปรุงเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าหัวใจของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การบริหารในรูปคณะกรรมการ เป็นการกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษาให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารตนเองมากขึ้น แต่ทั้งนี้สถานศึกษาจะต้องรู้จักปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและทำหน้าที่ตามบทบาทใหม่ โดยมีหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษาที่มีมาตรฐาน ประเมินการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในสถานศึกษาและมีความเต็มใจที่จะสนับสนุนด้านงบประมาณ และให้ความร่วมมือกับสถานศึกษา ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน รวมทั้งความพึงพอใจของชุมชน

ผลของการบังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดการขับเคลื่อนเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาที่มีความพร้อมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง ดำเนินการบริหารและจัดการศึกษาได้ผลเป็นที่น่าพอใจ แต่โรงเรียนส่วนใหญ่ยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาและการแต่งตั้งกรรมการ เพราะหาคนที่เหมาะสมมาเป็นกรรมการไม่ได้ กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา ไม่ได้ทำหน้าที่อย่างครบถ้วนจริงจัง มีการประชุมน้อยมาก บางโรงเรียนไม่เคยเรียกประชุม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546ก, หน้า 23) และในปีต่อมา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำโรงเรียนนำร่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งด้านการบริหารตนเอง และการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – based budgeting : PBB) ซึ่งผลการดำเนินงานก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากติดขัดด้วยข้อกฎหมาย และปัญหาระบบราชการ ในปี พ.ศ. 2543-2544 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา

แห่งชาติ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนตาม โครงการการปฏิรูปการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ด้วยวิธีการดำเนินงานทั้ง โรงเรียน (Whole school approach) แบบใช้การวิจัยเป็นฐาน (Research-based approach) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการดำเนินการปฏิรูปการเรียนรู้ โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 2) ส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนดำเนินการประกันคุณภาพภายใน โรงเรียน ผสมผสานอยู่ในกระบวนการบริหารและจัดกระบวนการเรียนรู้ 3) ให้โรงเรียนสามารถขยายเครือข่ายการปฏิรูปการเรียนรู้และประกันคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้กับโรงเรียนอื่น ๆ 4) ให้คณาจารย์ที่เป็นคณาจารย์คณะครุศาสตร์ และเป็นศึกษานิเทศก์ ได้รับประสบการณ์ตรงจากการทำงานร่วมกับโรงเรียน ซึ่งทำให้สามารถปรับปรุงสาระการเรียนรู้ ในคณะครุศาสตร์ และปรับปรุงระบบการนิเทศให้มีประสิทธิภาพ กรอบแนวคิดในการปฏิรูปทั้งโรงเรียน ได้แก่ 1) การปฏิรูปการเรียนรู้ของผู้เรียน 2) การปฏิรูปการสอนของครู โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 3) การปฏิรูปการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4) การประกันคุณภาพภายใน 5) การประกันคุณภาพภายนอก ทั้งนี้จุดเน้นของโครงการมี 3 เรื่อง ได้แก่ 1) การปฏิรูปการเรียนรู้ 2) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 3) การประกันคุณภาพการศึกษา มีโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสังกัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ที่ได้รับเลือกเข้าโครงการ 250 โรงเรียน โรงเรียนทำการปฏิรูปการศึกษาด้วยตนเอง โดยได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและเอกสารจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และมีนักวิจัยในพื้นที่เป็นพี่เลี้ยง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 1-20)

ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนที่เข้าโครงการมีความมั่นใจ และสามารถปฏิรูปการศึกษาด้วยตนเองได้ก้าวหน้ากว่าเดิม โดยเฉพาะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีการค้นพบสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารโรงเรียนต่อการรองรับการปฏิรูปการศึกษา ตัวบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการพัฒนาสมรรถนะผู้บริหารกับงานของโรงเรียน รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (บุญมี เฌรยอค, 2545, หน้า 44-50)

#### 4.2 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สมาคมผู้บริหารโรงเรียนอเมริกัน (American Association of School Administrators : AASA) (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 13) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปจากระดับรัฐ หรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และรับผิดชอบตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร

ชุปป์ และ โม (Chubb & Moe, 1990, p.12) ได้ให้นิยามไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ ศิลปะการปกครอง ซึ่งทำสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมขึ้น เกี่ยวกับแนวความคิดการปกครองตนเองในโรงเรียน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในโรงเรียน หรือแนวความคิดในการดำเนินงานที่มีความเป็นอิสระ โดยใช้ฐานจากโรงเรียน และกระบวนการประชาธิปไตยได้ถูกนำมาใช้ผ่านโครงสร้างการบริหารในลักษณะนี้

บราวน์ (Brown, 1990, p.89) ได้เน้นให้เห็นว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในเรื่องของการกระจายอำนาจ

เมเยอร์ และ สโตนฮิลล์ (Myers & Stonehill, 1993, p.1) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร

เดวิด และ โคเฮน (David & Cohen, 1990, p.32) ได้สรุปว่า SBM คือ การเพิ่มอำนาจการปกครองตนเอง และการร่วมกันใช้อำนาจในการตัดสินใจ โดยกลุ่มตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)

เดวิด (David, 1996, pp.4 - 5) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น โดยมีความเชื่อว่าการให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและมีผลผลิตดีขึ้น

วอล์สเต็ดเตอร์ (Wohlstetter, 1995, p.1) ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชนและโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน และในบางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียนร่วมเป็นกรรมการด้วย ได้มีอำนาจควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในระดับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จะทำให้เกิดความรู้สึกรับเป็นเจ้าของโรงเรียนมากขึ้น และทำให้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นเป็นที่ยอมรับได้มากขึ้น

เซ็ง (Cheng, 1996, p.44) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน ฯลฯ ซึ่งมารวมตัวเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ได้มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน



เรโนลด์ส (Reynolds, 1997, p.59) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึงการกระจายอำนาจให้กับโรงเรียนแต่ละโรงเรียน เพื่อให้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเรียนการสอนทั้งหมดในโรงเรียนรวมถึงการจัดบุคลากร การบริหารงบประมาณ และการวางแผนโครงการ การตรวจสอบและรายงาน การตัดสินใจร่วมกัน (Shared decision making model) โดยมีทีมงานบริหาร อันได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง และบางครั้งรวมนักเรียนและสมาชิกชุมชน โดยมีความคาดหวังว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเสริมสร้างภาวะผู้นำระดับโรงเรียน เพื่อรวมพลังในการพัฒนา

คาลด์เวลล์ (Caldwell, 2005, p.1) ได้ให้ความหมายการบริหารโรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า คือระบบการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบไปยังโรงเรียนให้ตัดสินใจเกี่ยวกับกรอบงาน ได้แก่ เป้าหมาย นโยบาย หลักสูตร มาตรฐาน และการตรวจสอบ

สมุทพร ชำนาญ (2546, หน้า 54) ได้สรุปไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ในการบริหารจัดการศึกษาทั้งปวงมายังสถานศึกษา เพื่อให้สามารถวินิจฉัยปัญหา ความต้องการ ตลอดจนตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจในสถานศึกษานั้น ๆ โดยเบ็ดเสร็จ โดยยึดปรัชญาที่สอดคล้องกับการบริหารธุรกิจที่ว่า มอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีดำเนินการ โดยเด็ดขาดให้กับบุคคล ซึ่งรู้ความต้องการมากที่สุด

อุทัย บุญประเสริฐ (2546, หน้า 1-2) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบและแนวคิดในการบริหาร ที่จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษามีอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารตนเองในลักษณะเชิงเบ็ดเสร็จ มีความคล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนในทุกด้านที่เกี่ยวกับภารกิจ ทั้งในด้านวิชาการและหลักสูตร การเงินและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

ดิเรก วรธรรมเศียร (2546, หน้า 9) ให้ความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและความคล่องตัวในการบริหารจัดการมากที่สุด จากการสังเคราะห์ขอบข่าย หรือภารกิจในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า ในทุกประเทศที่มีการปฏิรูปการศึกษา โดยการนำแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปปฏิบัติ จะทำการกระจายอำนาจให้โรงเรียนได้มีอำนาจความรับผิดชอบ และการตัดสินใจสั่งการ เรื่องที่สำคัญของโรงเรียน 4 เรื่อง ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไป

อ่องจิต เมธยะประภาส (2545, หน้า 209 - 210) ได้สรุปความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือ การบริหารโรงเรียนที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ มุ่งเน้นให้มีการตัดสินใจ

ร่วมกันในระดับโรงเรียนทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป

ศักดิ์จิต มาศจิตต์ (2550, หน้า 101) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีความสอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษาของไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 คือ จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษา ให้โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้น มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหาร ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยตรง ทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง ให้สามารถรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนด้วยตนเองแบบเบ็ดเสร็จตามภารกิจของโรงเรียนทั้งในด้านวิชาการและหลักสูตร การเงินและงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น จะผูกพันใกล้ชิดกับเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษา จะพบว่ามีการใช้คำที่มีความหมายใกล้เคียงและเกี่ยวข้องกันอยู่หลายคำ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า การบริหารโรงเรียนเป็นฐาน (School-based management : SBM) การบริหารที่เริ่มจากฐาน (Site based management : SBM) การตัดสินใจร่วม (Shared decision making : SDM) การตัดสินใจโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based decision making : SBDM) ส่องกงจะใช้ชื่อว่า การบริหารโรงเรียนที่เริ่มจากฐาน (School management initiative : SMI) อังกฤษและเวลส์ เรียกว่า การบริหารจัดการโรงเรียนในท้องถิ่น (Local Management of School : LMS) ออสเตรเลีย เรียกว่า การบริหารตนเอง (Self - managing school) และ School governance สำหรับนิวซีแลนด์ใช้คำว่า การตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม (School - based shared decision making) (ยูวดี ศันสนียรัตน์, 2545, หน้า 69) และยังมีชื่อเรียกอื่น ๆ ได้แก่ การเพิ่มอำนาจให้โรงเรียน (School empowerment) การร่วมกันปกครอง (Share governance) การกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ (Decentralized authority) การทำให้โรงเรียนมีอำนาจอิสระ (School-site autonomy) ความรับผิดชอบตนเอง (Responsible autonomy) The autonomous school concept, School-based governance และ Administrative decentralization (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 8-9)

ตาราง 2 แสดงการวิเคราะห์หลักการบริหารของ SBM จากผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการ

นักวิชาการ	หลักการบริหาร SBM				
	1. การกระจายอำนาจ	2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	3. ความรับผิดชอบ	4. การจัดการที่ดี	5. การบริหารตนเอง
AASA (1988)	/	/		/	
Chubb and Moe (1990)			/		
Brown (1990)	/				
Myers and Stonehill (1993)		/			
David and Cohen (1990)		/	/	/	
David, J. L. (1996)	/		/	/	
ไวส์สเต็ดเตอร์ (1995)	/	/			
Cheng (1996)	/	/			
Ranolds (1997)	/	/			
Brian J. Caldwell. (2005)	/		/	/	
สมุทร ชำนาญ (2546)	/	/		/	
อุทัย บุญประเสริฐ (2546)	/	/	/	/	
ดิเรก วรรณเชียร (2546)	/	/		/	
อ่องจิตต์ เมชยะประภาส (2547)	/	/			
ศักดิ์จิตต์ มาศจิตต์ (2550)	/	/		/	
รวม (ความถี่)	12	10	5	8	
ลำดับความสำคัญ	1	2	4	3	

จากความหมายที่นักวิชาการทางการศึกษาได้ให้ไว้ข้างต้น สรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การกระจายอำนาจ (Decentralization) การจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยการมีส่วนร่วม (Participation) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ให้สถานศึกษาบริหารมีการบริหารจัดการที่ดี (Good governance)

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ความหมายของการกระจายอำนาจ มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายท่าน ดังนี้

ไวส์เลอร์ และ ออร์ทิซ (Wissler & Ortiz, 1986, p.113) ให้ความหมายการกระจายอำนาจ คือ การจัดสรรอำนาจที่รัฐบาลปกครองอยู่ไปสู่ท้องถิ่น หรือสถานที่ตั้งของโรงเรียน โดยการออกเป็นกฎหมาย คณะกรรมการ โรงเรียน ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ หรือการแบ่งอำนาจให้กับผู้บริหารในบางระดับ ขอบข่ายและรูปแบบของอำนาจ อาจมีการกระจายที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละโรงเรียน

แฮนสัน (Hanson, 1998, p.2) ให้นิยามการกระจายอำนาจอย่างง่าย ๆ คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบ และภาระงานระหว่างองค์กรระดับสูงไปยังองค์กรระดับล่าง โดยแบ่งรูปแบบของการถ่ายโอนออกเป็น 3 แบบ ได้แก่ De-concentration, delegation, and devolution

De-concentration คือ รูปแบบของการถ่ายโอนเกี่ยวกับภารกิจและงานที่ปฏิบัติ

Delegation คือ รูปแบบของการถ่ายโอนเกี่ยวกับอำนาจการตัดสินใจ จากองค์กรระดับเบื้องบนไปยังระดับล่าง ตามลำดับชั้นของการบริหาร แต่อำนาจสามารถถูกถอดถอนคืนจากตัวแทนได้

Devolution คือ รูปแบบของการถ่ายโอนอำนาจในการปกครองตนเองให้กับหน่วยปฏิบัติ มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ โดยไม่ต้องรอการยินยอมจากหน่วยงานเบื้องบน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (2541, หน้า 32) ได้อธิบายไว้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลาง ไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร กระทำได้โดย

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรร หรือถ่ายโอนอำนาจไปยังระดับล่าง เพื่อความสะดวกในการดำเนินงาน
2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการมอบอำนาจให้ส่วนล่าง แต่ไม่พ้นความรับผิดชอบ
3. การโอนอำนาจ หรือการให้อำนาจ (Devolution) มีกฎหมายรองรับชัดเจน ผู้โอนตัดขาดจากอำนาจแต่ยังต้องติดตามอย่างใกล้ชิด

4. การมอบให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) ให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐบาล สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ระบุถึงการกระจายอำนาจไว้ใน มาตรา 80(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ศาสนา และเอกชน ร่วมจัด และพัฒนาคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาเท่าเทียม สอดคล้องนโยบายพื้นฐาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545) ได้กำหนดไว้ คือ มาตรา 9(2) การจัดระบบโครงสร้างให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่ สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจงานทั้ง 4 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่ และสถานศึกษา โดยตรง และให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดรูปแบบของการกระจายอำนาจ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1. รูปแบบโดยกำหนดการกระจายอำนาจไว้ในกฎหมาย
2. รูปแบบมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา
3. รูปแบบการแบ่งอำนาจ โดยการแบ่งอำนาจให้มีผู้ปฏิบัติราชการแทน กระจายอำนาจให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2559 แนวนโยบายข้อ 3.2 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ โดยเร่งรัดการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาเขตพื้นที่ การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดพื้นที่เป็นฐาน (Area – based) และชุมชนเป็นฐาน (Community based)

หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) มีส่วนร่วมในการรับรู้ การบริหารที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมการปฏิบัติ รวมทั้ง อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ประกอบได้ด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกัน การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การวางแผนร่วมกัน และการพัฒนาศักยภาพของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 189 - 191) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม (Participation or collaboration or involvement) คือ เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของเต็มใจ และยินดีที่จะมาร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 87(1) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545) มาตรา 8(2) การจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9(6) การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักแก้วิกฤตปัญหาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชน ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยน ประสบการณ์ การพัฒนา ระหว่างชุมชน มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 9 คน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547, ภาคผนวก) มาตรา 57 ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในชุมชน ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษา และมาตรา 58(2) ในการมีส่วนร่วมให้มีการระดมทรัพยากรทุกภาคส่วน และร่วมจัดการศึกษา โดยการบริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระ ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 34(2) เขตพื้นที่ จัดให้มีสถานศึกษา และเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่กำหนด และมาตรา 35 ให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมาตรา 38 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยออกกฎกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการ และขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีหน้าที่ ส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจ 4 งาน คือ งานวิชาการ (17) งานงบประมาณ (22) งานบุคคล (20) และงานบริหารทั่วไป (22)

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2559 แนวนโยบายข้อ 3.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคเอกชน ประชาชน ประชาสังคม และทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารจัดการศึกษาและสนับสนุนส่งเสริมการศึกษาโดยมีเป้าหมาย เพิ่มสัดส่วนอย่างมีนัยสำคัญระหว่างภาคเอกชนต่อรัฐ เป็น 35, หน้า 65 และข้อ 3.5 พัฒนาความเป็นสากลของการศึกษาเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ขณะเดียวกันสามารถอยู่ร่วมกันกับพลโลกอย่างสันติสุข มีการ พึ่งพาอาศัยและเกื้อกูลกัน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553, หน้า 47-51)

หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance)

การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good governance) เป็นหลักการสำคัญในการบริหารจัดการงานภาครัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูง มาจากคำสองคำคือ Governance ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารการปกครอง เดิมนั้นเราคิดว่าเป็นภาครัฐเท่านั้นที่บริหารบ้านเมือง แต่แนวคิดดังกล่าวในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป จากที่เคยมีบทบาทที่ลดน้อยลง มีการลดขนาด เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลกิจการบ้านเมืองมากขึ้น เพื่อให้เกิดความสมดุล ระหว่างกลไกภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการร่วมกันดูแลกิจการบ้านเมือง ส่วนคำที่สอง คือ Good นิยามไว้ว่า “ที่ดี” นักเศรษฐศาสตร์ อาจหมายถึงความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพของนักบริหาร คือ มีประสิทธิภาพทำงานเสร็จตามเป้าหมาย มีคุณภาพ ประชาชนพอใจ มีความรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ ส่วนนักรัฐศาสตร์ คือประชาชนต้องมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีการกระจายอำนาจ และนักกฎหมาย หมายถึง หลักนิติรัฐ นิติธรรม ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย (ทศพรศิริสัมพันธ์, 2550, 35-37)

ความหมายของการบริหารจัดการที่ดี

จากการศึกษางานวิจัยของ วิรัตน์ รัตนมณี (2550, บทคัดย่อ) ได้ทำการสรุปแนวคิดจากนักคิด และนักวิชาการต่าง ๆ หลายท่าน เกี่ยวกับความหมายของการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

ธีรยุทธ บุญมี (อ้างถึงใน อุทัย สติมัน, 2556, เว็บไซต์) ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญว่าคือกระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, หน้า 11) กล่าวว่า ธรรมนูญ มาจากคำว่า อภิบาล ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรหรือประเทศ และธรรมนูญ คือ วิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการองค์กรหรือประเทศ

ประเวศ วะสี (อ้างถึงใน อุทัย สติมัน, 2556, เว็บไซต์) ได้ให้คำนิยามของรัฐธรรมนูญว่า รัฐที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งหมายถึง ความถูกต้องเป็นธรรม ใน 3 เรื่อง คือ

1. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
2. ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้
3. สังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil society) สามารถตรวจสอบภาครัฐ และภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

อานันท์ ปันยารชุน (2541, หน้า 2) กล่าวว่า รัฐธรรมนูญ แปลจาก Good governance คือ การปกครองบ้านเมือง การบริหารที่มีประสิทธิภาพเที่ยงธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ปริชาต เทพอารักษ์ และอมรา ทิวถนอม (2549, หน้า 79) กล่าวว่า การบริหารจัดการที่ดีหมายถึง หลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นในการสร้างความโปร่งใส สร้างความเป็นธรรม การมีส่วนร่วม ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ตลอดจนความรับผิดชอบต่อผลการกระทำ

ลิขิต ธีรเวคิน (2548, หน้า 6) กล่าวว่า รัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึง กระบวนการปกครอง เป็นการบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักความถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมนูญ หมายถึง วิธีการที่ดีที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรหรือประเทศให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ อีกทั้งมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม นำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ เพื่ออำนวยประโยชน์ ต่อสังคมและประเทศชาติ



### ความสำคัญของหลักการบริหารจัดการที่ดี

หลักการบริหารจัดการที่ดี เป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ตามวิถีทางธรรมาธิปไตย ยึดหลักความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กร และกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระ องค์กรเอกชน และสมาคมต่าง ๆ เพื่อให้สังคมของประเทศอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม (วิรัตน์ รัตนมณี. 2550, หน้า 24)

ดังนั้น จึงพอจะสรุปความสำคัญของหลักการบริหารจัดการที่ดี ได้ดังนี้

1. เป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เอื้อประโยชน์ให้กับคนทุกระดับทั้งคนรวย คนจน ในเรื่องการเมืองมีรายได้ มีงานทำ การพัฒนาที่เท่าเทียมและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (อานันท์ ปันยารชุน. 2542, หน้า 47)
2. การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกระดับจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืน โดยมีคนเป็นศูนย์กลางที่แท้จริง ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เสถียรภาพ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542, หน้า 30)
3. ธรรมาภิบาล ช่วยลด บรรเทา หรือแก้ปัญหา ถึงแม้ปัญหาที่เกิดขึ้นจะมีความรุนแรง ก็ยังช่วยลดหรือบรรเทาความรุนแรงลงไป และปัญหาที่ไม่รุนแรงก็อาจจะไม่เกิดขึ้น (อานันท์ ปันยารชุน, 2541, หน้า 17)
4. การบริหารจัดการที่ดีจะช่วยให้สังคมมีความเข้มแข็งในทุกด้าน ทั้งทางคุณค่า และจิตสำนึกทางสังคม การเมือง วัฒนธรรม จริยธรรม และทางเศรษฐกิจ มีสมรรถนะ มีความโปร่งใส สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และเอื้ออาทรต่อกัน มีความเจริญรุ่งเรืองต่อไปด้วยฐานอันมั่นคง (อานันท์ ปันยารชุน, 2541, หน้า 3)
5. การบริหารจัดการที่ดีจะช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง และส่งเสริมให้คนมีความซื่อสัตย์สุจริต (ยุทธ วรรณธรร, 2544, หน้า 7-11)
6. การบริหารจัดการที่ดี เป็นแนวคิดเกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง
7. การบริหารจัดการที่ดี จะช่วยให้ระบบการบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรมเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งใน และต่างประเทศ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544, หน้า 2-3)

8. การบริหารจัดการที่ดี เป็นมาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับในการกำหนดตัวบ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (ประพัฒน์ โปธิ์วรคุณ, 2544, หน้า 1-5)

9. การบริหารจัดการที่ดี มีหลักการคล้ายกับการบริหารหลายรูปแบบที่ถูกนำมาใช้ในหน่วยงาน ซึ่งรวมทั้งหน่วยงานทางการศึกษาด้วย เช่น ระบบมาตรฐานสากลภาครัฐ ระบบควบคุมคุณภาพ (Q.C.) ระบบมาตรฐานสากล ISO การบริหารคุณภาพทั้งระบบ (TQM) หรือแม้แต่การบริหารที่ยึดโรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ซึ่งล้วนให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) อันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการที่ดี

10. การบริหารจัดการที่ดี มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 โดยกำหนดให้จัดโครงสร้าง ระบบ และกระบวนการจัดการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นเรื่องที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ

11. การบริหารจัดการที่ดี เป็นหลักที่ทั้งองค์การสหประชาชาติ ธนาคาร โลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชีย มีข้อสรุปร่วมกันว่า การบริหารจัดการที่ดี เป็นกุญแจสำคัญที่จะนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จ ในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนา และกลุ่มประเทศยากจน (บุญอนันต์ บุญสนธิ, 2543, หน้า 2)

12. การบริหารจัดการที่ดี เป็นหลักการสำคัญที่องค์การระหว่างประเทศใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศยากจน หรือประเทศที่กำลังพัฒนา โดยกำหนดให้ประเทศเหล่านั้นสร้างหลักการบริหารจัดการที่ดีขึ้น ในระบบการบริหารจัดการของรัฐ

13. การบริหารจัดการที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ

14. การบริหารจัดการที่ดี มีกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมต่อคนในสังคม ให้ความสำคัญแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส รักษาความสมดุลของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศอย่างมีเสถียรภาพ ส่งผลให้ประชาชนมีความมั่งคั่ง มั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดี (ชัยสิทธิ์ เถลิมมีประเสริฐ, ม.ป.ป., หน้า 141-142)

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการที่ดี เป็นหลักการขั้นพื้นฐาน และยุทธศาสตร์ที่สังคมโลกต้องการ เพื่อนำมาแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ช่วยสร้างคุณค่าและจิตสำนึกทางปัญญา วัฒนธรรม และจริยธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เกิดความเป็นธรรมในสังคม มีความโปร่งใสได้รับการยอมรับ และเชื่อถือ มีประสิทธิภาพ และคุณภาพ

มาตรฐานสูง มีภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็ง มีเสถียรภาพ สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

องค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการที่ดี

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึง องค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการที่ดี ไว้ดังนี้ เกษม วัฒนชัย (2543, หน้า 25) ได้กล่าวไว้ว่า องค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย 1) เป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม 2) กระบวนการโปร่งใส 3) ทุกขั้นตอนมีผู้รับผิดชอบ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดถือในความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข่าวสารได้สะดวก เป็นกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งข่าวสาร หรือการไต่สวนสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำเร็จในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาของบ้านเมือง และกระตือรือร้นช่วยแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะรับผลจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าบริการให้มีคุณภาพแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ปีนรศ มาลากุล ณ อยุธยา (ม.ป.ป., เว็บไซต์) สำหรับหลักธรรมาภิบาล ที่คิดว่าเป็นตัวร่วมของแนวคิดต่าง ๆ ประกอบหลักอย่างน้อย 5 ประการคือ

1. หลักความเป็นธรรม (Equitability) ซึ่งอาจหมายถึงรวมถึง ความเป็นธรรมตามหลัก มนุษยธรรม คุณธรรม และนิติธรรม
2. หลักความคุ้มค่า (Value for money) ซึ่งหมายถึงรวมถึงหลักประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ
3. หลักความโปร่งใส (Transparency) เปิดโอกาสให้ตรวจสอบได้
4. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ทำให้สามารถระบุว่าใครรับผิดชอบการ กระทำได้ได้อย่างชัดเจน หรืออาจแปลตรงตัวว่า “คิดบัญชีได้”
5. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมรับรู้ ตัดสินใจ ในเรื่องต่าง ๆ

จากความคิดเห็นของนักวิชาการ สรุปได้ว่า การบริหารจัดการที่ดี มีองค์ประกอบหลัก 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความ รับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

#### 4.3 จุดประสงค์ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารจัดการในระบบราชการช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นการสั่งจากบน ลงสู่ล่าง โดยผู้ปฏิบัติไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้บรรยากาศของการทำงานเหมือนกับ เครื่องจักร ซึ่งไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีความคิด สามารถปรับเปลี่ยนอารมณ์ได้ ตลอดเวลา ดังนั้น การดำเนินงานจึงต้องการให้ผู้ปฏิบัติได้แสดงความคิดเห็น เพื่อต้องการให้เกิดสิ่ง ต่อไปนี้ คือ

1. เพื่อให้เกิดความร่วมมือ
2. เพื่อให้มีเป้าหมายเดียวกัน
3. เพื่อให้บรรยากาศในการทำงาน เกิดความท้าทายในความสำเร็จขององค์กร
4. เพื่อให้ได้ความคิดใหม่ ๆ ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติในองค์กรของตน
5. เพื่อให้ผู้ร่วมงานเกิดความภาคภูมิใจในผลงาน ซึ่งเกิดจากความคิดของตนและเป็น ผลดีต่อองค์กร

#### 4.4 ความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาเรื่องการนำหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปใช้ในการบริหาร โรงเรียน ได้พบว่า มีประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษาโดยรวมดังนี้ (Myers & Stonehill, 1993, pp.2 -3 ; Herman & Herman, 1992, pp.261 - 263 ; Florida Department of Education, 1998, pp.1 - 4)

1. เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์เพื่อร่วมกันจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้ครู ผู้ปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิและตัวแทนองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารโรงเรียน
2. ขวัญและกำลังใจของครูดีขึ้น เนื่องจากมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการบริหารและจัดการเรียนการสอนมากขึ้น ครูเกิดความภาคภูมิใจในงานของโรงเรียนเพราะได้มีโอกาสร่วมคิดร่วมทำมากขึ้น
3. เป็นการระดมทรัพยากรจากชุมชนเพื่อจัดการศึกษา ทั้งด้านบุคลากร การเงิน และวิชาการ เพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน โดยอาศัยเครือข่ายผู้แทนองค์กรต่างๆ และเครือข่ายผู้ปกครองที่เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา
4. สร้างภาวะผู้นำให้กับบุคลากรในโรงเรียน การกระจายความรับผิดชอบให้ทีมงานต่าง ๆ ในโรงเรียนจะทำให้เกิดผู้นำกลุ่ม และสมาชิกในโรงเรียนจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้นำในทีมงาน
5. เพิ่มปริมาณและคุณภาพการติดต่อสื่อสาร การบริหารแบบมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีมทำให้ต้องมีการสื่อสารภายในทีมงาน และระหว่างหน่วยงานภายในโรงเรียนมากขึ้น และทำให้บุคลากรในโรงเรียนรับรู้และเข้าใจนโยบายและแนวทางของโรงเรียนเพิ่มขึ้น
6. เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์ การให้โรงเรียนรับผิดชอบบริหารจัดการด้วยตนเอง ทำให้เกิดการริเริ่มจัดทำโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากขึ้น
7. เพิ่มประสิทธิภาพ การที่ครู ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณจึงเกิดแนวทางที่จะต้องใช้งบประมาณโดยประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด
8. เกิดความรู้สึกร่วมกันและความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนเพิ่มขึ้น เนื่องจากเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียนได้เสนอความคิดเห็นในการบริหารและจัดการศึกษา รวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น
9. โรงเรียนมีความสัมพันธ์กับชุมชนมากขึ้น เนื่องจากชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษา
10. การบริหารและการตัดสินใจทำด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากการบริหารในรูปองค์กรคณะบุคคล

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สรุปว่า ความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ที่การวางแผนบริหารจัดการ ระดมความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งทรัพยากรบุคคลและปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ มีการประสานงานที่ดี และสร้างความเข้าใจ ตัดสินใจร่วมกัน จึงจะทำให้การบริหารโรงเรียนมีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

#### 4.5 หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การกระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติ หมายถึง โรงเรียน ให้มากที่สุดซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39

เจิ้ง (Cheng, 1996, p.44) กล่าวถึงหลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2 ประการ คือ 1) โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ การตัดสินใจสิ่งที่ดีควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น และลดการควบคุมจากส่วนกลางลง 2) การมีส่วนร่วมและการมีรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูปการบริหารและจัดการศึกษา ความสำเร็จของการปฏิรูปไม่ใช่เกิดจากการควบคุมจากภายนอก หากแต่เกิดจากการที่สมาชิกในโรงเรียนและชุมชนให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 189-191) สรุปหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการ ได้แก่ 1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก 2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation or collaboration or involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของเต็มใจ และยินดีที่จะมาร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น 3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return power to people) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลายโดยครอบครัวและชุมชน บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว องค์กรชุมชน สถานประกอบการ มีสิทธิจัดการศึกษาได้ หรือการมีตัวแทนชุมชน ผู้ปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนไปร่วมเป็นคณะกรรมการ โรงเรียน 4) หลักการบริหารตนเอง (Self-management, autonomy) ในระบบการศึกษาทั่วไปมักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่า

วิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายแนวทาง ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ คณะกรรมการโรงเรียนจะทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันเสมอ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 104) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการที่สำคัญของ SBM ไว้ 5 ประการ ดังนี้ 1) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก เป็นการบริหารแนวราบมากกว่าแนวตั้งตามทฤษฎีของแมคเกรเกอร์ที่มองคนในแง่ดี เห็นว่าธรรมชาติของคนชอบการทำงานมีความรับผิดชอบและใฝ่ดี จึงมอบอำนาจความไว้วางใจให้บริหารด้วยตนเอง 2) การมีส่วนร่วมและการร่วมคิดร่วมทำ (Participation and collaboration) คือการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้แทนนักเรียน เพราะการที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพมากขึ้น 3) การบริหารตนเอง (Self – managing) โดยโรงเรียนจะมีอิสระในการบริหารจัดการ คิดเอง ทำเอง แก้ปัญหาเอง ซึ่งไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุนโยบาย และเป้าหมายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่า วิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ทำได้หลายวิธี ซึ่งหน่วยงานกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วมอบความไว้วางใจให้หน่วยปฏิบัติมีระบบบริหารด้วยตนเอง ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลาย

แนวทางด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ตามความพร้อมและสถานการณ์ของแต่ละโรงเรียนที่เรียกว่า "เอกภาพในนโยบาย แต่หลากหลายในวิธีปฏิบัติ" 4) การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) เป็นความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ที่ยึดหลักว่า ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน ซึ่งจะมีหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานและนโยบายของชาติ การจัดทำงบประมาณก็เป็นแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance – based budgeting : PBB) 5) การยึดหลักธรรมาภิบาล (Good governance) โดยมีการ

บริหารจัดการที่ดี ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า สนองประโยชน์ต่อองค์กร ชุมชน และประเทศชาติ รวมทั้งหลักการสร้างอุปนิสัย Think – win – win ที่มีข้อตกลงร่วมกัน ชนะ – ชนะ ที่ต้องเกื้อกูลกันอย่างจริงจัง ทุกคนได้ประโยชน์ไม่ทำให้ใครเสียหาย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550ข, หน้า 1) ได้สรุปหลักการ SBM ไว้ 4 ประการคือ 1) ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School - based decision making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนเป็นอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ 2) การมีส่วนร่วม (Participation) กำหนดให้บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในการจัดการศึกษามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการ ร่วมแสดงความคิดเห็น หรือร่วมกำกับดูแล เป็นต้น 3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการศึกษา ด้านวิชาการ งบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ 4) ความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ (Accountability) มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจของผู้รับผิดชอบหลักความรับผิดชอบต่อใคร ถือว่าใครได้รับมอบหมายหน้าที่ใดต้องรับผิดชอบต่อทำงา นั้นให้เกิดผลดีที่สุด และต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้น

จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปว่าหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม หลักการบริหารตนเอง หลักความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ ซึ่งจากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาอื่น ๆ ที่เคยใช้มา

#### 4.6 คุณลักษณะสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

คุณลักษณะสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ 1) จุดมุ่งหมายสำคัญของโรงเรียน คือการบริหารจัดการเรียนการสอนและฝึกอบรมเพื่อให้นักเรียนเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป้าหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ 2) โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการโรงเรียนด้วยตนเอง การตัดสินใจ สั่งการในการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไปที่เป็นส่วนของโรงเรียนจึงควรเบ็ดเสร็จอยู่ที่โรงเรียนในให้มากที่สุด 3) โรงเรียนควรมีบทบาทหลักเป็นหน่วยบริการทางการศึกษาที่ใกล้ชิด และสอดคล้องความต้องการของท้องถิ่น และควรเป็นหน่วยนำทางสังคม ของชุมชนท้องถิ่นนั้น ในการบริหารจัดการโดยคำนึงถึงกรอบนโยบาย ระดับชาติเป็นแนวทาง 4) โรงเรียนต้องได้รับการกระจาย



อำนาจในการบริหารโรงเรียนอย่างแท้จริงและมีการกระจายอำนาจให้ทั่วถึงในโรงเรียน โดยยึดหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการบริหารจัดการศึกษา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 5) โรงเรียนทุกแห่งต้องมีระบบการประกันคุณภาพ การบริหารและการจัดการเรียนการสอนเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้คุณภาพที่สามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ 6) โรงเรียนต้องมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีมนำธรรมาภิบาล (Good governance) มาใช้ ซึ่งประกอบด้วยหลัก นิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า 7) โรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อการบริหารการเงินและงบประมาณเอง จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อค่าดำเนินการอย่างโปร่งใส คุ้มค่า สามารถตรวจสอบได้ มีระบบการควบคุมภายใน 8) โรงเรียนต้องเป็นองค์กรเอื้อการเรียนรู้ (Learning organization) ที่พร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดียิ่งขึ้นอย่างเป็นระบบ และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 9) ต้องดำเนินการปฏิรูปการศึกษาทุกด้าน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ไปพร้อมๆ กัน ในลักษณะองค์รวม หรือการปฏิรูปทั้งโรงเรียน (Whole school reform) ไม่ทำแบบแยกส่วน

คอตตัน (Cotton) (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546, หน้า 7) ได้สังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการโรงเรียนเป็นฐานระหว่างทศวรรษ 1980 – 1995 แล้วสรุป SBM มีลักษณะสำคัญดังนี้ 1) เป็นรูปแบบการบริหารโรงเรียนรูปแบบหนึ่ง 2) เป็นรูปแบบที่มีกระบวนการ วิธีการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนที่แตกต่างไปจากเดิม 3) เป็นรูปแบบการบริหารที่มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลเขตการศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา 4) เป็นรูปแบบที่มอบอำนาจหรือการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาไปให้โรงเรียน 5) เป็นรูปแบบที่เชื่อว่าโรงเรียนเป็นจุดศูนย์กลางของการเปลี่ยนแปลงจึงควรเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจหรือรับการกระจายอำนาจให้เป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาซึ่งจะช่วยผู้เรียนได้พัฒนาอย่างมีคุณภาพ

กล่าวโดยสรุปลักษณะสำคัญของ SBM คือ มีเป้าหมายที่ตัวผู้เรียน มีความเป็นอิสระ โรงเรียนคือหน่วยบริการทางสังคมที่กระจายอำนาจให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้ทำงานเป็นทีมใช้หลักธรรมาภิบาล (Good governance) ในการบริหารเอื้อต่อการเรียนรู้ เป็นรูปแบบที่เน้นกระบวนการ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน

#### 4.7 ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาของ วัลส์เตเตอร์ (Wohlstetter, 1995, pp.22- 25) เกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในการบริหารโรงเรียน โดยศึกษาจากโรงเรียนระดับต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา เดนมาร์ก

เกาหลี่ ฮองกง ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ ได้ซื้อค้นพบที่สำคัญก็คือ โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ต้องมีการปรับโครงสร้างองค์การของโรงเรียนใหม่ เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนมี “อำนาจหน้าที่ที่แท้จริง” (Real authority) เกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โอเดน และ वोฮล์สเตเตอร์ (Odden & Wohlstetter, 1995, pp.32-36) ได้ร่วมกับนักวิจัยแห่งมหาวิทยาลัย Southern California ทำการศึกษาผลการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ พบว่ามีหลายแห่งประสบความสำเร็จ แต่ก็มีอีกหลายแห่งที่นำไปใช้ไม่ได้ผล เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จ คือ 1) ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร 2) อำนาจหน้าที่ต้องถูกใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารโรงเรียน และมีผลโดยตรงต่อการจัดการเรียนการสอนปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (Wohlstetter & Morhman, 1993, pp.1 - 22 ; Wohlstetter, 1995, pp.22-25 ; Odden & Wohlstetter, 1995, pp.32-36) ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจให้โรงเรียนอย่างแท้จริง และโรงเรียนต้องกระจายความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจให้ทีมงานต่าง ๆ ในโรงเรียนอย่างทั่วถึง 2) เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมและการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ในการปฏิบัติงานเน้นการทำงานเป็นทีมและการสร้างทีมงานที่มีคุณภาพ 3) มุ่งพัฒนาบุคลากร ทั้งการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียน พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษารวมทั้งการพัฒนาคณะกรรมการโรงเรียน ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รวมทั้งเรื่องจัดการเรียนการสอนและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง 4) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและจัดการศึกษา สารสนเทศเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการวางแผนและการตัดสินใจ 5) ผู้บริหารโรงเรียนมีความรู้ความสามารถ โรงเรียนที่จะประสบผลสำเร็จมักจะมีผู้บริหารที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำ บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนคือผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) การเป็นผู้นำ (Leader) และผู้สนับสนุน (Supporter) เป็นผู้นำนวัตกรรม (Innovations) เข้าสู่โรงเรียน และเป็นผู้ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาให้ก้าวหน้า 6) การมีวิสัยทัศน์ร่วม (Shared vision) ที่ชัดเจน วิสัยทัศน์ต้องเกิดจากการร่วมมือร่วมใจของบุคลากรในโรงเรียนและรับรู้ร่วมกัน เพราะวิสัยทัศน์คือทิศทางการบริหารจัดการของโรงเรียน 7) การให้รางวัล โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ควรได้รับรางวัลจากกระทรวงศึกษาธิการ อาจได้รับการยกย่อง ชมเชย หรือการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อให้กำลังใจแก่โรงเรียน โรงเรียนควรให้รางวัลแก่ทีมงานหรือหน่วยงานภายในโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จด้วย

จากการศึกษาความเห็นของนักวิชาการดังกล่าว สรุปว่า ความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ การกระจายอำนาจให้โรงเรียนอย่างแท้จริง การบริหารแบบมีส่วนร่วม การ

พัฒนาบุคลากร การใช้สารสนเทศเพื่อการบริหาร ผู้บริหารโรงเรียนมีความรู้ความสามารถ  
วิสัยทัศน์ร่วมที่ชัดเจนและการให้รางวัลอย่างเหมาะสม

#### 4.8 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาผลงานของนักวิชาการหลายท่าน เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร  
โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่ามีปัญหาสำคัญโดยสรุป 5 ประการ ดังนี้ (David, 1996, pp.34 - 36;  
Spilman, 1996, pp.34 - 39 ; Latham, 1998, pp.85 - 86) 1) เวลา กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการบริหาร  
โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ทำให้บุคลากรต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากเวลาทำงานปกติแต่ละ  
วัน โดยเฉพาะการประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ และการทำงานที่ได้รับมอบหมาย  
มากขึ้น นอกจากนี้การที่โรงเรียนจะปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เห็นผล  
ต้องใช้เวลาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป โรงเรียนส่วนใหญ่จะกระตือรือร้นในการจัดทำโครงการ และ  
ดำเนินการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ อย่างมากในช่วง 2 ปีแรก แต่เมื่อไม่ปรากฏผลสำเร็จรวดเร็ว  
ดังที่คาดหวัง ทำให้เกิดความเบื่อหน่ายและท้อแท้ 2) คณะกรรมการสถานศึกษา นั้นถูกมอบหมาย  
หน้าที่และความรับผิดชอบสูง แต่บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการบางคนยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม  
อยู่มาก เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหารโรงเรียน ขาดทักษะกระบวนการจัดการ ขาดความชัดเจนใน  
บทบาท เป็นต้น 3) ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ อาจได้รับมอบอำนาจ  
ในการตัดสินใจในเรื่องที่ไม่ต้องการ เช่น ครูต้องการมีอำนาจตัดสินใจเรื่องหลักสูตรและการเรียน  
การสอน แต่บางเขตศึกษาก็ไม่ได้มอบอำนาจให้โรงเรียนดำเนินการเรื่องนี้อย่างแท้จริง 4) ขาด  
อิสระในการตัดสินใจ โรงเรียนบางแห่งถูกกำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น รัฐหรือเขต  
การศึกษา ให้นำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการบริหารโรงเรียน โดยไม่ได้เกิดจาก  
ความต้องการที่แท้จริงของครู ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ ระยะเวลาไม่เพียงพอ การ  
อบรมไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาดังแต่เริ่มนำแนวคิดการบริหารแบบนี้ไปปฏิบัติแล้ว นอกจากนี้  
ส่วนกลางยังไม่ได้มอบอำนาจให้โรงเรียนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารอย่างแท้จริง 5) ไม่ได้  
ให้ความสำคัญเรื่องวิชาการเท่าที่ควร ความล้มเหลวในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การ  
ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องที่เป็นหัวใจของโรงเรียน ได้แก่ การจัดการเรียนการสอนและผลการ  
เรียนของนักเรียนอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่จะไปเน้นเรื่อง กิจกรรมพิเศษ การแต่งตั้งกรรมการและ  
อนุกรรมการต่าง ๆ การออกระเบียบสำหรับการบริหารโรงเรียน การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน  
 เป็นต้น

จากการศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปว่า ปัญหาสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียน  
เป็นฐานคือ ต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงนาน คณะกรรมการขาดความรู้และทักษะการบริหาร  
ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ ครูไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในหน้าที่ของตน โรงเรียนไม่ได้รับการ

กระจายอำนาจอย่างแท้จริง และมักไม่ให้ความสำคัญเรื่องการเรียนการสอน และผลการเรียนเท่าที่ควร

#### 4.9 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีแนวคิดในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแห่งแรก แล้วแพร่หลายไปสู่ประเทศอื่น ๆ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอความเป็นมาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

##### ประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S.A.)

ตั้งแต่ยุคแห่งการสร้างชาติของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น (District) และมลรัฐ (State government) ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐบาลกลาง (Federal government) ดังนั้น สหรัฐอเมริกาในยุคแรกจึงไม่มีกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง ได้ก่อตั้งในยุคหลังโดยมีบทบาทเฉพาะเรื่องการสนับสนุนทรัพยากร การจัดทำนโยบาย การออกกฎหมายและระเบียบที่สำคัญ ในขณะที่หน่วยงานระดับมลรัฐกำหนดนโยบายและการจัดสรรเงินอุดหนุน ส่วนการบริหารและการจัดการศึกษาจริง ๆ เป็นหน้าที่ของ “คณะกรรมการเขตการศึกษาท้องถิ่น” (District board of education) แม้ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีระบบการบริหารการศึกษาที่กระจายอำนาจ โดยมีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดูแลโรงเรียนอย่างใกล้ชิดก็ตาม แต่ท้องถิ่นก็ยังรวมอำนาจ ทำให้สถานศึกษาไม่มีอิสระ ยิ่งระยะเวลาเนิ่นนานขึ้น กระทรวงศึกษามลรัฐ (State department of education) และเขตการศึกษาท้องถิ่น (School district) ยิ่งมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดแนวคิดเรื่อง “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” (School-based management, หน้า SBM) ซึ่งหมายถึง ยุทธศาสตร์ที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยโอนอำนาจจากหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นไปยังโรงเรียน ซึ่งอยู่ใกล้ชิดผู้เรียนมากที่สุดให้ผู้บริหาร ครู ผู้เรียน พ่อแม่ผู้ปกครอง และชุมชนสามารถควบคุมการจัดการศึกษา รับผิดชอบการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตรด้วยตนเอง เพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสหรัฐอเมริกามีหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละ โรงเรียนจะมี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (School council หรือ School board) ประกอบด้วยผู้แทนครู ผู้บริหาร พ่อแม่ ผู้ปกครอง นักเรียนและชุมชน คณะกรรมการมีอำนาจ ในการบริหารและจัดการศึกษาแตกต่างกันไปตามบริบทของโรงเรียนแต่ละแห่ง บางโรงเรียนคณะกรรมการมีอำนาจ ตั้งแต่การจัดทำหลักสูตร ไปจนถึงการบริหารงบประมาณ การจ้างครู และผู้บริหาร โรงเรียนแต่ คณะกรรมการ โรงเรียนบางแห่งมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารโรงเรียนเท่านั้น

ปี ค.ศ.1994 ซึ่งเป็นช่วงแรกของการใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสหรัฐอเมริกา ได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดการศึกษาหลายประการ คือ 1) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้

ทรัพยากรและบุคลากร 2) เพิ่มความเป็นมืออาชีพของครู 3) เพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชน 4) เพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน 5) ทำให้การปฏิรูปหลักสูตรเป็นรูปธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัยของนักการศึกษาหลายคนพบว่า อุปสรรคของการให้อิสระกับโรงเรียนก็มีอยู่มาก เช่น การที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีความสับสนในนโยบายที่มาจากส่วนกลาง ทำให้ไม่กล้าตัดสินใจ รวมทั้งการขาดทรัพยากรที่จำเป็น นอกจากนี้ ชุมชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย อาจรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนเป็นการเพิ่มภาระที่หนักให้กับคณะกรรมการ ต้องเสียสละเวลาส่วนตัวมาช่วยงานโรงเรียนและกระบวนการตัดสินใจก็ใช้เวลามากเกินไปในระยะต่อมา สหรัฐอเมริกาได้พัฒนาโรงเรียนจากการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปเป็นโรงเรียนอิสระในกำกับของรัฐ (Charter schools) โดยคณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชนสามารถแสดงความต้องการที่จะเป็นโรงเรียนอิสระในกำกับของรัฐโดยทำข้อตกลง (Charter) กับรัฐบาลว่า จะรับงบประมาณของรัฐบาลไปจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ (รุ่งแก้วแดง, 2546, หน้า 32-36)

#### ประเทศอังกฤษ

การศึกษาของประเทศอังกฤษ เคยได้ชื่อว่าเป็นระบบการศึกษาที่ดีที่สุดในโลกเป็นต้นแบบที่แพร่หลายไปเกือบทุกทวีป นานาประเทศทั้งที่เป็นอาณานิคมและไม่ได้เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ล้วนได้รับการถ่ายทอดแบบแผนการจัดการศึกษาจากประเทศอังกฤษเกือบทั้งสิ้น แต่ต่อมาความเป็นผู้นำทางการศึกษาของอังกฤษได้ตกต่ำลงพร้อมกับความถดถอยทางเศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยอังกฤษได้พยายามดำเนินการปฏิรูประบบการศึกษา เพื่อให้การศึกษาของประเทศกลับมามีมาตรฐานระดับโลกอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ.1988 อังกฤษได้ออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษา (Education reform act 1988) ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ หลายด้าน เช่น มีการกำหนดหลักสูตรแห่งชาติ (National curriculum) เพื่อให้มีมาตรฐานหลักสูตรแกนกลางที่เท่าเทียมกัน กำหนดเป้าหมายมาตรฐานทางการศึกษาในแต่ละระดับการศึกษาเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในแต่ละระดับการศึกษา และประเมินโดยใช้ข้อสอบมาตรฐานกลางทั้งสายสามัญและสายอาชีพ มี “ธรรมนูญผู้ปกครอง” (Parent's charter) ซึ่งกำหนดภารกิจหลักและความรับผิดชอบที่สถานศึกษาพึงมีต่อผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนประโยชน์ที่บุตรหลานจะได้รับเมื่อเข้าโรงเรียน ข้อมูลที่ผู้ปกครองมีสิทธิจะได้รับรู้และข้อพึงปฏิบัติเมื่อเกิดปัญหา นอกจากนี้ยังมีระบบการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาโดยพระราชบัญญัติการศึกษา พุทธศักราช 2535 กำหนดให้มีสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (Office for standards in education : OFSTED) ทำหน้าที่วางระบบการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาในระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาพิเศษ ให้ผู้ปกครองได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคุณภาพ

และมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนจุดเด่นของการปฏิรูปการศึกษาของอังกฤษ คือ การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาซึ่งแต่เดิมกระทรวงเป็นผู้กำหนดนโยบาย และให้สำนักงานบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Local education authority) เป็นผู้จัดการศึกษา แต่การปฏิรูปครั้งนี้ได้เน้นการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนให้แต่โรงเรียนมี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (School governors) เป็นองค์คณะบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา โดยกระทรวง จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการเรียนการสอนไปยังโรงเรียนโดยตรงถึงร้อยละ 95 และลดค่าใช้จ่ายสำหรับการสนับสนุนในส่วนท้องถิ่นที่ไม่จำเป็นให้น้อยลง การกระจายอำนาจดังกล่าว ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น สามารถบริหารอย่างอิสระคล้ายโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Grant-maintained schools) (รุ่ง แก้วแดง, 2546, หน้า 37-38)

#### ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้เริ่มปฏิรูปการศึกษาเมื่อ ปี ค.ศ. 1989 แรงกดดันสำคัญที่ทำให้ต้องปฏิรูปการศึกษา คือ ความตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ประชาชนมีรายได้น้อยและการว่างงานสูง ดังนั้น ประชาชนและนักการเมืองจึงเห็นพ้องต้องกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการศึกษา ประกอบกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ในขณะนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการศึกษามีหลายระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลางและเขตการศึกษา โรงเรียนไม่มีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา คุณภาพการศึกษาต่ำ อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การปฏิรูปการศึกษาของนิวซีแลนด์จึงเริ่มต้นขึ้นสมัยนายกรัฐมนตรี เดวิส ลังจี (Davis Langee) โดยได้จัดทำกฎหมายการศึกษา ซึ่งลักษณะเด่นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการบริหารทั้งหมดให้กับสถานศึกษา พร้อมทั้งได้ลดบทบาทอำนาจของกระทรวงการศึกษาให้เป็นหน่วยงานขนาดเล็กและได้ยุบเลิกหน่วยงานในส่วนภูมิภาคลงทั้งสิ้น เพื่อให้เหลือเพียง 2 ระดับ คือ กระทรวงกับสถานศึกษาเท่านั้น โดยกระทรวงการศึกษาทำหน้าที่ด้าน “นโยบาย หรือแนวการจัดการศึกษาของชาติ” รับผิดชอบในการเสนอแนะรัฐบาลด้านนโยบายการศึกษาทุกระดับจัดสรรงบประมาณ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน รวมทั้งมีสำนักงานว่าด้วยการประเมินคุณภาพและการศึกษา ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับสถานศึกษาทุกแห่ง ตั้งแต่ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียนจนกระทั่งถึงมหาวิทยาลัยมีอิสระ ในการจัดการศึกษาของตนเอง ทั้งในเรื่องบุคลากร งบประมาณ หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน มี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (Board of trustees) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนชุมชนและผู้ปกครอง 3-7 คน ผู้แทนครู 1 คน และผู้แทนนักเรียน 1 คน (เฉพาะระดับมัธยมศึกษา) โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของนิวซีแลนด์เรียกว่า “โรงเรียนบริหารตนเอง” (Self-managing schools) คณะกรรมการ

บริหารโรงเรียน มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้ 1) กำหนดนโยบายและทิศทางของโรงเรียน ภายใต้แนวนโยบายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งรวมถึงการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การอนุมัติแผนการใช้งบประมาณ 2) เป็นตัวแทนเข้ามาดูแลผลประโยชน์ของพ่อแม่ ผู้ปกครองและผู้เสียภาษีให้โรงเรียนควบคุมจริยธรรมของนักเรียน รวมทั้งสร้างสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้อต่อการเรียนรู้ 3) แต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน และ 4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียน การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาโดยตรงของนิวซีแลนด์ดังกล่าว ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับ สถานศึกษาจึงอยู่ที่ “ธรรมนูญโรงเรียน” ซึ่งเป็นข้อตกลง (Contract) ระยะเวลา 3 ปี โดยโรงเรียนทุกแห่งต้องส่งธรรมนูญโรงเรียนให้กระทรวงเป็นผู้ตรวจสอบและอนุมัติ แล้วกระทรวงจะจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนดำเนินการตามธรรมนูญโรงเรียน โดยผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้นำทางการศึกษาและผู้จัดการมีหน้าที่นำนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่คณะกรรมการสถานศึกษากำหนดไปสู่การปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ นิวซีแลนด์ในช่วงแรกประสบปัญหาเนื่องจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียนไม่เข้าใจในบทบาทของตน จึงมีการอบรมกันอย่างจริงจัง แต่ในที่สุดนิวซีแลนด์ก็สามารถปฏิรูปการศึกษาสำเร็จในระยะเวลาเพียงสิบปีเท่านั้น แม้จะมีการต่อต้านในช่วงแรก แต่ฝ่ายการเมืองทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้านก็ได้สนับสนุนจนการดำเนินงานต่าง ๆ ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ซึ่งจากงานวิจัยของ คัทธีย์ (Cathy) ในปีพุทธศักราช 2545 พบว่า คณะกรรมการโรงเรียนของอังกฤษและนิวซีแลนด์ มีความพึงพอใจที่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน ได้มีความรู้และความเข้าใจในงานของโรงเรียน ได้เห็นความก้าวหน้าไปในทางที่ดีขึ้นของการศึกษา ได้ทำประโยชน์เพื่อลูกหลานและมีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับโรงเรียนแต่สิ่งที่ไม่พอใจ คือ การประชุมที่ใช้เวลานานและการเน้นงานเอกสารมากเกินไป (รุ่ง แก้วแดง, 2546, หน้า 38-41)

#### ประเทศออสเตรเลีย

การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังโรงเรียน เพื่อเพิ่มอำนาจและอิสระในการบริหารให้โรงเรียน เป็นประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาออสเตรเลีย ซึ่งได้ใช้เวลาพัฒนามาอย่างยาวนานถึง 30 ปี โดยมีพื้นฐานมาจากรายงาน เรื่อง การศึกษาของศาสตราจารย์คาร์เมล (Karmel) ในปี ค.ศ. 1976 รายงานฉบับดังกล่าวได้เสนอให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและความจำเป็นที่ต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารโรงเรียนในรูปแบบคณะกรรมการต่อมา การบริหารโรงเรียนในออสเตรเลียได้เปลี่ยนจากการควบคุมโดยรัฐเป็นการให้อิสระแก่โรงเรียน มีการลดอัตรากำลังคนในส่วนกลาง ให้โรงเรียนบริหารตนเองโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ทำให้การบริหารจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแต่ละรัฐมีแนวปฏิบัติที่หลากหลายและแตกต่างกันกาลด์เวลล์

และสปิงคส์ (Caldwell & Spinks) ได้ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารโรงเรียนของรัฐต่าง ๆ ของประเทศออสเตรเลีย พบว่า วิคตอเรียเป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษามากที่สุด โดยรัฐวิคตอเรียเริ่มให้อิสระแก่โรงเรียนและมีคณะกรรมการสถานศึกษาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของรัฐวิคตอเรียใช้คำว่า “โรงเรียนบริหารตนเอง” (Self-managing schools) โดยมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School council) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครองครูและชุมชน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และนิวซีแลนด์ การปฏิรูปการศึกษาของรัฐวิคตอเรีย มีความก้าวหน้าครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1996 เมื่อมีนโยบาย “โรงเรียนแห่งอนาคต” (Schools of the future) “โรงเรียนในอนาคต” (Tomorrow’s schools) ซึ่งให้อิสระแก่โรงเรียนมากขึ้น โดยยึดมาตรฐานและนโยบายของรัฐให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) และจุดประสงค์ของการบริหารรูปแบบนี้คือ เพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน โรงเรียนบริหารตนเองของรัฐวิคตอเรีย มีอำนาจและอิสระในการบริหาร 3 ด้าน คือ 1) ด้านการเรียนการสอน โรงเรียนมีการปฏิรูปการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เน้นให้ผู้เรียนรู้จักวิธีแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ มีกิจกรรมการเรียนที่พัฒนาสมองผู้เรียน ฝึกความรับผิดชอบ โดยผ่านกิจกรรมกลุ่มที่หลากหลาย มีครูผู้นำ (Leading teachers) ซึ่งมีประสบการณ์การปฏิรูปการเรียนรู้อยู่ เป็นแกนนำในการปฏิรูปวิธีสอนของเพื่อนครูด้วยกัน 2) การบริหารงบประมาณ งบประมาณร้อยละ 94 ถูกจัดสรรตรงไปยังโรงเรียนในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป (School global budget : SGB) ทำให้โรงเรียนมีอิสระที่จะบริหารงบประมาณด้วยตนเอง รวมทั้งโรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรจากท้องถิ่น ชุมชนและสื่อมวลชนหรือโดยวิธีอื่นได้ 3) การบริหารงานบุคคล คณะกรรมการสถานศึกษา (School council) ซึ่งมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการด้วย มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งในเรื่องการสรรหาการคัดเลือกและการบรรจุแต่งตั้ง โดยที่ครูยังคงสิทธิและความเป็นลูกจ้างของกระทรวงการศึกษาของมลรัฐเหมือนเดิม บทบาทที่โดดเด่นมากของกรรมการสถานศึกษา คือ สามารถสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน โดยพิจารณาจากผู้มีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำทางวิชาการ มีความรู้ความสามารถแบบมืออาชีพ ซึ่งมีการทำสัญญาปฏิบัติงานเป็นระยะเวลา 5 ปี ถ้าผลงานดีก็สามารถต่อสัญญาได้ ทั้งนี้รัฐวิคตอเรียมีวิสัยทัศน์ว่า ผู้บริหารโรงเรียนของเขาจะต้องเป็น “ผู้บริหารโรงเรียนชั้นนำของโลก” (World class school principals) โรงเรียนทุกแห่งมีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (School charter) ระยะ 3 ปี จัดทำรายงานการประเมินคุณภาพภายในทุกปี และเมื่อใกล้สิ้นปีที่ 3 โรงเรียนจะได้รับการตรวจจากคณะผู้ประเมินภายนอก ซึ่งการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาของรัฐวิคตอเรียได้รับคำกล่าวว่าเป็น “รูปแบบที่ดีที่สุดในโลก” (World best practice) เพราะเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่มีการวางแผนอย่างรอบคอบ มีการสนับสนุนทางการเมืองที่เข้มแข็งและการทุ่มงบประมาณให้การพัฒนา



ผู้บริหารและครู ผู้บริหารสถานศึกษามีความกระตือรือร้นและเอาใจใส่ในงานพัฒนาวิชาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ยึดหลักการการบริหารตนเอง (Self management) และการพัฒนาวิชาชีพครู (Professional development) อย่างจริงจัง (รุ่ง แก้วแดง, 2546, หน้า 41)

#### ประเทศฮ่องกง

ประเทศฮ่องกง เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยในปี ค.ศ. 1991 กระทรวงการศึกษาของฮ่องกงในสมัยนั้นได้มี “โครงการความริเริ่มในการบริหารสถานศึกษา” (School management initiative : SMI) และเสนอแนวคิดเรื่อง School-based management สำหรับปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาและ โรงเรียนมัธยมศึกษา กำหนดแผนให้โรงเรียนทุกแห่งในฮ่องกงเป็นโรงเรียน SBM ภายใน ปี ค.ศ. 2000 หรือภายใน 10 ปี นับตั้งแต่เริ่มโครงการ เหตุผลที่ฮ่องกงปฏิรูประบบการบริหารโดยเน้นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ 1) เพื่อเน้นให้ความสำคัญของวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาในโรงเรียน ซึ่งเป็นไปเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ ทักษะและเจตคติที่ดีต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต 2) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนแต่ละคน โรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น เพื่อจัดหลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอนที่หลากหลายเหมาะสมกับสภาพผู้เรียนและท้องถิ่น 3) เป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพชั้นสูงของครู การพัฒนาภาวะผู้นำระดับสูงของผู้บริหารโรงเรียน ความทุ่มเทและอุทิศตนให้กับการศึกษาอย่างจริงจังของผู้ปกครองและชุมชน 4) เปิดโอกาสให้โรงเรียนได้พัฒนาลักษณะเด่นของตนเอง 5) มอบความไว้วางใจแก่ชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา ทำให้โรงเรียนมีวิสัยทัศน์กว้างไกลขึ้น สามารถดึงพลังและความเชี่ยวชาญของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายมาส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการศึกษาต่าง ๆ ในระยะแรก คือ ปี ค.ศ. 1991 กระทรวงการศึกษาฮ่องกง ได้ประกาศให้โรงเรียนทั่วไปเข้าร่วมโครงการนำร่อง โครงการความริเริ่มในการบริหารสถานศึกษาด้วยความสมัครใจปรากฏว่ามีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการเพียง 21 โรงเรียนและผลการสำรวจ พบว่าโรงเรียน ที่เข้าร่วมโครงการส่วนหนึ่งยังไม่เข้าใจชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและวิธีการพัฒนาโรงเรียน รัฐบาลจึงเลือกโรงเรียน 12 โรงเรียนมาเป็นกรณีศึกษาผลการวิจัยครั้งนั้นทำให้ทราบจุดอ่อนและจุดแข็งของโครงการจนสามารถแก้ปัญหาได้ บางโรงเรียนกลายเป็นโรงเรียนตัวอย่างและผู้บริหารมีความเชี่ยวชาญมากขึ้น ในระยะที่ 2 มีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ของโรงเรียนทั้งหมด จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2000 กระทรวงการศึกษาฮ่องกงได้ประกาศให้โรงเรียนทุกแห่ง บริหารจัดการแบบ School-based management ซึ่งมีการถ่ายโอนความรับผิดชอบไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาโรงเรียนให้มีการเรียนการสอนที่มี

คุณภาพ รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ในการใช้งบประมาณของรัฐ และจัดให้มีกลไกการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 กระทรวงการศึกษาฮ่องกงได้เตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ การปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การกระจายความรับผิดชอบให้กับโรงเรียนในด้านการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการจัดทำหลักสูตร ทำให้โรงเรียนสามารถพัฒนาการศึกษาที่มีคุณภาพเหมาะกับลักษณะบริบทของตัวเอง การบริหารงานบุคคล โรงเรียนมีอำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่งครู การจ้างครูทดแทนและการให้ออกจากงาน การบริหารงบประมาณ รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ช่วยให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น เช่น ใช้ในการจ้างงานเอกชนและการจ้างครูเพิ่ม ทั้งนี้เพื่อลดภาระงานของครูและให้ครูได้ทุ่มเทเวลาไป เพื่อการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 ฮ่องกงได้จัดทำกฎหมายการศึกษาฉบับใหม่ เพื่อให้อำนาจความเป็นอิสระแก่สถานศึกษา รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการบริหารงาน โดยให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา (Incorporated management committees : IMC) เพื่อสนับสนุนให้โรงเรียนมีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เป็นระบบยิ่งขึ้นเป้าหมายสูงสุดของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของฮ่องกง คือ เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการเรียนการสอนโดยผ่านกระบวนการบริหารที่มีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ระบบการศึกษาของฮ่องกงก้าวทันกับการพัฒนาของโลก ช่วยการพัฒนาผู้เรียนเป็นรายบุคคลสร้างกำลังคนที่มีคุณภาพให้ฮ่องกงสามารถพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งมีความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติมากขึ้น (รุ่ง แก้วแดง, 2546, หน้า 44)

#### ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ใช้การปฏิรูปการศึกษาเป็นกลไกเพื่อสร้างศักยภาพของชาติให้สามารถก้าวขึ้นเป็นประเทศชั้นนำของโลก เรียกว่า “เกาะแห่งอัจฉริยะ” (A vision of an intelligent island) แม้จะเป็นประเทศเล็ก ๆ มีทรัพยากรจำกัดแต่ด้วยความเชื่อมั่นว่า ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ คือกำลังหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ผู้นำสิงคโปร์ได้ใช้งบประมาณ 1 ใน 4 ของประเทศในการพัฒนาการศึกษา และดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อปี ค.ศ.1965 เป็นต้นมาผลจากการปฏิรูปการศึกษา ทำให้การศึกษาของสิงคโปร์เป็นที่ยอมรับว่า มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมประเทศตะวันตก ซึ่งอัตราการรู้หนังสือของประชากรทั้งประเทศสูงถึงร้อยละ 91.30 ยุทธศาสตร์สำคัญที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา คือ การทุ่มเทงบประมาณเพื่อการศึกษา ความร่วมมือของบุคลากรทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและเอกชน เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการวิจัยและ

พัฒนาการศึกษา พัฒนาศักยภาพของผู้นำให้เป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำทางการศึกษาสูง มีคุณภาพและคุณธรรม มุ่งมั่น ทุ่มเท มีความคิดสร้างสรรค์ เข้าใจผู้อื่น มุ่งแก้ปัญหาและมีวิสัยทัศน์ ในปี ค.ศ. 1981 สังกโปร์กระจายอำนาจการศึกษา โดยจัดตั้ง “สภาการศึกษาหรือสภาโรงเรียน” (School council) ตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งช่วยให้ได้ข้อมูลด้านการศึกษาทั้งจากฝ่ายกำหนดนโยบาย คือกระทรวงและจากบุคลากรฝ่ายปฏิบัติของโรงเรียนทำให้นโยบายที่กระทรวงกำหนด มีเหตุมีผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งกระทรวงและโรงเรียนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันมาขึ้นต่อมาในปี ค.ศ.1982-1990 สังกโปร์ได้ดำเนินการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนอย่างจริงจัง โดยรัฐบาลได้ส่งผู้บริหารโรงเรียนไปศึกษาดูงานที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ มีการฝึกอบรม รวมทั้งผู้บริหาร โรงเรียนได้รับมอบอำนาจและอิสระในการบริหาร โรงเรียนมากขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนทำหน้าที่ทั้งการควบคุม ประเมินครู การแนะแนว การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน ดูแลการดำเนินงานและการประเมินผลการเรียนการสอนของโรงเรียน การงานเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์รู้จักใช้นวัตกรรมและมีความภูมิใจในการพัฒนาโรงเรียน ตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้ให้ความสำคัญกับโรงเรียนมากขึ้น เนื่องจากรู้สึกว่าการจัดการศึกษาจะเป็นเลิศได้ก็ต่อเมื่อโรงเรียนดี จึงต้องให้โรงเรียนมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการศึกษา โดยมีการเริ่มจัดตั้งโรงเรียนที่มีการบริหารเป็นอิสระ (Independent school) และมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of governors) ซึ่งได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ครูใหญ่ ครู ผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่จากกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนในลักษณะบัตรอุดหนุน (Voucher) สนับสนุนการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารและจัดการเรียนการสอนสร้างแรงจูงใจโดยการให้เงินเพิ่มแก่ครูและผู้บริหารโรงเรียน เพื่อดึงดูดคนเก่งเข้ามาเป็นครูและผู้บริหาร แต่ถ้าโรงเรียนมีคุณภาพตกต่ำลง จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารโรงเรียนพร้อมทั้งปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสิงคโปร์แม้จะไม่อยู่ในลักษณะที่มีชุมชนและผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการบริหารโดยตรง แต่โรงเรียนจะมีชมรมผู้ปกครองทำหน้าที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนโดยตลอด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 80-83)

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

มีการปฏิรูปการศึกษา โดยการตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งคือ คณะกรรมการแห่งประธานาธิบดี (The presidential commission on education reform : PCER) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 และในปีถัดมาก็ประกาศแผนการปฏิรูป เรียกว่า “ระบบการศึกษาใหม่” (New education systems) โดยมุ่งสู่ยุคสารสนเทศและโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ที่ “สังคมการศึกษาแบบเปิด และแบบตลอดชีวิต” ในปี ค.ศ. 1996 ได้เสนอแนวทางปฏิรูปครั้งที่ 2 ปรับโครงสร้างในระดับ

อาชีวศึกษาและเทคนิค ปรับหลักสูตร การตั้งบัณฑิตวิทยาลัยทางการแพทยศาสตร์ทางวิทยาศาสตร์ทางกฎหมาย และปรับกฎหมายบางฉบับให้เอื้อต่อการจัดการศึกษา จุดเน้นสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของเกาหลี ได้แก่ การส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีบทบาทตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ของคนในชุมชนมากขึ้นกำหนดให้มีการจัดตั้งสภา หรือ คณะกรรมการโรงเรียน (School council) ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน ศิษย์เก่า และผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา โดยมีหน้าที่ พิจารณางบประมาณโรงเรียน วางระบบบัญชีเสนอแนะเรื่องหลักสูตร สร้างธรรมเนียมโรงเรียน และกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ คัดเลือกผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน แต่ละโรงเรียนจะมีจำนวน 7 - 15 คน สัดส่วนชุมชนต่อครูคือ 70, หน้า 30 มีวาระอยู่คราวละ 1 ปี และสามารถเป็นติดต่อกันได้ 3 ครั้ง ตัวแทนผู้ปกครองได้จากการเลือกตั้งส่วนที่เหลือมาจากการสรรหา นอกจากคณะกรรมการโรงเรียนแล้ว โรงเรียนแต่ละแห่งยังมีชมรมผู้ปกครอง ทำหน้าที่ในการสนับสนุนในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนอีกด้วย ปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาของเกาหลี คือ 1) การกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศที่ชัดเจน ในการเปลี่ยนโครงสร้างจากเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม เน้นความเป็นชาตินิยม และใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ 2) ตั้งเป้าหมายเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้เกินร้อยละ 5 ของ GNP ในปี ค.ศ. 1998 และให้มีระบบภาษีการศึกษา 3) การปฏิรูปการศึกษาทำพร้อมกันทั้งระบบ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือช่วยให้ประสบความสำเร็จ 4) เปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 104-107)

#### ประเทศอิสราเอล

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา (เกรด 1-6) และระดับมัธยมศึกษา (เกรด 7-9) อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนมัธยมปลาย (เกรด 10-12) อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น (Local education authorities : LEA) ในปี ค.ศ. 1992 กระทรวงศึกษาธิการได้ตั้งคณะกรรมการสำรวจความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจให้โรงเรียนและนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในอิสราเอล โดยให้ยกเลิกการบริหารแบบเดิม ซึ่งเป็นระบบราชการที่เคร่งครัด และถ่ายโอนอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นไปสู่โรงเรียน โดยคณะกรรมการได้ระบุข้อเสนอ ให้โรงเรียนมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้ 1) กำหนดเป้าหมายของโรงเรียนให้สอดคล้องกับกรอบหลักสูตรแห่งชาติ ซึ่งโรงเรียนมีอิสระในการปรับหลักสูตร และวิธีสอนให้เป็นไปตามความต้องการ เป้าหมายและวิสัยทัศน์ของโรงเรียนได้ 2) โรงเรียนทำหน้าที่ ประเมินผลสัมฤทธิ์ทางด้านวิชาการ และความสำเร็จด้านอื่น ๆ 3) โรงเรียนมีสิทธิเสนอแต่งตั้ง หรือถอดถอนบุคลากรในโรงเรียน 4) โรงเรียนรับผิดชอบ และมีอิสระในการ

จัดสรรงบประมาณ 5) ให้บริหารงานด้วยองค์กร ซึ่งประกอบด้วย ครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และผู้แทนจากสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1994 รายงานประจำปีระบุว่า การตรวจสอบติดตามทำได้ไม่ทั่วถึง ผู้ทำหน้าที่มีงานมาก และผลการตรวจไม่เป็นที่ยอมรับ มีการเสนอให้กระจายอำนาจไปยังโรงเรียน โดยการตรวจสอบระดับโรงเรียนด้วยกัน จึงจะทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในปีต่อ ๆ มา ได้มีการนำร่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จนถึงปี ค.ศ. 1998 มีจำนวนโรงเรียนเข้าร่วมโครงการประมาณ 170 โรงเรียน จากการศึกษาพบว่า โรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการ และการจัดองค์กรภายในโรงเรียน ครูมีความกระตือรือร้นและพึงพอใจในบทบาทที่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและบริหารโรงเรียน โรงเรียนได้รับความสนใจจากผู้ปกครองและชุมชนมากขึ้น ปัญหาที่พบคือ การโอนงบประมาณของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นยังทำได้ล่าช้า แต่โรงเรียนก็ยังเห็นว่าการใช้เงินงบประมาณตรงตามความต้องการของโรงเรียนมากขึ้นกว่าเดิม ทางด้านผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ต้องการให้ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมากกว่ากลับไปสู่การบริหารงานในรูปแบบเดิม (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 112-114)

#### ประเทศเดนมาร์ก

ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1983 รัฐบาลเดนมาร์ก ได้ออกนโยบายปฏิรูประบบราชการและสังคม กำหนดให้การบริหารเป็นไปตามรูปแบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี (Free-market economy) กิจการที่เป็นของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ จะมอบให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เน้นการลดความเป็นระบบราชการ (De-bureaucratization) การผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation) และการควบคุมคุณภาพ (Quality control) รัฐบาลจะรับผิดชอบเฉพาะกรอบงานและการประกันคุณภาพ (Quality assurance) ส่วนการบริหารได้กระจายอำนาจไปให้โรงเรียน โดยมีคณะกรรมการโรงเรียน (School board) ประกอบด้วย ผู้ปกครอง 7 คน ครู 2 คน นักเรียน 2 คน และผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คือ 1) กำหนดแนวทางการบริหารของครูใหญ่ 2) อนุมัติงบประมาณโรงเรียน 3) จัดทำแผนการศึกษาของโรงเรียน 4) กำหนดตารางสอนและกิจกรรมต่าง ๆ 5) จัดหาวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน 6) กำหนดกฎระเบียบของโรงเรียน 7) เสนอแต่งตั้ง และถอดถอนครู คณะกรรมการจะรายงานและขึ้นตรงต่อสภาเทศบาล (Municipal council) และแต่ละโรงเรียนยังมีคณะกรรมการครูหรือสภาครู (Teacher council) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาครูใหญ่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน

#### ประเทศแคนาดา

โรงเรียนในเขตเอ็ดมันตัน (Edmonton) เมืองอัลเบอร์ตา (Alberta) ประเทศแคนาดา (Canada) ซึ่งประกาศใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นทางการทั่วทั้งเขตในปี ค.ศ.1980 มี

การประกาศตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาในทุกโรงเรียนให้ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนให้มากขึ้น

ประเทศแคนาดา ใช้คำว่า “School-site decision-making” โรงเรียนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณรวม (Lump-sum) ตามเกณฑ์กำหนด โดยโรงเรียนจะดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การสำรวจความต้องการของครู นักเรียน ชุมชน ผู้ปกครองทุกปี เพื่อสำรวจความพึงพอใจการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของโรงเรียนในเขตพื้นที่เดียวกัน การกำหนดหนังสือและจำนวนหนังสือของห้องสมุด การกำหนดค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาวัสดุอุปกรณ์การกำหนดงบประมาณโครงการ การจัดทำประมาณการเพิ่ม/ ลดรายปี การกำหนดระบบกำกับติดตาม การกำหนดระบบการรายงาน การจัดทำโปรแกรมประสิทธิภาพครู และการพัฒนาครูของโรงเรียนเป็นประจำทุกสัปดาห์ การประเมินผลสัมฤทธิ์นักเรียนระดับช่วงชั้น และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ (Benchmarks/standard levels of achievement) เป็นต้น (เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544, หน้า 13-14)

## 5. การบริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก (Primary small school)

การบริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก มีความเป็นมา และรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในปัจจุบัน โดยทั่วไปเป็นที่ทราบกันดีว่า หมายถึงโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีจำนวนนักเรียนแต่ละชั้นไม่เกิน 5 คน หรือมากกว่าก็เพียงเล็กน้อย รวมทั้งโรงเรียนบางแห่งต่ำกว่า 60 คน เมื่อนักเรียนน้อยการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และอัตรากำลังก็ลดตามเกณฑ์ ทำให้ครูไม่ครบชั้น งบประมาณไม่พอเพียงสำหรับการพัฒนาในภาพรวม ซึ่งต้องพัฒนาทุกด้านเหมือนกับโรงเรียนทั่วไป ปัญหาจึงตกกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผลผลิตคือตัวผู้เรียน ไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานกลางทำให้ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาระดับชาติ มีการเรียกร้องให้ยุบโรงเรียนขนาดเล็ก และพยายามหารูปแบบ และนวัตกรรมทั้งทางด้านการบริหาร ด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และจัดหาองค์กรสนับสนุนต่าง ๆ มาให้การช่วยเหลือ แต่ผลที่เกิดขึ้นว่าโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มมากขึ้น และผลการประเมินคุณภาพก็ยังคงต่ำเช่นเดิม นอกจากนี้ผลการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ครั้งที่ 2 ยังไม่ผ่านถึงเกือบ 500 โรงเรียน

## 5.2 ความหมายของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ตามความหมายของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา (สมศ.) หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 300 คน จากผลการประเมินพบว่า โรงเรียนที่ได้รับการประเมินจำนวน 22,866 แห่ง มีโรงเรียน 491 แห่ง (ร้อยละ 2) อยู่ในระดับปรับปรุง โรงเรียน 15,528 แห่ง (ร้อยละ 67.91) อยู่ในระดับพอใช้ และโรงเรียน 6,847 แห่ง (ร้อยละ 29.94) อยู่ในระดับดี ซึ่งระดับปรับปรุง และระดับพอใช้ดังกล่าว ถือว่า ไม่ผ่านมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในทุกพื้นที่ มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งยังมีนักเรียนที่ต้องปรับปรุงสูงกว่าในทุกช่วงชั้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551, หน้า 3)

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน ปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กคือ ขาดงบประมาณ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน มีครูไม่ครบ หรือไม่เพียงพอที่จะสอนให้ครบทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ และครูผู้สอนตลอดจนผู้บริหารของโรงเรียนขนาดเล็กยังมีภาระงานที่ได้รับมอบหมายเชิงนโยบาย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กโดยทั่วไปมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำและไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงต้องมีการใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อเข้ามาช่วยในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน (ประสงค์ เมธิพิณฑกุล, 2553, หน้า 32)

สวัสดี อินแถลง (2547, หน้า 17 – 18) ให้ความหมายของโรงเรียนขนาดเล็กว่า โรงเรียนขนาดเล็ก โดยความหมายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการกำหนดความหมายที่แตกต่างไปจากโรงเรียนขนาดเล็กของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (เดิม) ในเรื่องของขนาดโรงเรียนเดิมยึดเอาโรงเรียนที่มีขนาด จำนวนนักเรียน 120 คนลงมา โรงเรียนขนาดเล็กในความหมายใหม่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดที่ขนาดโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 300 คน เพื่อให้สอดคล้องกับการประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ซึ่งกำหนดไว้เช่นเดียวกัน แต่ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กปี พ.ศ. 2551 – 2553 ได้นำเสนอไว้ว่า โรงเรียนขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีนักเรียน 120 คนลงมา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551, คำนำ) เพื่อการวางแผนและบริหารจัดการให้โรงเรียนขนาดเล็กดำรงอยู่เฉพาะที่มีความจำเป็น และพัฒนาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

จิรภา เกตุกาหลง (2545, หน้า 23) กล่าวว่าที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีประชากรหลายเชื้อชาติแตกต่างกัน ทั้งทางวัฒนธรรม ความเชื่อ ทศนคติ และเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อจัดการศึกษา โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีเชื้อชาติจากแอฟริกา อเมริกาใต้ และเอเชีย เป็นต้น คนกลุ่มนี้จะมี

ปัญหาทางภาษา โดยเฉพาะสมาชิกในครอบครัวจะมีการศึกษาน้อย รายได้ต่ำ เป็นผลกระทบต่อการศึกษาของบุตรหลาน ดังนั้น จากการศึกษาของนักการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความพยายามของนักการศึกษา ผู้บริหารชุมชนอันเป็นตัวการสำคัญที่จะปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีรายได้น้อยและความเป็นอยู่ไม่ค่อยดีเท่าที่ควร และผลการศึกษานี้จะเป็นวิธีการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาโดยมุ่งเน้นไปที่ขนาดของโรงเรียน โดยเฉพาะ โรงเรียนขนาดเล็กจะแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น และจะได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครองและชุมชนได้ดีกว่า

สวัสดี อินแถลง (2547, หน้า 9) กล่าวว่าทุกโรงเรียนไม่ว่าขนาดเล็ก ขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกโรงเรียน ล้วนแล้วแต่มีคุณภาพดีทุกโรงเรียน ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนใดก็เหมือนกัน ไม่มีความแตกต่างมากนัก เด็กนักเรียนทุกคนได้ใช้บริการโรงเรียนใกล้บ้านคงทำให้ทุกคนตั้งแต่นักเรียน ผู้ปกครอง ผู้เกี่ยวข้องตลอดจนท้องถิ่นชุมชน สังคม มีความเข้มแข็ง มีความสุข ลดปัญหาการจลาจล ลดอุบัติเหตุจากการจลาจล ลดค่าใช้จ่ายภาคครัวเรือนเพื่อการศึกษาของบุตรหลานของประชาชน ทำให้ผู้ปกครองมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องลงทุน จะเห็นว่าถ้าสามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กได้จะเกิดประโยชน์แก่ทุกคนทุกฝ่ายมากมาย ที่สุดผู้เรียนได้ประโยชน์สูงสุดสังคมประเทศชาติก็ได้ประโยชน์ ครอบครัว ชุมชน สังคมก็อบอุ่น และเข้มแข็ง

เจษฎา จันตะนาเขต (2548, หน้า 102 - 103) กล่าวว่าจากการศึกษาสภาพปัญหาของโรงเรียนบ้านบ่อสร้าง เกิดจากโรงเรียนไม่ได้เข้าหาชุมชน และชุมชนก็ไม่กล้าเข้าหาโรงเรียนทำให้การจัดการสอนของโรงเรียนไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน ผู้ปกครองจึงไม่ส่งลูกหลานเข้าเรียน เมื่อชุมชนไม่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน โรงเรียนก็อยู่ไม่ได้ ดังนั้นวิธีการแก้ปัญหาคือการดึงชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนให้มีความเข้มแข็งขึ้น ด้วยการดึงปราชญ์ชาวบ้านที่มีความรู้ความสามารถในวิชาชีพต่าง ๆ มาเป็นครูภูมิปัญญาให้กับโรงเรียนทำให้การจัดการเรียนการสอนของครูประจำคล่องตัวขึ้น และจากนั้นจึงสร้างเครือข่ายพันธมิตร ทำการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

สรุป โรงเรียนประถมศึกษานขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 120 คน มีครูไม่ครบชั้น ขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ และงบประมาณในการพัฒนาโรงเรียน รวมทั้งสภาพแวดล้อมของชุมชนขาดความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา ทำให้ผลสัมฤทธิ์ต่ำ และไม่ผ่านการประเมินภายนอก

### 5.3 ความสำคัญของโรงเรียนขนาดเล็ก

โรงเรียนขนาดเล็ก มีความสำคัญดังนี้ (เกรียงศักดิ์ เอื้อใจ, 2549, หน้า 14)



1. โรงเรียนขนาดเล็กเป็นโรงเรียนที่อยู่ใกล้ชุมชน นักเรียนไม่ต้องเดินทางไปโรงเรียนไกล ไม่ต้องเสี่ยงกับภัยจากรถ ซึ่งพ่อแม่สามารถดูแลได้อย่างใกล้ชิด
  2. โรงเรียนขนาดเล็กมีขนาดและจำนวนนักเรียนพอเหมาะ สามารถเน้นในเชิงคุณภาพได้ไม่ยาก
  3. โรงเรียนขนาดเล็ก ท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมบริหารจัดการ สนับสนุนและกำหนดหลักสูตรที่ สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี
- ดังนั้นโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กจึงมีความเหมาะสมในการจัดการเรียนการสอนในสภาพภูมิศาสตร์ไม่เอื้อต่อการเดินทางไปที่ยื่น ๆ และเพื่อเป็นแนวทางในการตอบสนองความต้องการของชุมชน ให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง

#### 5.4 รูปแบบและแนวทางการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก

การบริหารโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดการและการบริหารงานทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากร งบประมาณ การบริหารทั่วไป ต้องคำนึงถึงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียนเป็นหลักตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายสร้างความเข้มแข็งและยกระดับคุณภาพสู่การศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กให้สูงขึ้นในด้านการบริหารจัดการ การจัดการเรียนการสอน และด้านคุณภาพนักเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพโรงเรียนขนาดเล็กไว้ คือ บริหารส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก การรวมโรงเรียนขนาดเล็ก การยุบ หรือการเลิกล้มโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวได้คำนึงถึงผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าและการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพ และรูปแบบการดำเนินงาน จะมุ่งไปที่การจัดกระบวนการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญมุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน ผู้เรียนได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ เกิดทักษะในการแสวงหาความรู้จากแหล่งเรียนรู้หลากหลายสามารถนำวิธีการเรียนรู้ไปใช้ในชีวิตจริงได้ และมุ่งให้ผู้เกี่ยวข้องทุกคนมีส่วนร่วม ในทุกขั้นตอนเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดวัยเรียน

การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก จึงจำเป็นต้องจัดรูปแบบอย่างเหมาะสมให้สอดคล้องและความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น ซึ่งมีความผูกพันกับโรงเรียนอย่างแนบแน่นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การยุบหรือการล้มเลิกโรงเรียนขนาดเล็กจึงเป็นวิธีสุดท้ายของชุมชน ซึ่งจากการศึกษารูปแบบ และแนวทางการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กมีรูปแบบดังต่อไปนี้ (รูปแบบและแนวทางการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก, 2550, เว็บไซต์)

1. รูปแบบเรียนรวมบางชั้น การจัดชั้นเรียนที่นำนักเรียนในแต่ละชั้น โดยการนำนักเรียนจากโรงเรียนเครือข่ายบางชั้น เช่น อนุบาล 1-2, ป.1-3 หรือ ป.4-6 ไปเรียนโดยจัดระบบการเรียนการสอนร่วมกันกับโรงเรียนหลักและโรงเรียนเครือข่าย ต้องมีการสนับสนุนค่าพาหนะ การประกันอุบัติเหตุที่เดินทางมาเรียนร่วม โดยให้ผู้บริหารของโรงเรียนเครือข่าย เป็นผู้บริหารจัดการ สำหรับโรงเรียนเครือข่ายที่ไม่มีผู้บริหารให้ผู้บริหารโรงเรียนหลักเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งโรงเรียนเครือข่าย มีการกำหนด ทรัพยากรที่ต้องการ ได้แก่ ด้านบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ด้านอาคารสถานที่ แหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้เรียนที่มาเรียนร่วมได้รับบริการอำนวยความสะดวกในด้านจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ห้องสมุดเคลื่อนที่ ครูภัณฑ์ วัสดุสอนวิชาชีพแบบห้องเรียนเคลื่อนที่ มีการขอรับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเป็นค่าพาหนะจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษา ประโยชน์ที่จะได้รับ เป็นการลดภาวะการขาดแคลนครูผู้สอน ผู้เรียนได้เรียนครบตรงตามหลักสูตรและสาระการเรียนรู้ เป็นการเน้นการมีส่วนร่วม การพัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารจัดการโรงเรียนในการบริหารจัดการโรงเรียนของชุมชนให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

## 2. รูปแบบ เรียนรวมช่วงชั้น

ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกันศึกษาข้อมูลโรงเรียนเกี่ยวกับข้อมูลจำนวนผู้เรียนในปัจจุบันและคาดการณ์ล่วงหน้า 5 ปี ในเรื่องจำนวนครู สภาพเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ของชุมชนสภาพพื้นที่ใกล้เคียงสภาพการคมนาคม แล้วจัดกลุ่มกำหนดเป็นศูนย์รวมโรงเรียน โดยคำนึงถึงสภาพที่ตั้งของการปกครอง คือสภาพเทศบาลตำบล สภาพระยะทางการเดินทาง จัดประชุมผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก เพื่อชี้แจงและหารือแนวดำเนินการเพื่อกำหนดรูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในลักษณะการจัดการศึกษาเป็นช่วงชั้น คือ จัดแบ่งการเรียนการสอนออกเป็นช่วงชั้น วางแผนกำหนดจัดครูในโรงเรียนในตำบลรวมกัน โดยจัดครูเข้าสอนตามระดับช่วงชั้นตามความรู้ ความสามารถและความถนัดของครู โดยพิจารณาการจัดจำนวนครูตามเกณฑ์จำนวนครูที่จะทำการสอนในชั้นเรียน เสนอโครงการจัดการเรียนการสอนแบบศูนย์โรงเรียนระดับตำบล ต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการเรียนการสอนแบบศูนย์โรงเรียนระดับตำบล เพื่อให้มีหน้าที่ดูแลให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานการดำเนินการในระดับอำเภอ ตำบลและโรงเรียน จากนั้นดำเนินการจัดการเรียนการสอนแบบศูนย์โรงเรียนระดับตำบล

2.1 ด้านการจัดการเรียนการสอน และการบริหารจัดการ โดยพิจารณาจัดครูผู้สอนผู้บริหารโรงเรียนในตำบลเป็นที่รวมกันตามสัดส่วนห้องเรียนและช่วงชั้นตามศูนย์ช่วงชั้นในโรงเรียนต่าง ๆ โดยที่ทุกโรงเรียนยังคงมีสถานภาพเป็นโรงเรียนตามเดิม มีการบริหารจัดการตาม

ลักษณะการบริหารโรงเรียนตามปกติ มีการดำเนินการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนตามปกติ เมื่อโรงเรียนแต่ละโรงเรียนรับเด็กเข้าเรียนแล้วจัดส่งไปเรียนศูนย์โรงเรียนระดับช่วงชั้นนั้น ในการบริหารงานวิชาการ โดยผู้บริหารโรงเรียนและคณะครูที่สอนในโรงเรียนนั้นร่วมกันวางแผนในเรื่องต่าง ๆ เช่น งานหลักสูตรและการนำไปใช้ งานการเรียนการสอน งานวัสดุ สื่อการเรียน การสอน ห้องสมุด งานนิเทศภายใน งานพัฒนาด้านวิชาการต่างๆ เป็นต้น ส่วนการบริหารงานธุรการ การเงิน การบัญชี และการพัสดุโรงเรียนโดยงานธุรการในชั้นเรียน มีการจัดทำ 2 ส่วน คือส่วนที่ 1 ยังคงแยกทำเป็นรายโรงเรียนตามเดิม และส่วนที่ 2 ทำเป็นภาพรวมในระดับชั้นที่ศูนย์นั้น ๆ ส่วนงานธุรการ การเงิน การบัญชี และการพัสดุโรงเรียนเดิม ผู้บริหารโรงเรียนและครูที่รับผิดชอบปฏิบัติงานตามภารกิจ โดยการจัดซื้อวัสดุตามจำนวนเงินรายหัวผู้เรียนให้โรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีการประสานความต้องการใช้สื่อหรือวัสดุร่วมกัน จากนั้นจัดแบ่งวัสดุหรือสื่อตามสัดส่วนของจำนวนผู้เรียนที่กระจายไปตามศูนย์เรียนช่วงชั้นนั้นในส่วนของการวัดและประเมินผลการเรียนตามหลักสูตร ให้ครูผู้สอนประจำห้องเรียนในแต่ละศูนย์ทำการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ทั้งในระหว่างปี ปลายปี และภาคเรียน แล้วจัดส่งผลการวัดและประเมินผลไปยังโรงเรียนเดิมของผู้เรียนชั้นนั้น ๆ เพื่อให้โรงเรียนเดิมอนุมัติผลการเรียน การบริหารงานบุคคลผู้บริหาร โรงเรียนออกคำสั่งให้ครูไปควบคุมดูแลผู้เรียนและปฏิบัติหน้าที่สอน และงานอื่นๆ ในโรงเรียนศูนย์ช่วงชั้นนั้น โดยมีการลงเวลาปฏิบัติงานที่โรงเรียนศูนย์นั้น การพิจารณาความดีความชอบ มีการพิจารณาร่วมกันในระดับศูนย์โรงเรียนระดับตำบลเข้าสู่การพิจารณาในระดับกลุ่มโรงเรียน ด้านสวัสดิการ จัดวิธีการสนับสนุนค่าพาหนะให้ผู้เรียนทุกคน จัดระบบประกันชีวิตหมู่ให้กับผู้เรียนทุกคน จัดระบบการเดินทางเพื่อให้ผู้เรียนได้เดินทางปลอดภัย

2.2 ทรัพยากรที่ต้องการ การจัดค่าพาหนะให้กับผู้เรียน และครูที่ไปปฏิบัติงานทุกคนที่เดินทางไปเรียนรวม โดยจัดหารูปแบบที่หลากหลาย เช่น เป็นค่าจ้างเหมารถรับ-ส่งผู้เรียน เงินอุดหนุนผู้เรียนที่จัดสรรให้กับผู้เรียนหรือผู้ปกครองนักเรียนได้โดยตรง เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณตามสภาพจริง

2.3 ประโยชน์ที่จะได้รับ กล่าวคือ ความพึงพอใจของผู้เรียน ครู ผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้นำชุมชนและองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อการจัดการเรียนการสอนแบบศูนย์ระดับตำบล แบบเรียนรวมช่วงชั้นใน 3 ด้านคือ ด้านปัจจัยการดำเนินการ ด้านกระบวนการจัดการเรียนการสอน ด้านผลผลิตที่เป็นคุณภาพผู้เรียน

### 3. รูปแบบศูนย์โรงเรียนแบบพักนอน

ศูนย์โรงเรียนแบบพักนอนเกิดขึ้นจากการดำเนินการรวมศูนย์โรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ ดังได้กล่าวมา แต่เนื่องจากผู้เรียนที่เดินทางมาเรียนรวมไม่สามารถเดินทางไป-กลับระหว่าง

โรงเรียนหลักได้ เนื่องจากบ้านเรือนอยู่ห่างไกล และการคมนาคมยากลำบาก หลายแห่งเป็นภูเขา และป่าทึบ ดังนั้นผู้เรียนจึงจำเป็นต้องพักนอนค้างคืนที่โรงเรียนหลัก โดยการประสานงานร่วมกับ ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการวางแผนการดำเนินงาน จัดหางบประมาณสนับสนุน การดำเนินงานเกี่ยวกับที่พัก อาคาร และวัสดุอื่น ๆ ที่จำเป็น จากภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง จัดสร้างและจัดหาที่พักสำหรับผู้เรียนแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานบริหารจัดการ ศูนย์พักนอน

ทรัพยากรที่ต้องการ ประกอบด้วย งบประมาณในการจัดสร้างเรือนพักนอน ค่าอาหาร ค่า วัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอนค่าตอบแทนบุคลากรที่รับผิดชอบ

ประโยชน์ที่จะได้รับ กล่าวคือ ผู้เรียนมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามศักยภาพของ ตนเองได้รับความเสมอภาคในการเรียนในกลุ่มประสบการณ์และสาระการเรียนรู้

#### 4. รูปแบบการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ

การพัฒนาหลักสูตรเป็นภารกิจสำคัญของสถานศึกษา เพราะจะทำให้การนำหลักสูตรไป ใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาหลักสูตรให้ สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ การนำหลักสูตรไปใช้จึงจะบังเกิดผลตามที่ต้องการ การพัฒนา หลักสูตรเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูไม่ครบชั้น อาจพิจารณา ดำเนินการได้โดยการจัดชั้นเรียนแบบช่วงชั้น และการบูรณาการเนื้อหารายวิชาตามช่วงชั้น การจัด ชั้นเรียนแบบช่วงชั้น อาจจัดให้สอดคล้องกับจำนวนบุคลากรที่โรงเรียนมีอยู่โดยการรวมชั้นที่ ติดกันเข้าด้วยกัน เช่น ช่วงชั้น ป.1-2, ป.3-4, และ ป.5-6 เป็นต้น

สำหรับการบูรณาการเนื้อหาวิชา สามารถดำเนินการได้โดยการศึกษาและวิเคราะห์ หลักสูตรแล้วนำวัตถุประสงค์และเนื้อหาการเรียนรู้ในแต่ละกลุ่มวิชาที่สอดคล้องกันมาเชื่อมโยงสู่ การจัดทำหน่วยการเรียนรู้แบบบูรณาการ หลังจากนั้นจึงนำหน่วยการเรียนรู้ที่บูรณาการแล้วมา กำหนดกิจกรรม เพื่อให้สามารถจัดการเรียนรู้ได้ครั้งเดียวมาพร้อมกันในแต่ละช่วงชั้น โดย การจัด ชั้นเรียนแบบช่วงชั้นและการบูรณาการเนื้อหาวิชา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ โดยด้านผู้เรียนมีคุณภาพดีขึ้น คือ ครูมีความใกล้ชิดกับผู้เรียน สามารถมองเห็นความแตกต่างระหว่างผู้เรียน และแก้ปัญหาเป็นรายกรณี (Case study) ได้ เมื่อ โรงเรียนดำเนินการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพตลอดเวลา ส่งผลให้คุณภาพนักเรียนดีขึ้น ครูได้รับการพัฒนาศักยภาพในการทำงาน กระบวนการจัดการเรียนรู้ แบบบูรณาการ เป็นการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เนื่องจากชุมชนไม่ต้องการ ให้มีการยุบเลิกโรงเรียน หรือนำนักเรียนไปเรียนร่วมกับโรงเรียนอื่น เพราะโรงเรียนเป็นองค์กร

สำคัญหน่วยหนึ่งของชุมชน ดังนั้นชุมชนจึงได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการดูแลรักษาพัฒนาโรงเรียนการเป็นองค์ความรู้ให้โรงเรียน ตลอดจนการสนับสนุนด้านปัจจัยต่าง ๆ อีกทั้งเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการลงทุนของรัฐในการจัดการศึกษา การจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ รัฐไม่จำเป็นต้องลงทุนด้านค่าใช้จ่ายในการเพิ่มครูให้ครบชั้นในโรงเรียนขนาดเล็ก

#### 5. รูปแบบครูเดินสอน (Mobile teacher)

ครูเดินสอน เป็นรูปแบบการนำครูคนใดคนหนึ่ง หรือ หลาย ๆ คน จากโรงเรียนที่เกินเกณฑ์ออกไปสอนตามโรงเรียนต่าง ๆ ที่ขาดแคลนครู ทำให้สามารถแก้ปัญหาขาดแคลนครู และครูที่เชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไปสอน โดย ดำเนินสำรวจครูในโรงเรียนเกินเกณฑ์ หรือ ครูที่ความรู้ความสามารถเฉพาะวิชาเช่น วิชาชีพ หรือวิชาที่ขาดแคลน สำรวจโรงเรียนที่ขาดแคลนครู และมีความต้องการครูช่วยสอน วางแผนจัดทำหลักสูตร จัดตารางการปฏิบัติงานร่วมกับโรงเรียนที่จะไปสอน จัดพาหนะให้ Mobile teacher ไปสอนหรือจัดสนับสนุนค่าน้ำมันรถ และมีการนิเทศติดตาม ประเมินผล

ทรัพยากรที่ต้องการ ครูอาสาสมัครจากโรงเรียนเกินเกณฑ์ งบประมาณสนับสนุนค่าน้ำมันรถ และค่าตอบแทนครู พาหนะให้กับครูที่ไปสอนในโรงเรียนที่ร่วมโครงการ

ประโยชน์ที่ได้รับ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาขาดแคลนครู และช่วยให้ผู้เรียนมีคุณภาพดีขึ้น

#### 6. รูปแบบการใช้หน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่

หน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ มี 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) Bus Mobile Unit เป็นรถบัส บรรจุคอมพิวเตอร์ 20 เครื่อง สามารถขับเคลื่อนไปบริการให้กับโรงเรียนที่ไม่มีคอมพิวเตอร์ หรือมีแต่ไม่เพียงพอ และโรงเรียนที่ขาดแคลนครู 2) Container mobile unit เป็นตู้คอนเทนเนอร์บรรจุคอมพิวเตอร์ 15 เครื่อง สามารถใช้รถลากจูงไปบริการให้กับโรงเรียนที่ไม่มีคอมพิวเตอร์ หรือมีแต่ไม่เพียงพอ และโรงเรียนที่ขาดแคลนครู 3) Mini bus mobile unit เป็นรถมินิบัส บรรจุคอมพิวเตอร์ 13 เครื่อง สามารถขับเคลื่อนไปบริการให้กับโรงเรียนที่ไม่มีคอมพิวเตอร์ หรือมีแต่ไม่เพียงพอและโรงเรียนที่ขาดแคลนครู 4) Office station เป็นศูนย์คอมพิวเตอร์ สำหรับบริการเครื่องคอมพิวเตอร์ให้กับโรงเรียนใกล้เคียงที่ขาดแคลน และมีความต้องการที่จะแสวงหาความรู้จากคอมพิวเตอร์

วัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูวิชาเฉพาะทางด้านคอมพิวเตอร์ และเป็นจัดประสบการณ์การเรียนรู้ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากเทคโนโลยีจากสื่อคอมพิวเตอร์ให้ครอบคลุมตามมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการ ผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็กที่ขาดแคลนคอมพิวเตอร์และขาดแคลนครู ร่วมกันประชุมวางแผนการบริการ จัดหลักสูตร จัดตารางสอน และปฏิทินการสอนเพื่อทราบความ

ต้องการการใช้บริการหน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ กำหนดจุดและจัดหาครูสอนที่จะนำ Bus mobile unit, container mobile unit และ Mini bus mobile unit ไปจอดสอน ในส่วนกรณี Office station จัดตารางสอนแจ้งให้กับโรงเรียนที่มาใช้บริการ ดำเนินการสอน นิเทศ ติดตามผลการดำเนินงาน สรุปผลรายงานนำผลไปปรับปรุงพัฒนาต่อไป

ทรัพยากรที่ต้องการ จัดหางบประมาณค่าน้ำมันรถ ค่าสาธารณูปโภค (ค่าไฟฟ้า) ค่าตอบแทนครูประจำรถ (Bus mobil) และสำนักงาน (Office station) และงบประมาณซื้อสื่ออุปกรณ์เพิ่มเติม

ประโยชน์ที่ได้รับ เป็นการสร้างโอกาสให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองจากคอมพิวเตอร์ เป็นการแก้ปัญหาขาดแคลนครู และทำให้ผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชนมีความพึงพอใจ

#### 7. รูปแบบ การใช้ห้องเรียนเคลื่อนที่

ห้องเรียนเคลื่อนที่ เกิดขึ้นจากความต้องการของชุมชนที่เห็นความสำคัญของการศึกษา และชุมชนที่อยู่ห่างไกลและการคมนาคมยากลำบาก หลายแห่งเป็นภูเขาและป่าทึบ ดังนั้นจึงจัดตั้งห้องเรียนเคลื่อนที่เข้าไปจัดการศึกษาให้กับประชาชนวัยเรียนและมีการจัดครูเข้าไปสอน

วัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษาในถิ่นทุรกันดารด้วยระดมทรัพยากรจาก ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้องในการร่วมจัดการศึกษา

วิธีดำเนินการ โรงเรียนประสานสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชน ภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการศึกษา และขอความร่วมมือในการจัดหาอาคารสถานที่และความปลอดภัยของครู ได้แก่ การจัดห้องเรียนชั่วคราว บ้านพักครู อาคารประกอบ ครุภัณฑ์ที่จำเป็น

ทรัพยากรที่ต้องการ จัดหางบประมาณในการจัดสร้างห้องเรียนชั่วคราว ห้องน้ำ ห้องส้วม บ้านพักครู อาคารประกอบที่จำเป็น ค่าตอบแทนอัตราจ้าง วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน ขอรับการสนับสนุนด้านบุคลากร

ประโยชน์ที่ได้รับ ช่วยให้ผู้เรียนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริการจัดการศึกษาทั่ว โรงเรียนชุมชนและหน่วยงานอื่น

#### 8. รูปแบบการเรียนการสอนผ่านดาวเทียม

การเรียนการสอนผ่านดาวเทียม เป็นการเรียนการสอนห่างไกลผ่านดาวเทียมจากโรงเรียนไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นการเน้นการจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครู-อาจารย์ ในโรงเรียนทั่วประเทศเป็นระบบฟรีทีวี มีการออกอากาศในระดับ ป.6 ม.6 ปวช. ม.ราชวมงคลฯ และนานาชาติ รวม 15 ช่อง รายการที่ออกอากาศเน้นวิชาพื้นฐานตั้งแต่ ป.1- ป.6

วัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูที่มีความสามารถเฉพาะทาง และเป็นระดมทรัพยากรจากหน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้องร่วมจัดการศึกษาในโรงเรียนที่ขาดแคลน

วิธีดำเนินการ วิธีการดำเนินการด้านการเรียนการสอนผ่านดาวเทียมโดยการสำรวจโรงเรียนที่ต้องการงานดาวเทียมและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประสานของานดาวเทียมไปยังมูลนิธิจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ดำเนินการติดตั้งงานดาวเทียมและอุปกรณ์ จากนั้นทางโรงเรียนจัดการเรียนการสอนโดยรับสัญญาณผ่านดาวเทียม และมีการนิเทศ ติดตามประเมินผลการดำเนินการ

ทรัพยากรที่ต้องการ ค่าอุปกรณ์งานดาวเทียม เครื่องรับสัญญาณ โทรทัศน์ ค่าติดตั้ง

ประโยชน์ที่ได้รับ การเรียนการสอนผ่านดาวเทียมเป็นการช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนครูช่วยให้ผู้เรียนได้ประสบการณ์มากขึ้นและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น

#### 9. รูปแบบโรงเรียนพี่โรงเรียนน้อง

โรงเรียนพี่โรงเรียนน้องเป็นการร่วมมือกันระหว่างโรงเรียนที่มีความพร้อมกับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีอัตราการขาดแคลนครูไม่ครบชั้นแต่ไม่มาก มีปัญหาในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้หรือขาดสื่อ นวัตกรรมในการจัดการเรียนรู้ระดับมากและต้องอยู่ใกล้กันระยะห่างไม่เกิน 2 กิโลเมตร

วัตถุประสงค์ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครู และครูที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง และเพื่อระดมทรัพยากรจากโรงเรียนที่มีความพร้อมภายในกลุ่มโรงเรียนร่วมจัดการศึกษา

วิธีดำเนินการ โดยร่วมกันคัดเลือกโรงเรียนที่มีความพร้อมเป็นโรงเรียนพี่ และพิจารณาโรงเรียนขนาดเล็กเป็นโรงเรียนน้อง แบบมีส่วนร่วมและเป็นไปตามความพึงพอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง วางแผนการ เสนอของบประมาณ ขอรับการสนับสนุนของโรงเรียนพี่ ในด้านบุคลากรไปช่วยสอนที่โรงเรียนน้อง โดยสนับสนุนค่าพาหนะและ ค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่วางแผนร่วมกันในการพาผู้เรียนจากโรงเรียนน้อง ไปเรียนที่โรงเรียนพี่ เพื่อใช้สื่อที่มีอยู่เป็นชั่วคราว โดยการสนับสนุนค่าพาหนะสำหรับนักเรียนในการจ้างเหมารถยนต์

ทรัพยากรที่ต้องการ ด้านบุคลากร ได้แก่ ผู้มีส่วนร่วมในการบริการจัดการศึกษาในโรงเรียนพี่และโรงเรียนน้องประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอน ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณค่าพาหนะ สำหรับครูผู้สอน ค่าพาหนะสำหรับนักเรียนค่าประกันชีวิต ผู้เรียนกรณีการประกันอุบัติเหตุเป็นรายบุคคล

ประโยชน์ที่ได้รับ ทำให้ผู้เรียนได้เรียนครบตามหลักสูตรและสาระการเรียนรู้ และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจากการโรงเรียน

#### 10. รูปแบบการเรียนรวมทุกชั้นเรียน

รูปแบบการเรียนรวมทุกชั้นเรียนมีรูปแบบดังนี้ มีโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวนตั้งแต่ 2-5 โรงเรียน กระจายตัวตั้งอยู่ในพื้นที่ ที่เป็นที่ตั้งของหมู่บ้าน ที่มีเส้นทางคมนาคมระหว่าง 2-5 กิโลเมตร มีสภาพการคมนาคมที่สะดวกทุกฤดูกาล ให้คัดเลือกโรงเรียนที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ อาคารสถานที่ที่เหมาะสมและตั้งอยู่ศูนย์กลาง หรือสามารถเดินทางได้สะดวก เป็นโรงเรียนหลัก ส่วนโรงเรียนที่เหลือเป็นโรงเรียนเครือข่าย ทางโรงเรียนนำผู้เรียนทุกระดับชั้นเรียนมาเรียนรวมที่โรงเรียนหลัก โดยได้รับการสนับสนุนค่าพาหนะในการเดินทางมาเรียน มีการวางแผนจัดอัตราค่าจ้างครู ทั้งผู้บริหาร และครูสายผู้สอน ตลอดจนบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานร่วมกันที่โรงเรียนหลัก และนำทรัพยากรจากโรงเรียนเครือข่ายมาใช้ร่วมกันที่โรงเรียนหลัก และปรับสภาพโรงเรียนเครือข่ายเป็นแหล่งเรียนรู้

วิธีดำเนินการ ผู้บริหารและครูผู้สอนวางแผนการบริหารจัดการ กำหนดบทบาทหน้าที่ของโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โดยการตั้งโรงเรียนหลักและโรงเรียนเครือข่าย นำผู้เรียนจากโรงเรียนเครือข่ายมาเรียนรวมในโรงเรียนหลักทุกชั้นเรียน การบริหารจัดการโรงเรียนหลักและโรงเรียนเครือข่ายอย่างชัดเจน มีการพิจารณาพัฒนาโรงเรียนเครือข่ายให้เป็นแหล่งเรียนรู้หรือพิจารณาเลิกล้มโรงเรียนตามความเหมาะสม ของงบประมาณค่าพาหนะนักเรียน สำหรับนักเรียนทุกคนทุกระดับชั้นที่มาเรียนที่โรงเรียนหลัก

ทรัพยากรที่ต้องการ ด้านบุคลากร ได้แก่ ผู้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนหลัก และโรงเรียนเครือข่าย ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอน/นักการศึกษา ผู้นำทางการศึกษา ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ด้านงบประมาณ ได้แก่ค่าพาหนะนักเรียน ค่าปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนเครือข่ายเป็นแหล่งเรียนรู้ ค่าใช้จ่ายพัฒนาประสิทธิภาพของโรงเรียนหลัก ค่าประกันชีวิตนักเรียนกรณีการประกันอุบัติเหตุเป็นรายบุคคล

ประโยชน์ที่จะได้รับ ทำให้ผู้เรียนในโรงเรียนหลัก และโรงเรียนเครือข่ายได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามจุดประสงค์ของหลักสูตร เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาทั้งโรงเรียนชุมชนและหน่วยงานอื่นอีกทั้งเป็นการประหยัดงบประมาณภาครัฐ ลงทุนด้านงบประมาณต่ำแต่คุณภาพผู้เรียนสูงขึ้น

### 5.5 การจัดการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550ก, หน้า 12) ได้กำหนดเป็นกฎกระทรวง แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ พ.ศ. 2550 ขึ้น โดยยึดหลักการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งหลักการสำคัญเป็นไปตามการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ คือ 1) ยึดโรงเรียน



เป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School based decision making) 2) การมีส่วนร่วม (Participation) 3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) 4) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) และเป็นไปตาม มาตรา 39 ที่มีสาระสำคัญให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้การศึกษาสร้างคนและสร้างความรู้คู่ สังคมคุณธรรม คุณภาพ สมรรถภาพ และประสิทธิภาพ โดยกำหนดหลักการและแนวคิด แต่ละด้าน ดังนี้

#### 1. หลักการและแนวคิดด้านการบริหารวิชาการ

งานวิชาการเป็นหัวใจสำคัญของการบริหาร โรงเรียน เพราะเป้าหมายสำคัญของการบริหาร โรงเรียนคือ ต้องการคุณภาพของผู้เรียนที่เกิดจากการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ซึ่ง ประกอบด้วย

1.1 ยึดหลักให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นไปตามกรอบหลักสูตร แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและ สังคมอย่างแท้จริง โดยมีครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วม

1.2 มุ่งส่งเสริมสถานศึกษาให้จัดกระบวนการเรียนรู้ โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด

1.3 มุ่งส่งเสริมให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร กระบวนการ เรียนรู้ รวมทั้งเป็นเครือข่ายและแหล่งเรียนรู้

1.4 มุ่งจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน โดยจัดให้มีดัชนีชี้วัดคุณภาพ การจัด หลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ และสามารถตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาได้ทุกช่วงชั้น ทั้ง ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

1.5 มุ่งส่งเสริมให้มีการร่วมมือเป็นเครือข่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และคุณภาพ ใน การจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ขอขยาย ด้านการบริหารงานวิชาการ ได้แก่ 1) การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการ ให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น 2) การวางแผนงานด้านวิชาการ 3) การจัดการเรียน การสอนในสถานศึกษา 4) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา 5) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ 6) การ วัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน 7) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาใน สถานศึกษา 8) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ 9) การนิเทศการศึกษา 10) การแนะแนว 11) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา 12) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ 13) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและ องค์กรอื่น 14) การส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุ องค์กร หน่วยงาน สถาน

ประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา 15) การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา 16) การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา 17) การพัฒนาและใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

สรุปการบริหารงานวิชาการได้ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) การวางแผนงานด้านวิชาการ 2) การพัฒนาหลักสูตร 3) การจัดกระบวนการเรียนการสอนและการคัดเลือกแบบเรียน 4) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยี 5) การนิเทศภายใน 6) การวัดและประเมินผล 7) การวิจัยและการประกันคุณภาพการศึกษา

## 2. หลักการและแนวคิดด้านการบริหารงบประมาณ

2.1 ยึดหลักความเท่าเทียมกันและความเสมอภาคโอกาสทางการศึกษาของผู้เรียนในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2 มุ่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง 7 ด้าน เพื่อรองรับการบริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานดังนี้ 1) การวางแผนงบประมาณ 2) การคำนวณต้นทุนผลผลิต 3) การจัดระบบการจัดหาพัสดุ 4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ 5) การรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินงาน 6) การบริหารสินทรัพย์ และ 7) การตรวจสอบภายใน

2.3 ยึดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นลักษณะของวงเงินรวมแก่สำนักเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งอยู่ในระยะของการพัฒนา

2.4 มุ่งเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบการจัดการงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีความคล่องตัว ควบคู่กับความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จากผลสำเร็จของงาน และทรัพยากรที่ใช้

ขอบข่าย ด้านการบริหารงานงบประมาณ ได้แก่ 1) การจัดทำแผนงบประมาณ และคำขอตั้งงบประมาณ เพื่อเสนอต่อ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ จาก สพฐ. โดยตรง 3) การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร 4) การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ 5) การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ 6) การตรวจสอบ ติดตามและรายงาน การใช้งบประมาณ 7) การตรวจสอบ ติดตามและรายงาน การใช้ผลผลิตจากงบประมาณ 8) การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา 9) การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย เกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา 10) การบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อการศึกษา 11) การวางแผนพัสดุ 12) การกำหนดแบบรูปราชการ หรือ

คุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้งบประมาณ เพื่อเสนอต่อเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 13) การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและ จัดหาพัสดุ 14) การจัดหาพัสดุ 15) การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ 16) การจัดหา ผลประโยชน์จากสินทรัพย์ 17) การเบิกเงินจากคลัง 18) การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และ การ จ่ายเงิน 19) การนำเงินส่งคลัง 20) การจัดทำบัญชีการเงิน 21) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบ การเงิน และ 22) การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

สรุปการบริหารงานงบประมาณได้ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) การวางแผนจัดตั้งงบประมาณ แผนปฏิบัติการ ขออนุมัติ ขอเปลี่ยนแปลงตามวงเงินที่ได้รับจัดสรร 2) การตรวจสอบติดตาม และ รายงานการใช้จ่ายงบประมาณ 3) การระดมทรัพยากร ทุนและการจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา 4) การกำหนดรูปแบบคุณลักษณะครุภัณฑ์ หรือรูปแบบรายการสิ่งก่อสร้าง 5) การพัฒนาระบบข้อมูล และสารสนเทศ จัดทำ จัดหา ควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ 6) การเบิก รับ – จ่าย งบประมาณเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติถูกต้อง และ 7) จัดทำบัญชี รายงาน สามารถตรวจสอบได้

### 3. หลักการและแนวคิดด้าน การบริหารงานบุคคล

3.1 ยึดหลักความต้องการและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในการบริหารงานบุคคลของ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามนโยบาย กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด

3.2 ยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาตามนโยบาย กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด

#### 3.3 ยึดหลักธรรมาภิบาล

ขอขยาย ด้านการบริหารงานบุคคลากร ได้แก่ 1) การวางแผนอัตรากำลัง 2) การจัดสรร อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 3) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง 4) การเปลี่ยน ตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 5) การดำเนินการเกี่ยวกับการ เลื่อนขั้นเงินเดือน 6) การลาทุกประเภท 7) การประเมินผลการปฏิบัติงาน 8) การดำเนินการทางวินัย และการลงโทษ 9) การสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน 10) การรายงานการ ดำเนินการทางวินัย และการลงโทษ 11) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ 12) การออกจากราชการ 13) การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ 14) การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ 15) การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา 16) การส่งเสริมและการยกย่องเชิดชูเกียรติ 17) การส่งเสริม มาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณวิชาชีพ 18) การส่งเสริมวินัยคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 19) การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ครู และบุคลากรทางการศึกษา และ 20) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

สรุปการบริหารงานบุคคลได้ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) การวางแผนอัตรากำลัง 2) การประเมินและเลื่อนเงินเดือน 3) วินัย และการลงโทษ 4) ทะเบียนประวัติ 5) การส่งเสริมขวัญกำลังใจ และ 6) การอบรมพัฒนา

#### 4. หลักการและแนวคิดด้านงานบริหารทั่วไป

4.1 ยึดหลักให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษา ด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานในเชิงนโยบายให้สถานศึกษาจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบาย และมาตรฐานการศึกษาชาติ

4.2 มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามหลักการการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ตามเกณฑ์ กติกา ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

4.3 มุ่งพัฒนาองค์กรทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้อย่างเหมาะสมสามารถเชื่อมโยง ติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วด้วยระบบเครือข่าย และเทคโนโลยีที่ทันสมัย

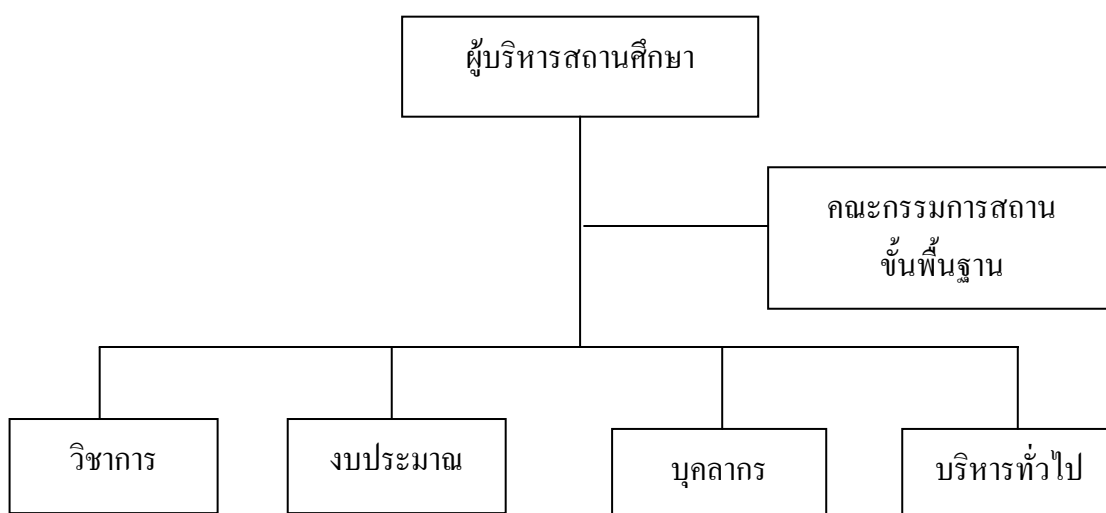
4.4 การบริหารงานทั่วไปเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยประสานส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการ การศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตลอดจนการจัดและให้บริการการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่น

ขอบข่ายด้านการบริหารงานบริหารทั่วไป ได้แก่ 1) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ 2) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา 3) การวางแผนการบริหารงานการศึกษา 4) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน 5) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร 6) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน 7) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 8) การดำเนินงานธุรการ 9) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม 10) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน 11) การรับนักเรียน 12) การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา 13) การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย 14) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา 15) การทัศนศึกษา 16) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน 17) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา 18) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่น

ที่จัดการศึกษา 19) งานประสานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 20) การรายงานผลการปฏิบัติงาน 21) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน และ 22) แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

สรุปการบริหารงานงบประมาณได้ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) การวางแผนระบบข้อมูลสารสนเทศ 2) งานอาคารสถานที่ 3) งานทะเบียนนักเรียน 4) กิจกรรมนักเรียน 5) ประสานงานการศึกษา และ 6) ประชาสัมพันธ์การศึกษา

จากการวิเคราะห์ภารกิจการบริหารโรงเรียนดังกล่าวแล้วข้างต้น ผู้วิจัยนำไปเป็นกรอบแนวคิด คือ 1) การบริหารงานวิชาการ 2) การบริหารงบประมาณ 3) การบริหารงานบุคลากร และ 4) การบริหารงานบริหารทั่วไป ดังแสดงภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 โครงสร้างการจัดองค์กรโรงเรียนขนาดเล็ก

### 5.6 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 40 กำหนดให้โรงเรียนมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นองค์คณะบุคคลที่ทำงานร่วมกับสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองได้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ความหลากหลายของบุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ จึงเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษา และประกอบด้วยบุคคลจำนวน 9 คน ดังต่อไปนี้

ผู้แทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน เป็นผู้สะท้อนปัญหาและความต้องการด้านคุณภาพ การศึกษาและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนทั้งในส่วนของภาคทฤษฎีและสภาพความเป็นจริง ที่เกิดขึ้น ร่วมมือกับครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชนในการจัดกิจกรรมการเรียน การสอน

ผู้แทนครู จำนวน 1 คน เป็นผู้ที่มีความชำนาญในสายวิชาชีพครู มีความสำคัญต่อการ นำเสนอข้อมูลด้านกระบวนการจัดการเรียนการสอน รู้สภาพปัญหา และความต้องการการ สนับสนุนช่วยเหลือ รวมทั้งการรายงานผลการจัดการศึกษา

ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน เป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการในการ พัฒนาผู้เรียน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาทั้งด้านภูมิปัญญา ท้องถิ่นแหล่งเรียนรู้

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน เป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความ ต้องการที่ครอบคลุมทั้งเขตพื้นที่บริการของสถานศึกษา มีความสำคัญต่อสถานศึกษาเป็นอย่างยิ่งใน เรื่องการสนับสนุนด้านงบประมาณทรัพยากรทางการจัดการศึกษาและเชื่อมโยงแผนพัฒนา การศึกษากับแผนพัฒนาท้องถิ่น

ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา จำนวน 1 คน เป็นผู้สะท้อนภาพของความรัก ความศรัทธา ความภูมิใจต่อสถาบันการศึกษาที่ตนได้รับการศึกษามาและช่วยจรจร ใจคุณค่าของสถาบัน ไปสู่ศิษย์ รุ่นหลังให้ประสบความสำเร็จในการศึกษาเช่นกัน

ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ จำนวน 1 คน เป็นผู้ นำเสนอและเติมเต็มข้อมูลด้านคุณธรรมจริยธรรมตามหลักธรรมของศาสนา ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการ จัดการเรียนรู้อื่นๆ เพื่อให้ให้นักเรียนเป็นคนดีของสังคม

ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้ครอบคลุมในทุก ๆ ด้านอย่างมีคุณภาพและ ประสิทธิภาพ ทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

ผู้บริหารสถานศึกษา ในฐานะกรรมการและเลขานุการ เป็นบุคคลที่จะสะท้อนภาพของ การบริหารจัดการช่วยเหลือให้คำปรึกษา สร้างแรงจูงใจกระตุ้นการทำงาน ทบทวนรายงานการ ประชุม สะท้อนความคิดเห็น เปิดโอกาสให้ผู้แทนแต่ละกลุ่ม ได้แสดงบทบาทอย่างเต็มที่ จัด เตรียมการประชุม รายงานผลการประชุม สนับสนุนด้านอุปกรณ์ห้องประชุม รวมทั้งพิจารณานำมติ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากที่ประชุมไปสู่การปฏิบัติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการทุกคนตระหนัก ถึงความเป็นเจ้าของสถานศึกษาร่วมกันและจะต้องมีหน้าที่ มีส่วนรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษา (AII for education) โดยการกำกับ สนับสนุน และส่งเสริมให้สถานศึกษาได้ดำเนินงานด้านวิชาการ

งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545 มาตรา 40 และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 38 มีดังนี้

## 1. กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

### 1.1 กำกับกิจการของสถานศึกษา

1.1.1 พิจารณาให้ความเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย แผนงาน และมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

1.1.2 ติดตามการดำเนินงานตามเป้าหมาย แผนงาน และมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

1.1.3 พิจารณาให้ความเห็นและมีส่วนร่วมในการปรับเป้าหมาย แผนงานและมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

1.1.4 ให้ความเห็นขอรายงานประจำปีและรายงานผลการดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

### 1.2 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

1.2.1 ด้านวิชาการ ได้แก่ 1) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาสาระหลักสูตรสถานศึกษาที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น 2) ส่งเสริม สนับสนุนการจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา แหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน 3) ส่งเสริม สนับสนุน การจัดกระบวนการเรียนรู้ของสถานศึกษาการพัฒนากระบวนการเรียนการสอนและการวิจัย 4) ส่งเสริม สนับสนุน การจัดระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและการประเมินจากภายนอก 5) ส่งเสริม สนับสนุนสถานศึกษาจัดให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และ 6) ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาร่วมมือกับบุคคลและองค์กรต่างๆ ส่งเสริมความเข้มแข็งทางชุมชนโดยใช้กระบวนการของการศึกษา

1.2.2 ด้านงบประมาณ ได้แก่ 1) พิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาให้มีความคล่องตัว 2) ส่งเสริม สนับสนุนการจัดหารายได้ การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาและการระดมทรัพยากรของสถานศึกษา

1.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ 1) พิจารณาและสนับสนุน ส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนา มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และมีโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพ 2) ร่วมกับสถานศึกษาพิจารณาแนวทางในการให้ได้มาซึ่งครูที่มีจำนวนเพียงพอต่อการเรียนการสอนในสถานศึกษาในกรณีที่สถานศึกษาแห่งนั้นขาดอัตรากำลังครู

1.2.4 ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ 1) พิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุน เกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา 2) พิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนการบริหารงานกิจการนักเรียน

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา (ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551) มีดังนี้

1. กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนด

1.1 ศึกษา วิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลให้เข้าใจ

1.2 พิจารณามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ และแนวทางในการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

1.3 ติดตาม ดูแลให้ดำเนินการเป็นไปตามแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ และแนวทางที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ก็ให้ทักท้วงพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะ

1.4 พิจารณาการประเมินผลการบริหารงานบุคคล เมื่อสิ้นปีงบประมาณหรือสิ้นปีการศึกษา ถ้าแผนปฏิบัติการเดิมทำได้ดีมีประสิทธิภาพก็ดำเนินการต่อในปีงบประมาณต่อไปหรืออาจกำหนดการพัฒนาเพิ่มขึ้นก็ได้ แต่ถ้าพิจารณาเห็นว่าไม่ประสบความสำเร็จก็เสนอแนะสถานศึกษา ปรับปรุง แก้ไข กำหนดกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ และแนวทางการปฏิบัติใหม่ได้ทั้งนี้ทั้งนั้น ต้องเป็นไปตามนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนดไว้เป็นสำคัญ

2. เสนอความต้องการจำนวนและอัตราตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา



2.1 พิจารณาศึกษาจำนวนและอัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับภาระงานของสถานศึกษาหรือเป็นไปตามเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด

2.2 เสนอให้ผู้บริหารสถานศึกษาเสนอขอไปยัง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาตามความจำเป็นและภาระงานของสถานศึกษา

2.3 หากผู้บริหารสถานศึกษาไม่เสนอขอไปคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถเสนอขอความต้องการจำนวนและตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้

3. ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานด้านบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาต่อผู้บริหารสถานศึกษา

3.1 ถ้าพบว่าข้าราชการครูและบุคลากรในสถานศึกษามีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่ต่อการเรียนการสอน อันอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสถานศึกษา ก็สามารถเสนอข้อคิดเห็นให้ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินการได้อย่างใดอย่างหนึ่ง

3.2 ถ้าเห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ควรจะได้รับการพัฒนาหรือยกย่อง ชมเชย ให้ขวัญกำลังใจก็สามารถเสนอให้ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมกับสภาพของสถานศึกษา

3.3 การบริหารงานบุคคลในส่วนอื่น ๆ หากเห็นว่าจะต้องดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่ง ก็สามารถเสนอให้ผู้บริหารสถานศึกษาพิจารณาดำเนินการได้ หรือดำเนินการร่วมกับผู้บริหารสถานศึกษาก็ได้

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ กฎหมายกำหนดและตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามอบหมาย

แนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันของสถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษา ควรมีการทำความเข้าใจตั้งแต่เริ่มแรกของการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษา คือ “ผู้เชื่อมโยง” คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะกรรมการและเลขานุการกับสถานศึกษาในฐานะผู้บริหาร ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องเป็นผู้ประสานการดำเนินงานกิจการต่างๆ โดยคำนึงถึงข้อคิด ความเห็น และมติของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษาและปฏิบัติตาม

บทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ หากมีข้อเสนอแนะใด ๆ ควรนำเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วสรุปผลเป็นมติที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อได้มติแล้วประธานก็จะมอบให้ผู้บริหารสถานศึกษานำไปสู่การพิจารณาดำเนินการของสถานศึกษาสำหรับบทบาทในการ “กำกับ” ควรเป็นการติดตามการปฏิบัติงานตามที่สถานศึกษาได้ทำแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายของหน่วยเหนือ หรือตามมติที่กำหนดร่วมกัน โดยไม่ควรกำกับการทำงานของผู้บริหาร ครู และบุคลากร คือไม่แสดงบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาเสียเอง

ในการรับทราบผลการดำเนินการควรดูเป็นภาพรวมของสถานศึกษาว่าผลการดำเนินการทั้งระหว่างดำเนินการสิ้นปีงบประมาณและสิ้นปีการศึกษา เพื่อนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงพัฒนากิจการของสถานศึกษาให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้อง “ไม่สั่งการ” ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมไปยังครูหรือบุคลากรในสถานศึกษา เพราะอำนาจการสั่งการเป็นของผู้บริหารสถานศึกษาที่จะรับผิดชอบการนำเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและมติของคณะกรรมการสถานศึกษาไปสู่การปฏิบัติ

จากบทบาทหน้าที่ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอาจมีส่วนร่วมกับการศึกษาในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ในกิจการของสถานศึกษา โดยร่วมกันรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ร่วมกับคณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง สมาคมผู้ปกครอง และครู สมาคมศิษย์เก่า องค์กรชุมชน และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 5.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก พอสรุปสำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้ดังนี้

สมบัติ บุญเกิด (2548, บทคัดย่อ) ศึกษาระดับประสิทธิผลของโรงเรียนระดับเล็กสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 2 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูโรงเรียนขนาดเล็ก ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 2 โดยภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านความสามารถในการแก้ปัญหาภายใน ด้านความสามารถในการผลิตที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงด้านความสามารถในการพัฒนาให้นักเรียนมีทัศนคติทางบวก ด้านความสามารถในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาโรงเรียน โดยเรียงอันดับค่าเฉลี่ยตามลำดับ และเมื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลของโรงเรียนขนาดเล็ก โดยจำแนกตามประเภทการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน และจำแนกตามวุฒิการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั้น ผลปรากฏว่า แตกต่างกัน

สมบูรณ์ สังฆโสภณ (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี เขต 1 ได้

เปรียบเทียบปัญหา และหาแนวทางแก้ปัญหา ซึ่งจากการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี เขต 1 ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อได้พิจารณาปัญหาการบริหารแต่ละงานพบว่า การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานกิจการนักเรียน และการบริหารงานบุคลากร มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป มีปัญหาอยู่ในระดับมาก 2) แนวทางการแก้ปัญหาการบริหารงาน ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับการพิจารณาแนวทางการแก้ปัญหาทางด้านพบว่า การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานกิจการนักเรียน และการบริหารงานบุคลากร มีการใช้แนวทางการแก้ปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไปมีการใช้แนวทางการแก้ปัญหาอยู่ในระดับมาก 3) ผู้บริหารกับครูผู้สอนมีปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนขนาดเล็กในภาพรวมและแต่ละงาน บริหารไม่แตกต่างกัน 4) ผู้บริหารกับครูผู้สอนมีแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ในภาพรวมและในแต่ละงานบริหารไม่แตกต่างกัน

สมยศ ปิ่นแก้ว (2546, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำปาง เขต 2 ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามกระบวนการทั้ง 6 ขั้น มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับคือ การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงาน การรายงานประจำปี การรายงานประเมินตนเอง การกำหนดกลยุทธ์วางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ การกำหนด วิสัยทัศน์ นโยบายเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ ประเมินภายใน และการวิเคราะห์ศักยภาพของโรงเรียนปัญหาในการบริหารที่สำคัญคือ โรงเรียนมีข้อจำกัดในด้านบุคลากร งบประมาณ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ไม่มีการประเมินผลแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง การดำเนินงานไม่เป็นระบบ รายงานประจำปียังไม่สมบูรณ์ไม่ครอบคลุมสำหรับแนวทางแก้ไขนั้น โรงเรียนควรแสวงหา งบประมาณสนับสนุนทั้งบุคลากรให้มากขึ้น ควรจัดอบรม ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ชี้แจงให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าใจบทบาท หน้าที่และการมีส่วนร่วมในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ ควรมีการประเมินแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ควรมีระบบการประเมินตนเอง ประเมินภายในที่ชัดเจน ควรให้ผู้ปกครองชุมชน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการประเมินภายในอย่างจริงจัง

ปราณี วงศ์พันธุ์ (2548, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก สังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร ผลการศึกษาวิจัยพบว่าสภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 และเขต 2 พบว่า ภาพรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับมาก ปัญหา

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร มีด้านผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าเกณฑ์ การจัดการเรียนการสอนไม่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญงบประมาณได้รับน้อย ไม่เพียงพอ วัสดุ อุปกรณ์ที่ไม่เพียงพอเมื่อเข้าร่วมโครงการยกระดับคุณภาพการศึกษา ครูสอนหลายวิชา ไม่สามารถสอนตามวิชาเอกได้จำนวนครูไม่เพียงพอกับความต้องการสื่อทางเทคโนโลยีทางการศึกษา สัญญาฉบับไปไม่ถึง ไม่สามารถระดมทรัพยากรได้ เนื่องจากผู้ปกครอง ชุมชน มีฐานะยากจน สำหรับแนวทางการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 และเขต 2 เสนอไว้ว่าควรจัดระบบการนิเทศ กำกับติดตาม ภายในสถานศึกษา ควรแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร จัดทำหลักสูตรบูรณาการ ควรวางแผนการใช้งบประมาณร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ ควรระดมทรัพยากร ระดมทุน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้จัดบุคลากรเข้าปฏิบัติราชการ ตามความรู้ความสามารถ มีคณะกรรมการประเมินผลงาน และบุคลากรควรได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ ยกย่องเชิดชูเกียรติ มีขวัญกำลังใจ มีความก้าวหน้าในวิชาชีพ มีการส่งเสริมให้ครูเข้ารับการอบรมหลักสูตรระยะสั้นเช่น คอมพิวเตอร์ การวิจัยในชั้นเรียน และกำหนดความต้องการครูที่ขาดแคลนตามวิชาเอกควรพัฒนาและประชาสัมพันธ์กิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนให้ชุมชนได้ทราบ ควรจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน สร้างเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ และสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาความรู้ประสบการณ์ ด้านเทคโนโลยี เพื่อพัฒนางานของโรงเรียน

ปานทอง ปรีเก (2549, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา เปรียบเทียบและเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มหาสารคาม เขต 2 ซึ่งได้ผลการศึกษาดังนี้ ข้าราชการครู มีความคิดเห็นว่า ระดับปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็กโดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารทั่วไปอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการบริหารงานบุคคล มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารสถานศึกษา ครูหัวหน้างานเห็นว่า ปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็กโดยรวมและรายด้านแตกต่างกับผู้บริหารสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยครูหัวหน้างานมีความเห็นอยู่ในระดับมากกว่าผู้บริหารสถานศึกษา ส่วนปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในด้านการบริหารวิชาการ ได้แก่ ขาดการพัฒนาแนะแนวทางการศึกษา ควรจัดคาบแนะแนวรวมแต่ละระดับชั้นเพื่อแนะอาชีพและการศึกษาต่อด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ ขาดการพัฒนากองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ควรตั้งกองทุนและจัดสรรให้นักเรียนอย่างยุติธรรม ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ขาด

การขอคืนตำแหน่งครูที่ลาออกหรือเกษียณราชการ ควรประสานงานผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งเพื่อจัดสรร ตำแหน่งที่ขาดแคลนด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ขาดบุคลากรในการประสานงานกับหน่วยงาน อื่น ๆ ควรจัดจ้างผู้ที่จบปวส. เพื่อทำงานธุรการและประสานงานต่าง ๆ

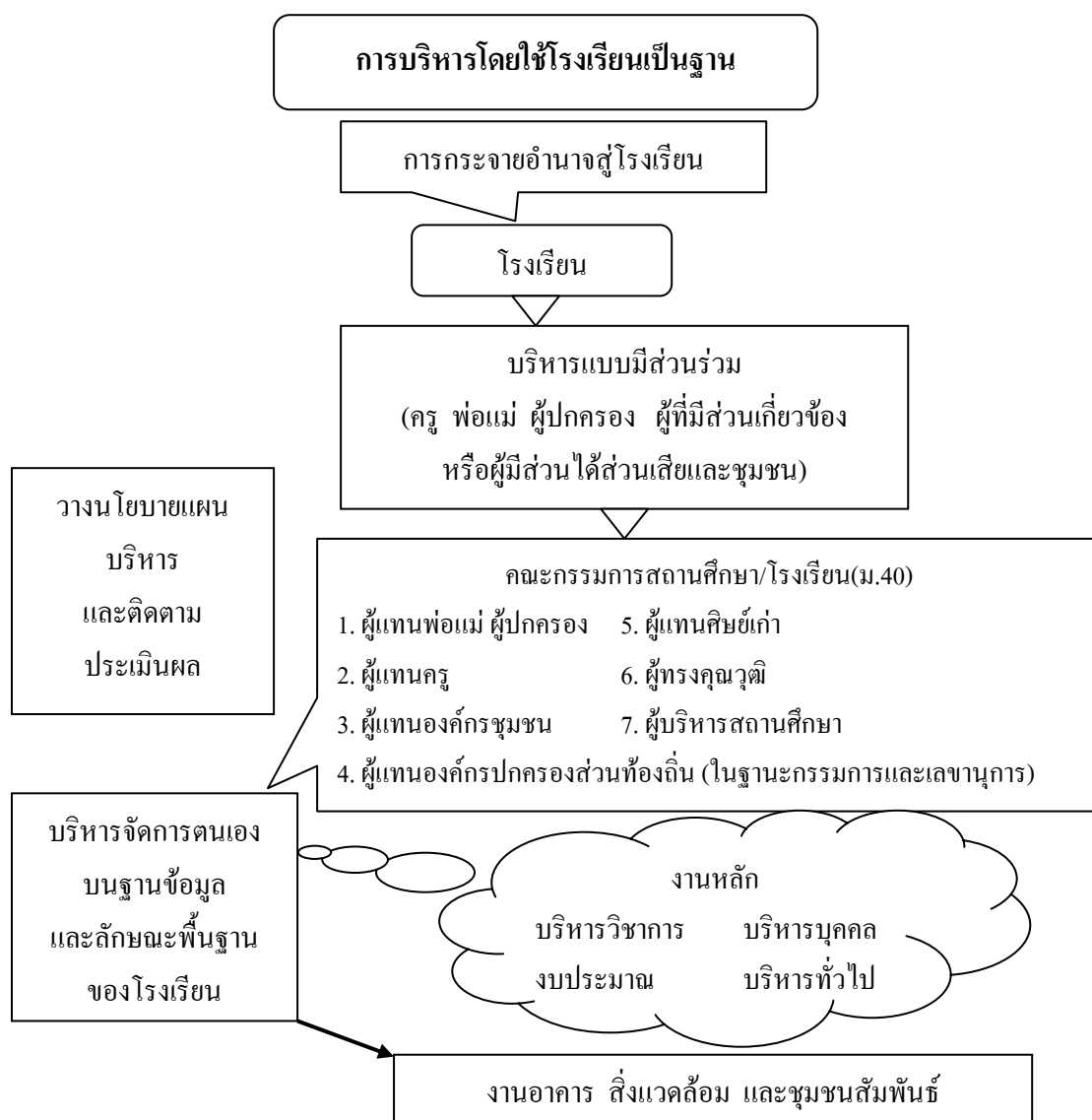
สุนทร คชสิงห์ (2548, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 โดยจำแนกตามประสบการณ์การทำงาน วิชาที่สำเร็จการศึกษา และระยะเวลาการเดินทางมาทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา ผลการศึกษาวินิจฉัยพบว่า มีปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับปัญหาในแต่ละด้านตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร งานบริหารทั่วไป ต่อมาปัญหาด้านการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก จำแนกตามประสบการณ์การบริหารงานสาขาที่สำเร็จ การศึกษาระยะเวลาในการเดินทาง พบว่าแตกต่างกันน้อยมาก ส่วนแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 พบว่าด้านการบริหารงานวิชาการควรใช้แหล่งเรียนรู้ในชุมชน ด้านการบริหารงบประมาณควรระดมทรัพยากร ด้านการบริหารงานบุคลากร ควรใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและด้านการบริหารทั่วไปควรประสาน ระหว่างการศึกษานอกระบบ และการศึกษาอัชยาศัย

สมบูรณ์ สังฆโสภณ (2550, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัญหาและแนวทางแก้ปัญหการบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี เขต 1 ผลการศึกษานำทางการแก้ปัญหการบริหารงานกิจการนักเรียนโดยรวม พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง โดยทางโรงเรียนมีโครงการให้ครูได้ออกเยี่ยมผู้ปกครองนักเรียน ประสานงานกับผู้ปกครอง ประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หาข้อมูลของนักเรียนและของชุมชน ในการที่จะขอความร่วมมือช่วยเหลือกิจกรรมของโรงเรียน ทั้งด้านอาหารกลางวัน การส่งเสริมสุขภาพนักเรียน ตลอดจนทั้งข้อมูลในการจัดทำสำมะโนประชากรนักเรียนจากการศึกษา เอกสารและงานวิจัยพอสรุปได้ว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีการส่งเสริม และสร้างโอกาสให้เด็กเข้ารับ การศึกษาอย่างทั่วถึง ส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาผู้เรียนและส่งเสริม การมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียนและชุมชน

ฉัฐณี เวชกุล (2551, บทคัดย่อ) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน ประถมศึกษาขนาดเล็กระดับดี โดยศึกษากับโรงเรียนบ้านเปรี๊ดใน จังหวัดตราด พบว่าปัจจัยที่

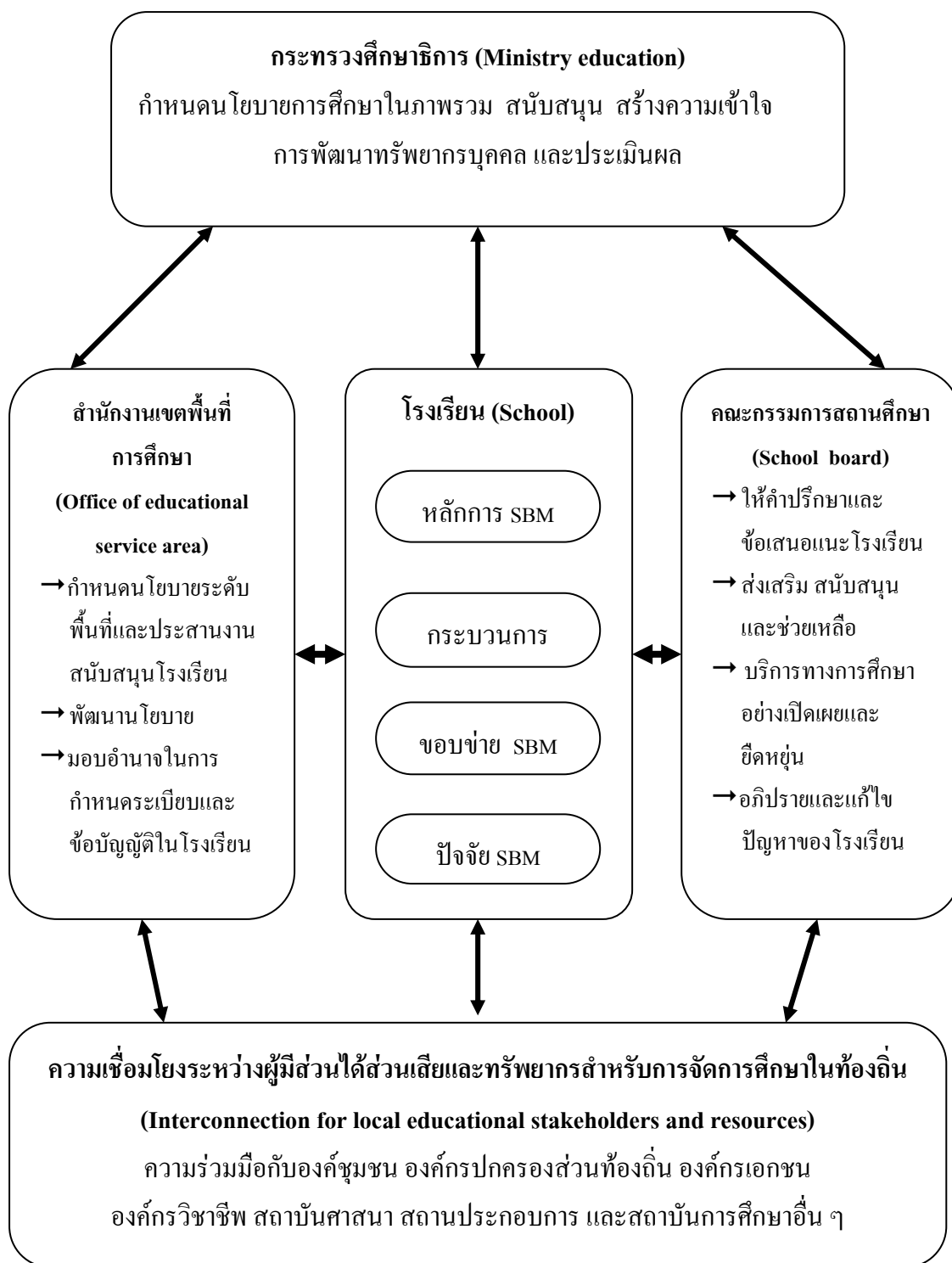
สัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กระดับดี โรงเรียนบ้านเปรี๊ตในจังหวัดตราด ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้บริหารในด้านภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านครูในด้านวิญญานความเป็นครู ปัจจัยด้านผู้บริหารในด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ปัจจัยด้านผู้บริหารด้านคุณธรรมจริยธรรม ประสิทธิภาพการสอนของครู ประสิทธิภาพในการบริหาร การอบรมทางการบริหารและปัจจัยด้านผู้บริหารในด้านการติดต่อสื่อสาร โดยเรียงจากมากไปหาน้อย

### 5.8 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน



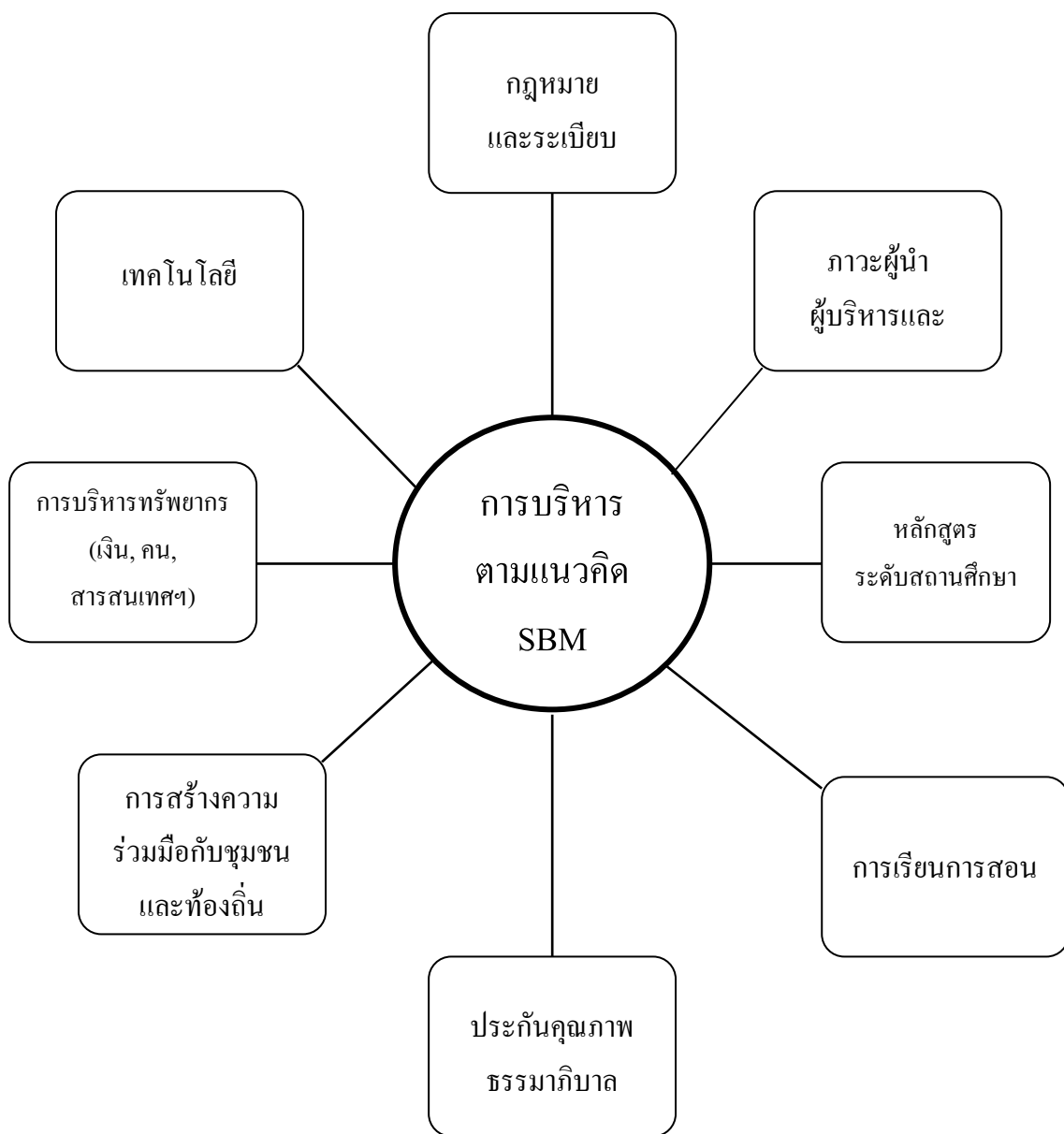
ภาพประกอบ 4 รูปแบบการบริหารโดยใช้ SBM ของ อุทัย บุญประเสริฐ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551, หน้า 84



ภาพประกอบ 5 รูปแบบการบริหาร โรงเรียนโดยใช้ SBM ของกระทรวงศึกษาธิการ

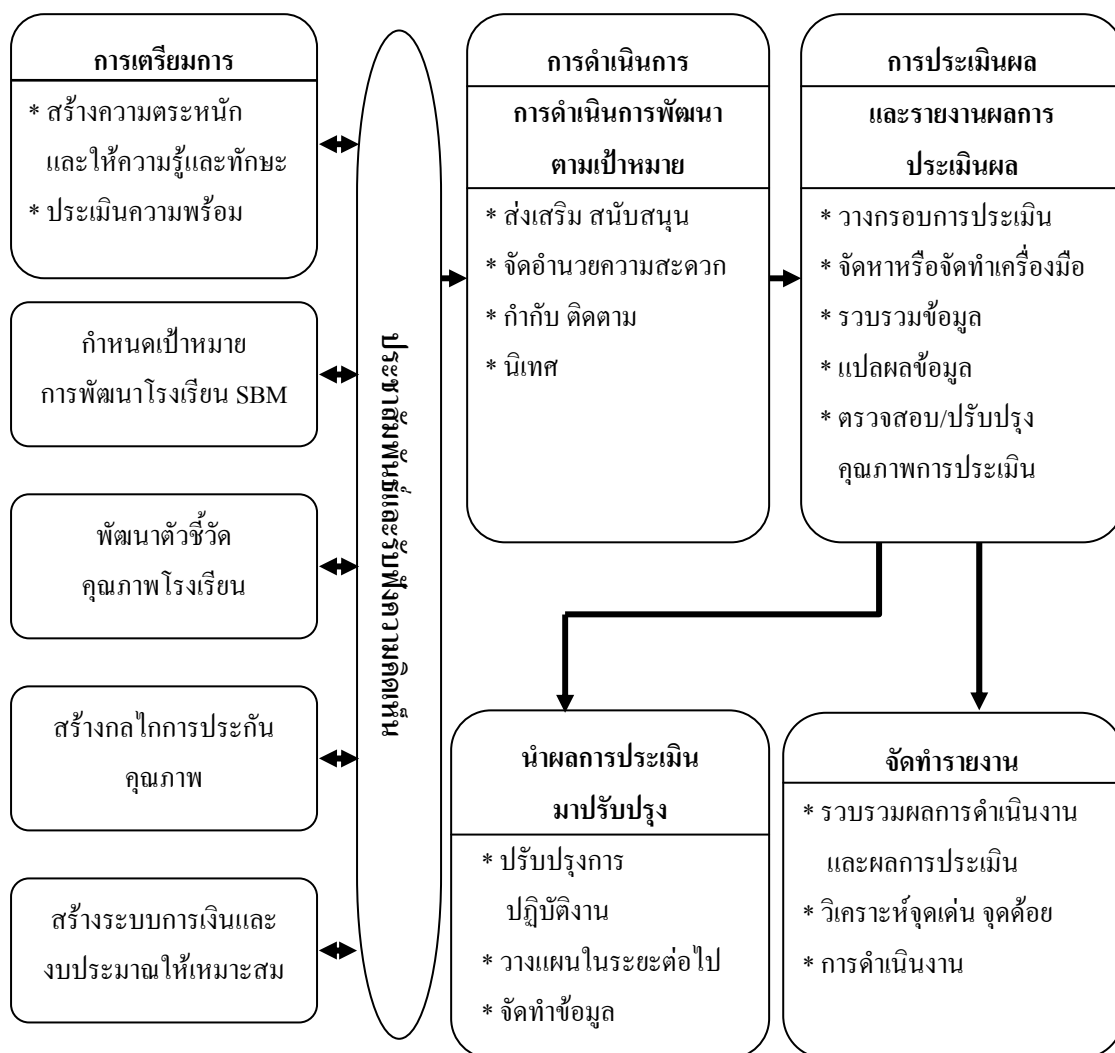
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551, หน้า 85



ภาพประกอบ 6 รูปแบบการบริหาร โดยใช้ SBM ของกรมสามัญศึกษา

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551, หน้า 86





ภาพประกอบ 7 รูปแบบการบริหารโดยใช้ SBM ของ ชีระ รุญเจริญ

ที่มา : ชีระ รุญเจริญ, 2545, หน้า 64

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

### 6.1 งานวิจัยในประเทศ

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - based management) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อวิจัยเอกสารแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ศึกษา/วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น อัน

เนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย จากแหล่งข้อมูลสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และ Internet รวมทั้งการสอบถาม สัมภาษณ์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รู้และผู้มีประสบการณ์โดยตรง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ร่างรูปแบบและแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้วนำเสนอในการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัยพบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและจัดการศึกษาโดยมุ่งกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยแต่ละโรงเรียนมีคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน แนวคิดพื้นฐานนั้นเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา โดยเริ่มเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ ค.ศ.1980 เป็นต้นมา หลักการสำคัญ คือ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการมีส่วนร่วม 3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน 4) หลักการบริหารตนเอง และ 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล รูปแบบการบริหารที่สำคัญมีอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนมีบทบาทหลัก 2) รูปแบบที่ครูมีบทบาทหลัก 3) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก 4) รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก ผลกระทบที่สำคัญในการกระจายอำนาจ ได้แก่ ด้านการเมืองการปกครอง นโยบาย การจัดโครงสร้างองค์การ วัฒนธรรม องค์การ งบประมาณ การต่อต้านของคนบางกลุ่ม ความพร้อมของหน่วยงานระดับต่าง ๆ คณะกรรมการสถานศึกษา การจัดการเรียนการสอนและเวลา รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยคือ รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก (Community control SBM) คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการจะทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารมากกว่าเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา

สุชาติ การสมบัติ (2544, บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างองค์ประกอบในโมเดลกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารฐานโรงเรียน, หน้า การวิเคราะห์และสังเคราะห์รายงานของโรงเรียนในโครงการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารฐานโรงเรียนของโรงเรียนในโครงการปฏิรูปการเรียนรู้ ระหว่างโรงเรียนที่มีบริบทต่างกัน และระหว่างผลการวัดก่อนและหลังการปฏิรูป และเพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างองค์ประกอบ 7 องค์ประกอบ ในโมเดลกระบวนการปฏิรูป

โรงเรียนโดยการบริหารฐานโรงเรียนกับคุณภาพของโรงเรียนโดยใช้กรอบแนวคิดของ Robertson และ Briggs ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้รวบรวมจากรายงานแผนและผลการดำเนินงานอย่างละ 2 ฉบับ จากโรงเรียนในโครงการ โรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 243 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ แบบบันทึกข้อมูลและคู่มือลงรหัสตัวแปร ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยตัวแปรแฝง 7 ตัวคือ บริบทของโรงเรียน โครงสร้างการบริหารโรงเรียน กระบวนการตัดสินใจ กลยุทธ์และการดำเนินการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของโรงเรียน พฤติกรรมของครูในโรงเรียน และคุณภาพของโรงเรียน และตัวแปรสังเกตได้ 42 ตัวแปร การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์ค่าสถิติเบื้องต้น การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว การวิเคราะห์ t-test และการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างด้วยโปรแกรมลิซเรล (Lisrel) ผลการวิจัยที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้ 1) ค่าเฉลี่ยผลการดำเนินงานกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารฐานโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้ก่อนและหลังการดำเนินงาน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในด้านคุณภาพของโรงเรียน 2) บริบทของโรงเรียนที่ทำให้ค่าเฉลี่ยของผลการดำเนินงานกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารฐานโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ คือ สังเกตของโรงเรียน ที่ตั้งของโรงเรียน จำนวนนักเรียน อัตราส่วนครูต่อนักเรียน และการมีครูต้นแบบครูแห่งชาติ 3) โมเดลกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนโดยใช้การบริหารฐานโรงเรียน มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ค่าไค-สแควร์ (Chi – square) มีค่าเท่ากับ 361.36 ;  $p = 0.21$  ที่องศาอิสระเท่ากับ 341 และค่า GFI มีค่าเท่ากับ 0.91 ค่า AGFI เท่ากับ 0.89 และค่า RMR เท่ากับ 0.055 องค์กรประกอบด้านพฤติกรรมของครูในโรงเรียนมีอิทธิพลทางตรงอย่างมีนัยสำคัญต่อคุณภาพของโรงเรียน และองค์กรประกอบด้านกระบวนการตัดสินใจ และกลยุทธ์การดำเนินการเปลี่ยนแปลง มีอิทธิพลทางอ้อมอย่างมีนัยสำคัญต่อคุณภาพของโรงเรียน โดยส่งผ่านองค์กรประกอบด้านพฤติกรรมของครูในโรงเรียน

ประสิทธิ์ เจียวศรี (2544, บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง การนำเสนอรูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างตรวจสอบและนำเสนอรูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยมีดังนี้ ผลการศึกษา วิเคราะห์คุณลักษณะภาวะผู้นำจากเอกสารหลักฐานทางวิชาการ แล้วตรวจสอบความสำคัญของคุณลักษณะฯ ด้วยเทคนิคเดลฟายแบบปรับปรุงโดยผู้เชี่ยวชาญ 25 คน โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิดจำนวน 2 รอบ พบคุณลักษณะฯ จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความรู้ 2) ด้านทักษะ 3) ด้านทัศนคติ 4) ด้านคุณธรรมจริยธรรม และ 5) ด้านบุคลิกภาพ คุณลักษณะทุกด้านรวม 109 ข้อ ผลการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์รูปแบบการพัฒนาฯ

จากเอกสารหลักฐานทางวิชาการแล้วนำคุณลักษณะฯ และวิธีการพัฒนามาสังเคราะห์เป็นรูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แล้วตรวจสอบความเหมาะสมกับผู้เชี่ยวชาญ โดยการสัมภาษณ์ 9 คน โดยใช้แบบสอบถาม 80 คน ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับรูปแบบที่สังเคราะห์ ทำให้ได้รูปแบบซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆ 8 ประการ ได้แก่ 1) หลักการ 2) วัตถุประสงค์ 3) วิธีการพัฒนา คุณลักษณะภาวะผู้นำ 4) การดำเนินการพัฒนา 5) การประเมินผลหลังการพัฒนา 6) การปฏิบัติงานจริงและทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการ 7) การนำเสนอผลการวิจัย 8) การประเมินผลและการติดตามผล

ศิริก วรณเศียร (2545, บทคัดย่อ) ทำวิจัยเรื่อง การพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณ์ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณ์ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการประเมินแบบจำลองจาก ผู้บริหาร โรงเรียน การวิเคราะห์เอกสาร และผู้ทรงคุณวุฒิ เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ และการสัมภาษณ์กลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลโดยการ วิเคราะห์เนื้อหา แจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัยพบว่า แบบจำลองที่เสนอเป็นแบบจำลองแบบสมบูรณ์ (Comprehensive model) ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นแบบจำลองที่ครอบคลุมภารกิจของโรงเรียนทุกด้าน สอดคล้องกับสาระที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย 6 ส่วน ได้แก่ ส่วนนำ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ การควบคุม และสารสนเทศเพื่อการบริหาร ครอบคลุมภารกิจ 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

อุ้มร สวาหลัง (2546, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ผลการวิจัยพบว่า 1) การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการบริหารตนเอง ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ ด้านความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้และด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการกระจายอำนาจและด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง 2) ผู้บริหารและครู มีทัศนะต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่แตกต่างกัน 3) ผู้บริหารและครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีทัศนะต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 โดยผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลที่

ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดเล็กแตกต่างจากโรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดใหญ่ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และ .01 ตามลำดับ 4) ปฏิสัมพันธ์ร่วมระหว่างตำแหน่งต่างกันกับขนาดโรงเรียนต่างกันไม่มีผลต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล 5) ปัญหาการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ส่วนใหญ่ ได้แก่ การกระจายอำนาจมาสู่โรงเรียนยังไม่ทั่วถึง ไม่ชัดเจน คณะกรรมการสถานศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจในรายงานวิชาการ หลักสูตรและงานอื่น ๆ ของโรงเรียน โรงเรียนขาดอิสระในการสรรหาบุคลากรและการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง บุคลากรยังไม่เข้าใจการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบและมีการพัฒนาแบบแยกส่วน คุณภาพการจัดการเรียนการสอนยังไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด ผู้บริหารขาดทักษะในการเป็นผู้นำทางด้านเทคโนโลยี 6) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ ควรกระจายอำนาจให้แก่โรงเรียนอย่างจริงจัง และพัฒนาความรู้ความสามารถให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนในลักษณะยอดรวม แล้วเปิดโอกาสให้โรงเรียนบริหารตนเองในรูปของคณะกรรมการและควรพัฒนาความรู้ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบและด้านการใช้เทคโนโลยีให้แก่ผู้บริหารและครูตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง

สมุทร ชำนาญ (2546, บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่หนึ่ง การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้วยเทคนิคเดลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ขั้นตอนที่สอง การศึกษาความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยผู้ปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียน จำนวน 761 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในขั้นตอนนี้เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า ซึ่งมีค่าความเชื่อมั่น 0.93 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย เรียงลำดับความสำคัญ 3 ลำดับแรก ในแต่ละด้าน ดังนี้ ด้านโครงสร้างองค์การ ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน และการกำหนดวัตถุประสงค์ของโรงเรียน ด้านการบริหารวิชาการ ได้แก่ การอนุมัติการเลื่อนชั้น การพัฒนาการจัดการเรียนการสอน และการหาแนวทางแก้ไขการเรียนการสอน ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ได้แก่ การพัฒนาบุคคล การ

ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลในโรงเรียน ด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ การกำหนดแผนงาน/โครงการของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน และการอนุมัติสั่งซื้อ/สั่งจ้างในโรงเรียน ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำหนดนโยบายของโรงเรียน และการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

อ่องจิต เมธยะประภาส (2547, บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้วยวิธีการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม พบว่า ตัวบ่งชี้ด้านการบริหารวิชาการ ได้แก่ สถานศึกษามีระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน 1) ตัวบ่งชี้ด้านการบริหารวิชาการ 1.1) สถานศึกษามีระบบดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีความสุข 1.2) สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มุ่งเน้นพัฒนาปัญญา และความสามารถผู้เรียน 1.3) สถานศึกษาจัดให้มีการนิเทศการสอนอย่างสม่ำเสมอ มีการช่วยเหลือครูในด้านการจัดกระบวนการเรียนการสอน ในเรื่องการจัดหารูปแบบการสอน เทคนิควิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญอย่างหลากหลาย ส่งเสริมครูให้เปลี่ยนบทบาทจากผู้สอนมาเป็นผู้สร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ 1.4) สถานศึกษามีการกำหนดระเบียบการวัดและประเมินผลการเรียนส่งเสริมการวัดผลและการประเมินการเรียนรู้ตามสภาพจริงอย่างหลากหลายและชัดเจน มีการจัดให้มีการพัฒนาเครื่องมือในการวัด และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง 1.5) สถานศึกษามีหลักสูตรที่เกิดจากการมีส่วนร่วมที่หลากหลายเหมาะสมกับศักยภาพผู้เรียน 1.6) สถานศึกษาจัดกิจกรรมให้ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ คิดไตร่ตรองสร้างสรรค์ และคิดอย่างมีวิจารณญาณ 1.7) สถานศึกษามีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้ครูทำผลการวิจัยมาใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา 1.8) สถานศึกษามีแหล่งเรียนรู้ภายในและภายนอกอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยความร่วมมือของชุมชน 2) ตัวบ่งชี้ด้านการบริหารงบประมาณ 2.1) สถานศึกษามีการจัดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยกำหนดปริมาณ และคุณภาพของผลผลิตอย่างชัดเจน 2.2) สถานศึกษามีคณะกรรมการวางแผนการใช้งบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โปร่งใสตรวจสอบได้ง่าย และผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา 2.3) สถานศึกษามีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการมุ่งผลให้เกิดกับผู้เรียนเป็นหลัก 2.4) สถานศึกษามีการวางแผนจัดทำงบประมาณ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวอย่างเป็นระบบ 2.5) สถานศึกษามีการจัดหาสื่อการสอนได้อย่างเหมาะสมภายใต้ความร่วมมือของชุมชน 2.6) สถานศึกษามีการกำหนดแนวทางการระดมทรัพยากร เพื่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในทุกด้าน ซึ่งครอบคลุมถึงการประสานความร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาาร่วมกัน 2.7) สถานศึกษามีการ

วางแผนจัดการด้านงบประมาณที่รับประกันการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างประหยัด และดำเนินการด้วยวิธีการที่ดีที่สุด ภายในเวลาที่รวดเร็ว 3) ตัวบ่งชี้ด้านการบริหารงานบุคคล 3.1) บุคลากรในโรงเรียนมีความมุ่งมั่นอุทิศตนในการทำงานและเป็นแบบอย่างในทางที่ดีมีคุณธรรม จริยธรรม มีความรู้ ทักษะ เจตคติที่ดีต่อวิชาชีพ และมีจรรยาบรรณที่เหมาะสม 3.2) ผู้บริหารมีความรู้มีภาวะผู้นำ และมีทักษะในการบริหารตามแนวความคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานบริหารบนฐานของข้อมูล ยึดนโยบายการกระจายอำนาจมีส่วนร่วมและ โปร่งใส ตรวจสอบได้ 3.3) สถานศึกษามีการจัดบุคลากรให้เหมาะสมกับความสามารถ สนับสนุนการมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม มีการกระจายงานตามระบบ โครงสร้างที่ชัดเจน ภายใต้ระเบียบวินัยข้าราชการ 3.4) สถานศึกษามีการวางแผนพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องทั้งด้านความก้าวหน้าในวิชาชีพและพัฒนาความสามารถ เพื่อให้เหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย 3.5) สถานศึกษามีคณะกรรมการและเกณฑ์ในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน โปร่งใสมีการสร้างขวัญกำลังใจอย่างเป็นธรรม 4) ตัวบ่งชี้ด้านการบริหารทั่วไป 4.1) สถานศึกษามีโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบ และบริหารในรูปแบบที่เน้นคณะกรรมการ 4.2) สถานศึกษามีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนปฏิบัติได้ มีการนิเทศติดตาม และการประเมินผลความก้าวหน้าของเป้าหมายผลลัพธ์ และภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบทุกฝ่าย 4.3) สถานศึกษามีการวางแผนและพัฒนาการประชาสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างมีระบบ หลากหลายรูปแบบ สถานศึกษามีการบำรุงและพัฒนาอาคารสถานที่สภาพแวดล้อมให้ปลอดภัย และเหมาะสมพร้อมที่จะใช้ประโยชน์ 4.4) สถานศึกษามีการประเมินมาตรฐานการศึกษา และนำผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขและรายงานผลประจำปีตามระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาทั้งภายในและภายนอก 4.5) สถานศึกษากำหนดให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน การกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ เพื่อปรับปรุงและพัฒนา 4.6) สถานศึกษามีการบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ มุ่งเน้นให้มีการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินงานของสถานศึกษา 4.7) สถานศึกษามีระบบข้อมูลสารสนเทศที่เป็นปัจจุบันและนำไปใช้จริง มีการบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์แก่ผู้เรียนเป็นสำคัญ

ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ (2547, บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารฐานโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษากระบี่ มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายกระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนารูปแบบการบริหารฐานโรงเรียน และนำเสนอรูปแบบการบริหารฐานโรงเรียน ของโรงเรียนนาร่องเขตพื้นที่การศึกษากระบี่ โดยใช้กรอบแนวคิดการสร้างสรรค์การบริหารฐานโรงเรียนแบบทดลองนาร่องด้วยการเรียนรู้ปัญหาและการแก้ปัญหาร่วมกัน ของคณะกรรมการสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนผู้ปกครอง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานอุดมศึกษา เก็บข้อมูลโดยวิธีการสังเกตการณ์ปฏิบัติงาน โครงการอย่างมี

ส่วนร่วม และการวิเคราะห์เอกสาร ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม มีขั้นตอนสำคัญคือ การเรียนรู้ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาพร้อมกัน การนำวิธีการแก้ปัญหาไปปฏิบัติ การประเมินผลและปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการสร้างเจตคติทางบวกต่อการมีส่วนร่วม สร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้เกี่ยวข้อง และสร้างความรู้ใหม่ในการพัฒนาการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน รวมทั้งได้รูปแบบการบริหารฐานโรงเรียน ในส่วนของการบริหารงานวิชาการ และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนนำร่อง

นิภา พงศ์วิรัตน์ (2549, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง องค์ประกอบใหม่ของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไทย (Thai SBM) ในกรุงเทพมหานคร โดยใช้แนวคิดทฤษฎีของ เมอร์ฟี และเบค (Murphy & Beck) ซึ่งมี 5 องค์ประกอบ หน่วยวิเคราะห์ ได้แก่ โรงเรียนมัธยมในกรุงเทพฯ จำนวน 518 คน วิเคราะห์ข้อมูล ด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis) และยืนยันข้อมูล โดยวิธี Focus group ผลการวิจัยพบองค์ประกอบใหม่ 8 องค์ประกอบ คือ 1) การตั้งเป้าหมาย (Goal setting) 2) การเพิ่มอำนาจ (Empowerment) 3) การสร้างความรู้สึกรับเป็นเจ้าของ (Ownership) 4) การสร้างระบบบริหารงาน (Management system) 5) การสร้างพันธสัญญาร่วมกัน (Commitment) 6) ผลการปฏิบัติงาน (Reformance) 7) การมีกฎบัตรว่าด้วยสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงาน (Rights) 8) การจัดการเรียนการสอน (Learning and teaching)

ศักดิ์จิต มาศจิตต์ (2550, บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตตรวจราชการที่ 11 ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2) เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 3) เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตตรวจราชการที่ 11 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 900 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ แบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน และปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แบบสอบถามเกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์องค์ประกอบ และการสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตตรวจราชการที่ 11 ประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ 4 ส่วน คือ 1) องค์ประกอบพื้นฐาน ครอบคลุม 1.1) กำหนดจุดมุ่งหมายของการปฏิบัติงาน 1.2) อาศัยหลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการตนเอง การมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการที่ดี และ 1.3) กำหนดแนวทางการนำรูปแบบไป



ใช้ 2) องค์ประกอบโครงสร้างระบบการบริหาร ครอบคลุม 2.1) 14 ปัจจัย 2.2) งานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณและงานบริหารทั่วไป 2.3) มีการวางแผน การจัดองค์กร การอำนวยการ และการควบคุม 2.4) ใช้การประกันคุณภาพ การนิเทศภายในการบริหารบุคคลและงบประมาณแบบเน้นผลงาน ระบบสารสนเทศในการบริหารและการพัฒนาทีมงาน 3) องค์ประกอบกระบวนการการดำเนินงาน คือ มีการเตรียมการการดำเนินการ การประเมินผลและการสรุปรายงานผล และ 4) องค์ประกอบด้านการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เครือข่ายโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชน

วิช กรุดมณี (2551, บทคัดย่อ) การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การของโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเก็บข้อมูลจากสถานศึกษา ประเภทที่ 1 จำนวน 400 โรงเรียน ผู้ให้ข้อมูลได้แก่ผู้บริหาร และครู จำนวน 800 คน ใช้แบบสอบถาม และแบบวัดประสิทธิภาพองค์การเป็นเครื่องในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน (Multiple regression) ผลการวิจัยพบว่า 1) สพฐ.ควรเพิ่มมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรให้มากขึ้นกว่าเดิม รวมถึงการส่งเสริมสนับสนุนความก้าวหน้าในวิชาชีพ โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง 2) สพฐ.ควรเร่งรัดการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่หน่วยงานที่ปฏิบัติให้มากที่สุด และทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศที่เป็นระบบ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้กระบวนการตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากขึ้น 3) สพฐ.ควรส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาผู้บริหาร โรงเรียนให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง เพื่อรองรับการกระจายอำนาจและความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนอย่างแท้จริง ผ่านกระบวนการพัฒนาที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนวิสัยทัศน์ และนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม 4) สพฐ.ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนและชุมชนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ผ่านการดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนให้สูงขึ้น

## 6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ดอนเดอร์โร (Dondero, 1993, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครู ประสิทธิภาพของโรงเรียน และความพึงพอใจในการทำงาน (School-based management, teacher's decisional participation level, school effectiveness, and job satisfaction) วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เรื่อง

ที่ที่ตัดสินใจ ประสิทธิภาพของโรงเรียน ระดับความพึงพอใจในการทำงานของครูที่มีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมเป็นขณะทำงานในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครู 6 โรงเรียน ในเขตพื้นที่การศึกษา Cleveland รัฐ Ohio ซึ่งเป็นโรงเรียนในโครงการนำร่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่า ทั้งผู้ที่เป็นขณะทำงานและไม่เป็นขณะทำงานต่างมีความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องการบริหารโรงเรียน กลุ่มครูที่เป็นขณะทำงานและมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหาร จะมีระดับความพึงพอใจในการทำงานและประสิทธิผลของโรงเรียนสูงกว่ากลุ่มครูที่ไม่ได้เป็นขณะทำงาน

คลายบาร์ (Claybar, 1994, Abstract) ทำการวิจัยเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : การศึกษาการเปลี่ยนแปลงองค์การในการตัดสินใจ และปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการบริหารโรงเรียน (School - based management : a study of organizational change in decision-making and factors influencing the institutionalization of the process) การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีต่อการตัดสินใจและปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการบริหารโรงเรียน โดยการศึกษาวิจัยโรงเรียนที่ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 5 โรงเรียน ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่าง 42 คน และการสังเกตผลการวิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงในองค์การเป็นแบบพัฒนาการ มีการเพิ่มขึ้นทีละน้อย ปัจจัยสำคัญในการบริหาร ได้แก่ การสื่อสาร ภาวะผู้นำ การแนะนำ การสนับสนุน การร่วมมือของผู้เกี่ยวข้อง ความไว้วางใจ ความกล้าเสี่ยง

กูดี (Goode, 1994, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนรัฐบาล, หน้า ความท้าทายต่อวิกฤติการเปลี่ยนแปลง (Site - based management in public education : a challenge for critical pragmatism) วัตถุประสงค์ในการวิจัย เพื่อศึกษารายกรณีโรงเรียนมัธยมศึกษา 2 โรงเรียน ในรัฐเคนทักกี ที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมายปฏิรูปการศึกษาของเคนทักกี ปี ค.ศ.1990 เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกต การวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์คณะกรรมการโรงเรียนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลการวิจัยพบว่า การที่ผู้บริหารโรงเรียนทำการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารแบบ SBM ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จได้แก่ การปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียน การกระจายอำนาจสู่โรงเรียน ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ ได้รับความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากผู้เกี่ยวข้อง ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ความสัมพันธ์ของบุคลากร การกำหนดกฎ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

มาไกว (Maquire. 1994, หน้า Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : เงื่อนไขสำหรับการปฏิบัติ (School-based management : conditions for implementation) การ

วิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน และครู เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยการใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและปลายเปิด ทำการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนที่สุ่มมาจำนวน 5 คน และใช้แบบสอบถามส่งถึงครู จำนวน 216 คน โดยมีแบบสอบถามส่งกลับมาร้อยละ 53 ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยสำคัญ 6 ประการในการนำนโยบาย School-based management/shared decision making หรือ SBM/SDM ไปปฏิบัติ ได้แก่ งบประมาณ ความไว้วางใจ การฝึกอบรม การตรวจสอบได้ ความร่วมมือในการตัดสินใจและความร่วมมือจากสหภาพครู นอกจากนี้ ผลการวิจัย ยังพบอีกว่า ทั้งครูและผู้บริหารโรงเรียนต่างมีความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณบุคลากรและหลักสูตร

คาร์ลสัน (Carlson, 1997, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง กระบวนการตัดสินใจสั่งการภายใต้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : เปรียบเทียบระหว่างรูปแบบที่ควบคุมโดยผู้บริหารและรูปแบบที่ควบคุมโดยครู (The process of decision-making under school-based management : a comparison of the administrative control and professional control models) วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาการตัดสินใจสั่งการภายใต้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ควบคุมโดยผู้บริหารโรงเรียน และรูปแบบที่ควบคุมโดยครูหรือมีครูเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ในคณะกรรมการโรงเรียน โดยมุ่งเน้นการศึกษาการตัดสินใจในระดับสำนักงานส่วนกลางและระดับสถานศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลในโรงเรียนระดับประถมศึกษา 2 โรงเรียน โดยการใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างและปลายเปิดทำการสัมภาษณ์คณะกรรมการโรงเรียนและผู้บริหารโรงเรียน สังเกตการประชุมของคณะกรรมการโรงเรียนและศึกษาเอกสารภายในโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่าการตัดสินใจทั้งในระดับสำนักงานส่วนกลางและระดับสถานศึกษามีความแตกต่างกันทั้ง 2 รูปแบบ รวมทั้งการบริหารทั้ง 2 รูปแบบในโรงเรียน ผลการทดสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบ พบว่ามีความแตกต่างกันในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่และการให้ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า 1) รูปแบบของการบริหารแบบ SBM จะมีผลต่อการตัดสินใจ 2) ความสำเร็จของการใช้รูปแบบการบริหารแบบ SBM ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของรูปแบบการบริหาร แบบภาวะผู้นำของผู้บริหาร และวัฒนธรรมของโรงเรียน 3) การบริหารที่มุ่งกระจายการตัดสินใจไปยังผู้บริหารโรงเรียน จะไม่เป็นไปตามหลักการของ SBM จะกลายเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจอีกรูปแบบหนึ่งมากกว่าจะเป็นการส่งเสริมชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน

จอนส์ (Jones, 1997, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในเขตเมือง (A study of site-based management implementation in selected urban high schools) การวิจัยครั้งนี้มุ่งเจาะจงศึกษา

โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 9 โรงเรียน ที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาในเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความแตกต่างของความคิดเห็นในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการปรับปรุงโรงเรียนของผู้ที่เป็นสมาชิกทีมปรับปรุงโรงเรียน (School improvement team หรือ SIT) และผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ใน 7 ประเด็น ตามหลัก SBM ได้แก่ กระบวนการตัดสินใจสั่งการ การบริหารบุคคล ความร่วมมือของผู้ปกครอง /ชุมชน หลักสูตร การพัฒนาบุคลากร บทบาทการสนับสนุนของสำนักงานส่วนกลาง และงบประมาณเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ การตรวจสอบเวลาและวาระการประชุมของ SIT ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนทั้งหมดดำเนินการตามคู่มือการบริหาร โรงเรียนของเขตพื้นที่การศึกษา สมาชิกในทีม SIT ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และตัวแทนจากภาคธุรกิจ ความคิดเห็นของสมาชิก SIT ต่างจากบุคลากรที่ไม่ได้เป็นสมาชิก SIT ในทั้ง 7 ประเด็นโดยสมาชิกของ SIT มีความเห็นว่าตนเองมีความสามารถมากกว่าบุคลากรอื่นในด้านการบริหารงานบุคคลความร่วมมือกับชุมชน / ผู้ปกครอง การได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางและการบริหารงบประมาณ

บราวน์ (Brown, 1998, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ประสิทธิผลของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโรงเรียนและชุมชน (An analysis of the perceived effectiveness of school-based management by school and community stakeholders) การวิจัยครั้งนี้มีจุดประสงค์ เพื่อศึกษาการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียนแห่งหนึ่งในอิลลินอยส์ โดยศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปร 4 ตัว คือ ภาวะผู้นำ บรรยากาศ ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและการมีส่วนร่วมของชุมชน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์รายบุคคลและสัมภาษณ์กลุ่ม สถิติที่ใช้ในการวิจัยคือการศึกษาความแปรปรวนทางเดียวและสองทาง ผลการวิจัยพบว่า มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 4 ตัว และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจะส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

บราวน์ (Brown, 1998, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกี่ยวกับประสิทธิผลของโรงเรียนมัธยมศึกษาและการรับรู้ของผู้บริหาร โรงเรียน (An evaluation of the effects of school – based management on perceived principal and school effectiveness at a public middle school) ใช้วิธีวิจัยแบบเปรียบเทียบก่อนและหลังในกลุ่มเดียวกัน (One-group pretest - posttest design) ผู้วิจัยวัดการรับรู้ของผู้บริหารโรงเรียนและประสิทธิผลของโรงเรียนตามตัวแปรที่กำหนดก่อนนำการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้บริหารโรงเรียน เมื่อครบ 1 ปีทำการวัดซ้ำอีกครั้งหนึ่งแล้วเปรียบเทียบผลการวัดก่อนและหลัง ผลการวิจัยพบว่ามีสหสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการรับรู้ของผู้บริหาร โรงเรียน

และประสิทธิผลของโรงเรียนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผู้บริหารโรงเรียนได้รับรู้หรือเรียนรู้การบริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้น และทำให้ประสิทธิผลของโรงเรียนสูงขึ้น

เอเวอเรต (Everett, 1998, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการตัดสินใจในระดับโรงเรียนที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ซึ่งวัดโดยแบบวัดทักษะทางวิชาการของรัฐเท็กซัส (The impact of site - based decision making on student achievement as measured by texas assessment of academic skills) การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบว่า การให้โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจจะส่งผลกระทบต่อคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน เกี่ยวกับการอ่าน การเขียนและคณิตศาสตร์หรือไม่ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จัดทำโดยแบ่งโรงเรียนตามระดับการมีอำนาจตัดสินใจของคณะกรรมการ โรงเรียน 3 ระดับ คือ สูง กลาง ต่ำ แล้วให้นักเรียนจาก โรงเรียนแต่ละระดับทำแบบทดสอบวัดทักษะทางวิชาการของรัฐ Texas ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ไม่มีความแตกต่างกันของคะแนนผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในโรงเรียนที่ระดับการมีอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการ โรงเรียนต่างกัน

คิม (Kim, 1998, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง โครงสร้าง ภาวะผู้นำ และวัฒนธรรมโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (Structure, leadership, and culture in school - based management school) สมมุติฐานการวิจัยระบุว่า โครงสร้างองค์กร ภาวะผู้นำและวัฒนธรรม มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยสัมภาษณ์โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 30 โรงเรียน ในประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรทั้ง 3 มีความสัมพันธ์กันและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการศึกษาในเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ

แมคโคลเลอร์ (McCollor, 1998, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษารณีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 3 โรงเรียนในเขตเมือง (Case studies of school - based management in three urban middle schools) วัตถุประสงค์ของการวิจัยเป็นการศึกษารายกรณีแบบเข้มข้น (Comprehensive) ในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 3 โรงเรียน ในเมือง Saint Paul รัฐ Minnesota เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบที่สร้างขึ้นตามเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิธีการศึกษาใช้การสัมภาษณ์คณะกรรมการ โรงเรียน การสำรวจความคิดเห็นของครูในโรงเรียน และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องในแต่ละโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการ โรงเรียนทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา มากกว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ มีความต้องการอบรมหรือพัฒนาให้คณะกรรมการโรงเรียนได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของคณะกรรมการ โรงเรียน คณะกรรมการ โรงเรียน

มิได้ใช้อำนาจการบริหารดังรูปแบบทางทฤษฎี โดยไม่ได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องการปฏิบัติงาน การวางแผนปฏิบัติงานและควบคุมงบประมาณเท่าที่ควรจะเป็น

ฟิลลิป (Phillips, 1998, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบความคาดหวังและผลลัพธ์ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเวลา 15 ปี ในโรงเรียนของเมือง Edmonton (School-based management, expectations and outcomes : edmonton public schools 15 years after implementation) การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในเมืองเอดมอนตัน ประเทศแคนาดา ซึ่งดำเนินการมาแล้ว 15 ปี โดยการเปรียบเทียบผลลัพธ์กับเป้าหมายที่ตั้งไว้ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และศึกษาเอกสารในโรงเรียนทุกโรงเรียนในเขต Edmonton ผลการวิจัยพบว่าโรงเรียนกำลังดำเนินการไปตามเป้าหมายที่คาดหวัง โรงเรียนมีการปรับตัวตามบริบทของตนเองและประสบความสำเร็จด้านหลักสูตรมากที่สุด

เอเดเลอร์ (Adler, 1999, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการรับรู้ของครูเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีผลกระทบต่อการให้อำนาจครู (A study of teachers' perceptions of school-based management's impact on teacher empowerment) ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษารายกรณี สัมภาษณ์กลุ่ม วิจัยเอกสาร กลุ่มตัวอย่างเป็นครูที่อยู่ในคณะทำงาน SBM และไม่เป็นคณะทำงาน SBM ในโรงเรียนมัธยมศึกษา 2 โรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า 1) การให้อำนาจในโรงเรียนคือการให้ครูมีส่วนร่วมในการบริหาร การสนับสนุนและการทำงานเป็นทีม 2) ปัจจัยกระตุ้นให้ครูมีส่วนร่วมใน SBM คือ การร่วมมือทำงาน ความก้าวหน้าทางอาชีพของครู การพัฒนาของโรงเรียน และการสื่อสารของโรงเรียน 3) สิ่งที่ทำทนายให้ครูมีส่วนร่วมใน SBM คือครูได้ร่วมสร้างฉันทามติในเรื่องสำคัญของโรงเรียน 4) การตัดสินใจในระดับโรงเรียนมี 5 ด้านคือ การวางแผน การดำเนินงาน การพัฒนาครู การบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณ 5) สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของทีมงาน SBM คือการสื่อสารการสนับสนุนและการอำนวยความสะดวกโดยผู้บริหารโรงเรียน 6) ปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจในโรงเรียนคือการมีส่วนร่วมของบุคลากร 7) ครูมีความรู้สึกว่าได้รับอำนาจเนื่องจากได้มีส่วนร่วมใน SBM และได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการโรงเรียน

มาร์ติน-วาซเควซ ไลเลียน (Martí – Vazquez, 2000, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษารายกรณี ผลกระทบของการกระจายอำนาจและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน Puerto Rico (The impact of decentralization and school - based management in puerto rico : a case study) การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการทางชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic) ในการศึกษาการบริหารจัดการโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งเป็นเวลาหนึ่งปี เนื่องจากประเทศ Puerto Rico มีกฎหมายเกี่ยวกับโรงเรียนชุมชนตั้งแต่ปี ค.ศ.1993 ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนมีบทบาทในการจัดซื้อและจัดการการเงินอยู่

บ้างเล็กน้อย แต่ไม่มีอำนาจเกี่ยวกับการจ้างบุคลากรและการตัดสินใจเกี่ยวกับหนังสือเรียนหรือพัสดุรายการที่สำคัญ ซึ่งส่วนกลางยังคงมีบทบาทควบคุมเช่นเดิม คณะกรรมการโรงเรียนแทบไม่ได้ประชุมในรอบปี และการตัดสินใจสั่งการยังคงอยู่ที่ผู้อำนวยการโรงเรียน ความร่วมมือจากชุมชนรอบโรงเรียนยังไม่ดีพอ สาเหตุที่การปฏิรูปการศึกษาระดับโรงเรียนล้มเหลว เพราะ 1) เป็นการสั่งการจากส่วนกลางไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของโรงเรียน 2) นโยบายโรงเรียนไม่เน้นด้านวิชาการของนักเรียน 3) นโยบายด้านการปฏิรูประบบโรงเรียนยังขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงบ่อย 4) ไม่มีการมอบอำนาจอย่างแท้จริงไปยังโรงเรียน 5) หน่วยงานด้านปฏิรูปการศึกษาปฏิบัติงานไม่เข้าไปในแนวทางเดียวกับทางราชการที่มีมาตรการควบคุมเคร่งครัด 6) การจัดสรรทรัพยากรให้โรงเรียนไม่เท่าเทียมกัน เน้นจัดสรรไปที่ยากจนเป็นหลัก 7) รูปแบบการบริหารที่กำหนดในกฎหมายไม่ได้ถูกนำมาสู่การปฏิบัติในระดับโรงเรียน

ปาร์ค (Park, 2000, Abstract) ทำการวิจัยเรื่องการสร้างชุมชนโรงเรียนที่ปกครองตนเอง : การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเกาหลี (Creating an autonomous school community : school – based management in korea) การวิจัยมีจุดประสงค์ เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทของครู พ่อแม่และการบริหารโรงเรียน ภายหลังจากการปฏิรูปการศึกษาและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศเกาหลี ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร เอกสารที่ศึกษาเป็นบันทึกการประชุมคณะกรรมการโรงเรียน รายงานและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง 4 ปี ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการโรงเรียนไม่มีบทบาทตามที่คาดหวัง อำนาจการตัดสินใจด้านหลักสูตร งบประมาณ บุคลากรยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง รัฐบาลและเขตการศึกษาไม่ได้กระจายอำนาจให้โรงเรียนเพียงพอ ผลการวิจัยยังระบุว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อครูและผู้ปกครองมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการมากที่สุด บทบาทหน้าที่เหล่านี้ต้องถูกกำหนดไว้ในนโยบายทุกระดับ

วิลสัน (Wilson, 2001, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอัลเบอร์ตา : การรับรู้ของผู้นำในโรงเรียนของรัฐ ค.ศ.1994–1997 (School-based management in Alberta : perceptions of public school leaders 1994 – 1997) จุดประสงค์ของการวิจัย เพื่อพัฒนาและทำความเข้าใจวิธีการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติในเขตอัลเบอร์ตา ระหว่างปี ค.ศ.1994–1997 โดยศึกษาบทบาท หน้าที่และทัศนคติของผู้นำในโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ผู้นำครู ผู้บริหารและประธานคณะกรรมการโรงเรียน จำนวนรวม 18 คน จากโรงเรียนประถมศึกษา 3 โรงเรียน และโรงเรียนมัธยมศึกษา 3 โรงเรียน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ สัมภาษณ์และศึกษาเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดจากผู้นำในโรงเรียนมีบทบาทในการตัดสินใจ เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน และพัฒนาการสื่อสาร

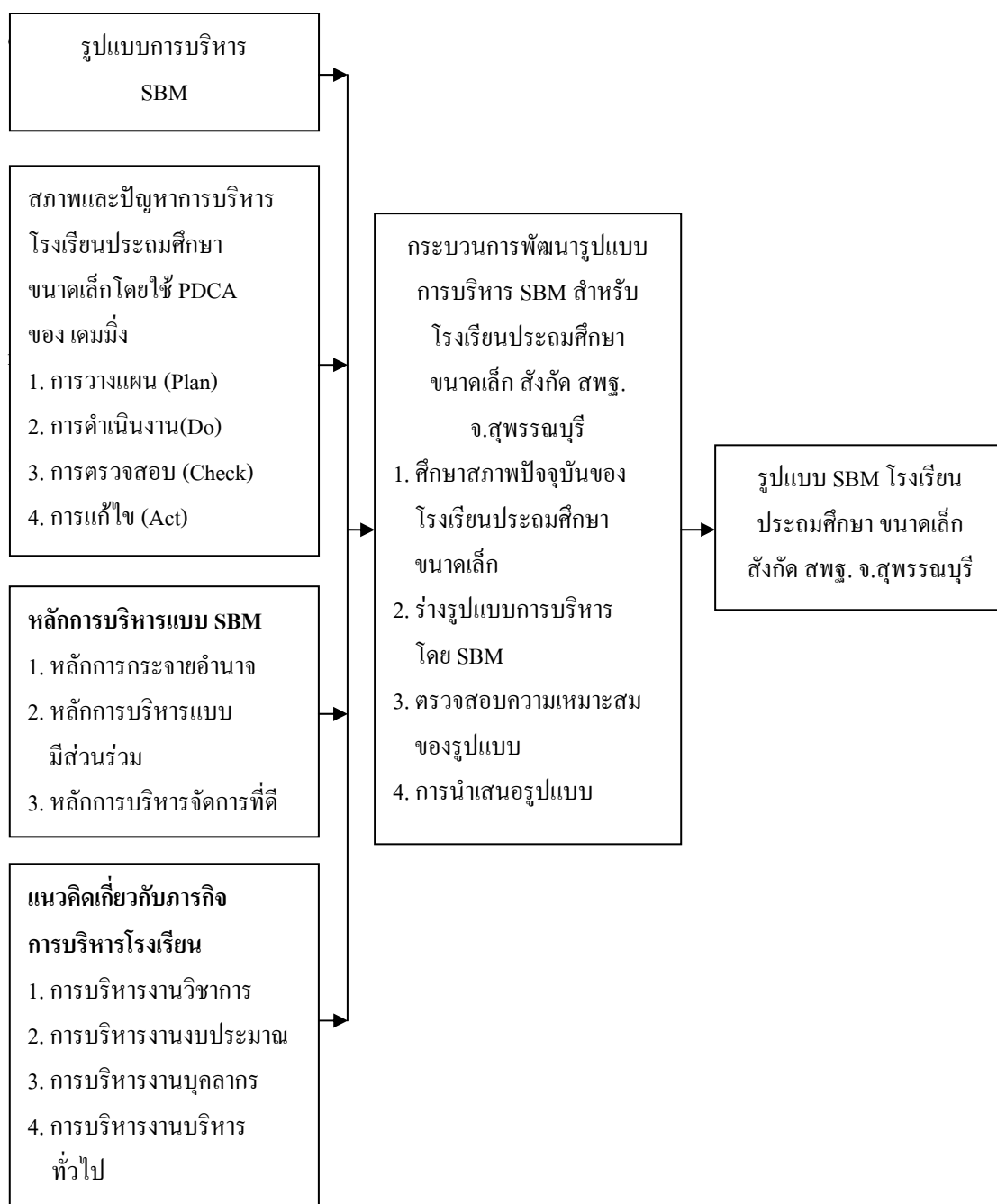
ผู้นำใช้ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน หรืออำนวยความสะดวกผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนรู้สึกพอใจกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ไอเวอร์สัน (Iverson, 2001, Abstract) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษารายกรณีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management : a case study) ผู้วิจัยทำการศึกษารายกรณีการใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งในเมืองนิวยอร์กเป็นเวลา 1 ปี ผลการวิจัยพบว่า SBM ไม่ได้เกิดขึ้นจากภายในโรงเรียนแต่ถูกสั่งการลงมาจากรัฐ โดยในเบื้องต้นโรงเรียนเพียงรับรู้ว่าให้โรงเรียนตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ครูใหญ่ของโรงเรียนมีความเข้าใจดีว่าผู้บริหารและคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากขึ้น จำนวนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะประสบความสำเร็จต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในโรงเรียน ต้องออกกฎหมายที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง และมีธรรมเนียมหรือแผนแม่บทในระดับโรงเรียนอย่างชัดเจน

## 7. สรุปสาระสำคัญที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยและการพัฒนารูปแบบ

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สรุปสาระสำคัญที่นำไปใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยและการพัฒนารูปแบบ SBM โดยมีกระบวนการพัฒนา ประกอบด้วย ดังภาพประกอบ 8 ต่อไปนี้





ภาพประกอบ 8 กรอบแนวคิดในการพัฒนารูปแบบ SBM ในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก  
กรอบแนวคิดในการวิจัย