

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง ปัจจัยด้านคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษายุคปฏิรูป การศึกษาที่ส่งผลต่อการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา เพชรบูรณ์ เขต 3 ผู้ศึกษาได้ศึกษาหาความรู้จากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. คุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา
 - 1.1 ความหมายคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษา
 - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษา
2. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.1 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.2 หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.4 ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.5 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.6 มาตรฐานโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 3.1 งานวิจัยภายในประเทศ
 - 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

รายละเอียดดังต่อไปนี้

1. คุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษายุคปฏิรูปการศึกษาจำเป็นต้องมีคุณลักษณะพิเศษในตัว หรือคุณลักษณะเฉพาะเพื่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถนำสถานศึกษาไปสู่ทิศทางที่ บรรลุวัตถุประสงค์ได้

- 1.1 ความหมายคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษา

คุณลักษณะ หมายถึง สิ่งที่ดีที่มีในตัวบุคคล อันเกิดจากความรู้ความสามารถรวมทั้งสภาพแวดล้อมอื่นๆ ซึ่งอาจจะมีลักษณะการบังคับหรือไม่บังคับว่าจำเป็นต้องมีในบุคคลนั้น เช่น ภาวะผู้นำ ความสามารถทางภาษา ความมีมนุษยสัมพันธ์ ความสามารถในการประสานสัมพันธ์

ผู้บริหาร หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ละแห่งทั้งของรัฐและเอกชน

คุณลักษณะผู้บริหาร หมายถึง สิ่งที่ดีที่มีในตัวผู้บริหารอันเกิดจากความรู้ความสามารถที่สามารถปลูกฝังได้ เกี่ยวกับภาวะผู้นำความสามารถทางภาษาความมีมนุษยสัมพันธ์ ความสามารถในการประสานสัมพันธ์ วิสัยทัศน์ การมีคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งเป็นยอดปรารถนาของทุกองค์การต่างก็ต้องการบรรลุความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผลสูงสุดตลอดจนความเจริญก้าวหน้าทีรวดเร็วด้วยเหตุนี้แต่ละองค์การจึงพยายามแสวงหาผู้บริหารที่มีคุณลักษณะที่เหมาะสมมาบริหารองค์การ

รอสันบาค, และคนอื่นๆ (Rosonbach, et al., 1989. pp. 54-55) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้บริหารที่ดีต้องประกอบด้วย คุณลักษณะที่พึงประสงค์ 3 ด้าน คือ

1. ด้านผู้นำ หมายถึง คุณลักษณะของบุคคลที่ได้รับการเคารพยำเกรงจากคนที่อยู่แวดล้อมเปรียบเสมือนเป็นแบบอย่างที่ดีเลิศสำหรับการดำรงชีวิต ซึ่งสามารถให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำต่างๆ แก่บุคคลเหล่านั้นได้ และเป็นบุคคลที่มีความสามารถมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีมนุษยสัมพันธ์ มีความซื่อสัตย์ มุ่งมั่นที่สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย มีความสามารถในการสื่อสารฉลาดและมีวิจารณ์ญาณ เข้าใจในธรรมชาติของอำนาจ และหน้าที่

2. ด้านวิชาการ หมายถึง ลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถทางวิชาการของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่สามารถแสดงออกมาได้อย่างสร้างสรรค์ และสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ด้านการตัดสินใจ หมายถึง พฤติกรรมจากทางเลือกต่างๆ ที่เป็นโดยผู้ตัดสินใจแบบมีเหตุผลในการเลือกของตน เหตุผลดังกล่าวมักจะมีเนื่องมาจากประสบการณ์ส่วนตัว หรือความพยายามทางจิตใจ การตัดสินใจใดๆ ควรตัดสินใจจากจุดมุ่งหมาย ต้องมีความเชื่อมั่นในตนเอง กล้าเสี่ยงและกล้าลงทุน

สรุป คุณลักษณะของผู้บริหาร หมายถึง สิ่งที่ดีซึ่งมีในตัวของบุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ละแห่งทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งอาจจะมีลักษณะการบังคับหรือไม่ก็ตาม แต่จำเป็นจะต้องมีในบุคคลนั้น

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษา

บวร เทศารินทร์ (ออนไลน์, 2549) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้บริหาร ไว้ดังนี้

1. คุณลักษณะผู้บริหารของการเป็นมืออาชีพ ต้องมีแนวปฏิบัติไปสู่ความสำเร็จ ดังนี้
 - 1.1 ขยัน ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน ตรงต่อเวลา
 - 1.2 เป็นคนเก่ง เป็นคนดี มีความกล้าหาญ รับผิดชอบ ตัดสินใจอย่างชาญฉลาด
 - 1.3 สุขภาพ ตรงต่อเวลา ละเอียดลออ รู้จักแสวงหากัลยาณมิตร
 - 1.4 ใช้คุณธรรมเป็นเครื่องชี้นำอาชีพ
 - 1.5 ฝึกฝนพัฒนาตนเองอยู่เสมอ

2. คุณลักษณะผู้บริหารมืออาชีพต้องมีลักษณะภายในตนที่สามารถปลูกฝังและฝึกได้ ดังนี้

- 2.1 มีวิสัยทัศน์ มีสายตาวไกล ก้าวไปข้างหน้าอยู่ตลอดเวลา
- 2.2 ตรงไปตรงมามีความเชื่อมั่นในตนเองอย่างสูงสุด
- 2.3 ทำงานโดยมุ่งผลสำเร็จมากกว่ามุ่งกระบวนการ
- 2.4 มองปัญหาชัดใช้ปัญญาในการแก้ปัญหาและกล้าตัดสินใจ
- 2.5 เป็นผู้มีความคิดปะในการประนีประนอม
- 2.6 การทำงานเป็นทีม
3. ต้องมีความเป็นผู้นำ โดยมีคุณสมบัติผู้นำที่ดี ดังนี้
 - 3.1 เป็นผู้มีความคิดกว้างไกลและลึก
 - 3.2 มีความสามารถในการใช้ภาษา
 - 3.3 มีความคิดริเริ่ม
 - 3.4 เป็นคนที่ฉลาด
 - 3.5 มีความสำเร็จในด้านวิชาการและด้านบริหาร
 - 3.6 มีความรับผิดชอบ
 - 3.7 อดทน
 - 3.8 ความสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้
 - 3.9 มีระดับจิตใจสูง

4. นักบริหารมืออาชีพ คือ ผู้ที่ทำหน้าเป็นผู้บริหารงานกิจการต่างๆให้สำเร็จโดยอาศัยความรู้ความสามารถของตนเองและความร่วมมือของผู้อื่น ลักษณะเด่น มีดังนี้

- 4.1 มีความรอบรู้ทันต่อเหตุการณ์

- 4.2 มีการตัดสินใจที่ดี รวดเร็ว แม่นยำ และถูกต้อง
 - 4.3 สามารถจับประเด็นได้รวดเร็ว ออกความเห็นได้ทันการณ์
 - 4.4 สามารถเลือกใช้คนได้เหมาะสมกับงาน
 - 4.5 ยอมรับการเปลี่ยนแปลงพร้อมที่จะปรับตัว
 - 4.6 มีระเบียบ ละเอียดรอบคอบ เคร่งครัดเรื่องเวลา
 - 4.7 ซื่อสัตย์ มีคุณธรรม ยึดมั่นในจรรยาวิชาชีพ
 - 4.8 เชื่อมั่นในตนเอง มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถประสานงานได้เยี่ยม
5. คุณลักษณะผู้บริหารตามแนวคิดของนักวิชาการชาวไทย
 - 5.1 ลักษณะท่าทาง
 - 5.2 ความกล้าหาญ
 - 5.3 ความเด็ดขาด
 - 5.4 ความไว้วางใจ
 - 5.5 ความอดทน
 - 5.6 ความกระตือรือร้น
 - 5.7 ความริเริ่ม
 - 5.8 ความซื่อสัตย์
 - 5.9 ความยุติธรรม
 - 5.10 ความรู้
 - 5.11 ความไม่เห็นแก่ตัว
 - 5.12 ความจงรักภักดี
 - 5.13 ความแนบเนียน

ธีระ รุญเจริญ (2547, หน้า 1) กล่าวว่า คุณลักษณะผู้บริหารควรมี 6 ประการ คือ มีพื้นฐานเดิมเป็นทุน มีการศึกษา มีบุคลิกภาพน่าเชื่อถือ มีคุณธรรมจริยธรรม มีความสามารถ ความชำนาญ และมีความรู้ลึกและรู้รอบ

ถวิล อรัญเวศ (2547, หน้า 5-6) ได้สรุปคุณลักษณะผู้บริหารยุคเขตพื้นที่การศึกษาที่สำคัญมี 10 ประการ คือ กล้าตัดสินใจ ไวต่อข้อมูล เพิ่มพูนวิสัยทัศน์ ซื่อสัตย์และสร้างสรรค์ผลงาน ประสานสิบทิศ คิดสร้างสรรค์วิธีการทำงานใหม่ๆ จูงใจเพื่อนร่วมงาน ทนทานต่อปัญหาและอุปสรรค รู้จักยืดหยุ่นตามสถานการณ์ และบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา (2546, หน้า 5) ได้กำหนดคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ 6 ประการ คือ การเป็นผู้นำที่มีคุณธรรม จริยธรรม การเป็นผู้นำด้านการจัดระบบ การเป็นผู้นำด้านวิชาการ การเป็นผู้นำด้านการบริหารจัดการ การเป็นผู้นำด้านสังคมและชุมชน การเป็นผู้นำการพัฒนาตนเองในเชิงบริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2521, หน้า 293-296) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับความสำเร็จของผู้บริหารที่ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพไว้ดังนี้ 1) ด้านพื้นฐานและประสบการณ์ คุณสมบัติด้านการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการวางแผน 2) ด้านสติปัญญาและคุณภาพสมอง ด้านความสามารถทางภาษา เหตุผล การจดจำความรอบรู้ทั่วไป การวินิจฉัย การยืดหยุ่นได้ 3) คุณลักษณะทางร่างกายเข้มแข็ง อุดม เป็นที่ดึงดูดใจบุคคลอื่นหรือคุณลักษณะที่จะให้ผู้อื่นเชื่อถือตามได้ช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดจากการปฏิบัติงานได้มาก 4) ด้านบุคลิกภาพและความสนใจเชื่อมั่นสนใจบรรลุนิติภาวะทางอารมณ์ มีระดับความปรารถนาสูงมีความรับผิดชอบ

สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา (2529, หน้า 45) ได้กำหนดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของอาจารย์ใหญ่ไว้ 9 ประการ ดังนี้ 1) มีวิญญูญาณครู เป็นผู้ที่ทำงานด้วยความเสียสละอดทนทำงานเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ผู้อื่นได้ 2) มีความรู้สึก ความประพฤติ และการปฏิบัติในลักษณะผู้นำทางการศึกษา 3) มีคุณธรรม 4) รักความก้าวหน้า ใฝ่หาความรู้โดยสม่ำเสมอ 5) มีความขยันอดทน 6) มีความสามารถในการบริหาร 7) มีความสามารถในการนิเทศ 8) มีความเข้าใจ และให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนการสอน 9) มีความเข้าใจในความสำคัญของการประถมศึกษา เพื่อจะได้พัฒนางานให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2532, หน้า 25) ได้สรุปคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาไว้ดังนี้ 1) ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับกฎหมายข้อบังคับและระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน 2) ผู้บริหารต้องศึกษาเกี่ยวกับการนิเทศการศึกษา 3) ผู้บริหารต้องสำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรี 4) ผู้บริหารต้องศึกษาเรื่องหลักสูตรและพัฒนาหลักสูตรประถมศึกษา 5) ผู้บริหารต้องผ่านการอบรมผู้บริหารสถานศึกษาตามโครงการฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมอาจารย์โรงเรียนประถมศึกษาที่สถาบันพัฒนาผู้บริหารเป็นผู้จัด 6) ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจจิตวิทยาการศึกษา 7) ผู้บริหารต้องผ่านการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการและการเงิน 8) ผู้บริหารต้องมีความรู้ ความเข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมชุมชน 9) ผู้บริหารต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองของประเทศ

จักรพรรดิ วัฒนา (2538, หน้า 23) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะผู้นำไว้ 4 ด้าน คือ

1. คุณลักษณะทางกาย ประกอบด้วย ความสูง น้ำหนัก รูปร่างหน้าตา ความมีพลัง และความทนทานของร่างกาย
2. คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ ประกอบด้วย ความทะเยอทะยาน ความเชื่อมั่นในตนเอง ความซื่อสัตย์ ความมานะและความอดทน ความมีจินตนาการ
3. คุณลักษณะทางสังคม ประกอบด้วย ความเห็นอกเห็นใจ ความแนบเนียน ความเชื่อถือความมีฐานะ ความสามารถที่จะร่วมงาน
4. คุณลักษณะส่วนบุคคลประกอบด้วยความสามารถในการพูดความรอบรู้ ความสามารถในการวินิจฉัย ความสามารถทางสติปัญญา ความสามารถในการทำงาน ความสำเร็จและความรับผิดชอบ

สต็อกคิลล์ (Stogdill, 1974, 74-75 อ้างถึงใน สุณีย์ บุญทิม, 2542 หน้า 27) ได้วิเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำระหว่างปี ค.ศ.1948-1970 โดยได้จำแนกคุณลักษณะของผู้นำที่ดีไว้ดังนี้

1. คุณลักษณะทางกาย เป็นผู้แข็งแรง มีร่างกายเป็นสง่า
2. พื้นฐานทางสังคม และเป็นผู้มีการศึกษาและมีสถานะทางสังคมดี
3. มีสติปัญญาและความสามารถ เป็นผู้ที่มีสติปัญญา เฉลียวฉลาด มีการตัดสินใจดี
4. บุคลิกภาพ เป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้น ตื่นตัวอยู่เสมอ ควบคุมอารมณ์ได้ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีความเชื่อมั่นในตนเอง
5. คุณลักษณะที่สัมพันธ์กับงาน เป็นผู้ที่มีความตั้งใจทำงาน มีความรับผิดชอบ และมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ
6. คุณลักษณะทางสังคมเป็นผู้ที่สามารถร่วมมือกับคนอื่นได้ เป็นที่ยอมรับของผู้ร่วมงานและคนอื่น ๆ

กิติมา ปรีดีติติก (2539, หน้า 247) ได้ให้ทัศนะว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารควรประกอบด้วยเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านความรู้ทางวิชาการ และด้านความสามารถในการบริหาร

อภิวัฒน์ ภูไชยแสง (2542, หน้า 26-31) ได้ทำการศึกษา เรื่อง คุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่พึงประสงค์ตามทัศนะของครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย พบว่า คุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่ควรมีและพึงปฏิบัติ ได้แก่ คุณลักษณะทางด้านวิชาการ คุณลักษณะด้าน

บุคลิกภาพ คุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน และคุณลักษณะด้านคุณธรรม จริยธรรม

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2542, หน้า 97-103) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของนักบริหารที่ดีไว้ว่า ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จในการทำงานนั้นจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติหลายๆ ประการอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. คุณสมบัติทางกาย ว่องไว สง่า บุคลิกภาพมีเสน่ห์ แต่งตัวง่าย มีรสนิยม เสียงพูดชัดเจน อิริยาบถเป็นไปตามธรรมชาติ มีอุปนิสัยสม่ำเสมอ มีสุขภาพดี

2. คุณสมบัติทางสติปัญญา มีความสามารถในการอธิบายแผนงานให้ผู้อื่นเข้าใจได้ มีเจตคติชอบสืบสวน ตระหนักในบทบาทของตนเอง มีความสามารถในการก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีทักษะในการปฏิบัติงาน ฉลาด มีความคิดริเริ่ม มีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องเด็กและความเจริญงอกงามของของเด็ก มีความรู้เกี่ยวกับปัญหาสังคม รู้จุดอ่อนของตนเอง เข้าใจทฤษฎีและแนวปฏิบัติทางการศึกษา มีความสามารถในการติดต่อสื่อความหมาย มีความสามารถในการวางแผนได้เป็นอย่างดีและเป็นระบบเข้าใจความแตกต่างระหว่างบุคคล

3. คุณสมบัติทางอารมณ์เข้าใจอารมณ์ของผู้อื่น แจ่มใสร่าเริงมีความสุข อารมณ์มั่นคง มีความอิสระจากการเผชิญหน้า ไม่ตื่นตื้นง่าย ไม่เสียใจเมื่อประสบกับปัญหาและความผิดหวัง มีความหวัง มีแรงจูงใจสูง

4. คุณสมบัติส่วนบุคคล มีสามัญสำนึก มีความคิดสร้างสรรค์ เป็นที่พึ่งของคนอื่น เสียสละ ตรงไปตรงมา มีความยุติธรรม ไม่คุยโอ้อวด เชื่อถือได้ เคารพผู้อื่น เชื่อมั่นในตนเอง แก้ปัญหาเก่ง อดทนต่อจุดอ่อนของคนอื่น

5. คุณสมบัติทางสังคมว่องไวปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้ หลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์ที่ไม่จำเป็น ให้ความร่วมมือกับบุคคลอื่น เสียสละ ยุติธรรม มีมนุษยสัมพันธ์ดี ซื่อสัตย์ รู้ปัญหาของผู้อื่น สนใจในกิจกรรมของสังคม มีความเป็นนักประชาธิปไตย มีน้ำใจให้บริการต่อสังคม เข้าใจความสามารถและความฉลาดของผู้อื่น อุทิศตนเพื่อการทำงาน

คลาร์ก (Clark, 1979, 28-29) ได้อธิบายคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จไว้ดังนี้

1. มีความอดทนรู้จักการแสดงความพึงพอใจในผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชา
2. ให้การยอมรับในความสามารถ ศักยภาพ การประสานงาน คุณลักษณะที่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชา
3. ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดเป้าหมาย

4. พัฒนาศักยภาพในจุดอ่อนของผู้ใต้บังคับบัญชา
5. สร้างบรรยากาศการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร
6. มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่
7. ให้โอกาสแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการทำประโยชน์เพื่อตนเอง

ฮอย: และ มิสเกล (Hoy: & Miskel, 1996, 272) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้บริหารที่จะต้องมีไว้คือ

1. มีความสามารถประกอบความมีไหวพริบ การตื่นตัวทันต่อเหตุการณ์ การใช้เวลา และภาษาพูด ความเป็นผู้ริเริ่ม และความเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาที่ดี
2. เป็นผู้มีความสำเร็จ ประกอบด้วย ความสำเร็จทางด้านวิชาการและการแสวงหาความรู้
3. มีความรับผิดชอบ ได้แก่ เป็นที่พึ่งของคนอื่นได้ มีความสม่ำเสมอ มั่นคง อดทน กล้าพูดกล้าทำ เชื่อมั่นในตนเอง และมีความทะเยอทะยาน
4. เป็นผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในด้านกิจกรรมด้านสังคม ให้ความร่วมมือ รู้จักปรับตัว และมีอารมณ์ขัน

2. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) เป็นการปฏิวัติการศึกษา (รุ่ง แก้วแดง, 2540) ที่มุ่งเน้นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้โรงเรียนหรือสถานศึกษา เพราะการศึกษาเกิดขึ้นที่โรงเรียน ผู้บริหารควรมีอำนาจการบริหาร อำนาจการจัดการ อำนาจการตัดสินใจ และมีอิสระในการจัดการศึกษาร่วมกับชุมชนในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญแก่ครูและนักเรียน

2.1 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

คำว่า School-Based Management หรือที่แปลเป็นภาษาไทยว่า การบริหารและการจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีความหมายดังนี้

Management เป็นคำนามแปลว่า การบริหารและการจัดการ

School เป็นคำนามแปลว่า โรงเรียน

Based เป็นคำขยายที่มีรากคำมาจากคำนามที่ต้องการทำให้มีรูปเป็นคำคุณศัพท์โดยการทำให้เป็น participle past ที่ครูภาษาอังกฤษสอนไว้ว่ากริยาช่องที่ 3 แปลว่า เกี่ยวกับฐานหรือพื้นฐาน

ดังนั้น คำว่า School-Based Management จึงมีความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือการใช้โรงเรียนในการบริหารจัดการศึกษา หรือการใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหาร หรือการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารจัดการที่โรงเรียน การใช้โรงเรียนเป็นฐานการบริหาร (เพราะคำว่า School ให้ความหมายของการศึกษา) หรือจะแปลความหมายว่า การบริหารฐานโรงเรียน

นักการศึกษาหลายคนได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) ไว้ดังนี้

“SBM” เป็นวิธีการบริหารโดยการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปสู่โรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานเบื้องต้นที่ควรให้ความเชื่อถือ และได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานเพื่อการกระตุ้นและพัฒนาที่ยั่งยืน (Malen, Ogawa & Krang, 1990)

“SBM” เป็นวิธีการหนึ่งที่จะบังคับให้โรงเรียนได้รับผิดชอบในสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับนักเรียนของตน โดยมุ่งเน้นให้โรงเรียนได้จัดโปรแกรมการเรียนรู้ตามความต้องการของนักเรียน และบุคลากรของโรงเรียนจะต้องสามารถพัฒนาหลักสูตรได้อย่างหลากหลาย และจะต้องรู้จักนักเรียนและความต้องการของนักเรียนแต่ละคน (Candoli, 1995)

“SBM” เป็นกระบวนการบริหารที่มีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ การกระจายอำนาจขององค์การ การบริหารจัดการ และการดูแลระบบโรงเรียน เช่น การสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ที่ใกล้ชิดนักเรียนที่สุด (ครู พ่อแม่ ผู้บริหารโรงเรียน) การมอบบทบาทและความรับผิดชอบให้แก่ผู้เกี่ยวข้องกับระบบโรงเรียน และการเปลี่ยนแปลงกระบวนการเรียนการสอนในห้องเรียน (Hallinger, Meerplory & Hausman, 1992)

“SBM” เป็นกระบวนการบริหารอย่างมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา (Stakeholders) ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการตัดสินใจในการกิจ และพันธกิจของโรงเรียน (Campbell & Evans, 1993)

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 8-9) ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีการใช้คำที่ใกล้เคียงกันหลายคำ เช่น การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Shared Decision Making) การเพิ่มอำนาจให้กับโรงเรียน (Decentralized Autonomy) และอื่นๆ และภาษาไทยก็มีใช้อยู่หลายคำ เช่น การบริหารที่ยึดโรงเรียนเป็นฐาน การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารแบบฐานโรงเรียนเป็นรูปแบบการบริหารที่พัฒนาขึ้นในบริบทของการบริหารโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา มีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันหลายความหมาย เช่น ให้ความหมายของการบริหารแบบฐานโรงเรียนไว้ว่าเป็นแบบการกระจาย

อำนาจและการปรับระบบราชการ บางครั้งจะหมายถึงการเปิดให้มีการร่วมกันในการบริหารงาน และการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย และนิยามไว้ ว่าเป็นรูปแบบในการบริหารสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน โดยมีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้สามารถตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งด้านองค์ความรู้ เทคโนโลยี อำนาจ วัสดุอุปกรณ์ คน เวลา และเงิน แต่โรงเรียนยังอยู่ในการรับผิดชอบของหน่วยเหนือในแง่ของการจัดสรรทรัพยากร และการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 1-2) สรุปว่าการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียนให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ มีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการงบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School Board) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียนและ ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารการศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่ง (ประสิทธิ์ เขียวศรี, 2544, หน้า 15) ซึ่งนำมาใช้ในประเทศไทยเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตราที่ 39 อย่างไรก็ตามคำว่า School-Based Management มีผู้ให้ความหมายแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนักวิชาการแต่ละท่าน ได้แก่

เดวิด (David, 1989, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 13) กล่าวว่าไว้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้นโดยมีสมมติฐานว่าการให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจะให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและมีผลผลิตดีขึ้น

เอเดเลย์ (Edley Jr, 1992 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 13) กล่าวว่าไว้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ได้มีแต่เพียงผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีผู้แทนคณะครูและผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน กำหนดการสอน และตารางเวลาต่างๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคลากร และงบประมาณ

เซง (Cheng, 1996 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 14) กล่าวไว้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนผู้แทนคณะครู ชุมชน ซึ่งมารวมตัวกันเป็นคณะกรรมการโรงเรียนได้มีโอกาสร่วมจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ถวิล มาตรฐาน (2545, หน้า 41) ได้ให้ความหมาย การบริหารโรงเรียนเป็นฐานเอาไว้ว่า เป็นการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนให้ตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร (ได้แก่ความรู้ เทคโนโลยี อำนาจหน้าที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ บุคลากร เวลา และงบประมาณ) เป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการมากกว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง และให้เกิดการตัดสินใจในระดับโรงเรียนภายใต้กรอบนโยบายของท้องถิ่นและของรัฐบาลในขณะเดียวกันโรงเรียนยังมีความรับผิดชอบที่จะตรวจสอบได้ในการใช้ทรัพยากรที่จัดสรรให้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2545, หน้า 40) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐานเป็นการบริหารแบบหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนเป็นอิสระมากขึ้น ให้ครู ผู้ปกครอง นักเรียน ผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น เป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานการวิจัยที่ยืนยันประโยชน์ของการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งอำนาจให้แก่คณะกรรมการโรงเรียนใน 3 เรื่อง คือ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตรหรือโปรแกรมการศึกษา

วิจิตร ศรีสอ้าน (2542, หน้า 2-4) ได้กล่าวในการอภิปรายเพื่อวิพากษ์งานวิจัยเรื่องการ ศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานยังไม่มีในคำภาษาไทย จึงเสนอคำว่า “การบริหารฐานโรงเรียน” เทียบกับคำในภาษาอังกฤษ โดยมีความหมายตรงกับที่บัญญัติไว้ในมาตราที่ 39 และมาตราที่ 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 จากคำกล่าวนี้ การบริหารฐานโรงเรียนจึงหมายถึงโรงเรียนที่ใช้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า 2) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารที่ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีความรับผิดชอบ และมีอิสระในการตัดสินใจบริหารจัดการ ทั้งด้านหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไปด้วยระบบการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนในรูปแบบคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อบริหารให้สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

ถวิล มาตรฐาน (2545, หน้า 42) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารส่วนบุคคล การบริหาร

ทั่วไปของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในฐานะหน่วยปฏิบัติโดยตรง มีความเป็นอิสระ คล่องตัวเพื่อบริหารจัดการการศึกษาที่ได้คุณภาพและมาตรฐาน สนองความต้องการของผู้เรียน อย่างแท้จริงโดยแยกบทบาทหน้าที่ของการกำกับดูแลด้านนโยบายและแผนมาตรฐาน รวมทั้งการ ส่งเสริมให้การสนับสนุน

ยิวดี คันสนีย์รัตน์ (2542, หน้า 2-4) กล่าวถึงการบริหารจัดการที่สถานศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจของสถานศึกษาไปสู่ชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพสถานศึกษาสามารถกำหนดความต้องการได้ด้วยตนเอง สมาชิกฝ่ายต่างๆ ของสถานศึกษาจึงต้องมีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรมากขึ้นและส่งผลดีต่อการ พัฒนาสถานศึกษาในระยะยาว

สมหมาย สร้อยนาคพงษ์ (2545, หน้า 2) อธิบายไว้ว่า การบริหารและการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติโดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์หลักในการจัดการศึกษา ซึ่งต้องมี การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมี อำนาจหน้าที่รับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School Board) หรือ School Committee หรือ School Council ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วม และตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2545, หน้า 2) ให้ความหมาย การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน คือ การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยัง โรงเรียนให้โรงเรียนมีอำนาจ มีหน้าที่ รับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยคณะกรรมการโรงเรียน

นอกจากนี้ยังมีคำที่เกี่ยวกับการบริหารที่ยึดหลักการกระจายอำนาจที่มีความหมายสอดคล้องคล้ายคลึงกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เช่น

1. ประเทศอังกฤษ ใช้คำว่า Local Management of School
2. ประเทศนิวซีแลนด์ ใช้คำว่า Tomorrow School
3. ประเทศฮ่องกง ใช้คำว่า School Management Initiative (SMI)
4. ประเทศแคนาดา ใช้คำว่า School Based Decision-Making
5. ประเทศออสเตรเลีย ใช้คำว่า The School of the Future

6. ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้หลายคำแตกต่างกันไปตามมลรัฐต่างๆ เช่น Charter School, Site Based Management, School Based Leadership, Administrative Decentralization และบางครั้งใช้คำว่า Local Control

นอกจากความหมายที่นักการศึกษาและนักวิชาการ ได้ให้ความหมายไว้แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังข้อความในมาตรา 40 ระบุไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษา ทำหน้าที่ กำกับ สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยบุคคล 7 ประเภท จะมีสัดส่วนและจำนวนเท่าใดนั้นจะกำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ ผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549, หน้า 5) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และความเป็นอิสระของสถานศึกษาจึงเป็นรูปแบบที่เชื่อว่าน่าจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของระบบการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จะพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนได้นั้น จำเป็นต้องให้อำนาจในการตัดสินใจที่สำคัญๆ เกี่ยวกับการศึกษาแก่บุคคลผู้ใดที่มีความเป็นมืออาชีพทางการศึกษาโดยตรง ซึ่งก็คือ ครู และผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งต้องตัดสินใจร่วมกับผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ เพราะบุคคลเหล่านี้ที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุด

สรุปได้ว่าการบริหารโรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติโดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาอาศัยหลักในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ มีความคล่องตัว เป็นอิสระในการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไปที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียนภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา (School Board หรือ School Committee หรือ School Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงในการใช้ทรัพยากรและแก้ปัญหาตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สรุปว่ายิ่งโรงเรียนมีอำนาจในการบริหารตนเองมากขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งทำให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 หลักการในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, หน้า 50-51) กล่าวไว้ว่า หลักการสำคัญในการบริหารแบบ School-Based Management มีดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) โดยการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการต่อมา มีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นความเจริญต่างๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัดเกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน และชุมชนอย่างแท้จริงจึงต้องคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง (Self-managing) ในระบบการศึกษาทั่วไปมักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางโรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเองโดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายด้วยวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้ น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลางไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหาร และการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

รังสรรค์ มณีเล็ก (2547, หน้า 315-316) กล่าวว่า หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ โดยกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็กผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการศึกษา หรืออยู่ใกล้ชิดเด็กสามารถจัดการศึกษาได้ดีที่สุด ตรงตามความสำคัญของผู้เรียนและชุมชน อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ระดับปฏิบัติคือสถานศึกษา

2. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน โดยการกำหนดนโยบายและแผน ร่วมตัดสินใจการกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิด ร่วมทำ และแม้จะบริหารโดยองค์คณะบุคคลก็ตามต้องเน้นกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงทั้งองค์กรเพื่อโยงโยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน

4. หลักการบริหารตนเอง สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้นภายใต้การบริหารในรูปขององค์คณะบุคคลคือคณะกรรมการสถานศึกษา

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล เมื่อโรงเรียนได้รับอิสระและอำนาจมากก็ต้องแสดงความรับผิดชอบที่จะให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โรงเรียนจะต้องมีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบและภารกิจของผู้บริหาร ครูบุคลากรทางการศึกษาและชุมชนอย่างชัดเจน ภารกิจเหล่านี้ต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2547, หน้า 59) กล่าวว่า หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ความรับผิดชอบของชุมชน ซึ่งมีหลักการ ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ กระจายอำนาจจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด ระบบการบริหารคล่องตัวมีอิสระและมีประสิทธิภาพ เน้นความรับผิดชอบและตรวจสอบซึ่งกันและกัน

2. หลักการมีส่วนร่วม ผู้ปกครอง ครู นักเรียน ศิษย์เก่า ตัวแทนชุมชน ผู้บริหาร ร่วมตัดสินใจ ร่วมบริหาร เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ ร่วมมอง ร่วมเห็น ร่วมคิด ร่วมพิจารณา และร่วมตัดสินใจ

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนเดิม บ้าน วัด วัง จัดแล้ว มอบให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา การจัดการศึกษาในส่วนกลางเริ่มมีขีดจำกัด ล่าช้า ไม่สนองตอบต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน จึงคืนกลับให้ชุมชนดำเนินการ

4. หลักการบริหารตนเอง เชื่อว่าขึ้นอยู่กับความพร้อมสถานการณ์ความแตกต่างของสิ่งแวดล้อม ความจำเป็นต่างกัน และวิธีการต่างกัน นโยบายเป้าหมายส่วนรวมก็บรรลุ และของชุมชนก็บรรลุ

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมมาตรฐาน มีองค์กระหิสระตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน

สรุปได้ว่าหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 หลักการ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาประวัติและพัฒนาการในการจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่าการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีแบบของการบริหารจัดการที่แตกต่างหลากหลายกันไปในส่วนต่างๆ ของประเทศไม่มีแบบหนึ่งแบบใดเป็นแบบมาตรฐานกลาง ถึงแม้จะพบว่ามีส่วนที่คล้ายคลึงกัน แต่ต่างก็เป็นอิสระต่อกันมีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ซึ่งในแต่ละที่อาจจะมีการบริหารแบบรวมอำนาจ และแบบที่กระจายอำนาจในการบริหาร และจัดการศึกษาที่แตกต่างกันไป และเป็นสิ่งที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยได้อยู่ตลอดเวลา เชน (Cheng, 1996, 425) เป็นระบบของการบริหารที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาที่มีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) ในตนเองในแต่ละพื้นที่ในยุคสมัยใดที่แหล่งใดนิยมการรวมอำนาจ โครงสร้างการบริหารด้านการศึกษาก็ใหญ่โต รัฐ เขตการศึกษา คณะกรรมการศึกษาด้านการศึกษาของรัฐจะมีอำนาจ และใช้อำนาจมากในการควบคุมการกำหนดนโยบายการศึกษา การบริหารงบประมาณ และการปฏิบัติงานต่างๆ ของโรงเรียน และเมื่อใดกระแสการกระจายอำนาจ

จัดการศึกษาเข้ามาแทนที่ อำนาจการควบคุมดูแลก็จะถูกมอบไปยังหน่วยบริหารที่เล็กลง เช่น ลงสู่ คณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา หรือกระจายโดยตรงไปยังโรงเรียน

ความคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นแท้ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จจากหลักการวิธีการและกลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพสูงสามารถทำกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี ในระหว่าง ค.ศ. 1960 ถึง ค.ศ. 1979 วงการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้แสวงหานวัตกรรมและวิธีการต่างๆ มาใช้ในการดำเนินงาน และในการปรับปรุงการดำเนินงานทางการศึกษาเพื่อให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้มีการจัดปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ๆ แต่ผลที่ได้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก จนกระทั่งในช่วงทศวรรษที่ 1980 ความสำเร็จในการพัฒนาองค์การทางอุตสาหกรรมและทางพาณิชย์ กลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพสูง สามารถสร้างกำไรและความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น เห็นผลได้ชัดเจนประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนเห็นว่า ถ้าจะพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้ผลดียิ่งขึ้นนั้นต้องปรับปรุงกระบวนการและวิธีการทางการศึกษาที่เคยเน้นอยู่แต่ในเรื่องการเรียนการสอนและการปรับปรุงการบริหารเป็นเรื่องๆ ไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาในระดับองค์การ การบริหารโรงเรียนทั้งระบบ โดยมุ่งปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเสียใหม่ กระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น จึงได้มีการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง (Self-Budgeting School) การพัฒนาหลักสูตรโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Curriculum Development) การพัฒนาบุคลากรโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Staff Development) และการให้คำปรึกษานักเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Student Counseling) เข้ามาใช้อีกพวกหนึ่งเห็นว่าการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่โรงเรียน และให้การปฏิบัติตกไปอยู่ในอุ้งมือนักปฏิบัติที่ระดับโรงเรียน ซึ่งหมายถึงครูและผู้บริหารนั้น จะไม่สามารถประกันการดำเนินงานที่มีคุณภาพที่โรงเรียนอย่างแท้จริง สิ่งที่จะต้องจัดการให้เกิดขึ้นก็คือจัดให้มีผู้รับผิดชอบการปฏิบัติที่ระดับโรงเรียน และผู้ที่ให้บริการของโรงเรียน ได้มีบทบาทร่วมกันในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานในระดับโรงเรียนโดยตรง

วอลสเตอร์เตอร์ และมอร์แมน (Wohlstetter and Mohman, 1993, 258-324) กล่าวว่า การจะทำให้เกิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จนั้น คณะกรรมการโรงเรียนจะต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารการเงิน บุคลากรและหลักสูตร แนวคิดดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนโดยกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน (Share

Decision Making Movement) ขึ้น และในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ปรากฏว่า ได้มีการกำหนดให้ใช้วิธีการและกระบวนการบริหารที่โรงเรียนเป็นฐาน เกิดขึ้นหลายรูปแบบในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รับความนิยมนำไปยังประเทศต่างๆ ค่อนข้างกว้างขวางมาก แนวคิดหลักเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่าความคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นแท้ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จจากหลักการวิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในการทำงานทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพสูง สามารถทำกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีโดยทั่วไป แล้วการบริหารตามแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้น จะตรงกันข้ามกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างสิ้นเชิง คือการบริหารแบบดั้งเดิมนั้นจะดำเนินการโดยควบคุมจากภายนอก (External Control Management) เป็นหลัก สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่าโรงเรียนมักจะถูกควบคุมจากส่วนกลาง แนวทางการดำเนินการต่างๆ ในโรงเรียนมักจะถูกชี้นำโดยหน่วยงานส่วนกลาง นโยบายการบริหารมักจะไม่ตรงกับปัญหา มักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือธรรมชาติของโรงเรียน สมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนจะไม่มีอำนาจหรือมักจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทาง และการบริหารงานโรงเรียนอย่างแท้จริง

เดวิด (David, 1989, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 16) ให้ข้อสรุปว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ การตัดสินใจสิ่งที่ดีควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้นแล้วลดการควบคุมจากส่วนกลางลง

2. การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูปความสำเร็จของการปฏิรูปไม่ได้เกิดจากการควบคุมจากภายนอก แต่เกิดจากการที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการศึกษา การกระจายอำนาจ กับการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นหัวใจหรือเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กลยุทธ์ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในเชิงกลยุทธ์ การบริหาร (Management Strategies) ปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหาร แบบควบคุมจากภายนอกไปสู่รูปแบบการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานสะท้อนให้เห็นกลยุทธ์การบริหารที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

1. ความเชื่อเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ (Assumptions about Human Nature) ซึ่งมีหลายแบบที่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถเลือกใช้กับครูหรือนักเรียนตามความเหมาะสมได้ เช่น ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ (Mc Gregor) เชน (Cheng, 1996, 268) ได้กล่าวถึงธรรมชาติของมนุษย์ 2 แบบ ตามทฤษฎี X ที่เชื่อว่ามนุษย์นั้นขี้เกียจและขาดความรับผิดชอบ ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีการบังคับหรือควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด ส่วนทฤษฎี Y เชื่อว่ามนุษย์มีความขยัน รับผิดชอบ มีแรงจูงใจในตนเองและชอบทำงาน ถ้าสภาพการทำงานมีความเหมาะสม และคนมีส่วนร่วมในการทำงานโดยไม่ถูกบังคับก็จะมี ความพึงพอใจและรับผิดชอบมากขึ้น ทฤษฎี Y ให้ข้อคิดว่าการที่บุคคลร่วมมือกันทำงาน มีการพัฒนาบุคลากร มีการปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานจะเป็นแรงจูงใจที่ดี การบริหารบุคคลตามแนวทฤษฎี Y จะสอดคล้องกับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเหมาะสมเพราะมีความยืดหยุ่น และจะเปิดโอกาสให้ครูและนักเรียนได้แสดงความรู้ความสามารถตามที่ต้องการ และตามทฤษฎีของมาสโลว์ อัลเดอร์เฟอร์ (Maslow and Alderfer) เชน (Cheng, 1996, 280-284) ได้แสดงให้เห็นว่า ครูและนักเรียนมีความต้องการที่ต่างกัน ในหลายระดับ แต่ความต้องการพื้นฐาน คือ การได้มีส่วนร่วมในสังคม การได้ประสบความสำเร็จตามที่ต้องการและการมีโอกาสรับการพัฒนา ส่วนความต้องการในระดับสูงขึ้นไป คือ การได้ทำงานที่ท้าทายและงานที่ยากขึ้น

2. ความคิดเกี่ยวกับความเป็นองค์การของโรงเรียน (Concept of School Organization) องค์การมิใช่เป็นสถานที่ที่ทำงานให้บรรลุเป้าหมายหรือการมีผลผลิตเชิงปริมาณเท่านั้นแต่องค์การเป็นสถานที่สำหรับการดำรงชีวิตและการพัฒนาด้วย โรงเรียนไม่ใช่เป็นเพียงสถานที่เตรียมอนาคตให้เด็กเท่านั้น แต่เป็นสถานที่ที่นักเรียน ครู และผู้บริหารได้อยู่ร่วมกันมาอาศัยเติบโตและพัฒนาไปด้วยกัน หากไม่มีการพัฒนาครู หรือทั้งครูและผู้บริหารไม่ได้ร่วมมือกันด้วยแล้ว การพัฒนาก็จะไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และจะไม่ทำให้นักเรียนมีชีวิตการเรียนที่มีคุณค่า มีคุณภาพที่แท้จริงโรงเรียนที่บริหารตามแนวคิดแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นสถานที่ที่เด็กได้เติบโต ผู้บริหารและครูได้รับการพัฒนาซึ่งผลการพัฒนาร่วมกันเหล่านี้ทำให้เกิดผลดีต่อโรงเรียนโดยรวม

3. รูปแบบการตัดสินใจ (Decision Making Style) ปัจจุบันการจัดการศึกษาและสภาพแวดล้อมภายนอกโรงเรียนมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น การตัดสินใจระดับโรงเรียนจึงควรมีลักษณะร่วมมือกันใช้อำนาจเหตุผลต่อไป

3.1 เป้าหมายของโรงเรียนไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงยาก การร่วมมือกันของครู ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนศิษย์เก่าจะเป็นการช่วยกันพัฒนาเป้าหมายของโรงเรียนร่วมกันเพื่อสะท้อนสถานการณ์ปัจจุบันและความต้องการในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น

3.2 เป้าหมายของโรงเรียนมีหลายระดับและภารกิจของโรงเรียนซับซ้อนยิ่งขึ้นจึงมีความจำเป็นต้องระดมสติปัญญา แนวคิดของคนจากหลายฝ่าย เพื่อช่วยให้การบรรลุภารกิจและเป้าหมายเหล่านั้นเกิดผลได้ดียิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยผู้ปกครอง ครู นักเรียน และชุมชนจึงเป็นสิ่งสำคัญ

3.3 ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการสร้างโอกาสให้สมาชิกรวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนได้มีโอกาสเรียนรู้ และพัฒนาเพื่อความเข้าใจรวมกัน และเพื่อบริหารโรงเรียนได้สำเร็จ

3.4 ความร่วมมือในการตัดสินใจเป็นกระบวนการกระตุ้นให้ครู ผู้ปกครอง และนักเรียน มีความรู้สึกผูกพันกับโรงเรียน

4. เรื่องแบบภาวะผู้นำ (Leadership Style) เซอร์จีโอแวนนี (Sergiovanni, 1984, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 35) ได้จัดระดับภาวะผู้นำของอาจารย์ใหญ่ (Principal) ไว้ได้แก่ ภาวะผู้นำด้านเทคนิค (Technical Leadership) ภาวะผู้นำด้านมนุษย (Human Leadership) ภาวะผู้นำทางการศึกษา (Education Leadership) ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Leadership) และภาวะผู้นำเชิงวัฒนธรรม (Cultural Leadership) ผู้บริหารโรงเรียนที่มีการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอกจะใช้ภาวะผู้นำด้านเทคนิค และภาวะผู้นำซึ่งเน้นการนำเพื่อการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายเป็นหลัก แต่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เนื่องจากงานในโรงเรียนมีความซับซ้อนมากขึ้นผู้บริหารจึงต้องประพடுத்தกันเป็นแบบอย่าง เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารต้องใช้แบบภาวะผู้นำหลายระดับผสมผสานกัน คือ นอกจากใช้แบบภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษยแล้วยังต้องใช้ภาวะผู้นำทางการศึกษา การเป็นผู้นำทางวิชาการ ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์และภาวะผู้นำเชิงวัฒนธรรม ประกอบอีกด้วย

5. ด้านการใช้อำนาจ (Use of Power) การบริหารโดยทั่วไปแล้วความจำเป็นที่ต้องมีการใช้อำนาจเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ แต่ตามทฤษฎีว่าด้วยที่มาของอำนาจ (Sources of Power) นั้นได้แบ่งที่มาของอำนาจพื้นฐานไว้เป็น 4 พื้นฐานด้วยกัน ได้แก่ อำนาจการให้รางวัล (Reward Power) อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) อำนาจจากการอ้างอิง (Reference Power) และอำนาจจากความรู้ความเชี่ยวชาญ (Expert Power) การใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมหรือถูกวิธีนั้น

อาจส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงานและความพึงพอใจของสมาชิกได้เป็นอย่างมาก การบริหารโรงเรียนตามแบบที่ถูกรควบคุมจากภายนอกนั้น ผู้บริหารมักใช้อำนาจบังคับ อำนาจการให้รางวัลและอำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันองค์การมีความซับซ้อนมากขึ้น บุคลากรของโรงเรียนมีความรู้สูงขึ้น มีความสามารถแตกต่างและหลากหลายมากขึ้น การบริหารแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีผลต่อการพัฒนาและกระตุ้นให้สมาชิกมีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนั้นการใช้อำนาจจากการอ้างอิงและอำนาจจากความรู้ความเชี่ยวชาญ จะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาวิชาชีพครูต่อการเป็นผู้นำครูและการสนับสนุนให้ครูและนักเรียนได้ใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่

6. ในด้านทักษะการบริหาร (Management Skills) จากการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมศาสตร์และทฤษฎีองค์การได้พบว่ามีทักษะการบริหารแบบใหม่ๆที่ได้รับการพัฒนาและนำไปใช้ในองค์การต่างๆ เช่น การใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจใช้ทักษะการแก้ไขความขัดแย้งการใช้กลยุทธ์เพื่อเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การ เป็นต้น โรงเรียนที่มีการบริหารในแบบที่มีการควบคุมจากภายนอกยิ่งมากเท่าใดมักจะถูกรควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางมาก โรงเรียนจะเคร่งครัดกับหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งอย่างระมัดระวังจึงไม่จำเป็นต้องมีการใช้ทักษะการบริหารที่ทันสมัยและก้าวหน้ามากนักเมื่อใดก็ตามที่โรงเรียนเปลี่ยนรูปแบบไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเห็นถึงความสำคัญจำเป็นต้องใช้ทักษะและแนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับการบริหารมากขึ้น

7. ด้านการใช้ทรัพยากร (Use of Resources) ในการจัดการศึกษาโดยทั่วไปเน้นทรัพยากรและค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมดจะมาจากรัฐ ดังนั้นรัฐจึงต้องตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนอย่างใกล้ชิด โรงเรียนก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบและคอยปรึกษากับเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางในแทบทุกขั้นตอน ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรเองด้วย โรงเรียนจึงมักจะไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้ตรงกับความต้องการในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมักจะไม่สนองในการแก้ปัญหาและพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของโรงเรียน ในทางตรงกันข้ามปรากฏว่าส่วนกลางต้องสูญเสียกำลังคนและงบประมาณจำนวนมากในกระบวนการติดตามควบคุม ดูแลโรงเรียนดั่งนั้นตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา ในประเทศอังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา จึงเน้นการให้โรงเรียนมีอำนาจในการดูแลรับผิดชอบบริหารทรัพยากรด้วยตนเองมากขึ้นและจากการที่โรงเรียน ได้มีอำนาจหน้าที่บริหารทรัพยากรด้วยตนเอง ได้ทำให้โรงเรียนสามารถบริหารงานบรรลุเป้าหมายตรงตามสภาพการณ์ของโรงเรียน มีประสิทธิผลสูง ไม่ต้องสิ้นเปลืองบุคลากร งบประมาณ และเวลาในกระบวนการติดตามควบคุมและตรวจสอบการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียน เมื่อเริ่มมีการนำรูปแบบการบริหารโดย

ใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้บริหารการศึกษาที่อยู่เหนือระดับโรงเรียนต้องให้การสนับสนุนโดยให้ความไว้วางใจผู้บริหารโรงเรียน และคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้บริหารสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นมาตรฐาน และง่ายต่อการตรวจสอบ ซึ่งในเรื่องนี้ ในแต่ละปีสถานศึกษาต้องประเมินผลงานในรอบปีที่ผ่านมาว่า มีความสำเร็จและมีปัญหาอุปสรรคใดบ้าง แล้วร่วมกันวางแผนสำหรับอนาคตต่อไป คณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหาร เช่น ในเรื่องการตัดสินใจ การสั่งการ การแก้ปัญหา กลุ่มสัมพันธ์ การวางแผนหลักสูตรและการเรียนการสอน งบประมาณ การบริหารบุคคล และผู้บริหารสถานศึกษาต้องได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมเกี่ยวกับทักษะภาวะผู้นำ ในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้นั้น จะประสบความสำเร็จด้วยดี ขึ้นอยู่กับปัจจัย ต่อไปนี้

1. ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังผู้บริหารสถานศึกษาอย่างแท้จริง และตัวผู้บริหารสถานศึกษา ก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นร่วมกับครู ผู้ปกครอง และผู้แทนจากชุมชน

2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) ความรับผิดชอบ การมอบอำนาจหน้าที่จะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับภาระงาน บทบาทและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจด้วยไม่ใช่เป็นการปิดภาระ

3. บุคลากรทุกคนในโรงเรียนต้องรู้วัตถุประสงค์การปฏิบัติงาน รับผิดชอบหน้าที่ ความรับผิดชอบ และรู้วัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของตนและของผู้อื่น

4. บุคลากรในโรงเรียนและในสำนักงานการศึกษาจะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนบทบาทและเรียนรู้เกี่ยวกับการสื่อสาร

5. มีการพัฒนาวิชาชีพและฝึกอบรมให้แก่ครูและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการจัดการ การแก้ปัญหา หลักสูตรและการสอนและสนับสนุนงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมและจัดให้มีเวลาสำหรับการประชุมอย่างสม่ำเสมอ

6. ได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในโรงเรียน

7. จะต้องจัดให้มีระบบการสื่อสารอย่างเสรี บุคลากรสามารถสื่อสารกันทั้งสายงานข้ามสายงานหรือข้ามองค์การได้

การบริหารแบบมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังได้กล่าวในตอนต้นว่าการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการศึกษากับการบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้น เป็นหัวใจหรือเป็นหลักสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กรนั้น จากการศึกษาที่มาของเรื่องนี้พบว่า เริ่มมีมาตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ.1930 เป็นต้นมา และแนวคิดดังกล่าวได้รับความสนใจ และนำมาปฏิบัติกันมากในประเทศสหรัฐอเมริกา ในราวปี ค.ศ.1960 มีนักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น คริส อาร์จิริส (Chris Argyris) ดักลาส แมคเกรเกอร์ (Douglas Mc Gregor) และ เรนซิส ลิเคอร์ท (Rensis Likert) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบร่วมมือหรือการมีส่วนร่วม (Participative Management) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมากในบรรดานักบริหารวงการต่าง ๆ รวมทั้งด้านการศึกษาด้วย โดยเชื่อว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในงานมากขึ้นในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ ก็ได้เกิดกลุ่มแนวคิดในการทำงานแบบร่วมมือกันในวงการอุตสาหกรรมของยุโรปที่เรียกกันว่าวิธีระบบเทคนิค-สังคม (Social-Technical System Approach) วิธีการตามระบบนี้จะเน้นการร่วมมือกัน ตั้งแต่การออกแบบของค์การและการกำหนดภารกิจขององค์กร ซึ่งเป็นการตอบสนองของความต้องการทางสังคมของพนักงาน และได้ผลงานตรงตามเป้าหมายขององค์กรไปพร้อมๆ กัน ซึ่งมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันสร้างสรรค์ระบบบริหารด้วยตนเอง ที่เรียกว่า Self-Regulation หรือ Self- Management มีรายงานการศึกษาเฉพาะกรณี และการวิจัยหลายฉบับที่แสดงว่าโรงงานที่ใช้วิธีการตามระบบเทคนิค-สังคม (Social-Technical System Approach) นี้ จะมีผลผลิตสูงกว่าโรงงานที่บริหารแบบเดิมแนวคิดนี้ได้แพร่สู่ประเทศสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ.1985 ปรากฏว่ามีกว่า 40 บริษัท และกว่า 200 โรงงาน ที่นำรูปแบบเทคนิค-สังคมและการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วมไปใช้ โรงงานเหล่านี้ได้รับขนานนามว่าเป็น “โรงงานรูปแบบใหม่” (New-Design Plants) และเป็นระบบโรงงานที่มีผลผลิตสูง (High Performing Work Systems) โรงงานในรูปแบบใหม่ดังกล่าวนี้ จะมีโครงสร้างองค์กรเป็นแบบราบ (Flat Organizational Structure) เน้นการทำงานเป็นทีม (Team-Based Jobs) มีการฝึกอบรมข้ามสายงานและมีการแลกเปลี่ยน ข้อมูลสารสนเทศในทุกระดับของค์การ มีการบริหารและควบคุมตนเองในระดับล่าง มีความแตกต่างระหว่างงานน้อย จ่ายค่าตอบแทนตามทักษะและผลงานพนักงานมีส่วนร่วม กำหนดนโยบาย กำหนดเป้าหมาย กำหนดวิธีการปรับปรุงผลผลิตและร่วมปฏิบัติงาน แนวคิดดังกล่าวนี้แพร่หลายมากในธุรกิจอุตสาหกรรม ส่วนธุรกิจบริการและด้านการศึกษา ได้มีการศึกษาวิจัยกันบ้างแล้วแต่ไม่ได้นำมาใช้บริหารกันอย่างจริงจังนัก

ในช่วงปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกา มีกระแสการเปลี่ยนแปลงสู่การบริหารแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การ (Total Quality Management-TQM) เกิดขึ้น ซึ่ง TQM เป็นรูปแบบการบริหารที่เป็นระบบ เพื่อมุ่งปรับปรุงคุณภาพ และพนักงานทุกคนจะมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา และปรับปรุงระบบงาน โดยคำนึงถึงหลักสำคัญ คือ ความพึงพอใจของลูกค้าและความต้องการขององค์การที่สอดคล้องกัน สำหรับวิธีทำงานนั้นให้มีการรีอับระบบ (Re-Engineering) ขององค์การ ซึ่งอาจทำได้ทั้งด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน ในเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ ลอเลอร์ (Lawler, 1986, 105) ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่เป็นการมีส่วนร่วมในแบบที่จริงจังว่าเป็นการทำให้สมาชิกทุกคนในองค์การมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจในการกำหนดงาน ในการแก้ปัญหา และการสร้างความสำเร็จให้แก่องค์การ ซึ่งต้องอาศัยการกระจาย (Decentralization) สิ่งต่อไปนี้อยู่ระดับล่างอย่างทั่วถึงทั้งองค์การ คือ

1. สารสนเทศ (Information) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทำให้พนักงาน ซึ่งมีมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ กลยุทธ์ระบบงานระดับและชนิดของผลงานที่ต้องการ

2. ความรู้และทักษะ (Knowledge and Skills) ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นมากสำหรับประสิทธิผลของงาน และความสำเร็จขององค์การ เป็นความรู้และทักษะในการบริหารและความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน

3. อำนาจ (Power) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานและการประเมินผลงาน

4. รางวัล (Rewards) เป็นสิ่งที่ช่วยสร้างแรงจูงใจแก่ พนักงานที่ ช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยการให้รางวัลนั้นขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานและความสำเร็จขององค์การ การมีส่วนร่วมแบบจริงจังนั้น เป็นวิธีการที่ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ และเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจ หน้าที่ในองค์การเป็นส่วนของการปรับโครงสร้างองค์การ (Re-structure) และปรับกระบวนการสู่ระดับล่างตลอดทั่วทั้งองค์การ แนวคิดนี้ได้แพร่กระจายสู่องค์การที่เป็นธุรกิจ การบริหารและองค์การทางการศึกษามากขึ้นเรื่อยๆ และในที่สุดได้กลายเป็นส่วนสำคัญที่เป็นหัวใจในแนวคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากสาระสำคัญดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือ การที่งานของโรงเรียนเป็นไปตามความต้องการจำเป็น (Needs) ของโรงเรียนเอง โดยมีสมาชิกของโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากผู้บริหาร ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน มีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการแก้ปัญหาและ

จัดกิจกรรมทางการศึกษาของโรงเรียนให้มีประสิทธิผล และเพื่อการพัฒนาของโรงเรียนเอง ซึ่งจะตรงกันข้ามกับแนวคิดในการบริหารแบบเดิมที่มีการควบคุมมาจากภายนอก (External Control Management) ซึ่งเป็นลักษณะการบริหารที่โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง นโยบายการบริหารก็มักจะไม่ตรงกับความต้องการหรือธรรมชาติของโรงเรียนนัก อีกทั้งสมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนก็ไม่มีบทบาทสำคัญหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงาน

กลยุทธ์แห่งความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กลยุทธ์สำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จตามแนวคิดของ วอลสเต็ดเตอร์ และ มอร์แมน (Wohlstetter & Mohrman, 1993, 455) ได้แก่

1. การกระจายอำนาจ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีประสิทธิผลต้องเป็นการกระจายอำนาจไปให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่คณะกรรมการสถานศึกษา และ คณะอนุกรรมการได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุด เมื่อเริ่มนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ ทั้งนี้แต่ละโรงเรียนจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ขึ้น ซึ่งการกำหนดรูปแบบมาจากส่วนกลางจากเขตพื้นที่การศึกษา หรือโรงเรียนกำหนดเองก็ได้ส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการสถานศึกษาจะประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้ปกครองและบุคลากรอื่นๆ ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งของแต่ละกลุ่มวิชาชีพ บางโรงเรียนคณะกรรมการมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่างๆ มาก แต่บางโรงเรียนคณะกรรมการเป็นเสมือนที่ปรึกษา ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจเมื่อเรื่องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสถานศึกษาแล้ว คณะกรรมการสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษามักจะตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub-Committees) ขึ้นจะตั้งกี่คณะแล้วแต่จะเห็นสมควร (ปกติมี 3-12 คณะ) โดยให้รายงานหรือให้ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการสถานศึกษา คณะอนุกรรมการบางคณะที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรและการสอน อาจมีสมาชิกเฉพาะผู้ที่เป็นครูก็ได้ แต่คณะอนุกรรมการบางคณะที่เกี่ยวข้องกับประชาสัมพันธ์ เทคโนโลยี และสิ่งอำนวยความสะดวก ควรจะต้องประกอบด้วยครู ผู้ปกครอง และตัวแทนชุมชน คณะอนุกรรมการเหล่านี้ ต้องมีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีการกำหนดจำนวนสมาชิกและมีเวลาประชุมสม่ำเสมอ จุดสำคัญก็คือโรงเรียนจะต้องมอบหมายอำนาจการตัดสินใจบางอย่างให้คณะอนุกรรมการ และจะต้องเป็นเรื่องที่ส่งผลต่อการเรียนการสอนเท่านั้น เช่น การซื้ออุปกรณ์การศึกษา การขยายเวลาเรียนเพื่อให้มีเวลาสำหรับครู ได้ประชุมวางแผนสัปดาห์ละ 1 ครั้ง หรือ การลดเวลาเรียนลงใน 1 ภาคเรียนเพื่อให้มีเวลาสำหรับการประชุมผู้ปกครอง เป็นต้น

2. การเน้นที่การพัฒนาวิชาชีพครู การพัฒนาวิชาชีพครูในโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จนั้นจะเป็นการพัฒนาในภาพรวมทั้งโรงเรียน และเป็นการพัฒนาระหว่างปฏิบัติงานโดย

มีการวางแผนพัฒนาต่อเนื่องเป็นแผนระยะยาวและมีการติดตามผลที่แน่นอนการพัฒนานั้นอาจเป็นการส่งครูกลุ่มหนึ่งไปรับการอบรมจากภายนอกแล้วมาขยายผลให้ครูทั้งโรงเรียนมีการนิเทศและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างครูด้วยกันระหว่างปฏิบัติงาน หรือมีโครงการเชิญวิทยากรภายนอก เช่น จากมหาวิทยาลัย หรือจากเขตพื้นที่การศึกษามาให้ความรู้เกี่ยวกับการเรียนการสอน และวิชาการ การสาธิตการสอนแบบใหม่ๆ หรือเชิญนักบริหารจากภาคธุรกิจมาให้ความรู้เรื่องการประชุมกลุ่มย่อย เทคนิคการตัดสินใจสั่งการ เป็นต้น นอกจากทักษะการเรียนการสอนแล้ว ทางโรงเรียน ต้องพัฒนาครูให้มีทักษะในการบริหารและตัดสินใจด้วย เช่น การตัดสินใจเป็นกลุ่ม การสร้างฉันทามติ การแก้ปัญหาความขัดแย้ง รวมทั้งทักษะผู้นำ เช่น การดำเนินการประชุม การบริหารงบประมาณ การสัมมนาฯลฯ ผู้ที่รับการฝึกอบรมและพัฒนานั้น นอกจากจะเป็นตัวครูทุกคนแล้วยังต้องมีการอบรมหรือพัฒนาให้แก่มิตรผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และในบางกรณีอาจรวมถึงผู้แทนนักเรียนด้วย ในโรงเรียนที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เป็นเพราะในการพัฒนามักจะเป็นการพัฒนาเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะบุคคล มักเป็นการอบรมระยะสั้น ๆ แล้วขาดการนำไปปฏิบัติและติดตามผล โรงเรียนเหล่านี้มักขาดแผนการพัฒนาบุคคล ผู้บริหารมักจัดสรรงบประมาณไว้สำหรับการอบรมเป็นครั้งคราวไปไม่ได้มีการวางแผนระยะยาว และไม่มีแผนในภาพรวมว่าใครควรได้รับการพัฒนาในเรื่องใดบ้างและเมื่อไร

3. การเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศ การเผยแพร่สารสนเทศ ควรเป็นการดำเนินการส่วนบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับรู้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนมากที่สุด เพราะในอดีตสารสนเทศ มักจะมาจากหน่วยงานกลางไปยังโรงเรียนแล้วย้อนกลับไปยังหน่วยงานกลางอีก โดยที่ครูในโรงเรียนหรือผู้ปกครองไม่มีโอกาสได้รับรู้เลย การเผยแพร่สารสนเทศในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เน้นการที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องและชุมชนจะต้องได้รับรู้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนให้มากที่สุด วิธีการเผยแพร่สารสนเทศที่นิยมใช้ อาจใช้รูปแบบต่อไปนี้ เป็นสื่อ เช่น ใช้กลุ่มงาน (Work Group) โรงเรียนต้องสร้างเครือข่าย (Network) ของกลุ่มงานซึ่งโดยปกติครูแต่ละคนจะเป็นคณะทำงานหรือเป็นสมาชิกในกลุ่มต่างๆ 2 หรือ 3 คณะขึ้นไปการให้ข้อมูลสารสนเทศผ่านกลุ่มงานจะทำให้มีการรับรู้ข่าวสารทั่วทั้งโรงเรียนได้ง่าย การใช้การประชุม (Meeting) บางโรงเรียนมีข้อกำหนดให้มีการประชุมในระดับหมวดวิชาหรือกลุ่มชั้นทันที หลังจากประชุมระดับหัวหน้างานแล้ว ทั้งนี้เพื่อที่จะกลายเป็นสารสนเทศไปยังทุกคนอย่างรวดเร็วและได้ผลย้อนกลับ (Feedback) ได้ทันการบางโรงเรียนจัดชั่วโมงประชุมไว้ทุกเช้าเพื่อให้ครูและเจ้าหน้าที่แต่ละแผนกได้ประชุมปรึกษาหารือกันก่อนลงมือทำงานทำให้ได้รับรู้เรื่องที่กำลังเป็นที่น่าสนใจทั่วถึงกัน และ

เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมมากขึ้น ใช้วิธีการกระจายสารสนเทศออกนอกโรงเรียน (Outreach) โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จคือ โรงเรียนที่จัดให้มีการสื่อสารอย่างเป็นระบบระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองและชุมชน โรงเรียนจึงควรมีการสำรวจความพึงพอใจของผู้ปกครองและชุมชนเป็นรายปี เพื่อใช้สำหรับการวางแผนดำเนินงานในปีต่อไป โรงเรียนต้องจัดให้มีการพบปะหรือสื่อสารกับผู้ปกครอง เช่น การประชุมผู้ปกครองและครูการจัดให้ผู้ปกครองเรียนหลักสูตรระยะสั้น เช่น คอมพิวเตอร์ และกิจกรรมทางคณิตศาสตร์ ระหว่างนักเรียนและผู้ปกครอง บางโรงเรียนอาจจ้างบุคลากรเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครองโดยตรงด้วยก็ได้ การให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เป็นวิธีการที่อาจจะใช้ได้เป็นอย่างดีโดยโรงเรียนต้องทำการรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของโรงเรียนแล้วทำออกเป็นสารสนเทศ เช่น ผลการเรียน ผลการดำเนินงาน/โครงการของโรงเรียนผลการเรียนของนักเรียน ซึ่งอาจทำในรูปของแฟ้มสะสมงาน (Portfolio) หรือบันทึกในลักษณะต่าง ๆ แล้วหาวิธีการนำเสนอให้ผู้ปกครองรับทราบและให้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป หรืออาจจะให้ข้อมูลข่าวสารโดยผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ (On-Line Computer) เพื่อให้ผู้ปกครองและชุมชนได้เข้าไปศึกษาข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนได้ข้อมูลที่บรรจุไว้ นั่น นอกเหนือจากผลการเรียนแล้วอาจมีข้อมูลเกี่ยวกับงาน โครงการการจัดซื้อจัดจ้าง กำหนดการสำคัญข้อมูลงบประมาณและบุคลากร หลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอน

4. การเลือกผู้บริหารโรงเรียนที่เหมาะสม โรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จมักจะมีผู้บริหารที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำรู้จักการมอบหมายงาน ผู้บริหารเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญมากในการกระจายอำนาจ ในการสนับสนุนให้บุคลากรในโรงเรียนมีความรู้ทักษะเพิ่มขึ้น และชักจูงให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมในงานของโรงเรียน และให้รางวัลอย่างเหมาะสมแก่ครูและเจ้าหน้าที่ บทบาทสำคัญของผู้บริหารโรงเรียน คือ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) การเป็นผู้นำ (Leader) และผู้สนับสนุน (Supporter) เป็นผู้นำนวัตกรรม (Innovation) เข้าสู่โรงเรียนและเป็นผู้ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาให้ก้าวหน้า ผู้บริหารมักจะเป็นผู้ริเริ่มบุกเบิก หรือเป็นหัวหอก (Spearheaded) ในการพัฒนาพันธกิจ (Mission) ของโรงเรียนเป็นผู้ที่รู้จักมอบหมายงาน (Delegate) ให้บุคลากรในโรงเรียน เช่น การเลือกวัสดุ การบริหารงบประมาณ กำหนดการพัฒนาบุคลากรและผู้บริหารยังมีบทบาทในการทำให้ครูมีส่วนร่วม และรับผิดชอบโครงการทั้งหมดของโรงเรียนแม้แต่บทบาทการส่งเสริมให้โรงเรียนจัดอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนและบุคลากร จัดเวลาพักสำหรับครู เป็นต้น เพราะฉะนั้น จงอย่าครอบงำความคิด อย่าใช้อำนาจสั่งการหรือบังคับควบคุม ผู้บริหารสถานศึกษา แต่ควรสนับสนุนให้ผู้บริหารได้พัฒนาตาม

ธรรมชาติ และเต็มศักยภาพ ผู้บริหารเป็นตัวจักรสำคัญในการติดต่อสัมพันธ์กับภายนอก ผู้บริหารจึงต้องไปร่วมเป็นกรรมการกับองค์กรเอกชน ส่งเสริมความสัมพันธ์กับหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน ท้องถิ่นเป็นผู้จัดหาทรัพยากรจากภายนอกโรงเรียน เช่น ติดต่อมหาวิทยาลัยในการพัฒนาวิชาชีพ ครูติดต่อกับภาคธุรกิจเพื่อขอคำแนะนำเรื่องเทคโนโลยี ติดต่อกองทุนเอกชนหรือเครือข่ายทางการศึกษา เพื่อขอรับการสนับสนุนด้านการเงินแก่โรงเรียน นอกจากการเป็นผู้นำทางวิชาการแล้ว บทบาทที่สำคัญยิ่งของผู้บริหาร คือ การจัดองค์การ การเสริมสร้างและสนับสนุนบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการสอน และจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษา

5. การมีวิสัยทัศน์ โรงเรียนส่วนใหญ่ที่ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ผลดีจะมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับพันธกิจ (Mission) ค่านิยม (Values) และเป้าหมาย (Goals) ที่เกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียนเป็นวิสัยทัศน์ที่สัมพันธ์กับแนวทางการจัดหลักสูตร และการเรียนการสอน รวมทั้งการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ วิสัยทัศน์นั้นเกิดมาจากกระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus –Building Process) หรือเป็นความเห็นพ้องของครู ของบุคลากร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นวิสัยทัศน์ที่มีการยอมรับร่วมกันในการจัดการเรียนการสอน การกำหนดหลักสูตรของโรงเรียนจะสอดคล้องกับแนวทางการจัดหลักสูตรระดับบน ระดับรัฐ และระดับชาติ ครูจะมีอิสระในการเลือกกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมการวัดและประเมินผล โดยจะต้องให้นักเรียนมีความรู้และพฤติกรรมที่เป็นไปตามที่หลักสูตรกำหนดในที่สุด

6. การให้รางวัลการให้รางวัลแก่บุคลากรและกลุ่มต่างๆ ในโรงเรียนอย่างเหมาะสมอาจจัดได้หลากหลาย เช่น การให้รางวัลเป็นตัวเงินเป็นค่าตอบแทน การให้เป็นเงินค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากร บางโรงเรียนให้ค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการโรงเรียนด้วยรางวัลที่ไม่เป็นตัวเงินที่อาจทำได้ เช่น การให้คำปรึกษา (Mentoring) แบบกันเอง บันทึกแสดงความซาบซึ้งจากผู้บริหารโรงเรียน การเลี้ยงอาหารเป็นกรณีพิเศษ และการให้โล่รางวัลในการให้รางวัลนั้น จำเป็นต้องดูความเหมาะสมของผู้รับรางวัลด้วย เพราะสมาชิกแต่ละคนนั้นมีความต้องการที่แตกต่างกัน บางคนต้องการการยอมรับ บางคนต้องการค่าจ้างเพิ่ม บางคนต้องการลดคาบสอน บางคนต้องการตำแหน่งเป็นผู้นำ ซึ่งผู้บริหารต้องเลือกให้รางวัลตามโอกาสและในปริมาณที่เหมาะสมด้วยการให้รางวัลและแรงจูงใจที่เหมาะสมจะเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่มีส่วนช่วยนำไปสู่การประสบความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2.4 ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาของ วอลสเตอร์เตอร์ และมอร์แมน (Wohlstetter & Mohrman, 1995, 243) เกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

โดยศึกษาโรงเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย พบว่า โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องการการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน “มีอำนาจหน้าที่ที่แท้จริง” (Real Authority) เกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร ทั้งนี้โดยให้มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โอดเดน และวอลสเตอร์ (Odden & Wohlstetter, 1995, 13) ได้ร่วมกับนักวิจัยแห่งมหาวิทยาลัย Southern California ศึกษาผลการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติพบว่า หลายแห่งประสบความสำเร็จ แต่ก็มีอีกหลายแห่งที่นำไปใช้ไม่ได้ผล เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จคือ

1. ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร

2. อำนาจหน้าที่ต้องถูกใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และมีผลต่อการจัดการเรียนการสอน

ประสิทธิ์ เทียวศรี (2544, หน้า 34) ได้เสนออุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีอุปสรรคดังนี้

1. เวลา การมีเวลาไม่เพียงพอเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะการบริหารรูปแบบนี้ต้องการเวลาจากทุกฝ่าย ทำให้ครูมีความเหนื่อยหน่ายที่จะต้องสละเวลามากขึ้น

2. ความคาดหวัง ความคาดหวังที่เกินความเป็นจริงทำให้หลายโรงเรียนที่ทดลองนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้มักจะล้มเหลวหลายโครงการและเร่งเปลี่ยนวิธีการทำงานอย่างมากภายในระยะเวลา 1-2 ปีแรก ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วสมควรให้เวลาแก่การบริหารรูปแบบนี้ไม่ต่ำกว่า 5 ปี

3. การสนับสนุนคณะกรรมการการบริหารโรงเรียนไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจเกิดจากขาดทักษะเกี่ยวกับกระบวนการกลุ่มการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของตนเอง หรือขาดความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของโรงเรียน

4. ความไม่สอดคล้องระหว่างอำนาจที่ต้องการกับอำนาจที่ได้รับ บางครั้งครูเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะต้องตัดสินใจในเรื่องที่ตนเองไม่สนใจ หรือไม่มีความรู้ ผลการวิจัยพบว่า ครูต้องการร่วมตัดสินใจในเรื่องวิชาการ แต่หน่วยบริหารไม่ยอมมอบอำนาจนี้ให้โรงเรียน

5. อุปสรรคเกี่ยวกับการตัดสินใจโรงเรียนอาจถูกเรียกร้องให้นำโครงการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหลายๆ โครงการไปปฏิบัติ ในขณะที่ยังต้องทำงานภายใต้อุปสรรคนานาประการที่เกิดจากข้อบังคับและกฎเกณฑ์ต่างๆ จากหลายๆ ด้านสิ่งที่เป็นอุปสรรคมากที่สุดคือ การที่บุคคลในโรงเรียนมองการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นเพียง “ไม้ดอกไม้ประดับ” ซึ่งอาจเป็นความเห็นที่ถูกต้อก็ได้หากนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้แต่ไม่กระจายอำนาจการตัดสินใจให้โรงเรียนอย่างแท้จริงและไม่มีการสนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอปัจจัยที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานล้มเหลว เมื่อพิจารณาถึงด้านปัจจัยที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานล้มเหลวปรากฏจากการศึกษาของ โอดเดน และวอลสเตอร์เตอร์ (Odden & Wohlstetter, 1995, 13) ซึ่งได้ศึกษาถึงสาเหตุของการล้มเหลวในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า

1. มีการใช้แต่เพียงรูปแบบไม่ใช่กระบวนการที่แท้จริง โดยธรรมชาติรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการที่ให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในโรงเรียนต้องใช้รูปแบบการบริหารหลายๆ รูปแบบ เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน แต่ในหลายๆ โรงเรียนนั้นขาดความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการบริหารกับการพัฒนาหลักสูตรและการสอน คณะกรรมการสถานศึกษามัวแต่ถกเถียงกันเรื่องสิทธิ์เข้าร่วมประชุม สิทธิ์ออกเสียง จนไม่มีเวลาหรือพลังเหลือพอที่จะไปจัดการในเรื่องการปรับปรุงโรงเรียน

2. ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลัก ผู้บริหารบางคนเป็นเผด็จการและมักใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจ ผู้บริหารกำหนดวิสัยทัศน์โรงเรียนด้วยตนเองโดยไม่ต้องปรึกษาหารือผู้ใด ไม่ใช้การมีส่วนร่วม จึงมักจะเกิดการขัดแย้งระหว่างครูและผู้บริหารได้และในบางครั้ง คณะครูก็ปฏิเสธแผนงานของผู้บริหาร คณะครูขาดความรู้ สึกเป็นเจ้าของ และการมีส่วนร่วมในโรงเรียน

3. อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาด หรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการสถานศึกษาในการตัดสินใจในเรื่องใดๆ ก็ตามจะทำกันแต่ในระดับคณะกรรมการสถานศึกษาเพียงคนเดียวเท่านั้นไม่มีการมอบอำนาจไปยังคณะอนุกรรมการต่างๆ ทำให้คณะครูและเจ้าหน้าที่เกิดความรู้สึกขาดการมีส่วนร่วมงานจึงมักจะติดขัดหรือล่าช้าอยู่ในคณะกรรมการสถานศึกษา และเมื่อสั่งการตัดสินใจเรื่องใดๆ ออกไป ก็มักจะไม่ได้รับการยอมรับจากบุคลากรในหน่วยงาน

4. กระบวนการทำงานไม่เปลี่ยนแปลง คงดำเนินไปเช่นเดิม จากการวิจัยพบว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นกินเวลานาน กระบวนการที่ใช้มันจะละเอียดซับซ้อน ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกคนในโรงเรียน แต่โรงเรียนบางแห่งเข้าใจผิดคิดว่าเมื่อนำรูปแบบนี้มาใช้

แล้วคนจะปรับตัวเข้ากับรูปแบบเองโรงเรียนเหล่านั้นไม่ได้ปรับการทำงานให้ครุมีปฏิสัมพันธ์กัน ในระหว่างเวลาทำงาน มักจัดประชุมหลังเลิกงาน และเมื่อทำบ่อยๆ ครั้งเข้า ครุก็ไม่สนใจเข้าร่วม มีการขาดการประชุมเสมอๆ

ประโยชน์ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน อุกฤษณ์ บุญประเสริฐ (2545, หน้า 49) จากการศึกษาเรื่องการนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นศูนย์กลางในการบริหารไปใช้ในการบริหารโรงเรียน ได้พบว่ามีประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษาโดยรวม ดังนี้

1. เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์มาร่วมกันจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้ครู เจ้าหน้าที่ และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของโรงเรียน
2. ขวัญและกำลังใจของครูดีขึ้น
3. เป็นการระดมทรัพยากรด้านการเงิน และด้านวิชาการเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน
4. สร้างและสนับสนุนให้เกิดผู้นำทางการศึกษาใหม่ๆ ในทุกระดับ
5. เพิ่มปริมาณและคุณภาพการติดต่อสื่อสาร
6. สร้างความยืดหยุ่นในการทำงาน ทำให้เกิดการริเริ่ม การมีโครงการใหม่ๆ ที่ตรงกับความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น
7. การที่ครูและผู้บริหารมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ เกิดแนวทางการใช้งบประมาณโดยประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด
8. เปิดโอกาสให้สมาชิกในโรงเรียนได้เสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงการศึกษา
9. ชุมชนมีส่วนร่วมและมีสิทธิ์ในการบริหารและจัดการศึกษาของโรงเรียน
10. การบริหารและการตัดสินใจด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้
11. ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตร ในการพัฒนาการเรียนการสอนและโครงการใหม่ๆ ทางการศึกษาของโรงเรียน

บทบาทของผู้เกี่ยวข้องกับโรงเรียน บทบาทของสมาชิกของโรงเรียน และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน ได้พบความแตกต่างของบทบาท (Role Difference) ที่น่าสนใจมาก ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในทางตรงหรือทางอ้อม มักจะขึ้นอยู่กับนโยบายด้านการศึกษารัฐ ภารกิจของโรงเรียนกิจกรรมในโรงเรียน กลยุทธ์การบริหาร และรูปแบบการใช้ทรัพยากร ซึ่งเมื่อ

เปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนที่บริหารแบบควบคุมจากภายนอกกับโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า มีความแตกต่างกันในเรื่องบทบาทดังนี้ อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 50)

1. บทบาทของโรงเรียน (Role of School) โรงเรียนที่มีรูปแบบการบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะเป็นบทบาทของผู้รับและผู้ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นหลักจะถือปฏิบัติตามแนวทางจากส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดต่างๆ ถึงแม้ว่าการปฏิบัตินั้นจะเป็นสิ่งที่ประโยชน์ต่อครูและนักเรียนก็ตาม ในทางตรงกันข้ามในโรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารนั้นมุ่งเน้นในการพัฒนาครูและนักเรียนตามสภาพขององค์การ ดังนั้นบทบาทของโรงเรียนจึงมีลักษณะของการริเริ่มการพัฒนา การแก้ปัญหา และการทำทุกอย่างเพื่อเพิ่มประสิทธิผลการจัดการเรียนการสอนของนักเรียนและครู

2. บทบาทของหน่วยงานจากส่วนกลางหรือของหน่วยงานที่กำกับดูแลทางการศึกษา (Role of Educational Department) การบริหารแบบที่มีการควบคุมจากภายนอกหน่วยงานส่วนกลางทางการศึกษา (Educational Department) จะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและนิเทศโรงเรียนอย่างมากและเคร่งครัด แต่ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนจะมีบทบาทสำคัญต่องานของโรงเรียนเองโดยตรง หน่วยงานจากส่วนกลาง หรือจากภายนอกจะมีบทบาทในลักษณะเป็นที่ปรึกษาหรือผู้ให้การสนับสนุนเท่านั้น

3. บทบาทของผู้บริหาร (Role Administrators) ในด้านบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนนั้นปรากฏว่าระบบการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ภารกิจและเป้าหมายของโรงเรียนจะถูกกำหนดจากส่วนกลาง ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่ดูแล ใฝ่ระวัง และจัดการให้โรงเรียนดำเนินการไปตามเป้าหมาย จึงมักจะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่นอกเหนือไปจากคำสั่ง นอกจากนั้นในบางโรงเรียนยังอาจจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะภายในขึ้น เพื่อช่วยควบคุมบุคลากรและทรัพยากรให้เป็นไปตามระเบียบและคำสั่งอีกด้วย ส่วนบทบาทของผู้บริหารในแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ผู้บริหารจะเป็นผู้นำการพัฒนาไปสู่เป้าหมาย เป็นผู้กระตุ้นและชักนำสมาชิก และพัฒนาทรัพยากรเป็นผู้พัฒนาเป้าหมายใหม่ๆ ของโรงเรียน โดยมีความร่วมมือและเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่างๆ และแสวงหาทรัพยากรเพื่อพัฒนาโรงเรียน

4. บทบาทของครู (Role of Teachers) ในการบริหารแบบที่เน้นการควบคุมจากภายนอกบทบาทของครูคือลูกจ้าง คือผู้ทำตามคำสั่งคือผู้ที่มีหน้าที่รับคำสั่งและปฏิบัติตามครูมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับจะไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่สำหรับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานบทบาทของครู คือ การเป็นผู้ร่วมงาน ผู้ร่วมตัดสินใจ เป็นนักพัฒนา เป็นนักปฏิบัติ ครูจะมีส่วนร่วม

ในการวางแผนและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การสอนมีประสิทธิภาพและร่วมพัฒนาโรงเรียนอย่างกระตือรือร้น

5. บทบาทของผู้ปกครอง (Role of Parents) ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่าบทบาทของผู้ปกครองจะเป็นผู้รับบริการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ผู้ปกครองจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ หรืออย่างจริงจังในการแสดงออกถึงความต้องการหรือความคาดหวังและไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนได้เลย แต่ในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ผู้ปกครองจะได้รับบริการเชิงคุณภาพมากขึ้น เด็กในปกครองของตนจะได้รับการศึกษาตามความต้องการบทบาทของผู้ปกครองจะเป็นในแบบผู้มีส่วนร่วมและผู้สนับสนุน ผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาช่วยให้ข้อมูลข่าวสาร สนับสนุนด้านทรัพยากร ช่วยเหลือและป้องกันในกรณีที่โรงเรียนเกิดปัญหาในด้านคุณภาพเฉพาะผู้บริหาร (Quality of Administrators) นั้น เนื่องจากการบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะเน้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติผิด ผู้บริหารจึงต้องมีการประสพการณ์ และมักจะเน้นการปฏิบัติงานตามกฎตามระเบียบโดยเคร่งครัด หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ผู้บริหารเหล่านี้ก็ไม่ต้องเรียนรู้หรือฝึกอบรมเพิ่มเติม แต่ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ต้องเป็นผู้บริหารที่มีคุณภาพสูง ผู้บริหารจะต้องมีความรู้และเทคนิคการบริหารที่ทันสมัยและต้องมีความสามารถในการเรียนรู้และมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อรองรับความก้าวหน้า และแก้ปัญหาจากการที่โรงเรียนถูกปรับปรุงขึ้นด้วย ซึ่งจะทำให้โรงเรียนมีความเจริญก้าวหน้าอยู่เสมอได้ทั้งนี้ ในเรื่องเครื่องชี้วัดหรือตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของโรงเรียน (Indicators of Effectiveness) ปรากฏว่าโรงเรียนที่มีการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของโรงเรียนจะเน้นที่สัมฤทธิ์ผลทางวิชาการเป็นหลักสำคัญโรงเรียนมักจะไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการและการพัฒนาของตัวเด็ก หรือสัมฤทธิ์ผลในด้านอื่นๆ แต่ในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประสิทธิภาพของโรงเรียนจะมีได้หลายระดับ การวัดประสิทธิผลของโรงเรียนจะเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโรงเรียนเองด้วย การวัดประสิทธิผลจึงต้องมีและต้องจัดทำกันในหลายระดับ (Multi -Levels) ทั้งในระดับโรงเรียน ระดับกลุ่มบุคคล และรายตัวบุคคล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้ตัวบ่งชี้หลายตัว และต้องใช้อย่างเป็นระบบ จะมีได้ทั้งตัวบ่งชี้ สำหรับตัวป้อน (Input) สำหรับกระบวนการ (Process) และสำหรับผลผลิต (Output) สำหรับการวัดและประเมินทั้งด้านวิชาการ และด้านพัฒนาการของนักเรียน

2.5 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการปฏิบัติจริงนั้นเป็นการบริหารโดยคณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) โดยคณะกรรมการสถานศึกษาจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจกับเรื่องกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน วิชาการ งบประมาณ และบุคลากร ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาจะประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนจากเขตพื้นที่การศึกษา ผู้แทนจากสหภาพครู และผู้แทนนักเรียน

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 65-72) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ตลอดจนประเทศไทย พบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control) รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Community Control) และรูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Professional and Community Control) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 4 รูปแบบมีรายละเอียด ดังนี้

1. รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control) แนวคิดในการกระจายอำนาจด้านการบริหารทั่วไป ด้านการเงิน ด้านบุคลากร และด้านวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในระยะแรกๆ คณะกรรมการสถานศึกษาที่ตั้งขึ้นมามากจะมีบทบาทอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลักถึงแม้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาจะประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนคณะครู ผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน เจ้าหน้าที่จากเขตการศึกษา และในบางแห่งในระดับมัธยมศึกษาจะมีผู้แทนนักเรียนเป็นคณะกรรมการด้วยก็ตาม ผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นประธาน และเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ มาจากกลุ่มบุคคลแต่ละประเภทในการกำหนดนโยบาย ในการวางแผน ในการหาแนวทางในการแก้ปัญหา และการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียนหรือผู้แทนชุมชนอยู่เสมอ แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา

2. รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control) การบริหารตามแนวนี้ผู้แทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครู เป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Community Control) วัตถุประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิดสำคัญ คือ หลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการ และค่านิยมของผู้ปกครอง และชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการสถานศึกษาจึงมีสัดส่วนจำนวนผู้แทนของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Professional and Community Control) แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้มีความเชื่อว่าทั้งครู และผู้ปกครองต่างให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะรับรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่เดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของผู้แทนครู และผู้แทนจากผู้ปกครอง/ชุมชนจะมีเท่าๆ กันในคณะกรรมการโรงเรียน

สรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการจัดการศึกษาโดยมุ่งกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยแต่ละโรงเรียนมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลักการสำคัญ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

2.6 มาตรฐานโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 33) ดำเนินการประชุมสัมมนาโรงเรียนต้นแบบและเครือข่ายซึ่งกำลังทดลองแนวคิดการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน ตามโครงการวิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารที่ส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้ จัดทำมาตรฐานสำหรับโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานภายใต้แนวคิดที่ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องมีความแตกต่างจากการบริหารแบบอื่นจึงกำหนดองค์ประกอบและมาตรฐานเป็นกรอบในการวัดความเป็นรูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้เป็น 3 ด้าน 13 มาตรฐาน ดังนี้

ด้านที่ 1 การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง มี 4 มาตรฐาน ได้แก่

มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนมีอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการในการจัดทำหลักสูตร จัดการเรียนการสอน การประเมินผลการเรียนรู้ การใช้แหล่งเรียนรู้ สื่อและเทคโนโลยี การเทียบโอนผลการเรียนได้ด้วยตนเอง

มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนมีอิสระและอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคลของโรงเรียน เกี่ยวกับการวางแผน การสรรหาและการคัดเลือก การใช้การพัฒนา การประเมินการให้ผลประโยชน์ตอบแทน การดำเนินการทางวินัยและการให้พ้นจากงาน

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการการเงินงบประมาณ และ รายได้ต่างๆ ด้วยตนเอง

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนมีอิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ งานอาคารสถานที่การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและท้องถิ่น

ด้านที่ 2 การบริหารแบบมีส่วนร่วม มี 4 มาตรฐาน ได้แก่

มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนบริหารด้วยองค์คณะบุคคล

มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนมีระบบและบริหารจัดการแบบเครือข่ายทั้งบุคคลองค์กร และเทคโนโลยี ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนตอบสนองต่อผู้ปกครองและชุมชนในด้านการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การดูแลช่วยเหลือนักเรียน และการให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ปกครองและชุมชน

ด้านที่ 3 การบริหารแบบจัดการโรงเรียนที่ดีมี 5 มาตรฐาน ได้แก่

มาตรฐานที่ 1 ผู้บริหารมีการบริหารโดยถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุดและยึดความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

มาตรฐานที่ 2 ผู้บริหารเป็นผู้บริหารอย่างมีคุณธรรม และจริยธรรม ตามจรรยาบรรณวิชาชีพ และเป็นที่ยอมรับของผู้เรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน

มาตรฐานที่ 3 ผู้บริหารมีระบบบริหารที่พร้อมรับการตรวจสอบ

มาตรฐานที่ 4 ผู้บริหารมีหลักการบริหารคุณภาพการศึกษา โดยมีการประเมินคุณภาพภายในและภายนอกที่เป็นระบบครบวงจรและเป็นวัฒนธรรมองค์กร

มาตรฐานที่ 5 ผู้บริหารจัดให้มีและใช้ระบบสารสนเทศในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน 13 มาตรฐานเป็นกรอบที่จะบอกความแตกต่างของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโรงเรียนแบบอื่น

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549, หน้า 52-54) กล่าวว่า การนำเอาตัวบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เน้นการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์แบบการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระเต็มที่ สามารถตัดสินใจในเรื่องการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลแบบเบ็ดเสร็จ เช่นเดียวกับโรงเรียนของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จแล้ว เช่น ออสเตรเลีย ฮังการี แต่สำหรับประเทศไทยใช้เป็นแนวทางเพื่อก้าวไปสู่โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ มาตรฐานด้านการกระจายอำนาจ ได้แก่

มาตรฐานที่ 1 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านวิชาการเพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาที่ทันสมัยสอดคล้องกับความต้องการ ของผู้เรียน ชุมชนและสังคม

2. สถานศึกษามีการบริหารหลักสูตรอย่างมีระบบ ครบวงจรและต่อเนื่อง

3. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลาย ยืดหยุ่น เหมาะสมกับธรรมชาติและความต้องการของผู้เรียน

4. สถานศึกษามีระบบอำนวยการ กำกับ ติดตาม และนิเทศงานวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

5. สถานศึกษามีการจัดหาและใช้สื่อและเทคโนโลยีในการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ

6. สถานศึกษามีฐานข้อมูลและใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาเพื่อการเรียนการสอน

7. สถานศึกษามีวิธีการประเมินผลการเรียนรู้ที่หลากหลาย สอดคล้องและเหมาะสมกับสาระการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน

มาตรฐานที่ 2 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลเพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาสามารถเสนอขออัตรากำลังและมาตรฐานตำแหน่งของครูและบุคลากรที่ตรงกับความต้องการได้
2. สถานศึกษามีส่วนร่วมในการสรรหาและคัดเลือกครู และบุคลากรตามความต้องการ
3. สถานศึกษามีการพัฒนาครูและบุคลากรให้เป็นมืออาชีพในการปฏิบัติการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
4. สถานศึกษามีการพิจารณาให้ประโยชน์ตอบแทนและดำเนินการทางวินัยแก่ครูและบุคลากรอย่างเป็นธรรม
5. สถานศึกษามีการระดมและสร้างเครือข่ายทรัพยากรบุคคลและองค์กรในชุมชนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการ

มาตรฐานที่ 3 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน และสนับสนุนการปฏิบัติการเรียนรู้
2. สถานศึกษามีการระดมทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่างๆ และมีการออกกระเป๋ยบการใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
3. สถานศึกษาสามารถบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างเหมาะสม รวดเร็ว ทันเวลาและเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน
4. สถานศึกษามีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ สินทรัพย์ และรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. สถานศึกษามีการรายงานการใช้จ่ายเงินต่อต้นสังกัดอย่างสม่ำเสมอ ถูกต้องและทันเวลา

มาตรฐานที่ 4 สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารทั่วไปเพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบการบริหารงานธุรการ การพัสดุ งานอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นที่คล่องตัว

2. สถานศึกษามีมาตรการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใส ในการบริหารจัดการ งานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ งานอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

3. สถานศึกษามีแผนพัฒนาสถานศึกษาที่สมบูรณ์ และมีการปฏิบัติตามแผน อย่างครบวงจรภายในเวลาที่กำหนด

มาตรฐานด้านการมีส่วนร่วม

มาตรฐานที่ 5 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม โดยองค์กรคณะบุคคลและเครือข่าย

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาจัดให้มีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการสถานศึกษา อย่างโปร่งใส

2. คณะกรรมการสถานศึกษามีความเข้าใจในเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน ตรงกันและมีความสามัคคีในการทำงานร่วมกัน

3. คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและวางแผนกับ สถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

4. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีการจัดวาระการประชุมที่มุ่งพัฒนา คุณภาพการศึกษาและเน้นประโยชน์ผู้เรียนเป็นสำคัญ

5. สถานศึกษามีการนำมติ และความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานและเครือข่ายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

6. สถานศึกษามีระบบการบริหารแบบเครือข่าย ทั้งบุคคลและองค์กรที่ หลากหลาย

มาตรฐานที่ 6 สถานศึกษาเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมี ส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและจัดการศึกษา

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษาเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้ปกครอง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

2. ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจกรรมที่ ทางโรงเรียนจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

มาตรฐานด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

มาตรฐานที่ 7 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับ
จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบการบริหารทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ที่มุ่งเน้นสิทธิและประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนเป็นสำคัญ
2. สถานศึกษามีระบบการบริหารภายในที่เน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและประสิทธิภาพในการบริหาร
3. สถานศึกษามีวัฒนธรรมและการทำงานเป็นทีมและเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

มาตรฐานที่ 8 สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาที่ยึดหลัก
ธรรมาภิบาล เพื่อมุ่งผลประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตัวบ่งชี้

1. ผู้บริหาร และกรรมการสถานศึกษาปฏิบัติตามจรรยาบรรณ เป็นแบบอย่างที่ดีเป็นที่ยอมรับของผู้เรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน
2. สถานศึกษามีระบบการบริหารและจัดการศึกษาภายในที่ยึดหลักนิติธรรม คุณธรรมความโปร่งใส และตรวจสอบได้
3. สถานศึกษามีความสามารถในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า

มาตรฐานที่ 9 สถานศึกษามีระบบการบริหารจัดการศึกษาที่พร้อมรับการ
ตรวจสอบคุณภาพและประสิทธิภาพ

ตัวบ่งชี้

1. สถานศึกษามีระบบการประกันคุณภาพภายในที่พร้อมรับการประเมินภายนอกและการตรวจสอบจากชุมชน
2. สถานศึกษามีระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารที่มีฐานข้อมูลในการบริหารทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไปที่มีประสิทธิภาพ

รุ่ง แก้วแดง (2546, หน้า 25) ได้กล่าวถึง การบริหารแบบ SBM ของไทยไว้ว่า คือการที่สถานศึกษาปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะการปฏิรูปการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาและเป็นหัวใจของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งภารกิจของสถานศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีดังนี้

1. สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาได้ทั้งสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย
 2. การปฏิรูปการเรียนรู้ โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
 3. การประเมินผลผู้เรียนตามพัฒนาการจริงด้วยวิธีการแบบผสมผสาน และวิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อ
 4. การจัดทำสาระหลักสูตรที่สะท้อนสภาพปัญหาในชุมชน สังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
 5. การร่วมกับบุคคล ครอบครัว และสถาบันต่างๆ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน
 6. พัฒนาระบบการเรียนรู้การสอนที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา
 7. จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารของสถานศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน
 8. ระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
 9. ระดมทรัพยากรและการลงทุน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน ฯลฯ มาใช้ในการจัดการศึกษา
 10. คู่มือ จัดการ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาได้
 11. มีระบบการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้จ่าย งบประมาณ
 12. พัฒนาบุคลากร ให้มีความรู้และทักษะในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
 13. ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ สื่อตัวนำ เพื่อประโยชน์สำหรับการศึกษา
 14. จัดผู้เรียนให้พัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 12) ได้กล่าวถึงหลักการบริหารฐานโรงเรียน ประกอบด้วยหลักต่างๆ ดังนี้
1. หลักการกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุดตามความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน เป็นการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นหรือประชาชนจัดการศึกษาได้เอง เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความล่าช้าและกรณีที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนได้อย่างแท้จริง ดังเช่นในอดีตที่เคยจัดกันมาแล้ว

4. หลักการบริหารตนเอง จากความเชื่อที่ว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นสามารถทำได้หลายวิธี ดังนั้น ถ้าส่วนกลางปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเองให้อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่จะดำเนินงานต่างๆ ตามความพร้อมและสถานการณ์ แล้วโรงเรียนอาจจะดำเนินงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ต้องทำตามข้อกำหนดจากส่วนกลาง

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อให้การทำงานที่ได้รับมอบอำนาจไปแล้วมีคุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนด ส่วนกลางจำเป็นต้องวางกฎเกณฑ์เพื่อตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดอยู่เสมอ

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 งานวิจัยภายในประเทศ

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 50) ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิจัยเอกสารแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งต่างประเทศและในประเทศไทยศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยจากแหล่งข้อมูลสิ่งพิมพ์ต่างๆ และ Internet รวมทั้งการสอบถาม สัมภาษณ์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รู้และผู้มีประสบการณ์โดยตรง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ร่างรูปแบบ และแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้วนำเสนอในการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัยพบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหาร และจัดการศึกษา โดยมุ่งกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยแต่ละโรงเรียนมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

แนวความคิดพื้นฐานนั้นเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา โดยมีหลักการสำคัญ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยรูปแบบการบริหารที่สำคัญมีอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก รูปแบบที่ครูเป็นหลัก รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก และรูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก ผลกระทบที่สำคัญในการกระจายอำนาจได้แก่ ด้านการเมือง การปกครอง นโยบาย การจัดโครงสร้างองค์การวัฒนธรรม องค์การ งบประมาณ การต่อต้านของคนบางกลุ่ม ความพร้อมของหน่วยงานระดับต่างๆ คณะกรรมการสถานศึกษา การจัดการเรียนการสอนและเวลา รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย คือ รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก (Community Control) ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนองค์กร ผู้แทนผู้ปกครอง ชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการจะทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารมากกว่าคณะกรรมการที่ปรึกษา

โยธิน จารุภูมิ (2536, หน้า 100) ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมในจังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการวิจัยพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมเรียงตามลำดับ 10 ลำดับแรก มีดังนี้ 1) มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และมีความปรารถนาจะทำงานให้บรรลุผลสำเร็จสูง 2) ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และรู้จักเลือกความคิดเห็นที่ดี 3) รู้งานที่ทำเป็นอย่างดี มีความสามารถปรับปรุงงานให้ดีขึ้น 4) รู้จักแบ่งงานหรือมอบหมายงานและอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้บุคลากรในโรงเรียนอย่างเหมาะสมกับความรู้ความสามารถ 5) เป็นผู้ฝึกให้นักเรียนและเพื่อนร่วมงานมีระเบียบวินัย 6) มีความสามารถในการวางแผน 7) ให้เกียรติและเคารพในสิทธิของเพื่อนร่วมงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง 8) เป็นคนหนักเอาเบา มีความขยันขันแข็งอดทน 9) ให้ความเป็นกันเองกับทุกคน และเข้ากับผู้บังคับบัญชาได้ดี 10) มีความสามารถในการจัดระเบียบงาน

อนันต์ มาสวัสดี (2518, หน้า 43-44) ได้ศึกษาคุณลักษณะของครูใหญ่ที่พึงปรารถนาตามทัศนะของครูโรงเรียนประถมจังหวัดพิษณุโลก พบว่า คุณลักษณะของครูใหญ่ที่พึงปรารถนาที่ครูส่วนใหญ่เห็นว่าสำคัญ 10 อันดับแรก คือ 1) ปกครอง บังคับบัญชา โดยยึดหลักพรหมวิหาร 4 คือ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา 2) มีความรู้ ความสามารถ ในการบริหารกิจการโรงเรียน 3) มีความยุติธรรม 4) มีใจกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น 5) ใจคอหนักแน่น มีอารมณ์มั่นคง

6) มีความประพฤติดี 7) มีความเข้มแข็ง เด็ดเดี่ยวและกล้าตัดสินใจ 8) ปรับตัวเข้ากับผู้อื่นได้ดี 9) มีสุขภาพอนามัย แข็งแรงและสมบูรณ์ 10) แต่งกายเหมาะสมกับกาลเทศะ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2545, บทคัดย่อ) ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาโดยเสนอแนะว่าการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาควรกระจายทั้ง 2 มิติ คือกระจายแนวตั้ง (ในหน่วยงาน) และกระจายแนวนอน (ระหว่างหน่วยงาน ระดับเดียวกัน) ในด้านรูปแบบควรกระจายทั้ง 3 รูปแบบ คืออำนาจในองค์การ อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ ในด้านวิธีการ ควรใช้ 4 วิธี คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอน หรือการให้อำนาจ และการให้เอกชนดำเนินการ และควรมีมาตรฐานการปฏิบัติที่ยึดระบบการติดตามงาน การตรวจสอบได้ การจัดระบบประสานอำนาจที่กระจายออกไปและการประเมินผล

สุนิจจา ทักษาศาสตร์ (2546, บทคัดย่อ) ศึกษาความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงครามโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน ด้านการบริหารตนเอง และด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล ผลการศึกษาโดยรวม พบว่า โรงเรียนมีความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะเรื่องตรวจสอบและถ่วงดุล การบริหารตนเอง และการมีส่วนร่วม

เฉลิม รัชชนะกุล (2524, หน้า 5) สรุปคุณลักษณะที่มีความสำคัญ 10 อันดับแรกของผู้บริหารไว้ดังนี้ 1) ควรเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดีเข้ากับชุมชนได้ 2) ควรเป็นผู้ที่มีความยุติธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา 3) ควรเป็นผู้มีคุณธรรมประจำใจ 4) ควรเป็นผู้ตัดสินใจได้รวดเร็วถูกต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดีมีไหวพริบ 5) ควรเป็นผู้มีความรู้ดี 6) ควรเป็นผู้มีความประพฤติดี ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ 7) ควรเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต 8) ควรเป็นผู้ที่มีความเสียสละ ไม่เห็นแก่ตัว เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน 9) ควรเป็นผู้มีสุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจ 10) ควรเป็นผู้ที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย ใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2524, หน้า 200) วิจัยเรื่อง การประถมศึกษาในชนบทไทย พบว่าลักษณะทางการบริหารที่ดีของครูใหญ่ ประกอบด้วย 1) มีความรู้ ความสามารถส่วนตัว 2) อุปนิสัยใจคอ กระตือรือร้น ขยันขันแข็ง สนใจการเรียนการสอน การทำงานของครู มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี 3) ความสามารถในการบริหารและจูงใจ สามารถวางแผนและจัดงานให้เป็นผลสำเร็จได้ 4) ความจริงใจและความยุติธรรม

3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

สตรีปลิง (Stripling, 1992, อ้างถึงใน ประสิทธิ์ เขียวศรี, 2544, หน้า 114-115) ศึกษาการริเริ่มการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในโรงเรียน Rock Prairie มลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา (College Station) รัฐเท็กซัสเพื่อศึกษาผลกระทบของการปฏิบัติงานของโรงเรียนในด้าน บุคลากร ผู้ปกครอง และนักเรียนที่เกี่ยวกับเรื่อง งบประมาณ การคัดเลือกบุคลากร ขวัญและกำลังใจของครู และการบริหารจัดการของโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า ครูและผู้ปกครองมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกันโดยเฉพาะในเรื่องภารกิจของโรงเรียน ระดับการมีส่วนร่วมของครูสูงขึ้นทำให้ครูมีขวัญและกำลังใจสูง การที่ครูมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้นและการที่ความเชี่ยวชาญของครูถูกใช้ไปในทางบวกมากขึ้นทำให้ความเป็นวิชาชีพของครูสูงขึ้น และโรงเรียนได้รับการกล่าวถึงมากขึ้น การที่ผู้ปกครองกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารโรงเรียนรูปแบบนี้เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีช่องทางในการให้ความร่วมมือมากขึ้น แม้การบริหารแบบนี้จะทำให้ครูมีความเป็นวิชาชีพสูงขึ้น ผู้ปกครองมีส่วนร่วมมากขึ้นแต่นักเรียนเป็นคนกลุ่มแรกที่ได้รับประโยชน์ กล่าวคือบรรยากาศทางบวกในโรงเรียนความสามัคคีของครู รู้สึกว่าตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้บริหารนำไปสู่การสอนที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของครูในการคัดสรรบุคลากร กระบวนการงบประมาณ และกระบวนการปรับปรุงโรงเรียนสามารถตอบสนองความต้องการของโรงเรียนได้มากขึ้น

เคลย์บาร์ (Claybar, 1994, 1431) วิจัยเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานการศึกษา การเปลี่ยนแปลงองค์การในการตัดสินใจ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารโรงเรียนการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่มีผลต่อการตัดสินใจ และปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการบริหารโรงเรียน โดยศึกษารายกรณีโรงเรียนที่ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 5 โรงเรียน โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่าง 42 คน และการสังเกต ผลการวิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบเป็นแบบพัฒนาการมีการเพิ่มขึ้นที่ละน้อยปัจจัยสำคัญในการบริหาร ได้แก่ การสื่อสาร ภาวะผู้นำ การสนับสนุน การร่วมมือของผู้เกี่ยวข้อง ความไว้วางใจ และความกล้าเสีย

แซค (Sachs Benjamin M, 1966, 142) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของผู้บริหารไว้ ดังนี้

- 1) ต้องมีความเข้าใจตนเอง และสามารถประเมินค่าตนเองได้อย่างถูกต้อง
- 2) ต้องยอมรับฟังและเคารพความคิดของผู้อื่น
- 3) ต้องมีความเข้าใจในสถานภาพของผู้ร่วมงานได้เป็นอย่างดี
- 4) ต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- 5) ต้องสามารถนำความคิดของผู้ร่วมงานไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของตน

เอดมันสัน, โจเซฟ และพรานซีส (Edmonson, J.B. Joseph Roemer & Francis L.Bacon., 1953, 78-81) ได้ศึกษาคุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา พบว่าควรมีดังนี้

- 1) เป็นผู้มีความวิวัฒนาการ
- 2) เป็นผู้ที่มีความคิดและมองการณ์ไกล
- 3) มีความสามารถในเชิงบริหาร
- 4) มีความสามารถในการกระตุ้นบุคคลอื่น
- 5) มีความสนใจบุคคลอื่น
- 6) มีความเป็นนักวิชาการ
- 7) มีความรู้ในวิชาชีพ
- 8) มีอุดมการณ์ในวิชาชีพและการปฏิบัติงาน

สรุปกรอบแนวคิดการศึกษาปัจจัยด้านคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษายุคปฏิรูปการศึกษาที่ส่งผลต่อการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบูรณ์ เขต 3

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการจัดการศึกษาโดยมุ่งการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยแต่ละสถานศึกษามีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้ศึกษาสรุปเป็นกรอบแนวคิด การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งประกอบด้วย 5 หลักการ ดังนี้

5.1 การกระจายอำนาจ (Decentralizations)

การกระจายอำนาจ โดยการตัดสินใจและใช้อำนาจของสถานศึกษาผ่านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในด้านต่อไปนี้

- 1) วิชาการ เกี่ยวกับหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน การประเมินผลการเรียนรู้ การใช้แหล่งเรียนรู้ การใช้สื่อและเทคโนโลยี การเทียบโอน
- 2) งานบุคลากร เกี่ยวกับการวางแผน การสรรหา การคัดเลือก การใช้การพัฒนา การประเมิน การให้ผลประโยชน์ตอบแทน การดำเนินการทางวินัย และการให้พ้นจากงาน
- 3) งานการเงิน งบประมาณ ทรัพย์สิน การเงินบัญชี และรายได้ต่างๆ ด้วยตนเอง และมีการตรวจสอบระบบภายในโดยเฉพาะ
- 4) งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับงานธุรการ งานอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและท้องถิ่น

5.2 การมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วยผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ด้านการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การดูแลช่วยเหลือนักเรียน การให้การศึกษอบรมแก่ผู้ปกครองชุมชน การบริหารและจัดการศึกษาแบบเครือข่ายทั้งบุคคล องค์กรและเทคโนโลยี ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

5.3 การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People)

การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำหลากหลายจะจัดที่บ้าน วัด วัง จัดแล้วมอบให้กระทรวงศึกษาเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา การจัดการศึกษาในส่วนกลางมี ขีดจำกัด ล่าช้า ไม่สนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน จึงกลับคืนให้ ชุมชนดำเนินการเพื่อให้เกิดเอกภาพ และมาตรฐานทางการศึกษามีความ คล่องตัว เป็นอิสระ ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง

5.4 การบริหารตนเอง (Self -Managing)

การบริหารตนเองการที่ส่วนกลางทำหน้าที่ เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการที่หลากหลายด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5.5 การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

การตรวจสอบและถ่วงดุล โดยบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถตรวจสอบความถูกต้องยุติธรรม มีความชัดเจนในการบริหาร และจัดการของสถานศึกษา ส่วนกลางมีการกำหนดนโยบายและมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมมาตรฐานให้เป็นไปตามนโยบายแห่งชาติ

ผู้ศึกษาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยใช้แนวคิดของ อุทัย บุญประเสริฐ (2543, หน้า 50-51) รังสรรค์ มณีเล็ก (2547, หน้า 315-316) นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2547, หน้า 59) วอลสเตเตอร์ และมอร์แมน (Wohlstetter & Mohrman, 1993, 455) และเดวิด (David, 1989, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 16) มาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วย 5 หลักการ คือ การกระจายอำนาจ (Decentralization) การมีส่วนร่วม (Participation) การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) การบริหารตนเอง (Self -Managing) และการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ดังตาราง 1

ตาราง 1 แสดงการสังเคราะห์แนวคิดการศึกษากิจการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

	การกระจายอำนาจ	พัฒนาวิชาชีพ	เผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศ	การเลือกผู้บริหารโรงเรียน	การมีส่วนร่วม	การให้รางวัล	การมีส่วนร่วม	ให้ประชาชน	หลักการบริหารตนเอง	หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล	โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับ การตัดสินใจ
อุทัย บุญประเสริฐ	•						•	•	•	•	
รังสรรค์ มณีเล็ก	•						•	•	•	•	
นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์	•						•	•	•	•	
Wohlstetter & Mohrman	•	•	•	•	•	•					
David							•				•

จากตาราง 1 ผู้ศึกษาสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการศึกษากิจการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วย 5 หลักการ คือ การกระจายอำนาจ (Decentralization) การมีส่วนร่วม (Participation) การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) การบริหารตนเอง (Self-Managing) และการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

และจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ศึกษาสรุปเป็นกรอบแนวคิดคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษาคุณลักษณะของการศึกษาโดยใช้แนวคิดของ ธีระ รุญเจริญ (2547, หน้า 1) กิติมา ปรีดีดีลิก (2539, หน้า 247) อภิวัฒน์ ภูไชยแสง (2542, หน้า 26-31) ชาญชัย อาจินสมาจาร (2542, หน้า 97-103) จักรพรรดิ วัฒนา (2538, หน้า 23) สตีอกดิลล์ (สุนีย์ บุญทิม, 2542, หน้า 27 อ้างอิงจาก Stogdill, 1974, Handbook of Leadership : A Survey of Theory & Research, 74-75) มาสรุปเป็นกรอบแนวคิดการศึกษาคั้งนี้เป็น 6 ด้าน คือ คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ คุณลักษณะด้านสติปัญญา และ

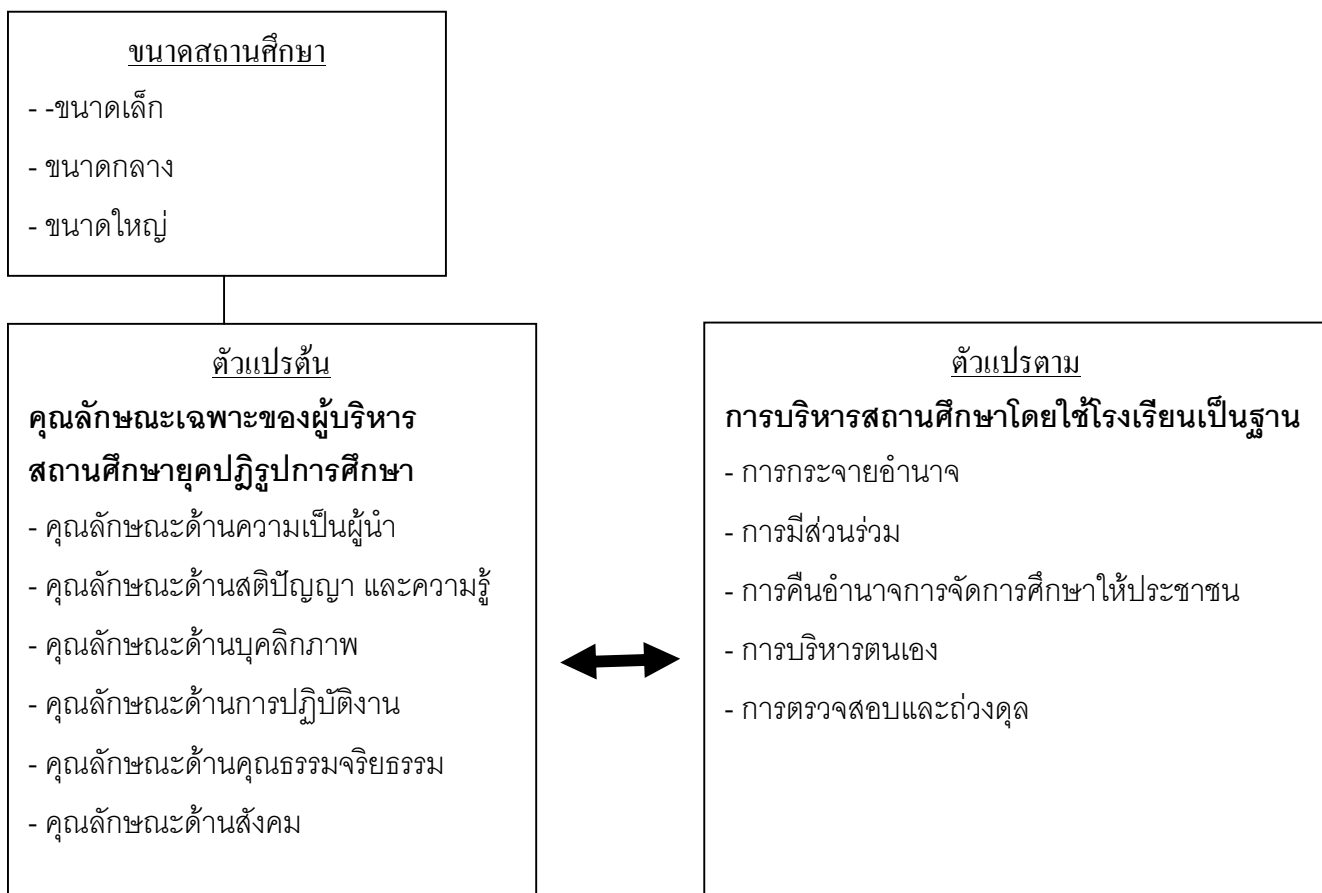
ความรู้ คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ คุณลักษณะด้านการปฏิบัติงาน คุณลักษณะทางสังคม และ
คุณลักษณะด้านคุณธรรมจริยธรรม ดังตาราง 2

ตาราง 2 แสดงการสังเคราะห์แนวคิดคุณลักษณะเฉพาะของผู้บริหารสถานศึกษายุคปฏิรูป
การศึกษา

	พื้นฐานเดิมเป็นทุน	การศึกษา	บุคลิกภาพ	คุณธรรมจริยธรรม	ความสามารถ	ความชำนาญ มีความรู้ลึกและรู้รอบ (วิชาการ)	ผู้นำด้านสังคมและชุมชน	ผู้นำ	การปฏิบัติงาน	ทางกาย	อารมณ์	ส่วนบุคคล	การตัดสินใจ	เป็นผู้มีความสำเร็จ	มีความรับผิดชอบ
ธีระ รุญเจริญ	•	•	•	•	•	•									
กิติมา ปรีดีติติก			•	•				•	•						
อภิวัฒน์ ภูไชยแสง			•	•		•			•						
ชาญชัย อาจิมสมาจาร						•	•			•	•	•			
จักรพรรดิ วัฒนา			•				•						•	•	
Stogdill			•		•		•		•	•					
Rosonbach						•		•					•		
Hoy, & Miskel					•										

จากตาราง 2 ผู้ศึกษาสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการศึกษาคุณลักษณะเฉพาะของ
ผู้บริหารสถานศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา ครั้งนี้เป็น 6 ด้าน คือ 1) คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ
2) คุณลักษณะด้านสติปัญญาและความรู้ 3) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ 4) คุณลักษณะด้านการ
ปฏิบัติงาน 5) คุณลักษณะด้านสังคม และ 6) คุณลักษณะด้านคุณธรรมจริยธรรม

กรอบแนวคิดในการศึกษา



แผนภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา