

## บทที่ 2

### เอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้องในหัวข้อต่อไปนี

1. ความหมายและความสำคัญของการบริหาร
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
3. ความหมายและแนวคิดของการบริหารโดยให้โรงเรียนเป็นฐาน
4. บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารโรงเรียน
5. พฤติกรรมการบริหารงานผู้บริหารโรงเรียน
6. การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการบริหาร
7. มาตรฐานและผลการประเมินมาตรฐานการบริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูน
8. การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

#### ความหมายและความสำคัญของการบริหาร

##### ความหมาย

การบริหาร โดยทั่วไปแล้วใช้ในความหมายที่กว้างมาก อาจรวมถึงการบริหารงานทุกด้าน ทั้งภาครัฐการและภาคธุรกิจเอกชน ได้มีผู้ให้ความหมายคำว่าการบริหารแตกต่างกันไป เช่น ธงชัย สันติวงษ์ (2539, หน้า 13) ได้กล่าวว่า การบริหารคือการทำให้งานต่างๆ เสร็จลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ เช่นเดียวกับที่ Follet (อ้างใน สำนักงานเทคโนโลยีทางการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528, หน้า 45) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารคือ ศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น ส่วน Sergiojanni และคณะ (1992, p. 60) ระบุว่า การบริหารหมายถึงการทำงานร่วมกับคนหรือผ่านบุคคลอื่น เพื่อให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งหมายถึงการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรและพันธ ันนาคินท์ (2529, หน้า 24) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่าเป็น กระบวนการ

ที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่างๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่หรือคาดว่าจะมีการจัดการดำเนินงานของสถาบันนั้นๆ ให้ไปสู่จุดหมายที่ต้องการ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นกระบวนการทำงานร่วมกับผู้อื่น เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามจุดหมายนั่นเอง

#### ความสำคัญของการบริหาร

การบริหารหรือการจัดการมีความสำคัญอย่างยิ่งในสังคมมนุษย์ การที่จะให้สังคมมนุษย์ดำรงอยู่และดำเนินต่อไปอย่างมีคุณภาพ ต้องอาศัยการบริหาร หรือการจัดการที่มีประสิทธิภาพ การบริหารนั้นมีความสัมพันธ์กับอารยธรรมและการดำรงชีวิตของมนุษย์ มีการเริ่มสร้างและวางระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ ขึ้นโดยเรียนจากประสบการณ์และความเชื่อถือ โดยมีมุ่งหวังที่จะให้เกิดความสำเร็จเรียบร้อยในองค์การ ถ้าการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในองค์การ ทำให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การไม่บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่ง สมานรังสิโยกฤษฎ์ (2521, หน้า 6-7) ได้สรุปความสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้

1. การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่กับการดำรงชีวิตของมนุษย์และเป็นสิ่งที่ช่วยให้นมนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก
2. การเพิ่มของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้องค์การต่างๆ ต้องขยายงานด้านบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
3. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรม ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว
4. การบริหารเป็นกรรมวิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคม และโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
5. การบริหารจะช่วยให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต
6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในสังกัด ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรมทางการเมืองอยู่เป็นอันมาก
7. การบริหารมีลักษณะต้องใช้อุปกรณ์ปัจจัยสิ่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารจำต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหาร

8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นในครอบครัวหรือสำนักงานย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารเสมอ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่เข้าสนใจ และจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างฉลาด

9. การบริหารกับการเมืองเป็นของคู่กัน ไม่อาจจะแยกกันโดยเด็ดขาด ฉะนั้นการศึกษาวิชาการบริหารจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

จะเห็นได้ว่าการบริหารมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์มาอย่างยาวนานและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

### แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การปฏิรูปการศึกษาเกิดจากสภาพการเปลี่ยนแปลงโดยกระแสโลกาภิวัตน์ ก่อให้เกิดกระแสความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในสังคมแห่งข่าวสารข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไว้ในหลายมาตราที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน (มาตรา 43) และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง (มาตรา 78) โดยรัฐจะต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 81) อีกทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289) ส่งผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมิติแห่งการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ คือ ความเป็นเอกภาพ การมีส่วนร่วม การประกันคุณภาพการศึกษา การกระจายอำนาจ การระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### ความเป็นเอกภาพ

สภาพการจัดการศึกษาในปัจจุบันขาดเอกภาพในการบริหาร หมายถึง เอกภาพด้านการจัดการ เอกภาพด้านนโยบายและแผน รวมทั้งเอกภาพด้านการจัดสรรและการใช้ทรัพยากร และเอกภาพด้านมาตรฐานการศึกษา ปัญหาสำคัญอยู่ที่ความเป็นอิสระ และความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีอยู่ 14 กรมและมีการรวมตัวกันอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการอย่างหลวม ๆ แม้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นหลักของกระทรวงศึกษาธิการจะมีสำนักนโยบายและแผนและมีผู้รับผิดชอบกำกับ ติดตาม และการตรวจสอบการบริหารราชการ ก็ไม่สามารถที่จะประสานและกำกับให้งานการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการ มีเอกภาพทั้งในด้านการบริหารและการดำเนินการในด้านนโยบายและคุณภาพการของจัดการศึกษาให้เกิดผลลัพธ์เป็นไปตามนโยบาย และเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้อย่างเต็มที่ แต่ละกรม แต่ละหน่วยงาน ต่างบริหารและขยายงานในแนวตั้งของตนเองจนยากที่จะทำให้เกิดเอกภาพในเรื่องดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม

ปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เกิดขึ้นทั้งในระดับกระทรวง และระดับพื้นที่ อันได้แก่ การดำเนินงานในระดับจังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา แม้จะได้มีความพยายามในการที่จะจัดให้มีการประสานงานด้านนโยบาย มาตรฐานและคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการดำเนินงานในด้าน ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ขึ้นในระดับกระทรวง ระดับเขตการศึกษา ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานในแต่ละระดับ และผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้าน แต่ละสาขา ก็ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามนโยบาย เนื่องจากต่างสังกัดและการที่หน่วยงานระดับล่างต้องรับฟังและขึ้นตรงต่อต้นสังกัดดังกล่าวแล้ว

ความไม่เป็นเอกภาพของการบริหารในกระทรวงศึกษาธิการไม่เพียงแต่จะขาดพลังในการขับเคลื่อนและประสานการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย แผนและมาตรฐานดังกล่าวแล้ว ยังก่อให้เกิดความเป็นเอกเทศ เช่น กองนโยบายและแผน และกองออกแบบและก่อสร้าง ในแทบทุกกรม มีการจัดตั้งและขยายสถานศึกษา และจัดการศึกษาในระดับที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ได้แก่ อนุบาล และศูนย์เด็กเล็กก่อนเกณฑ์ในหน่วยงานของกรมต่างๆ รวมทั้งการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งก็มีผลกระทบต่อปริมาณนักเรียนอยู่ในหลายสถาบัน รวมทั้งวิทยาลัยพลศึกษาสังกัดกรมพลศึกษา เป็นต้น การดำเนินงานดังกล่าว

ขาดการประสานงาน และใช้ทรัพยากรทางการศึกษาไม่คุ้มค่า ทั้งในระหว่างหน่วยงาน สถานศึกษาของรัฐ และกระทบไปถึงสถานศึกษาของเอกชนด้วย

การบริหารงานบุคคลโดยส่วนกลาง และการขาดระบบข้อมูลและสารสนเทศ ที่เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ก็นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการขาดเอกภาพในการบริหารที่กระทบไปถึงการบริหารงานในด้านนโยบาย งบประมาณ และคุณภาพการจัดการศึกษา

การบริหารงานบุคคลที่ยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดความล้าช้าของการบริหารงานในระดับพื้นที่ อันได้แก่ ระดับจังหวัด และสถานศึกษา มีเพียงข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเท่านั้นที่มีองค์กรอ.ก.ค.ระดับจังหวัด ส่วนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในสังกัดอื่นก็ยังรวมศูนย์อยู่ที่กรมทั้งสิ้น นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังมีข้าราชการอยู่หลายประเภทอยู่ในทุกระดับของการบริหาร เช่น มีข้าราชการพลเรือนอยู่ในระดับกรม จังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็มีข้าราชการครูทำหน้าที่ทางด้านการบริหาร และวิชาการ อยู่ในหน่วยงานระดับต่างๆ ดังกล่าวด้วย ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการโยกย้ายสับเปลี่ยนแต่งตั้ง ส่งผลกระทบถึงสำนึกและความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ขาดเอกภาพ เกิดความสับสน และล้าช้าในการบริหารงานบุคคล

ในด้านระบบข้อมูลและสารสนเทศได้มีความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการตลอดมาที่จะให้มีเครือข่ายข้อมูลพื้นฐานเพื่อการบริหาร การกำหนดและพัฒนานโยบายและแผนที่เป็นเอกภาพ มีข้อมูลที่สามารถใช้ร่วมกันอย่างมีระบบเชื่อถือได้และต่อเนื่อง แต่ความพยายามดังกล่าวไม่บังเกิด เนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพของการบริหาร และการจัดการในทุกระดับ แต่ละหน่วยงาน แต่ละกรม ต่างพัฒนาเทคโนโลยี สารสนเทศ และสร้างฐานข้อมูลเพื่อมุ่งสนองความต้องการของตนเองเป็นหลัก

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของการรวมศูนย์อำนาจและการขาดเอกภาพในนโยบายและการบริหาร ก็คือ การไม่สามารถบริหารและจัดการเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านบุคลากร อาคารสถานที่ งบประมาณที่บางกรมขาด บางกรมเหลือ แต่ไม่สามารถนำส่วนที่เหลือจากส่วนราชการหนึ่งไปใช้อีกราชการหนึ่งได้ โดยเฉพาะในภาวะที่มีทรัพยากรจำกัด นอกจากนี้ ความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันในแต่ละระดับการศึกษาในแนวตั้งอันได้แก่ การส่งต่อและเลื่อนไหลของผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับในสถานศึกษาของแต่ละกรมต้นสังกัด ยังมีการสอบคัดเลือก การคัดเลือก มีระบบและระเบียบ วิธีการปฏิบัติที่ยุ่งยาก สับสนไม่เป็นผลดีต่อนักเรียน นักศึกษา และประชาชน

ประการสุดท้าย ความเป็นเอกเทศของกรมในการกำหนดนโยบายและแผนในการดำเนินงาน ทำให้ภาระหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในการที่จะสร้างเยาวชนให้มีความรู้คู่คุณธรรมมีร่างกายและจิตใจที่แข็งแกร่งตามวัยเป็นไปได้ยาก เนื่องจากขาดนโยบายและแผนที่จะเป็นเป้าหมายให้การดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติเกิดบูรณาการของกระบวนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไปสู่กระบวนการให้การศึกษาอบรมในสถานศึกษา รวมทั้งมีการบูรณาการวิถีชีวิตและภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด (คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า 19-21)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวการจัดโครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงานของกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ยึดหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กล่าวคือมีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2543, หน้า 2)

#### การประกันคุณภาพการศึกษา

ปัญหาคุณภาพโดยเฉพาะคุณภาพของผู้เรียนและผู้จบการศึกษา ทั้งในด้านวิชาการ พื้นฐานวิชาชีพ สุขภาพอนามัย คุณธรรมและจริยธรรม โดยทั่วไปยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจ นอกจากนั้น ยังมีความแตกต่างกันทั้งคุณภาพการศึกษา และคุณภาพของการจัดบริการทางการศึกษา ทั้งในแต่ละระดับการศึกษาและระหว่างสถานศึกษาที่จัดในระดับเดียวกันทั้งที่อยู่ในสังกัดเดียวกัน หรือต่างสังกัดกัน หรืออยู่ในพื้นที่ต่างกัน หรือต่างขนาดกัน แม้ว่ากรมต้นสังกัดรวมทั้งกรมวิชาการ จะได้มีการดำเนินงานและพัฒนางานด้านมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา ในสถานศึกษามาเป็นลำดับ ทั้งมาตรฐานและคุณภาพของผู้เรียน และทรัพยากรทางการศึกษา รวมทั้งหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการศึกษา และได้มีการพัฒนาสู่ระบบประกันคุณภาพการศึกษา แต่ต่างหน่วยต่างทำ และรวมศูนย์ของกรอบความคิดและมาตรฐานอยู่ในส่วนกลาง

ในด้านมาตรฐานของผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับที่ต่างสังกัด ไม่มีหน่วยงานใดจะกำหนดมาตรฐานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือเปรียบเทียบกันได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันคุณภาพให้กับผู้รับการศึกษาและผู้จบการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรืออาชีวศึกษา แม้แต่การศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ได้แก่ อนุบาล ศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งมีหลายหน่วยงานจัด ทั้งในกระทรวงศึกษาธิการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมการพัฒนาชุมชนของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ประการสำคัญประชาชนยังไม่มีโอกาสที่จะได้รับรู้คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในแต่ละระดับและประเภทและยังไม่มีหน่วยงานภายนอกหรือในกระทรวงศึกษาธิการที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยึดถือได้ของสังคมโดยรวม

การขาดระบบกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นงานในด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญยิ่งที่ไม่สามารถผลักดันให้ระบบและกระบวนการในการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลตามนโยบาย เป้าหมาย หรือมาตรฐานที่กำหนด ระบบการนิเทศการศึกษา ที่ต่างกรมต่างทำ ไม่สามารถประสานหรือเกื้อกูลกันในแต่ละระดับ และต่างสังกัด ระบบและองค์กรที่รับผิดชอบในการตรวจ และติดตาม การบริหารงานก็ขาดเอกภาพ ขาดกำลังคน และทรัพยากร ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดความสูญเสียทั้งการบริหารก็ไม่เชื่อต่อการที่จะได้ข้อมูลเพื่อการตรวจติดตามและไม่เชื่อต่อการส่งผ่านข้อมูลอันเป็นผลของการนิเทศและการตรวจติดตามให้มีการใช้ข้อมูลนั้นอย่างแท้จริง สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบนิเทศ ตรวจติดตาม และประเมินผล หย่อนประสิทธิภาพ (คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า 21-22) ดังนั้นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ไว้ในหมวด 6 มาตรา 47, 48, 49, 50, และ 51, จากการศึกษาการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา สมหมาย วงศ์พรหม (2543, หน้า 17) ได้ให้ข้อเสนอว่า สถานศึกษา ควรกำหนดแนวทางการตรวจสอบทบทวนคุณภาพการศึกษาของตนเอง หรือการประเมินผลภายใน (Internal Audit) เพื่อรับการประเมินคุณภาพการศึกษาจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือรับการประเมินภายนอก (External Audit) หลังจากนั้นดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของตนเองตามข้อเสนอแนะของผู้นำการประเมินทั้งภายในและภายนอก แนวทางการดำเนินการเพื่อให้การประกันคุณภาพ การศึกษาบรรลุผลตามเป้าหมาย ก็คือจัดทำแผนวิธีการตรวจสอบทบทวนคุณภาพการศึกษาของตนเอง ตรวจสอบ ทบทวนคุณภาพการจัดการศึกษาเพื่อปรับปรุงและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องร่วมมือกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ปรับปรุง แก้ไข และเร่งรัดพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด นอกจากนี้ อารีรัตน์ วัฒนสิน

(2543, หน้า 9-11) ได้เสนอแนวการจัดการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาไว้หลายประการ คือ จัดระบบ สารสนเทศของสถานศึกษา สถานศึกษาทุกแห่งมีข้อมูลเกี่ยวกับสถานศึกษา ควรนำมาวิเคราะห์และแปลผลให้มีความหมายเพื่อนำมาใช้ตัดสินใจ กำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ และ เป้าหมายการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพทุกด้านของสถานศึกษาที่เป็นปัจจุบัน และควรกำหนดมาตรฐานการศึกษาระดับสถานศึกษาโดยใช้ข้อมูลจากสารสนเทศของสถานศึกษา วิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อยของสถานศึกษา วิเคราะห์หลักสูตรและร่วมมือกับทุกคน รวมทั้งชุมชน กำหนดเป็นมาตรฐานการศึกษาระดับสถานศึกษาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์เทียบเคียงในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ และจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาซึ่งแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาเป็นหัวใจของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและจะนำไปสู่การประกันคุณภาพภายใน และรองรับการประกันคุณภาพภายนอก ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาเพื่อให้สามารถดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้อย่างเข้าใจตรงกัน ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน มีการเชื่อมโยงประสานสัมพันธ์ในทุกขั้นตอนกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ควรได้พิจารณาทบทวนโครงสร้างการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา และให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาท หน้าที่รับผิดชอบและภาระงานอย่างชัดเจน และควรมีคณะทำงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา เป็นกระบวนการประเมินภายในของสถานศึกษาเพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ทำการประเมินมาตรฐานการศึกษา โดยการที่สถานศึกษาร่วมมือกับเขตพื้นที่ หรือต้นสังกัดประเมินด้วยเครื่องมือมาตรฐานเพื่อสร้างความเชื่อถือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทำการรายงานคุณภาพประจำปีเป็นผลการประเมินภายในสถานศึกษาที่ได้พัฒนางานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ทุกคนมีส่วนร่วมและดำเนินงานมาตลอดปีการศึกษา จัดทำเป็นรายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานการจัดการศึกษา ทั้งในด้านความสำเร็จและปัญหา อุปสรรคที่ต้องการความร่วมมือและแก้ไข และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม หลังจากนั้นควรผุดงระบบ ประกันคุณภาพการศึกษา งานพัฒนาคุณภาพเป็นกระบวนการต่อเนื่อง สถานศึกษาควรมีการศึกษาค้นคว้าเทคนิควิธีที่จะสนับสนุนให้ระบบการประกันคุณภาพมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสร้างความรู้สึกของบุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้มุ่งมั่นพัฒนาสู่คุณภาพที่สูงขึ้น



### การบริหารแบบมีส่วนร่วม

รูปแบบการบริหารการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ ส่วนกลางและขาดเอกภาพในนโยบาย ทั้งในระดับแนวตั้งและแนวราบ ทำให้เกิดระบบและความยึดเหนี่ยวในองค์กรที่ยากที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรเอกชนหรือกลุ่มอาชีพ และ ภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมส่งเสริมในการดำเนินงาน ประชาชน ผู้ปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตร แบบเรียน และการจัดการเรียนการสอน ทำให้การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่น และตัวผู้เรียน การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และผู้ปกครอง จะมีอยู่บ้างก็ในรูปของการช่วยเหลือแรงงาน และเงิน หรือวัสดุครุภัณฑ์ มากกว่าการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ หรือร่วมติดตามผล

การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในฐานะกรรมการในคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นในระดับจังหวัด อำเภอ หรือการเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นในโรงเรียนประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาก็ตาม บุคคลเหล่านั้นมีบทบาทเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เป็นเพียงกรรมการที่ปรึกษาหรือรับทราบการดำเนินงานของหน่วยงาน ดังกล่าว ถือเป็นจุดอ่อนของระบบคณะกรรมการในทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับโรงเรียน ซึ่งเป็นระดับที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด (คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาใน กระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า 22 - 23) ซึ่งยุทธศาสตร์สำคัญที่จะช่วยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาคือ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน สร้างภาวะความเป็นผู้นำให้ตระหนักในหน้าที่ในการจัดการศึกษาไปพร้อมๆกับกระบวนบรรยากาศของการทำงานร่วมกันกับชุมชน ดำเนินการในลักษณะโครงการนำร่องเพื่อกระจายการบริหาร การศึกษาให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษารูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐ ควรปรับกระบวนการจัดทำนโยบาย และการตัดสินใจทางการศึกษาโดยรับฟังและให้โอกาสประชาชน และชุมชนแสดงความคิดเห็นกว้างขวางขึ้น มีประชาชนและชุมชนเข้าร่วมเป็นคณะที่ปรึกษา รวมทั้งระบบประกันคุณภาพที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนร่วมตรวจสอบได้ การปฏิรูปการศึกษาที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชน ได้มีโอกาสสร้างและรักษาพลังแห่งความรู้ เป็นหนทางเดียวที่จะพาสังคมไปสู่การเป็นสังคมแห่งปัญญา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 51) ในขณะเดียวกัน ชูชาติ พวงสมจิตร (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 15-16) ได้จำแนก ขั้นตอนในการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นที่ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้น ปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความ ต้องการของชุมชน และมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผน เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน กำหนด ทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการทำ ประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดย การบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก เป็นต้น

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการ ประเมินว่า โครงการที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินผลนี้อาจ เป็นการประเมินผลย่อย (Formative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของ โครงการที่กระทำกันเป็นระยะๆ หรือการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการ ประเมินผลสรุปรอยต่อของโครงการทั้งหมด

จากการศึกษาของ นงรัตน์ ศรีพรหม (2543, หน้า 22-23) เกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารและจัดการของผู้ปกครองและชุมชนพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรท้องถิ่น ในด้านการบริหารและการจัดการศึกษา ได้แก่ การที่ผู้ปกครอง ชุมชน ได้มีโอกาสเข้ามาให้คำปรึกษาในรูปคณะกรรมการ เป็นต้นว่า เป็นคณะกรรมการสถานศึกษา หรือกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน คณะกรรมการ ดำเนินงานโครงการอาหารเสริม (นม) คณะกรรมการวางแผน นโยบาย และเป้าหมายการจัด การศึกษาของโรงเรียน คณะกรรมการจัดหางบประมาณ เพื่อช่วยเหลือโรงเรียนในรูปแบบอื่นๆ หรืออาจเชิญมาโดยตรงก็ได้ ดังนั้นโรงเรียนควรเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชน เข้ามามีบทบาท ในรูปคณะกรรมการชุดต่างๆ ของโรงเรียน การเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ โรงเรียนจะมีผู้ร่วมให้ คำปรึกษา ร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ช่วยสอดส่องดูแลและวางแผนการพัฒนาโรงเรียน มี กิจกรรมหลากหลายที่โรงเรียนสามารถ จัดให้ผู้ปกครอง ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การศึกษา เช่น ร่วมกำหนดเป้าหมาย การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน แผนการพัฒนาโรงเรียน แผนปฏิบัติการประจำปี จัดหาทุนการศึกษา การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาอาคาร สถานที่ สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกโรงเรียนการจัดกิจกรรมด้านสุขภาพอนามัย การจัดตั้ง

ผู้ประสานงานระหว่างโรงเรียนกับหมู่บ้าน การจัดโครงการเยี่ยมบ้าน และการประชาสัมพันธ์  
โรงเรียน เป็นต้น

#### การกระจายอำนาจทางการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการศึกษาในยุคปัจจุบันถือว่าการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่อยู่ใกล้เด็ก ได้แก่ โรงเรียน ผู้บริหาร ครู และชุมชน เป็นความเชื่อที่ว่าผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อการศึกษาหรืออยู่ใกล้ขีดเด็กจะสามารถจัดการศึกษาได้ดีที่สุด ตรงตามความต้องการของผู้เรียนและผู้สอน ทั้งนี้ต้องเสียสละในการตัดสินใจในระดับปฏิบัติคือสถานศึกษา เพื่อเอื้อให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจในด้านการบริหารและการจัดบริการทางการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีในท้องถิ่นให้มากที่สุด พัฒนาการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดให้เข้มแข็ง สนับสนุนการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชน และเอกชน ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 39) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ว่า "ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" มาตรา 41 "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น" และมาตรา 45 บัญญัติว่า "ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐ ของเขตพื้นที่การศึกษา หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินการได้ โดยอิสระสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน"

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาทุกระดับชั้น ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยให้การบริหารงานด้านต่างๆ ลื่นสุดในระดับสถานศึกษาให้มากที่สุด ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสถานศึกษาแต่ละแห่งซึ่งการปรับแต่งโครงสร้างการจัดการในระดับโรงเรียนและให้โรงเรียนมีอำนาจในการปรับการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นและนักเรียน ให้อำนาจในการพัฒนา แนวคิด และกิจกรรมทั้งหมดของโรงเรียน การกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีโอกาสตัดสินใจและดำเนินการปรับปรุงการเรียนการสอนของตนเอง ปราศจากการบังคับจากหน่วยงานอื่นๆ โดยได้รับการสนับสนุนในด้านต่างๆ จากรัฐและท้องถิ่นหรือชุมชน กล่าวคือ การปฏิรูปการศึกษาควรถือโรงเรียนเป็นฐานของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 52)

จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์หนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาคือการกระจายอำนาจทางการศึกษาซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดบริการการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในการที่จะแก้ไขปัญหาของชุมชนอีกด้วย เป็นการใช้หลักการที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในปัจจุบันกล่าวคือ การกระจายอำนาจ การตัดสินใจในการจัดการและการบริหารการศึกษาให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงทั้งในแง่การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมประเมินและร่วมรับผิดชอบมีแผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือในการดำเนินการทุกระดับ ทำให้เห็นได้ว่าผู้บริหารการศึกษาทุกระดับจะได้รับอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่มากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือสถานศึกษามีบทบาทในการให้บริการตามปกติแต่บทบาทในการจัดการ และบริหารการศึกษาของบุคลากรของรัฐจะปรับเปลี่ยนไป โดยจะมีบทบาทในการให้การสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการและบริหารการศึกษามากขึ้น ดังนั้น โรงเรียนคือสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมีการปรับรูปแบบการบริหารจัดการและการดำเนินการจัดการศึกษาใหม่ซึ่งแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเป็นยุทธวิธีหนึ่งที่จะนำมาใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุคปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบัน

### ความหมายและแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความหมายของหลักเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, หน้า 13-16) กล่าวว่า ได้มีนักวิชาการหลายท่านและองค์การต่างๆ หลายองค์การกำหนดนิยาม ให้ความหมายและลักษณะของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ไว้แตกต่างกัน เช่น American Association of School Administrators ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่ และรับผิดชอบตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร David (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 14) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น ซึ่งการกระจายอำนาจที่ประสบความสำเร็จนั้น (กมล สุดประเสริฐ และคณะ, 2544, หน้า 13) กล่าวว่า ต้องเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับงานให้มากที่สุด และองค์กรที่มีการกระจายอำนาจควรสร้างระบบการให้แรงจูงใจให้รางวัลโดยเน้นผลงาน นอกจากนี้ ดิเรก วรรณเศียร (2544, หน้า 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียนให้มากที่สุดเพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ เป็นอิสระและมีความคล่องตัว โดยมีคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ชุมชน ครู ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหารโรงเรียนร่วมกันบริหารและจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน และ Edley Jr. (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 14) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ใช่มีแต่เพียงผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีตัวแทนคณะครูและผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน กำหนดการและตารางเวลาต่างๆ การควบคุมวินัยนักเรียน และงบประมาณ Assessment of School-Based Management ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชนและโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชนและในบางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย โดยมีอำนาจควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน

การที่ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในระดับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนมากขึ้น และทำให้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นเป็นที่ยอมรับได้มากขึ้น Cheng กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน ซึ่งรวมตัวเป็นคณะกรรมการโรงเรียนได้มีโอกาสจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

แนวคิดหลักเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น แท้ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรม ที่ประสบความสำเร็จจากหลักการและกลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้อง

โดยทั่วไปแล้วการบริหารตามแนวคิดในแบบดั้งเดิมนั้น จะตรงกันข้ามกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างสิ้นเชิง คือ ในการบริหารการศึกษาแบบดั้งเดิม การบริหารโรงเรียนจะดำเนินการโดยการควบคุมจากภายนอก (External Control Management) เป็นหลักซึ่งมีลักษณะที่เห็นชัดว่าโรงเรียนมักจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง แนวทางการดำเนินงานต่างๆในโรงเรียนมักจะถูกชี้แนะโดยหน่วยงานส่วนกลาง นโยบายการบริหารก็มักจะไม่ตรงกับปัญหาและมักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือธรรมชาติของโรงเรียน สมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนจะไม่มีอำนาจ หรือมักจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและการบริหารงานโรงเรียนอย่างแท้จริง

David (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 15) ได้ให้ข้อสรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาซึ่งการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการด้วยกันคือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจ สิ่งการที่ดีควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น แล้วลดการควบคุมจากส่วนกลางลง
2. การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูปความสำเร็จของการปฏิรูปไม่ใช่เกิดจากการควบคุมจากภายนอก หากแต่เกิดจากการที่สมาชิกให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการศึกษากับการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นหัวใจหรือเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ถ้าจะเปรียบเทียบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กับการบริหารโดยการควบคุมจากบุคคลภายนอกแล้ว การบริหารโดยการควบคุมจากบุคคลภายนอก จะมีจุดประสงค์ของการศึกษาที่ค่อนข้างจำกัด ไม่ซับซ้อนและนิยมใช้ในลักษณะที่เหมือนๆ กันในทุกแห่ง สภาพแวดล้อมทางการศึกษามักไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง จึงไม่มีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากเป็นมาตรฐานเดียวและมักจะคำนึงถึงด้านปริมาณเป็นหลัก แต่การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีเป้าหมายที่หลากหลาย เนื่องจากมีผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนจำนวนมาก สิ่งแวดล้อมทางการศึกษามีความซับซ้อนและอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จะมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ จึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษา มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่หลากหลาย และเน้นเรื่องคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

ส่วนในด้านวิธีการและหลักการที่ใช้ในการบริหารโรงเรียนนั้น ปรากฏว่าหลักการบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการบริหารแบบมีการควบคุมมาจากภายนอกนั้น มาจากแนวคิดที่เป็นการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ (Scientific Management Approach) ของ Taylor และ Urwick กับทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) และ Weber (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 18) ระบบการบริหารโรงเรียนแบบนี้จะเน้นเรื่องมาตรฐานการปฏิบัติ เน้นกระบวนการและเป้าหมายที่ใช้เป็นแบบเดียวกันในทุกโรงเรียน ไม่นิยมการกระจายอำนาจ ใช้หลักการปฏิบัติตามระเบียบนโยบายและคำสั่ง การรวมอำนาจนั้นมุ่งเน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีกระบวนการในการควบคุมเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาภายใน อำนาจการบริหารที่แท้จริงจึงมักจะอยู่ที่ส่วนกลาง โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจน้อยมาก โรงเรียนมักถูกกำหนดให้เป็นหน่วยปฏิบัติงานตามนโยบายของส่วนกลาง การทำงานนั้นเป็นลักษณะการรับคำสั่งและการควบคุมจากส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจและหน้าที่อย่างชัดเจน การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ จำเป็นต้องปรึกษาส่วนกลางก่อน หรือดำเนินการตามที่ส่วนกลางกำหนดเสมอ และเมื่อเกิดปัญหาในโรงเรียนก็ต้องรอส่วนกลางสั่งการ ซึ่งมักจะทำให้การแก้ปัญหาไม่ทันการ

การบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะเน้นที่โครงสร้างของระบบงาน ควบคุมตามโครงสร้างของงาน หากงานใดที่มีเป้าหมายและรายละเอียดของงานชัดเจน การใช้การควบคุมจากภายนอกเป็นการทำให้บุคคลทำงานมีประสิทธิภาพได้ ถ้างานใดกำหนดหน้าที่และรายละเอียด

ของงานชัดเจน การใช้การควบคุมจากภายนอกเป็นการทำให้บุคคลทำงานมีประสิทธิภาพได้ ถ้างานใดกำหนดหน้าที่และรายละเอียดการปฏิบัติไว้ไม่ชัดเจน ก็จะเป็นการเพิ่มความเข้มที่การนิเทศ และควบคุมมากขึ้น ซึ่งจากการวิเคราะห์การทำงานได้พบว่ายิ่งบุคคลในองค์กรต้องรอคำสั่งจาก ส่วนกลางมากเท่าใด ความต้องการในการมีส่วนร่วมก็จะลดน้อยลง ผลผลิตก็จะต่ำลง ส่วนกลาง ต้องเพิ่มทรัพยากร เพิ่มการนิเทศและการควบคุมขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งในที่สุดก็จะพบว่าระบบเช่นนี้จะ นำไปสู่การไร้ประสิทธิภาพ

ในทางตรงกันข้ามนั้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเน้นในเรื่องลักษณะเฉพาะ ตัวของแต่ละโรงเรียนที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม เป็นหลักสำคัญ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 17-19)

#### บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารโรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียนเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานอย่างมาก เพราะ โรงเรียนเป็นระบบย่อยของระบบการศึกษาและระบบสังคม

Knezevich (1984, pp.17-18) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่ มีบทบาทสำคัญถึง 17 บทบาทคือ

1. บทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทาง (Direction Setter) หมายถึง ผู้บริหารต้องเป็นผู้กำหนด วางนโยบายและทิศทางในการดำเนินงานของสถานศึกษา เพื่อให้ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้
2. บทบาทความเป็นผู้นำ และกระตุ้นความเป็นผู้นำ (Leader Catalyst) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การศึกษาและสถานศึกษาและเป็นผู้โน้มน้าว ให้บุคลากรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา มีแนวโน้มตามได้
3. บทบาทเป็นนักวางแผน (Planner) ผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่รู้จักการวางแผนทั้งในระยะ สั้นและระยะยาว ซึ่งแล้วแต่กิจการด้านต่างๆ ว่าควรจะวางแผนอย่างไร และต้องร่วมมือกับ บุคลากรทุกฝ่ายภายในสถานศึกษานั้นๆ เป็นอย่างดี
4. บทบาทเป็นผู้ตัดสินใจ (Decision Maker) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้กำหนดโครงสร้าง การบริหาร และตัดสินใจในการทำกิจการงานต่างๆ ในสถานศึกษา
5. บทบาทเป็นนักจัดองค์การ (Organizer) ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดโครงสร้าง การบริหารงานต่างๆ ในสถานศึกษา



6. บทบาทเป็นผู้จัดการเปลี่ยนแปลง (Change Manager) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำ และรู้จักการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ เกี่ยวกับการศึกษา สถานศึกษาให้ดีขึ้นและรู้จักใ้มน้ำวจิตใจของบุคลากรภายในสถานศึกษาให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่ด้นั้นด้วย
7. บทบาทเป็นผู้ประสานงาน (Co-ordinator) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ประสานงานที่ดีทั้งภายในสถานศึกษาของตนเองและประสานงานต่างๆ กับสถานศึกษาและองค์การอื่นๆ ด้วย
8. บทบาทเป็นผู้สื่อสาร (Communicator) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่บุคลากรทั้งภายในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา สามารถที่จะติดต่อสื่อสารได้โดยไม่แบ่งระดับหรือชนชั้น
9. บทบาทเป็นผู้แก้ความขัดแย้ง (Conflict Manager) ผู้บริหารจะต้องคอยเป็นผู้แก้ปัญหา เมื่อบุคลากรภายในสถานศึกษาเกิดความขัดแย้ง หรือต่างสถาบันที่เกิดการขัดแย้งกัน
10. บทบาทเป็นผู้แก้ปัญหา (Problems Manager) ผู้บริหารจะต้องรู้จักและคอยแก้ปัญหาต่างๆ อย่างเป็นธรรมชาติ เมื่อเกิดการขัดแย้งไม่ว่าทั้งภายในสถานศึกษาของตนเองหรือต่างสถานศึกษาก็ตาม
11. บทบาทเป็นผู้จัดระบบงาน (Systems Manager) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำในการจัดระบบงานและรู้จักพัฒนาสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้น
12. บทบาทเป็นผู้บริหารการเรียนการสอน (Instructional Manager) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำทางด้านวิชาการ โดยเฉพาะการเรียนรู้เกี่ยวกับหลักสูตรหรือวิชาต่างๆ ที่จะทำการเรียนการสอนที่ทางกระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้นมาใหม่เป็นอย่างดี และจะต้องเรียนรู้การจัดการเรียนการสอนและการบริหารหลักสูตรในสถานศึกษา
13. บทบาทเป็นผู้บริหารบุคคล (Personnel Manager) ผู้บริหารต้องรู้จักเลือกสรรหาบุคลากรให้เหมาะสมกับงาน รู้จักรักษาและพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษา
14. บทบาทเป็นผู้บริหารทรัพยากร(Resource Manager) ผู้บริหารต้องรู้จักนำเอาทรัพยากรทั้งทรัพย์สินสิ่งของบุคคล มาใช้ให้เกิดประโยชน์และทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูง และรู้จักเทคนิควิธีการใช้ที่ดี
15. บทบาทเป็นผู้ประเมิน(Appraiser) ผู้บริหารต้องมีการประเมินผลของการดำเนินงานต่างๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว เพื่อจะได้รู้ว่าสิ่งที่ดำเนินไปแล้วดีหรือไม่ จะได้ดำเนินการต่อไปถ้าเกิดผลดี และเปลี่ยนแปลงวิธีการ ถ้าการดำเนินการนั้นเกิดผิดพลาด

16. บทบาทเป็นประธานในพิธี (Ceremonial Head) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำทางด้าน การจัดงานและพิธีการต่าง ๆ ทั้งในสถานศึกษาของตนเองและนอกสถานศึกษา เมื่อได้รับเชิญ มาเป็นพิธีการ

17. บทบาทเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์กับชุมชน (Public Relator) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ นำและมีความคิดสร้างสรรค์ ในการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก รู้จักการ ประชาสัมพันธ์การติดต่อประสานงาน และรู้จักการให้บริการแก่หน่วยงานต่างๆที่ต้องการ

### พฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน

พฤติกรรมกรรมการบริหารงาน เป็นการกระทำที่แสดงออกมาในการบริหารงาน ซึ่งในการ ปฏิบัติของผู้บริหารโรงเรียนจะต้องคำนึงถึงภารกิจที่ตนเองจะต้องปฏิบัติ และต้องบริหารงานให้ เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ พฤติกรรมที่แสดงออกมาตามสถานการณ์ต่างๆ ที่ เหมาะสมย่อมจะนำกลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ พฤติกรรมการบริหารที่ สำคัญคือ การวางแผน การตัดสินใจ มนุษยสัมพันธ์ ภาวะผู้นำ การบริหารหลักสูตรและการเรียน การสอน การบริหารงบประมาณ

#### การวางแผน

การวางแผนเป็นภารกิจที่สำคัญในการบริหาร เป็นการใช้พลังร่วมกันของกลุ่มเพื่อการ ปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนที่กำหนดไว้ เป็นการกำหนดวิธีการทำงานไว้ล่วงหน้า ทำให้การปฏิบัติงานดำเนินงานไปในทิศทางที่ถูกต้องเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เกิดผลดี มากที่สุด มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการวางแผนหลายความหมาย เช่น อุทัย บุญประเสริฐ (2538, หน้า 8) ให้ความหมายของการวางแผนว่าหมายถึง การจัดทำแผน และการจัดทำแผนก็หมายถึง การจัดทำเอกสารแผน ผลผลิตสำคัญของการวางแผน ได้แก่ แผน แผนงานหรือโครงการ แต่สิ่งที่สำคัญที่ต้องเน้นในการจัดทำแผนคือ กระบวนการในการจัดทำแผนและการค้นหากลยุทธ์หรือวิธีทำงานที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นใน โครงการและกิจกรรมตามลำดับขั้นต่างๆ ทางด้าน เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538, หน้า 35) ได้ให้ ความหมายของการวางแผนว่าหมายถึง การเตรียมการ หรือคาดการณ์ล่วงหน้า ทำให้ผู้บริหารมี ความพร้อมที่จะปฏิบัติงานหรือกระทำอะไรบางอย่างในอนาคต การวางแผนจึงเป็นการตัดสินใจ ของผู้บริหารในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด ให้ใครทำ ต้องการ ทรัพยากรอะไร นอกจากนี้ สมคิด บางโม (2540, หน้า 82) ให้ความหมายของการวางแผนว่า

การวางแผน คือการกำหนดเป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า โดยการศึกษาข้อมูลต่างๆ และเลือกแนวทางปฏิบัติที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

ผู้ศึกษาเห็นว่า การวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดทางเลือก และเตรียมการเพื่อที่จะดำเนินการในอนาคต เพื่อให้งานหรือภารกิจที่ตั้งเป้าหมายไว้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญในทุกกิจกรรมจะต้องมี ถ้าขาดการวางแผนเสียแล้ว ย่อมทำให้กิจกรรมที่ทำนั้นประสบความสำเร็จได้ยากและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้

การตัดสินใจ

การบริหารองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นั้น การตัดสินใจของผู้บริหารนับว่าเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเรื่องหนึ่งในกระบวนการบริหาร ผู้บริหารจะต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกที่คาดว่าจะได้ผลดีที่สุดจากทางเลือกหลายๆทางที่ได้มีการกลั่นกรองไว้แล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร (ธงชัย สันติวงษ์, 2539, หน้า 191) ส่วน ระวัง เนตรโพธิ์แก้ว (2537, หน้า 87) ได้ให้ความหมายของการตัดสินใจว่าการตัดสินใจ (Decision Making) หมายถึง การเลือกแนวทางการดำเนินการที่เห็นว่าดีที่สุดจากทางเลือกหลายๆ ทาง เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การตัดสินใจเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างภาวะผู้นำของหัวหน้าองค์กร การตัดสินใจต้องให้ตรงจุดของปัญหาและใช้ข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้อง สมคิด บางโม (2540, หน้า 181) กล่าวว่า การตัดสินใจที่ดีควรยึดหลักดังต่อไปนี้

1. การตัดสินใจต้องให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด
2. การตัดสินใจควรมีลักษณะเป็นไปในทางกระจายอำนาจบริหารให้ส่วนต่างๆ
3. การตัดสินใจต้องให้สามารถปฏิบัติได้ และเป็นไปตามนโยบาย จุดมุ่งหมายและระเบียบแบบแผนขององค์กร
4. ควรวางแผนดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพราะการตัดสินใจมักเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย หากมีแผนที่รัดกุมแล้ว จะช่วยให้การปฏิบัติงานภายหลังการตัดสินใจดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

ผู้ศึกษาเห็นว่า การตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนเป็นสิ่งสำคัญมากในกระบวนการบริหาร ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกที่คาดว่าจะได้ผลดีที่สุดจากทางเลือกหลายๆ ทางที่ได้มีการกลั่นกรองไว้แล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้

บรรลุเป้าหมาย ซึ่งการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนเป็นทั้งเครื่องมือและกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในการบริหารงาน

### มนุษยสัมพันธ์

มนุษยสัมพันธ์ในการบริหาร จะเป็นหัวใจสำคัญในการบริหาร เป็นการพยายามนำคนที่มีความแตกต่างกันมาทำงานร่วมกัน โดยให้แต่ละคนได้ในสิ่งที่ตนพอใจเท่าที่จะเป็นไปได้ ในการบริหารงานนั้น ผู้บริหารจะต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่าย หลายกลุ่ม ดังนั้นหากจะทำงานให้ได้ผล มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนร่วมงานและบุคคลทั่วไป ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของคำว่า มนุษยสัมพันธ์ไว้หลายประการดังนี้ สุพัตรา สุภาพ (2540, หน้า 56) กล่าวว่ามนุษยสัมพันธ์ คือการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ทำอย่างไรให้เขาเข้าใจและเราเข้าใจเขาเพื่อจะได้อย่างสามารถติดต่อสัมพันธ์กันได้ในทุกด้าน ตั้งแต่ระดับครอบครัวจนถึงระดับชาติ ส่วน ชลอ ธรรมศิริ (2529, หน้า 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่า มนุษยสัมพันธ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยใช้ศิลปะที่จะเข้ากับคนให้ชนะใจคน ครองใจคน ให้ความร่วมมือด้วยความเต็มใจ และรู้สึกเป็นสุข นอกจากนี้ สง่า ไพรีวัง และระวีวรรณ เสวตามร (2529, หน้า 33) ได้สรุปว่ามนุษยสัมพันธ์ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ที่มุ่งให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันเพื่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานกันในการดำเนินกิจการต่าง ๆ อย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ

จากความเห็นดังกล่าวมาแล้วนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องมีเทคนิคในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งซารี มณีศรี (2531, หน้า 109) ได้สรุปหลักสำคัญในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ไว้ 10 ประการ คือ

1. ยอมรับนับถือคนอื่น ไม่ดูหมิ่นเหยียดหยามคนอื่น
2. รู้จักตน รู้จักประมาณ
3. เข้าใจคนอื่น เห็นอกเห็นใจคนอื่น
4. ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น
5. มีความอดทน มีความมั่นคงทางอารมณ์
6. มีความจำดี
7. มองโลกในแง่ดี มีอารมณ์ขัน
8. มั่นใจ มีความจริงใจต่อคนอื่น ให้การช่วยเหลือเมื่อมีโอกาส

9. เป็นคนเที่ยงตรง เปิดเผยตรงไปตรงมา

10. มีความแนบเนียนในการติดต่อและถ่อมตน

จากความที่ได้นำเสนอมานั้น พอจะสรุปได้ว่า มนุษย์สัมพันธ์เป็นการสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลอื่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ ประสานงานกัน เพื่อให้การดำเนินกิจการต่างๆ บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ร่วมกันด้วยดีและมีความสุข

ภาวะผู้นำ

องค์การที่ประสบความสำเร็จนั้นจะมีสิ่งสำคัญที่ทำให้แตกต่างกับองค์การที่ไม่ได้รับความสำเร็จอยู่อย่างหนึ่งคือ การมีผู้นำที่มีพลังและมีประสิทธิภาพ ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารของผู้บริหารองค์การทุกองค์การ ผู้ที่ทำหน้าที่เหนือผู้อื่นโดยมีอิทธิพลในการจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามเรียกผู้นั้นว่า "ผู้นำ"

ดังนั้นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างานซึ่งถือว่าเป็นผู้บริหารเป็นบุคคลหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การ ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและต่อผลงานเป็นส่วนรวม ผู้นำต้องเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะของผู้นำที่เหมาะสม

ในด้านคุณลักษณะของหัวหน้างาน หรือผู้บริหาร ที่เป็นที่ต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ชลอ ธรรมศิริ (2534, หน้า 39-43) ได้เสนอแนะไว้ว่า ประกอบไปด้วยคุณลักษณะ 13 ประการดังต่อไปนี้

1. มีความรู้ความสามารถและปรับตัวได้

2. มีความคิดริเริ่มวางแผนได้ และสั่งการเป็น มองเป็นปัญหาและแนวทางแก้ไข มีทักษะในการใช้ข้อมูลมากำหนดเป้าหมายและแผนงาน จัดวางรูปงาน และจัดให้มีการปฏิบัติสามารถสั่งการและจัดทำให้มีการกำกับดูแลงานอย่างมีระบบ

3. นำมาประชุมได้ และขยายความคิดเห็น มีเทคนิคในการประชุม โดยใช้เวลาประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ พูดเป็น ฟังเป็นและจัดบทบาทให้ผู้เข้าร่วมประชุมอย่างเหมาะสม ขยายความคิดเห็นในเวทีประชุมได้อย่างมีศิลปะ เพื่อให้ได้ข้อยุติตามเป้าหมายของการประชุม รวมทั้งการเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานอื่นๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะส่งผลต่อความภาคภูมิใจและชื่นชมของผู้ใต้บังคับบัญชา

4. หยั่งรู้สถานการณ์ และมีเสถียรภาพทางอารมณ์ ผู้บริหารต้องเข้าใจและรับรู้สถานการณ์ทั้งดี และเลวร้าย และตอบโต้สถานการณ์เหล่านั้นด้วยความมั่นคงทางอารมณ์ อันสะท้อน ถึงวิจาร์ณญาณที่ดี มีการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ถูกต้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อ ผู้ได้บังคับบัญชา และหน่วยงาน

5. ตัดสินใจได้อย่างมีหลักเกณฑ์ด้วยความเชื่อมั่นไม่ลังเล การตัดสินใจอย่างมีหลักเกณฑ์ต้องใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหา มีการพิจารณาประเด็นที่จะตัดสินใจ ใช้ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เพื่อให้ได้ทางเลือกที่ดีที่สุด และได้ผลดีที่สุด

6. ให้ความยอมรับนับถือ และไว้วางใจผู้ได้บังคับบัญชาอย่างเพียงพอ

7. เป็นแบบอย่างในเรื่องของความขยัน อดทน ลุ่งงานไม่ถอย ความขยันหมั่นเพียร มุ่งมั่นกับงาน แสดงความรับผิดชอบกับงาน และพยายามไม่ลดละที่จะแก้ไข ปรับปรุง เป็นกลยุทธ์พื้นฐานที่จะครองใจผู้ได้บังคับบัญชาให้ผูกพันกับงานด้วย

8. หมั่นเติมเต็มและศึกษาหาความรู้อยู่เสมอ การเฝ้าหาความรู้ของผู้บริหารจะทำให้เกิดการพัฒนาหน่วยงานและงานในความรับผิดชอบ และเป็นกำลังใจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาด้วย

9. รู้จักงาน รู้จักคนและรู้จักใช้คน การพัฒนาผู้ได้บังคับบัญชาเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร การรู้จักใช้คนจะช่วยให้เขาได้พัฒนาตนเองและเป็นการครองใจเขาด้วย

10. กำหนดเป้าหมายของงานได้อย่างเหมาะสม ชัดเจนและเป็นไปได้

11. มีบุรณาการทางศีลธรรมจรรยา และเป็นแม่แบบได้ ผู้บริหารควรมีความยุติธรรมให้โอกาสแก่ผู้ได้บังคับบัญชาในการเลื่อนขั้นตำแหน่งโดยเท่าเทียมกัน

12. รับข้อวิพากษ์เป็น และปรับปรุงตนได้ ผู้บริหารต้องมีความเชื่อว่าพฤติกรรมของคนเราเป็นสิ่งที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ และควรรับฟังข้อวิพากษ์วิจารณ์จากผู้คนรอบข้าง ทั้งทางตรงและทางอ้อม และนำข้อวิพากษ์วิจารณ์นั้นมาปรับปรุงตนเอง

13. เป็นที่พึ่งทางใจของลูกน้องได้ ผู้ได้บังคับบัญชาต้องการสัมพันธภาพจากผู้บริหารในลักษณะที่สามารถพึ่งพิงได้ โดยต้องการให้ผู้บริหารรับรู้ทุกข์สุข และช่วยเหลือเอื้อเฟื้อตามสมควร ต้องการคำยกย่องชมเชยเมื่อทำดี พอๆ กับการให้อภัยเมื่อผิดพลาด ดังนั้นผู้บริหารควรแสดงน้ำใจเอื้ออาทรต่อผู้ได้บังคับบัญชาด้วยลักษณะการต่างๆ

ดังนั้น ภาวะผู้นำจึงเป็นกระบวนการมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของสมาชิกคนอื่นๆ ในกลุ่ม อันจะทำให้สมาชิกเหล่านั้นมีการกระทำไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่งจนบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ (กมล รักสวน และคณะ, 2538, หน้า 75)

จะเห็นได้ว่าถ้าผู้บริหารโรงเรียนมีภาวะผู้นำและใช้ภาวะผู้นำได้อย่างเหมาะสม ก็จะสามารถนำโรงเรียนไปสู่ความสำเร็จได้

การบริหารหลักสูตรและการเรียนการสอน

การบริหารหลักสูตรเป็นการบริหารงานด้านวิชาการหรือการนำหลักสูตรไปใช้ ซึ่งเปรียบเสมือนการบริหารกิจกรรมทุกชนิดของโรงเรียน เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพ

การบริหารหลักสูตรจึงเป็นกระบวนการจัดการในการใช้หลักสูตรทั้งหมด เพื่อให้นักเรียนได้พัฒนาตามจุดหมายของหลักสูตร การบริหารการใช้หลักสูตรจึงเป็นกระบวนการจัดการที่สำคัญยิ่ง ผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารการใช้หลักสูตรแต่ละหน่วยงานจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการใช้หลักสูตรและหลักสูตรเป็นอย่างดี จึงจะสามารถใช้หลักสูตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบริหารหลักสูตรนั้น ผู้มีหน้าที่สำคัญในการบริหารหลักสูตรในโรงเรียน ก็คือผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร กระบวนการใช้หลักสูตรในภาพรวม กระบวนการใช้หลักสูตรในโรงเรียน และมีทักษะในการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ จึงจะสามารถจัดการเกี่ยวกับหลักสูตรในโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมายได้ เพื่อให้การใช้หลักสูตรในโรงเรียนมีผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย เจลิม นิลแก้ว (2541, หน้า 2) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารในการบริหารหลักสูตรในโรงเรียนว่ามีบทบาทต่อการใช้หลักสูตรดังต่อไปนี้

1. ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายเป้าหมายการใช้หลักสูตรของโรงเรียนร่วมกับคณะครูและแสดงให้คณะครูเห็นว่าเป้าหมายที่กำหนดขึ้นเป็นสิ่งสำคัญของโรงเรียนและของทุกคนที่จะช่วยกันดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
2. ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำในการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับหลักสูตร ทั้งเนื้อหาสาระของหลักสูตร และแนวปฏิบัติต่อการใช้หลักสูตรในโรงเรียนทุกรูปแบบ ให้คณะครูได้เห็นความเอาใจใส่ของผู้บริหารซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้คณะครูได้หันมาเห็นความสำคัญและเอาใจใส่ต่อหลักสูตรตามไปด้วย
3. ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำในการชี้แนะผู้ปกครองให้เห็นความสำคัญของการให้การศึกษาแก่นักเรียน ทั้งนี้อาจจะโดยการประชุมชี้แจงผู้ปกครอง การพบปะพูดคุยกับผู้ปกครองในบางโอกาสที่เอื้ออำนวย โดยเฉพาะในสังคมชนบท การออกเยี่ยมเยียนผู้ปกครองที่บ้านของนักเรียน

หรือร่วมงานบุญ งานประเพณีต่าง ๆ นอกเหนือจากจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดี ความเข้าใจระหว่างชุมชนและโรงเรียนแล้ว ผู้บริหารอาจใช้เวลานั้นในการชี้ให้ผู้ปกครองเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาให้ผู้ปกครองได้มีความเข้าใจอันถูกต้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดความร่วมมือที่ดีต่อไป

4. ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการใช้หลักสูตรในโรงเรียนได้ดี โดยการให้รางวัลที่เหมาะสม อาจจะเป็นการยกย่องชมเชยให้เป็นแบบอย่างแก่คณะครู มอบเกียรติบัตรการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ เพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการที่จะพัฒนาตนเองให้ดียิ่งขึ้นไป พร้อมทั้งคอยให้คำแนะนำช่วยเหลือ ให้กำลังใจแก่ครูผู้มีความตั้งใจในการใช้หลักสูตรในโรงเรียนอย่างจริงจัง

5. ผู้บริหารต้องแสดงบทบาทในการติดตามผลการประเมินผลการใช้หลักสูตรในโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ ด้วยวิธีการต่างๆ การดำเนินการใดๆ ก็ตามหากขาดการติดตามผลและประเมินผลแล้ว งานนั้นจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเป็นไปได้ยาก การใช้หลักสูตรในโรงเรียนก็เช่นเดียวกันส่วนใหญ่ครูจะเป็นผู้นำหลักสูตรไปใช้ไปปฏิบัติในโรงเรียน ผู้บริหารจำเป็นต้องเป็นผู้คอยดูแลและติดตามการใช้หลักสูตรของครูว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายหรือไม่ ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เมื่อครูได้ใช้หลักสูตรไปได้ระยะหนึ่งก็ควรได้มีการประเมินว่าผลการใช้หลักสูตรในโรงเรียนเป็นเช่นไร เพื่อที่จะได้นำกลับมาทบทวนสำหรับการพัฒนาต่อไป

6. ผู้บริหารต้องดำเนินการเกี่ยวกับหลักสูตรด้วยการเปิดโอกาสให้กับคณะครู ผู้ปกครอง นักเรียน คณะกรรมการโรงเรียน ตลอดจนประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินการและประเมินผลการใช้หลักสูตรร่วมกันทุกขั้นตอน การดำเนินการใดก็ตามหากได้มีการเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรืองานนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของร่วมกัน อยากเห็นงานหรือกิจการที่ดำเนินอยู่ประสบผลสำเร็จ อีกประการหนึ่งการระดมมันสมองจากหลายฝ่ายในการร่วมดำเนินการย่อมจะทำให้ได้ชิ้นงานที่ดีตามไปด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่าการบริหารในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ผู้บริหารโรงเรียนควรปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารจัดการเพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้ โดยสนับสนุนและมีส่วนร่วมกับผู้เรียนและครูในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ จัดให้มีระบบนิเทศภายใน ช่วยเหลือครูในด้านหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง หลักสูตรควรมีลักษณะยืดหยุ่นและมีความเป็นสากล มีเนื้อหาสาระที่จำเป็นต่อการเรียนรู้ เปิดโอกาสให้ชุมชนหรือสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดและพัฒนาหลักสูตรให้ยืดหยุ่นและหลากหลาย สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ที่เป็น



จริงของชุมชนหรือสังคม กระบวนการเรียนการสอนจะต้องเน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง โดยการสอนมุ่งเน้นการค้นหา สร้างความรู้ร่วมกันกับผู้เรียน ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการวางแผนการเรียน ร่วมประเมินผลการเรียนรู้ตนเอง กิจกรรมและสื่อจะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กันและส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาและความสามารถของผู้เรียนด้วย

การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการหลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณได้ประกาศแล้ว สำหรับการบริหารงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาตินั้น (ดิลก พัฒนวิชัยโชติ และคณะ, 2540, หน้า 788) กล่าวว่า ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณและแจ้งยอดงบประมาณในแต่ละงาน กิจกรรม โดยแยกเป็นหมวดให้จังหวัดทราบ พร้อมกับเสนอแนะวิธีการที่จังหวัดจะจัดสรร งบประมาณให้แก่โรงเรียนต่อไป

2. การจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียน เมื่อจังหวัดทราบยอดเงินงบประมาณจัดสรร พร้อมกับข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติแล้ว จะปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ ของโรงเรียน แล้วนำเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณา ถ้าหากคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดเห็นชอบ สำนักงานการประถมศึกษาจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณ ให้แก่โรงเรียนในสังกัดต่อไป

3. จัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน เมื่อโรงเรียนทราบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละ หมวดแล้ว จึงจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงความสำคัญและเร่งด่วนของ ปัญหา

การดำเนินงานของผู้บริหารโรงเรียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณคือ การ ดำเนินการจัดซื้อจัดหาหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ตนมีอำนาจเมื่อได้รับแจ้งว่าได้รับเงิน ประจำงวดแล้ว

บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณจะเปลี่ยนไปกล่าวคือ จะมีอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้น และจะต้องมีการระดมความคิด ร่วมกันวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเน้นการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและต้องมีระบบการกำกับ ติดตาม การตรวจสอบที่มีมาตรฐาน โดยปรับเปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณโดยมีความอิสระและเสรีมากขึ้น ปรับเปลี่ยนการตัดสินใจจากกรมส่วนกลาง เป็นการตัดสินใจในพื้นที่ในชุมชน ให้มีส่วนร่วมและรับผิดชอบการบริหารงบประมาณอย่างเต็มศักยภาพ

#### การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการบริหาร

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการบริหารที่สำคัญได้แก่

การมีคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของโรงเรียน และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการ และเลขานุการ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการบริหารนี้เป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ชุมชน และมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบโรงเรียนอีกทั้งยังให้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการให้เกิดคุณภาพตามความต้องการ ดังนั้น การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนยุคปฏิรูป จึงเป็นไปตามความต้องการหรือนโยบายของคณะกรรมการโรงเรียน

การมีระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในโรงเรียน ซึ่งถือว่าเป็นการประกันคุณภาพภายในที่โรงเรียนต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก ซึ่งจะมีองค์กรอิสระประเมินคุณภาพของโรงเรียนอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการบริหารนี้จะทำให้โรงเรียนมีการบริหารงานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพของผู้เรียนให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด ซึ่งกระบวนการบริหารที่จะเปลี่ยนแปลงคือการมีส่วนร่วม การร่วมคิด ร่วมทำ การทำงานเป็นทีม และการมีระบบคุณภาพที่ชัดเจน และยุทธศาสตร์ที่โรงเรียนยุคปฏิรูปจะนำมาใช้ในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของ

โรงเรียน ก็คือ การกำหนดมาตรฐานธรรมาภิบาลโรงเรียน การประเมินภายใน แผนปรับปรุงโรงเรียน และยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนให้สูงขึ้น เป็นต้น

ดังนั้น กระบวนการการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนจึงมุ่งเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยมีผู้บริหารเป็นผู้นำและสร้างผู้นำในทีมต่างๆ ของโรงเรียน โดยจัดคนให้เหมาะสมกับทีมและจัดทีมให้เหมาะสมกับงานการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน การบริหาร และการตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับข้อมูลสารสนเทศหรือข้อเท็จจริง ซึ่งแสดงคุณภาพหรือความสามารถในการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่เป็นรูปธรรมหรือตัวเลขที่ชัดเจน ดังนั้นบทบาทที่สำคัญของผู้บริหารโรงเรียน คือ การเป็นผู้นำในการวางแผนและดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ให้ประสบความสำเร็จ (บัณฑิต แทนพิทักษ์, 2543, หน้า 64-65)

#### มาตรฐานและผลการประเมินมาตรฐานการบริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูน

##### มาตรฐานการบริหารโรงเรียน

การบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพเอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนนั้น ต้องเป็นกระบวนการบริหารที่มีการใช้แผน เป็นเครื่องมือในการบริหารงานโดยแผนนั้นเกิดจากการวางแผนแบบมีส่วนร่วม มีเป้าหมายชัดเจนสอดคล้องกับสภาพโรงเรียนและที่สำคัญ คือมุ่งเน้นคุณภาพนักเรียน โรงเรียนดำเนินการสนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนางาน จัดกิจกรรมสนับสนุนการเรียนการสอน มีการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาโรงเรียนและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ จากการพิจารณากระบวนการบริหารข้างต้นจึงได้กำหนดมาตรฐานการบริหารโรงเรียนเฉพาะปัจจัยที่สำคัญ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการเรียนการสอนและคุณภาพนักเรียน จำนวน 5 มาตรฐาน 14 ตัวบ่งชี้ คือ

มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวบ่งชี้ 1 จัดระบบข้อมูลสารสนเทศได้ครบถ้วน ถูกต้อง ตรงกับความ  
ต้องการและทันต่อการใช้งาน

ตัวบ่งชี้ 2 แผนของโรงเรียนเกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับ  
สภาพโรงเรียนมีเป้าหมายชัดเจนและมุ่งเน้นคุณภาพนักเรียน

ตัวบ่งชี้ 3 จัดระบบงานชัดเจน คล่องตัวในการปฏิบัติงาน มอบหมายงานตรงตามความรู้ ความสามารถ ส่งเสริมบุคลากรให้มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

ตัวบ่งชี้ 4 ควบคุม กำกับ ติดตามและนิเทศให้การดำเนินงานบรรลุตามแผน

มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนสนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนา

ตัวบ่งชี้ 1 ส่งเสริมพัฒนาบุคลากรให้สามารถพัฒนาตนเอง และพัฒนา  
งานอย่างต่อเนื่อง

ตัวบ่งชี้ 2 จัดสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกและประโยชน์ตอบแทน

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนจัดกิจกรรมหลากหลายเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน

ตัวบ่งชี้ 1 จัดกิจกรรมทางวิชาการ บริการแนะแนว บริการสุขภาพอนามัย  
โภชนาการและกิจกรรมช่วยเหลือนักเรียนอย่างทั่วถึงและเหมาะสม

ตัวบ่งชี้ 2 จัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ด้านศิลปวัฒนธรรมและอนุรักษ์  
สิ่งแวดล้อม

ตัวบ่งชี้ 3 จัดแหล่งความรู้ สื่อและเทคโนโลยีที่เอื้อต่อการเรียนการสอน

ตัวบ่งชี้ 4 จัดสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียนให้มีบรรยากาศที่ส่งเสริม  
การเรียนรู้

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาโรงเรียน

ตัวบ่งชี้ 1 ดำเนินการเพื่อประสานความร่วมมือกับกรรมการโรงเรียน  
ชุมชนและหน่วยงานอื่นในการพัฒนาโรงเรียน

ตัวบ่งชี้ 2 จัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของโรงเรียนได้  
รวดเร็ว ทันเหตุการณ์และต่อเนื่อง

มาตรฐานที่ 5 โรงเรียนประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

ตัวบ่งชี้ 1 ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องโดยใช้วิธีการที่  
หลากหลายและทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

ตัวบ่งชี้ 2 นำผลการประเมินไปใช้นิเทศและพัฒนางานอยู่เสมอ

(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541, หน้า 54-55)

ผลการประเมินมาตรฐานการบริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ  
ทุ่งหัวช้าง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูน

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง ประกอบด้วย 3 กลุ่มโรงเรียน มีจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 19 โรงเรียน ผลการประเมินมาตรฐานการบริหารโรงเรียนประจำปีการศึกษา 2543 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง พบว่า โรงเรียนที่ผ่านการประเมินมาตรฐานการบริหารโรงเรียน จำนวน 8 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 42.00 โรงเรียนที่ไม่ผ่านการประเมินมาตรฐานการบริหารโรงเรียน จำนวน 11 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 58.00

เมื่อวิเคราะห์โรงเรียนที่มีผลการประเมินมาตรฐานการบริหารโรงเรียน ระดับ 0, 1 และ 2 ซึ่งเป็นระดับที่ต้องพัฒนา โดยแยกตามมาตรฐานงานมีดังนี้

มาตรฐานที่ 1 ตัวบ่งชี้ 1 มีจำนวน 4 โรงเรียน ตัวบ่งชี้ 2 มีจำนวน 3 โรงเรียน ตัวบ่งชี้ 3 มีจำนวน 4 โรงเรียน ตัวบ่งชี้ 4 มีจำนวน 9 โรงเรียน

มาตรฐานที่ 2 ตัวบ่งชี้ 1 มีจำนวน 9 โรงเรียน ตัวบ่งชี้ 2 มีจำนวน 7 โรงเรียน

มาตรฐานที่ 3 ตัวบ่งชี้ 1 มีจำนวน 13 โรงเรียน ตัวบ่งชี้ 2 มีจำนวน 4 โรงเรียน ตัวบ่งชี้ 3 มีจำนวน 11 โรงเรียน ตัวบ่งชี้ 4 มีจำนวน 6 โรงเรียน

มาตรฐานที่ 4 ตัวบ่งชี้ 1 มีจำนวน 10 โรงเรียน ตัวบ่งชี้ 2 มีจำนวน 12 โรงเรียน

มาตรฐานที่ 5 ตัวบ่งชี้ 1 มีจำนวน 8 โรงเรียน ตัวบ่งชี้ 2 มีจำนวน 6 โรงเรียน

(สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง, 2544, หน้า 1-2)

จากผลการประเมินมาตรฐานการบริหารโรงเรียนดังกล่าว ชี้ให้เห็นได้ว่าแต่ละโรงเรียนมีปัญหาในการพัฒนา ซึ่งต้องปรับปรุงพัฒนาเพื่อเข้าสู่มาตรฐานการบริหารโรงเรียน และเตรียมความพร้อมเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

#### การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ปราโมทย์ จิตบรรจง (2518) ได้ศึกษาทัศนคติของครูที่มีต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง ผลการศึกษาพบว่า ครูเห็นว่าครูใหญ่บริหารงานด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการประสานงาน ด้านการเสนอรายงานและด้านการจัดงบประมาณ อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ส่วนด้านการวินิจฉัยสั่งการ ครูใหญ่ได้ปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์สูง ส่วน นิรัตน์ พันธุ์ศรี (2527) ได้ศึกษากระบวนการบริหารงานของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี พบว่า ครูใหญ่ปฏิบัติตามกระบวนการบริหารด้านการวางแผน ด้านการจัด

ทรัพยากร ด้านการกระตุ้นและส่งเสริมให้ปฏิบัติ ด้านการประสานงานและด้านการประเมินผล โดยส่วนรวมอยู่ในเกณฑ์มาก ในปีเดียวกัน สิทธิพร นิยมศรีสมศักดิ์ (2527) ได้วิจัยการวางแผนงานของผู้บริหารโรงเรียนในทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนและครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครนายก ผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีทัศนะต่อการวางแผนทั้ง 5 ด้านคือ ด้านการกำหนดวัตถุประสงค์ ด้านการกำหนดสภาพปัจจุบันของงาน ด้านการกำหนดวิธีดำเนินงาน ด้านการลงมือปฏิบัติตามแผน และด้านการประเมินผลปรับปรุงแผนอยู่ในเกณฑ์มาก และผลการวิจัยยังพบว่า การวางแผนของผู้บริหารโรงเรียนมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือผู้บริหารโรงเรียนขาดความรู้ ความสามารถในการวางแผนงาน นอกจากนี้ ชัยวัฒน์ เรืองวานิชยกุล (2531) ศึกษาความเห็นของผู้บริหารและอาจารย์เกี่ยวกับความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของอาจารย์ในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีความเห็นว่า ควรให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานวิชาการ และงานกิจการนักเรียนในระดับผู้บริหารร่วมกับกรรมการหรือกลุ่มอาจารย์ทำการตัดสินใจ ส่วนงานบุคลากรในโรงเรียนงานเกี่ยวกับชุมชนและการประชาสัมพันธ์ของโรงเรียน งานอาคารสถานที่ งานธุรการการเงินและการให้บริการ อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับผู้บริหารยอมรับฟังข้อเสนอแนะจากอาจารย์ก่อนการตัดสินใจ

ส่วนของอาจารย์มีความเห็นว่า อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานวิชาการและงานกิจการนักเรียนในระดับ ผู้บริหารยอมรับฟังข้อเสนอแนะจากอาจารย์ก่อนทำการตัดสินใจ ส่วนงานบุคลากรในโรงเรียน งานเกี่ยวกับชุมชนและงานประชาสัมพันธ์โรงเรียน งานอาคารสถานที่ งานธุรการการเงินและการให้บริการ อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับผู้บริหารตัดสินใจเองและพร้อมที่จะแก้ตามความคิดเห็นของอาจารย์ได้บ้าง ในทำนองเดียวกัน จงกลนี ยศบรรดาศักดิ์ (2535) ศึกษาลักษณะการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสระบุรี ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่ใช้วิธีประชุมอภิปรายปัญหาประเมินทางเลือกร่วมกับผู้บังคับบัญชา แล้วทำการตัดสินใจโดยใช้ความเห็นสอดคล้องกัน ในงานวิชาการ งานกิจการนักเรียน และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ใช้วิธีตัดสินใจด้วยตนเองโดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่และวิธีประชุมอภิปรายปัญหาประเมินทางเลือกร่วมกับกลุ่มผู้บังคับบัญชาแล้วทำการตัดสินใจโดยใช้ความเห็นสอดคล้องกันในการบริหารงานบุคลากร ใช้วิธีอภิปรายปัญหาพร้อมกับกลุ่มผู้บังคับบัญชาแล้วทำการตัดสินใจโดยใช้ความเห็นสอดคล้องกันในการบริหารงานบุคลากร ใช้วิธีอภิปราย

ปัญหาร่วมกับกลุ่มผู้ได้บังคับบัญชาแล้วพิจารณาตัดสินใจด้วยตนเองและใช้วิธีประชุมอภิปราย ปัญหาประเมินทางเลือกร่วมกับกลุ่มผู้ได้บังคับบัญชา แล้วทำการตัดสินใจโดยใช้ความเห็น สอดคล้องกัน ในการบริหารงานธุรการการเงินและงานอาคารสถานที่ อาจารย์ส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนใช้วิธีตัดสินใจ โดยประชุมอภิปรายปัญหาประเมินทางเลือกร่วมกับกลุ่ม ผู้ได้บังคับบัญชาแล้วทำการตัดสินใจโดยใช้ความเห็นสอดคล้องกันในการบริหารงานกิจการ นักเรียน งานอาคารสถานที่และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ส่วนงานวิชาการ งานบุคลากร และงานธุรการการเงินนั้นผู้บริหารใช้วิธีตัดสินใจด้วยตนเองโดยให้ข้อมูลที่มีอยู่และ ใช้วิธีประชุมอภิปรายปัญหาประเมินทางเลือกร่วมกับกลุ่มผู้ได้บังคับบัญชาแล้วทำ การตัดสินใจ โดยใช้ความเห็นสอดคล้องกัน

ส่วน ศักดิ์ชัย ชัยวิรัตน์ (2542) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองใน การพัฒนาเด็กประถมศึกษาโรงเรียนบ้านประตู่ป่า อำเภอเมืองลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปกครองเกือบทั้งหมดมีส่วนร่วมในด้านพื้นฐานของการให้การศึกษาอบรมเด็ก กิจกรรมที่ ผู้ปกครองทุกคนได้ปฏิบัติคือ ฝึกให้เด็กได้ช่วยตนเอง เช่น ตื่นนอน แปรงฟัน ล้างหน้า อาบน้ำ แต่งตัวได้ด้วยตนเอง สำหรับการให้ความร่วมมือสนับสนุนโรงเรียน ผู้ปกครองมากกว่าครึ่งหนึ่ง มีส่วนร่วมโดยให้ความสนใจให้ข้อมูลที่เป็นจริง เข้าร่วมประชุม ตลอดจนร่วมมือสนับสนุนการ ดำเนินงานของโรงเรียน นอกจากนี้ในด้านการส่งเสริมพัฒนาการและความเจริญงอกงามของเด็ก ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีส่วนร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้เด็กได้ทำกิจกรรมที่สนใจ เช่น ออกกำลังกาย กีฬา ดนตรี ภาษา นาฏศิลป์ ข้อเสนอแนะทั่วไป ผู้ปกครองต้องการให้โรงเรียน เข้มงวดในการจัดการเรียนการสอน และกวดขันเรื่องระเบียบของนักเรียน สำหรับ สฤษดิ์ มินทะระ (2536) ได้ศึกษาแนวคิด ปัญหา อุปสรรคและแนวทางในอนาคตของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการศึกษาในสังคมไทย พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในสังคมไทยเป็น แนวคิดเชิงอุดมคติที่เชื่อว่าจะสามารถพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์และสนองความต้องการ ของประชาชนได้ดีกว่าการจัดการศึกษาในระบบปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือ รัฐบาล ไม่มีความจริงจังในการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือรัฐบาล ไม่มีความจริงจังในการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ผลการศึกษายังพบอีกว่าการจัดการ ศึกษาในอนาคตนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบ เนื้อหาและวิธีการให้ สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ ยุพมาศ โภคศิริรักษ์ (2531) ได้ศึกษาเรื่อง แบบผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตามความคิดเห็นของ

ผู้บริหารโรงเรียน และครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าผู้บริหารโรงเรียน และครูมีความคิดเห็นเกี่ยวกับแบบผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนด้านให้ความสำคัญกับคน และด้านการให้ความสำคัญกับผลผลิตไม่แตกต่างกัน

จากผลการศึกษาที่นำเสนอ นั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารงานในโรงเรียนในรูปแบบใช้โรงเรียน เป็นฐานจะมีประสิทธิภาพและจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้เป็นอย่างดีนั้น จะต้องอาศัยปัจจัยด้านการกระจายอำนาจหน้าที่ การได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การประชาสัมพันธ์ที่ดี และพฤติกรรมการบริหารงานที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ผู้บริหารต้องมีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ต้องพัฒนาตนเองให้เป็นผู้บริหารมืออาชีพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร