

องค์ประกอบของแผนงาน	แนวดำเนินงาน พัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับโรงเรียน
	9. สร้างเครื่องมือวัดคุณภาพของนักเรียนและทำการวัดคุณภาพของนักเรียน 10. ประเมินผลและนำผลการประเมิน ไปปรับปรุงแก้ไข
2. พัฒนาการบริหารจัดการ 2.1 ให้มีการบริหารและการจัดการแบบการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน	1. จัดตั้งคณะกรรมการโรงเรียน ประกอบด้วยผู้บริหาร โรงเรียน ครูผู้สอน ผู้นำชุมชนปราชญ์บุคคลของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่นปราชญ์ท้องถิ่นและผู้สนับสนุนช่วยเหลือการศึกษาของโรงเรียน 1) ให้ทุกฝ่ายร่วมพัฒนาโรงเรียน 2) ให้โรงเรียนปฏิรูปตัวเองเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) 3) ให้โรงเรียนมีความสามารถในการปรับเปลี่ยน (Self Renewal Capability) 4) เชิญให้พ่อแม่ ผู้ปกครองนักเรียนและชุมชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียน 5) เชิญให้ชุมชนเข้ามามีส่วนให้รัฐอุดหนุนสนับสนุน รวมทั้งโรงเรียน ได้ทราบถึงความจำเป็นที่ชุมชนต้องการจาก โรงเรียน และ โรงเรียนจัดให้ แนวดำเนินงาน คือ (1) จัดบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งอาคารสถานที่ให้ร่มรื่น เอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็ก (2) จัดให้มีทีมการสอน (3) จัดให้โรงเรียนเป็นศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน (4) จัดบริการแนะแนวและกิจกรรมเสริมหลักสูตร (5) จัดระบบส่งเสริมขวัญและกำลังใจทำงาน

องค์ประกอบของแผนงาน	แนวคํานึงงาน พัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับโรงเรียน
2.2 มีธรรมนูญโรงเรียน(School charter)ในการบริหารโรงเรียนและการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของโรงเรียน	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดแต่งตั้งคณะกรรมการ 2. ประชุมคณะกรรมการให้ความรู้ ความเข้าใจเรื่องธรรมนูญโรงเรียนปัจจุบัน 3. จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของโรงเรียนและให้แผนฯเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการของโรงเรียน 4. สรุปผล ประเมินผล รายงานและนำไปปรับปรุงแก้ไข
2.3 ให้มีระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารงานของโรงเรียน(MIS) และใช้คอมพิวเตอร์ช่วยสอน(CAI)	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดตั้งคณะทำงาน 2. ออกแบบสำรวจข้อมูล 3. รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์หาข้อดัชนีทางการศึกษาจัดทำเป็นระบบสารสนเทศ 4. นำข้อมูลและสารสนเทศมาใช้ ในการบริหารและการจัดการและการสอน 5. ปรับปรุงแก้ไขข้อมูลและสารสนเทศเป็นปัจจุบัน
2.4 ให้มีระบบการตรวจสอบ ระบบการประเมินตนเอง การนิเทศภายในโรงเรียนและการควบคุมการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพให้สูงขึ้น	<ol style="list-style-type: none"> 1) แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงาน 2) กำหนดแผนการนิเทศภายในโรงเรียน 3) ดำเนินการ 4) ประชุมสัมมนา 5) สรุปผล ประเมินผล รายงานผล และนำไปปรับปรุงแก้ไข

5. การบริหารแบบมีส่วนร่วม

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปการบริหารการศึกษาไว้ในหมวดที่ 5 การบริหารและการจัดการศึกษาดังนี้ มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นการกระจายอำนาจ และการบริหารการศึกษาไปให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การบริหารมิใช่เป็นการสั่งการจากส่วนกลางดังที่เคยเป็น หากเขตพื้นที่และสถานศึกษาจะต้องดำเนินการ โดยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในโรงเรียน ผู้ปกครอง สหกรณ์ และชุมชนเข้ามามีส่วน ในการบริหารการศึกษา หรือกล่าวได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการจัดการบริหารการศึกษา แนวทางในการจัดและการบริหารการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมือง และการปกครอง ซึ่งได้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารการศึกษาในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้นผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาจึงต้องทำความเข้าใจในหลักการและแนวคิด เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ได้อย่างสมบูรณ์แบบและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา

5.1 ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม เป็นการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำกรให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่ม และทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือ + การประสานงาน + การรับผิดชอบ

Participation = Cooperation + Coordination + Responsibility

ความร่วมมือร่วมใจเป็นความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

การประสานงานเป็นช่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการกระทำกิจกรรมหรือการงาน

ความรับผิดชอบเป็นความรู้สึกร่วมกันในการกระทำงานและในการทำให้เชื่อถือไว้ใจการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการที่ทำให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญ ในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารให้กับผู้อยู่ได้บังคับบัญชา

5.2 ประเภทของการมีส่วนร่วม

5.2.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการตัดสินใจ ประการแรกที่สุดที่ต้องทำ ก็คือ การกำหนดตามความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญ ค่อยจากนั้นจึงเลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง และตัดสินใจในแต่ละช่วงดังนี้ การตัดสินใจเริ่มต้นในช่วงดำเนินการวางแผน และในช่วงปฏิบัติตามแผน

5.2.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินโครงการ เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน เป็นต้น

5.2.3 การมีส่วนร่วม ในการรับผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงสร้างนี้รวมทั้งผลในทางบวก และผลในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็ประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

5.2.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตคือ ความเห็น(Views) ความชอบ(Preferences) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆ ได้

5.3 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีประโยชน์ต่อองค์กร ดังนี้

5.3.1 การยอมรับการเปลี่ยนแปลงมีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงจึงยอมรับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

5.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้ได้บังคับบัญชาและผู้บริหาร สหภาพแรงงานมีความราบรื่นมากขึ้น

5.3.3 ความผูกพันของพนักงานต่อองค์กรเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานมีส่วนร่วมในกระบวนการขององค์กรที่สำคัญ เช่น การตัดสินใจ

5.3.4 ความไว้วางใจฝ่ายบริหารมีมากขึ้น พนักงานมีส่วนร่วม จะมีความรู้สึกไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น

5.3.5 การบริหารผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความง่ายมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้ได้บังคับบัญชาผูกพันยอมรับการเปลี่ยนแปลงและไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น การบริหารจะมีความง่ายมากขึ้น

5.3.6 การตัดสินใจทางการบริหารมีคุณภาพดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจทางการบริหารมาจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกันในการคิดแก้ปัญหา

5.3.7 การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนดีขึ้น ซึ่งจะช่วยให้องค์การมีผลตอบรับจากพนักงานได้เป็นอย่างดี

5.3.8 การสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ การบริหารแบบมีส่วนร่วม ช่วยปรับปรุงทีมงานให้ดีขึ้น ซึ่งทีมงานมีความจำเป็นต่อการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนขององค์การในปัจจุบัน

5.4 อุปสรรคของการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีข้อดีหลายประการ แต่พบว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมกลับไม่แพร่หลายในองค์การปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่

5.4.1 อุปสรรคทางด้านองค์การ ตัวขององค์การเองทำให้เกิดอุปสรรคหลายอย่างต่อการใช้การมีส่วนร่วม อุปสรรคดังกล่าวได้แก่ ประเพณี ปรัชญาและค่านิยมขององค์การ คุณภาพของนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติงาน คุณภาพของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างขององค์การ การขาดบรรยากาศสนับสนุนและการขาดระบบการให้รางวัลในการมีส่วนร่วม

5.4.2 อุปสรรคด้านการบริหารอุปสรรคบางอย่างเกิดขึ้นจากตัวของผู้บริหารเอง ที่ขัดขวางการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมซึ่งได้แก่นิสัยทางด้านกรบริหาร ความไม่เข้าใจการบริหารแบบมีส่วนร่วม สมมติฐานของทฤษฎี X ของแม็กเกรเกอร์(McGregor) การขาดความมั่นคงและความกลัว

5.4.3 อุปสรรคทางด้านผู้ได้บังคับบัญชา ได้แก่ การขาดความสามารถในการมีส่วนร่วม การขาดความต้องการการขาดความรู้เนื้อหาหรือความเชี่ยวชาญการไม่รู้ว่าถูกคาดหวังให้มีส่วนร่วมและความกลัว

5.4.4 อุปสรรคทางด้านสถานการณ์ ได้แก่ เวลา งาน อิทธิพลทางด้านสภาพแวดล้อม การเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ การสร้างบรรยากาศขององค์การแบบสนับสนุนการ เปลี่ยนแปลง โครงสร้าง นโยบายและระบบการให้รางวัล การให้การฝึกอบรมและการศึกษาและความรู้สึกไว้วางใจสภาพแวดล้อม

5.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา

ประชาชนในชุมชนควรมีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาของชุมชน เพราะโรงเรียนไม่เพียงแต่มีหน้าที่รับผิดชอบสอนนักเรียนในโรงเรียนเท่านั้น ยังมีหน้าที่ต้องสอนประชาชนในชุมชนด้วย (อนุदानพคุณ, 2528 : 56-57) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก้าวได้ดังนี้

5.5.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

ฉายน วุฒิศรรมรักษา (2526 : 26) ได้สรุปไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้ดังนี้ คือ ร่วมประชุม ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมออกแรง ร่วมออกเงิน และร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งสอดคล้องกับ ธรรมเนียม ขนบ (2542 : 13) ที่สรุปไว้ว่า การมีส่วนร่วมมี 10 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมในการประชุม อ ออกเงิน เป็นกรรมการ เป็นผู้นำ ร่วมสัมมนา ร่วมเป็นผู้ชักชวน ร่วมเป็นผู้ริเริ่ม ร่วมเป็นผู้ริเริ่ม ร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้าง และร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

5.5.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

โลวเดอรัมิลค์ และโลโดส (Lowdemilk and Laios อังโน เสมอ นาสวน, 2540 : 51) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 7 ขั้นตอน คือ การสำรวจขั้นตอนการศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การแสวงหาแนวทางแก้ไข การกำหนดแนวทางแก้ปัญหา การปฏิบัติงานโครงการ การประเมินโครงการและการพิจารณาบทวนโครงการหรือดำเนินโครงการให้บรรลุ ส่วนอกิน รพีพัฒน์ (2527 : 101) และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526 : 148 - 150) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของชนในชุมชนออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาลดจนแนวทางแก้ไข การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงานในกิจกรรมพัฒนาตามแผน การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

5.5.3 ลักษณะของการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวชช์ ได้จำแนกการมีส่วนร่วมตามลักษณะ ดังนี้

- 1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์การจัดตั้งของประชาชน
- 2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์การผู้แทนของประชาชน เช่น กรรมการกลุ่มหรือชุมชน
- 3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วม โดยการเปิดโอกาสให้โดยผ่านองค์การที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (เสมอ นาสวน, 2540 : 52-53)

6. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM)

แนวคิดเรื่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จจาก หลักการ วิธีการและกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพสร้างกำไรและความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการที่เคยเน้นแค่เรื่องการสอน ปรับไปสู่การบริหาร โดยการกระจายอำนาจไปยัง โรงเรียนที่เป็นหน่วยปฏิบัติ และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมบริหารและจัดการศึกษาอย่างแท้จริง แนวคิดการจัดการศึกษาแนวนี้เริ่มในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงทศวรรษ 1980 (Wohlstetter, 1995 และ Cheng, 1996) ต่อมาแนวคิดนี้แพร่หลายนำไปใช้ใน ประเทศอื่น ๆ ได้แก่ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฮังการี เดนมาร์กและอิสราเอล เป็นต้น

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการจัดการศึกษาที่เน้นที่หน่วยปฏิบัติ คือ สถานศึกษา พร้อมทั้งมีการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระ คล่องตัวในการบริหาร ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร ผู้แทนองค์การชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียนและผู้แทนโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเกิดขึ้นจากการ มีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

ดังนั้นแนวคิดการกระจายอำนาจจึงเกิดขึ้นตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและมาตรา 39 ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการงบประมาณงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยตรง และมีวิธีบริหาร จัดการคล้ายโรงเรียนเอกชน ส่วนกลางยังคงดูแลอยู่ห่างๆ โดยโรงเรียนจะมีความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษามากขึ้น ในลักษณะการแบ่งอำนาจ (Decentralization) และการโอนอำนาจ (Devolution) มากกว่าการมอบอำนาจ (Delegation) อันจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร โดยกระทรวงศึกษาธิการจะทำหน้าที่ด้านนโยบายระดับชาติ อุดหนุนทรัพยากร มาตรฐานเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับ สนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ การบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด ในประเทศไทยดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2538 กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูป 4 ด้าน คือปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา ปฏิรูปสถานศึกษา ปฏิรูปครู ปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน

6.1 ความจำเป็นที่ต้องมีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นแนวคิดมีกำเนิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้รับบริการ ไม่พึงพอใจในระบบการจัดการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำจึงมีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและจัดการศึกษาใหม่ โดยให้โรงเรียนเป็นฐาน และได้เชื่อมโยงแนวคิดการบริหาร โดยโรงเรียนเป็นฐาน นี้เข้ากับการปฏิรูปการศึกษา และการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระ ในการบริการตนเอง เช่นเดียวกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ เช่น การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร โดยเน้นการเสริมพลัง (Empower) ให้ผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการมีความพึงพอใจ รวมทั้งมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ การบริหาร โดยโรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นนวัตกรรมการบริหารทางการศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารและจัดการเรียนการสอน ถือเป็นกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน มีผลให้การปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้ชัดเจนและประสพผลสำเร็จอย่างมาก ทำให้ประชาชนเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้น ต้องปรับกระบวนการและวิธีการทางการศึกษาที่เข่นเน้นอยู่กับการจัดการเรียนการสอน ไปสู่การปรับปรุงพัฒนาทั้งองค์กรหรือบริหารโรงเรียน โดยมุ่งปรับ โครงสร้างการบริหาร โรงเรียนมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ ไปยัง โรงเรียนให้มากขึ้นจึงมีการนำวิธีการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง (Self-Budgeting School) การพัฒนาหลักสูตร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การพัฒนาบุคลากร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการให้คำปรึกษานักเรียน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

นอกจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ปัจจุบันหลายประเทศได้นำการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้เช่น ส่องกง ได้นำการบริหาร โดยโรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในระบบการจัดการศึกษาคั้งแต่ปี พุทธศักราช 2534 โดยเริ่มจากความสมัครใจ จนประสพผลสำเร็จแล้วจึงประกาศให้ทุกโรงเรียนในส่องกงบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ภายในปี 2543

สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 หมวด 5 มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง นอกจากนี้มาตรา 40 ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและ ส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา

6.2 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือการบริหารที่ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางหรือการบริหารแบบยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง เริ่มใช้ในประเทศไทยเมื่อปี พุทธศักราช 2541 (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541)

แนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา ซึ่งต้องใช้การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Shared Decision Making) การเพิ่มอำนาจในโรงเรียน (School Empowerment) การร่วมกันปกครอง (Shared Governance) การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ (Decentralized Authority) การทำให้โรงเรียนมีอำนาจอิสระ (School-Sited Autonomy) การตัดสินใจโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Decision Making) การบริหารที่ระดับโรงเรียน (School-Sited Management) โรงเรียนมีอิสระทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบ (Responsibility Autonomy) แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของโรงเรียน (The Autonomous School Concept) การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) การปกครองโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Governance) เป็นต้น (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542 :10) แต่คำที่นิยมใช้มากที่สุด คือการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM หรือ School-Based Management หรือ Site-Based Management) หมายถึง “การบริหารและจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติ โดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์การหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School Board หรือ School Committee หรือ School Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์การชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และ ผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของ ผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด”

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานถือเป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารและจัดการเรียนการสอน ที่สำคัญคือเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่งอาจไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและความจำเป็นของแต่ละ โรงเรียน แต่ทุกโรงเรียนจะตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานเดียวกัน คือ



6.2.1 การกระจายอำนาจ เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน สำหรับประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา

6.2.2 การบริหารตนเองสถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารเป็นองค์คณะบุคคล

6.2.3 การบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้ามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและแผนร่วมตัดสินใจ ร่วมกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น ร่วมคิดร่วมทำ

6.2.4 ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

6.2.5 การพัฒนาทั้งระบบ ปรับปรุงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์การ โดยการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบและได้รับความเห็นชอบ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้อง

6.2.6 ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้สถานศึกษาดังพร้อมให้มีการตรวจสอบเพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาแต่ละแห่งอาจไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นหลัก คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลกลุ่มใดมากที่สุด กลุ่มนั้นก็จะเป็นหลัก เช่น ครูเป็นหลัก ผู้บริหารเป็นหลักชุมชนเป็นหลัก ซึ่งสรุปได้เป็น 4 รูปแบบได้แก่

รูปแบบที่ 1 บริหารแบบเพื่อนร่วมอาชีพ โดยครูเป็นหลัก มีส่วนร่วมและเป็นประชาธิปไตยมีการมอบอำนาจการตัดสินใจให้ครูมากสำหรับโรงเรียนเล็กอาจใช้ครูทั้งโรงเรียนในการตัดสินใจ ส่วนโรงเรียนใหญ่จะเลือกเฉพาะครูผู้แทน

รูปแบบที่ 2 บริหารโดยการนำของผู้บริหาร โดยผู้บริหารเป็นหลัก อาจมีการปรึกษากับครูและผู้เชี่ยวชาญบ้าง

รูปแบบที่ 3 บริหารโดยคณะกรรมการผู้ปกครองโดยชุมชนเป็นหลักคณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารและมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุด

รูปแบบที่ 4 บริหารโดยคณะกรรมการโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยครูและชุมชนเป็นหลัก แต่จะรับผิดชอบเฉพาะด้าน มีอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับดูแลเรื่องเด็กพิการ เด็กพิเศษ คณะกรรมการโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับดูแลเรื่องการบริหารงบประมาณ เป็นต้น

6.3 หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)

หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม 3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน 4) หลักการบริหารตนเอง 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล มีรายละเอียด ดังนี้

6.3.1 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการศึกษาอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน การศึกษาเป็นกิจกรรมที่โรงเรียนระหว่างครูกับผู้เรียน ไม่ใช่กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในต่างประเทศมีการกระจายอำนาจจากรัฐและเขตการศึกษาไปยังโรงเรียน ในส่วนของประเทศไทยก็จะมี การกระจายอำนาจ จากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติเช่นเดียวกัน โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษา ของเด็กผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการศึกษาหรือผู้ใกล้ชิดเด็กสามารถจัดการศึกษาได้ดีที่สุด ตรงตามความ ต้องการของผู้เรียนและชุมชน อำนาจการตัดสินใจควรอยู่ที่ระดับปฏิบัติคือสถานศึกษา

6.3.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่นผู้ปกครองชุมชนศิษย์เก่าซึ่งสามารถมีส่วนร่วม ในการบริหารตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษาทั้งครูผู้ปกครองตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่าและ ตัวแทนนักเรียน โดยการกำหนดนโยบายและแผนร่วมตัดสินใจการกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การ ร่วมคิดร่วมทำ ฯลฯ และแม้จะบริหารโดยองค์คณะบุคคลก็ตาม ต้องเน้นการกระจายโอกาสไปให้ ทั้งถึงห้องจัดการ เพื่อ โองโยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

6.3.3 หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน

6.3.4 หลักการบริหารตนเอง (Self-Management) สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์คณะบุคคลคือ คณะกรรมการ โรงเรียนหรือ คณะกรรมการสถานศึกษา

6.3.5 หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการแต่เป็น ภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

6.3.6 หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) มีการปรับทั้งในเรื่อง โครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์การ โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบทั้งหมดเห็นด้วยและ สนับสนุน

6.3.7 หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) เมื่อโรงเรียนได้รับ อิสระและอำนาจก็ต้องแสดงความรับผิดชอบที่จะให้มีการตรวจสอบเพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษา เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ โรงเรียนจะต้องมีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบและภารกิจ

ของผู้บริหาร ครู อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา และชุมชนอย่างชัดเจน ภารกิจเหล่านี้ต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้

6.4 ลักษณะสำคัญของโรงเรียนที่บริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน

6.4.1 พันธกิจของโรงเรียน ต้องชัดเจน สมาชิกมีส่วนร่วมในการกำหนด และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกทุกคน

6.4.2 รูปแบบการบริหาร โรงเรียนบริหารและจัดการศึกษาดามสภาพความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียน

6.4.3 มุมมองเกี่ยวกับมนุษย์ใช้ทฤษฎี Y มองว่าผู้ร่วมงานทุกคนเป็นคนดีมีความสามารถ มีความรับผิดชอบ สามารถเรียนรู้และพัฒนาได้

6.4.4 รูปแบบการตัดสินใจเป็นการตัดสินใจแบบกระจายอำนาจโดยคณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

6.4.5 รูปแบบภาวะผู้นำ เป็นภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ย้ำนวยความสะดวก ไม่ใช่สั่งการและชี้นำ

6.4.6 รูปแบบการใช้อำนาจ เป็นอำนาจของความรู้ความเชี่ยวชาญ

6.4.7 เทคนิคการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร ใช้วิธีบริหารเชิงกลยุทธ์เน้นที่ผลงาน

6.4.8 บทบาทของโรงเรียนสร้างรูปแบบการพัฒนาโรงเรียนขึ้นเองและมุ่งพัฒนาท้องถิ่น

6.4.9 บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง เป็นผู้พัฒนาเป้าหมายการศึกษา

6.4.10 บทบาทผู้บริหาร โรงเรียนเป็นผู้กระตุ้นและประสานงานให้บุคลากรร่วมมือกันปฏิบัติงานและเป็นผู้พัฒนาทรัพยากร

6.4.11 บทบาทครู เป็นผู้ร่วมงาน เป็นผู้ตัดสินใจ เป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ปฏิบัติ

6.4.12 บทบาทผู้ปกครองมีส่วนร่วมสนับสนุน โรงเรียนและเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา

6.4.13 บรรยากาศขององค์กร สนับสนุนการทำงานเป็นทีม ให้ความร่วมมือและเคารพกันตามคิ

6.4.14 คุณภาพผู้บริหาร โรงเรียน ต้องมีความรู้ มีเทคนิคการบริหารที่ทันสมัยเรียนรู้ตลอดเวลา พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ใจกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็นของทุกคน

6.4.15 การประเมินประสิทธิผล ต้องประเมินทั้งระบบ ทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต (Input Process และ Output) เพื่อประกันคุณภาพและพัฒนาโรงเรียน