

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้รวบรวมเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มานำเสนอเป็นลำดับดังต่อไปนี้

1. โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษขอดนิคม
2. หลักการ แนวคิด การจัด โครงสร้างองค์การ
3. กระบวนการบริหารจัดการศึกษา
4. การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. การวิจัยเชิงคุณภาพ
6. งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษขอดนิคม

ความเป็นมาของ โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษขอดนิคม เดิมการจัดการศึกษา ในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 อยู่ในสังกัดกรมสามัญศึกษา ซึ่งได้แบ่งขนาดโรงเรียน ออกเป็น 4 ระดับ (กรมสามัญศึกษา, 2535) ดังนี้ โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กมีจำนวนนักเรียน ไม่เกิน 500 คน โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 700 คนขึ้นไป โรงเรียน มัธยมศึกษาขนาดใหญ่จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป และเป็น โรงเรียนที่มีผู้สมัครเข้าเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 เป็นจำนวนมาก และมีอัตราการแข่งขันสูง กรมสามัญศึกษาจัดเป็น โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ พิเศษขอดนิคม

หลักการ แนวคิด การจัดโครงสร้างองค์การ

การจัดองค์การ

การจัดองค์การ (Organization) หมายถึง การกำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจ และการจัด ทรัพยากรเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ หรือการกำหนดหน้าที่เพื่อให้การประสานการใช้ทรัพยากร มนุษย์ การเงิน สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ข้อมูล และทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นให้บรรลุเป้าหมาย (Bateman & Snell, 1999, p. 4) การจัดองค์การจึงเกี่ยวข้องกับการออกกฎระเบียบแบบแผนในการ ปฏิบัติขององค์การ ซึ่งรวมถึงวิธีการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ,

สุดา สุวรรณภิรมย์, ชาวลิต ประภวานนท์, และสมศักดิ์ วานิชยาภรณ์, 2545, หน้า 184) กล่าวว่า การจัดองค์การมีความสำคัญต่อบุคคลที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันจึงต้องมีการประสานงานกันและมีความชัดเจนในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. จุดประสงค์ขององค์การ
2. กิจกรรมที่องค์การต้องปฏิบัติและหน้าที่หลักของแต่ละหน่วยงานย่อย
3. ทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ หน้าที่ กฎระเบียบ ที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม

4. พยายามปรับเปลี่ยน องค์การให้เป็นที่ไปตามยุคสมัย โลกาภิวัตน์ (Globalization) ไม่ยึดติดกับโครงสร้างใด โครงสร้างหนึ่งตลอดไปซึ่งในแต่ละ โครงสร้างก็จะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ภายในตัวของโครงสร้างเองจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่ง (Competitor) ได้

เนื่องจากองค์การในปัจจุบันมักมีขนาดใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงมีความสับสนในการปฏิบัติงาน ว่างานนี้ใครเป็นคนรับผิดชอบ และมีขั้นตอนหรือวงจรในการปฏิบัติอย่างไร (Process of Operation Cycle) จึงทำให้พนักงานทำงานไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน ในหน้าที่ นอกจากนี้ยังช่วยให้พนักงาน ได้ทราบขอบเขตของงานทำให้การติดต่อประสานงานกันมีความสะดวกยิ่งขึ้น จึงทำให้ผู้บริหาร สามารถตัดสินใจ (Decision Making) ได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

การจัดหน้าที่ในองค์การ (Organizing Function) เป็นภาระที่ผู้บริหารหรือผู้ประกอบการ จะต้องกำหนดทำหน้าที่และการวางแผนกำลังคน และทรัพยากรต่าง ๆ ภายในองค์การ เพื่อป้องกันการสูญเสียจากการใช้ทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งการกำหนดหน้าที่และการจัดโครงสร้างองค์การ จะมีผลต่อการออกแบบ โครงสร้างองค์การ (Organization Structure) กล่าวคือ โครงสร้างองค์การ จะต้องออกแบบให้ชัดเจนว่าใครทำหน้าที่อะไร ใครรับผิดชอบอะไร เพื่อให้การประสานงาน เป็นไปอย่างราบรื่น

ภาพรวมโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) และการออกแบบองค์การ (Organization Designs) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 185) กล่าวถึงประเด็นที่ควร คำนึงในการออกแบบองค์การไว้ ดังนี้

1. องค์การแบบเป็นทางการและองค์การแบบไม่เป็นทางการ
2. การจัดโครงสร้างองค์การตามแนวตั้งและแนวนอน และแผนภูมิองค์การ
3. สายการบังคับบัญชา
 - 3.1 ตำแหน่งการจัดการตามสายงาน (Line Positions)
 - 3.2 ตำแหน่งการจัดการฝ่ายที่ปรึกษา (Staff Positions)
4. การมอบหมายอำนาจหน้าที่/ การมอบหมายงาน

5. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ
6. ขนาดของการจัดการ/ ขนาดของการควบคุม: แบบแคบและแบบกว้าง
7. การประสานงานในแนวนอน
8. การออกแบบองค์การ
 - 8.1 การออกแบบองค์การตามหน้าที่ (Functional Organization)
 - 8.2 การออกแบบองค์การตามพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ (Territorial or Geographic Organization)
 - 8.3 การออกแบบองค์การตามลูกค้า (Customers Organization)
 - 8.4 การออกแบบองค์การตามกระบวนการหรืออุปกรณ์ (Process or Equipment Organization)
 - 8.5 การออกแบบองค์การตามผลิตภัณฑ์ (Product Organization)
 - 8.6 การออกแบบองค์การแบบแยกกลุ่มธุรกิจ (Conglomerate Organization)
 - 8.7 การออกแบบองค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix Organization)
 - 8.8 การออกแบบองค์การแบบผสม (Hybrid Organization)
9. แนวคิดของทฤษฎีในการออกแบบองค์การ
 - 9.1 แนวคิดแบบดั้งเดิม (The Classical Approach)
 - 9.2 แนวคิดเชิงพฤติกรรม (The Behavioral Approach)
 - 9.3 แนวคิดเชิงสถานการณ์ (The Contingency Approach)
10. การออกแบบองค์การตามทฤษฎีของ Henry Mintzberg
11. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การออกแบบองค์การ

จากภาพรวมของโครงสร้างองค์การและการออกแบบองค์การ ได้แสดงให้เห็นความหลากหลายของการจัดโครงสร้างองค์การ การออกแบบองค์การและแนวคิดทฤษฎีของการออกแบบองค์การ ซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงความสำคัญและซับซ้อนของกระบวนการจัดองค์การ

การจัดโครงสร้างองค์การ

การจัดโครงสร้างองค์การ เป็นกระบวนการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงาน ซึ่งผู้บริหารจะต้องออกแบบโครงสร้างให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจ หน้าที่ วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายในการทำงาน เพราะถ้าการจัดโครงสร้างองค์การไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่ยากที่จะทำให้ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ แม้แต่การพัฒนาองค์การ นอกจากจะมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรบุคคลแล้ว ยังมีการพัฒนาโครงสร้างควบคู่ไปด้วย การจัดโครงสร้างขององค์การที่ดี

เพื่อให้เกิดประสิทธิผลนั้นมีผู้ให้ทฤษฎี และแนวคิด ไว้มากมาย แต่แนวคิดที่รู้จักกัน โดยทั่วไปคือ รูปแบบการจัดโครงสร้างระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ (Weberian Model of Bureaucracy) ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้ ฮอยส์ และมิตเกล (Hoy & Miskel, 1991, pp. 47-48 citing Weber, 1947, pp. 333-337; Robbins, 1990, p. 37)

ประการแรก การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Division of Labor)

ประการที่สอง ความสำคัญของบุคคลเกี่ยวกับหน้าที่การงาน ต้องไม่ถือตัวบุคคลเป็นหลัก (Impersonal Orientation)

ประการที่สาม การกำหนดลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy of Authority)

ประการที่สี่ การกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงาน (Rules and Regulation) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถต่องานในหน้าที่ และสะดวกแก่การประสานงาน

ประการที่ห้า การคัดเลือกบุคคลต้องขึ้นอยู่กับระดับความสามารถ ไม่ใช่ระบบพรรคพวก (Career Orientation) และมีการพัฒนาทางวิชาชีพ

จากแนวคิดของ เวเบอร์ จึงได้มีผู้ให้แนวคิดเพิ่มเติม เช่น มอร์เฟท, รอค, และเรลเลอร์ (Morphet, Roc, & Reller, 1974, pp. 94-98) ได้ให้ข้อเสนอในการจัดโครงสร้างขององค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิผล ควรมีลักษณะดังนี้

1. การมีผู้บริหารระดับสูงสุดเพียงคนเดียว
2. การมีเป้าหมายที่มีเอกภาพ
3. การมีเอกภาพในการบังคับบัญชา
4. การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
5. การแบ่งงานกันทำ
6. การมีมาตรฐานของงาน
7. การมีช่วงของการควบคุม
8. การมีเสถียรภาพ
9. การมีความยืดหยุ่น
10. การมีความมั่นคง
11. การมีนโยบายการบริหารบุคคล
12. การมีการประเมินผล

นอกจากนี้ ฟาโยล (Fayol) ได้ให้แนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์กรทางการศึกษาว่า งานการศึกษามีลักษณะขององค์กรพิเศษ แตกต่างจากองค์กรทั่ว ๆ ไป เพราะจะต้องมีความเป็นอิสระ

ทางวิชาชีพ กล่าวคือ มีลักษณะค่อนข้างจะเป็นองค์การวิชาชีพ เพื่อให้เกิดแนวคิดใหม่ ๆ ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน จึงควรจัดองค์การเพื่อให้เกิดการบริหารงานมีประสิทธิภาพ โดยจัดให้มีลักษณะดังนี้ (Sergiovanni, Burlingame, Coomb, & Thurston, 1980, p. 45 citing Fayol, 1949, pp. 20-40; Lunenburg & Ornstein, 1996, p. 7 citing Fayol, 1949, pp. 20-40)

1. มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะงาน เฉพาะอย่างทีควรปฏิบัติ (Division of Work)
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เฉพาะอย่างทีควรปฏิบัติงาน (Authority) อย่างชัดเจนและสอดคล้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน โดยถือว่าอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการสั่งงานและเป็นประโยชน์ในการบังคับบัญชาผู้น้อง
3. มีกฎ ระเบียบวินัย (Discipline) ต้องให้ผู้บริหารใช้โดยชอบธรรม เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาถือปฏิบัติและเชื่อฟัง
4. มีเอกภาพในการกำหนดทิศทาง (Unity of Direction) วัตถุประสงค์ของแต่ละเรื่อง ควรจะสอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดผลสำเร็จและสามารถตรวจสอบได้
5. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) คือ มีกฎ ใ้ในการปฏิบัติงานที่ทำให้ทราบว่ามีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาอย่างชัดเจน
6. กลุ่มคนในองค์การแต่ละคน ต้องไม่ถือประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of Individual Interest) โดยจะต้องประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน
7. มีระบบการตอบแทนให้รางวัลที่มีความยุติธรรม (Remuneration) สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม
8. มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ศูนย์กลาง (Centralization) และในขณะเดียวกันก็มีการกระจายอำนาจที่สามารถควบคุมได้
9. มีสายการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารจากระดับสูงไปสู่ระดับต่ำสุด (Scalar Chain) ควรจะให้เกิดปฏิบัติที่คล่องตัว
10. มีการกำหนดระเบียบบรรทัดฐานของสังคม โดยการออกคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับของบุคคลและวัสดุ (Material and Social Order)
11. มีความเสมอภาค (Equity)
12. มีความคิดริเริ่มนำสิ่งใหม่ ๆ เข้ามาปรับปรุงการบริหารงาน (Initiative)
13. มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ (Stability)
14. ทุกคนในองค์การมีความสามัคคีกลมเกลียวกันในการทำงาน (Espirit de Corps & Harmony)

การจัดโครงสร้างทางองค์การตามทฤษฎีและหลักการดังกล่าวข้างต้น จะเป็นโครงสร้างแบบแน่นอน ไม่ยืดหยุ่นตามสภาพสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และยึดหลักการของอำนาจหน้าที่ การควบคุม บังคับบัญชาและการรวมอำนาจการบริหารเป็นประเด็นสำคัญ ภายใต้สภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การ ให้มีหน่วยงานย่อย เพื่อแบ่งแยกความแตกต่างให้มาก (Differentiation) และหน่วยงานย่อยที่สร้างขึ้นใหม่นั้นควรทำหน้าที่เฉพาะด้าน และการมุ่งความสำคัญของสมาชิกควรจะสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ต่างกันด้วย และในขณะเดียวกันประสิทธิภาพขององค์การก็ขึ้นอยู่กับ การประสานงาน (Intergration) เป็นประการสำคัญ เช่น เดียวกับการแบ่งแยกความแตกต่าง โดยยึดหลักการว่าในองค์การที่มีหน่วยงานย่อยมาก การประสานงานจะต้องมากขึ้นด้วย และความยุ่งยากในการบรรลุถึงการประสานงานขึ้นอยู่กับขนาดของความไม่แน่นอน และขนาดของงานที่แตกต่างกัน ระหว่างหน่วยงานย่อย ๆ ต่าง ๆ จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานประสานขึ้น และในการจัด โครงสร้างขององค์การเพื่อการบริหารนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงาน (Huse & Bowditch, 1975, p. 245)

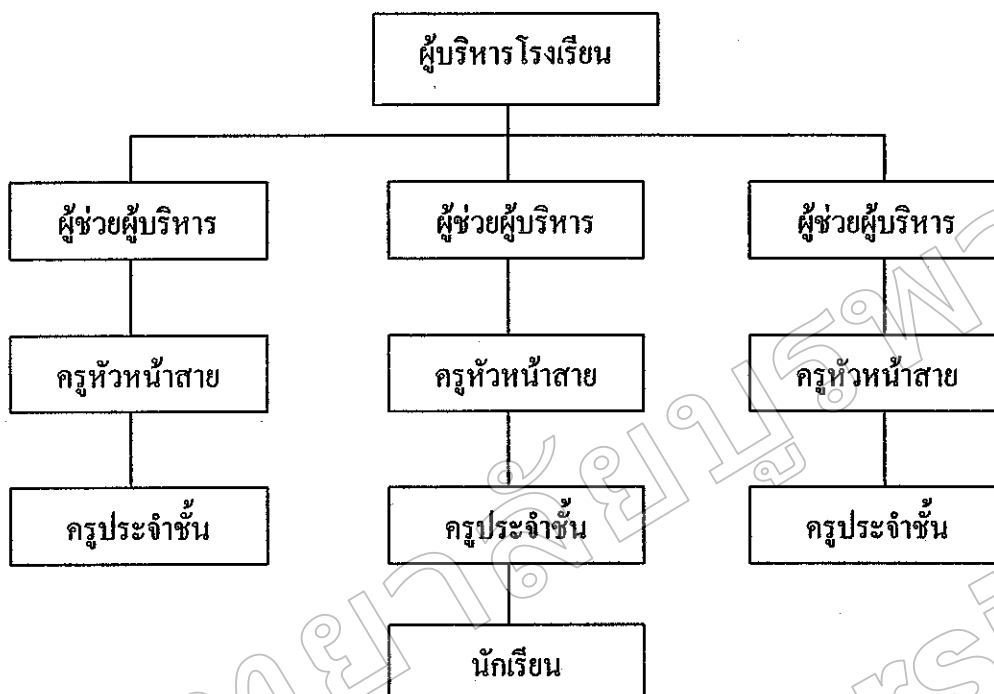
ประเภทโครงสร้างองค์การ

จากลักษณะของโครงสร้างองค์การประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวมา ทำให้สามารถสรุปรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การได้หลายแบบดังนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 19-27)

1. การจัดตามแบบสายการบังคับบัญชา (The Line Form Structure หรือ Line Organization)

การจัดองค์การแบบ Line Form Structure นี้ เป็นแบบของการจัดที่ดูง่ายที่สุด เป็นแบบพื้นฐานที่แสดงถึงลักษณะพื้นฐานขององค์การ เป็นแบบ โครงสร้างหลักที่ต้องมีในทุกองค์การที่มนุษย์สร้างขึ้น มีลักษณะคล้ายรูปปิระมิด มีหัวหน้าใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่บนยอดสูงสุด แล้วมีหัวหน้ารอง ๆ รับผิดชอบกลุ่มงานลดหลั่นกันมา จะเห็นสายการบังคับบัญชาชัดเจนมาก หัวหน้าใหญ่จะเป็นผู้สั่งการกับหัวหน้ารอง และสั่งต่อกันเป็นทอด ๆ ลง ไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัติจะอยู่ระดับล่างสุด

อำนาจการบังคับบัญชาจะมีมากน้อยลดหลั่นกันไปตามลำดับของสายการบังคับบัญชา ตำแหน่งที่อยู่ตามจุดสำคัญ ๆ เหล่านี้คือ ตำแหน่งผู้บริหารงานตามหลักวิชาเรียกว่า ตำแหน่งบังคับบัญชา เป็นตำแหน่งซึ่งต้องทำหน้าที่ดูแลการปฏิบัติการและรับผิดชอบผลงานในกลุ่มงานนั้น ดังตัวอย่างในภาพที่ 2

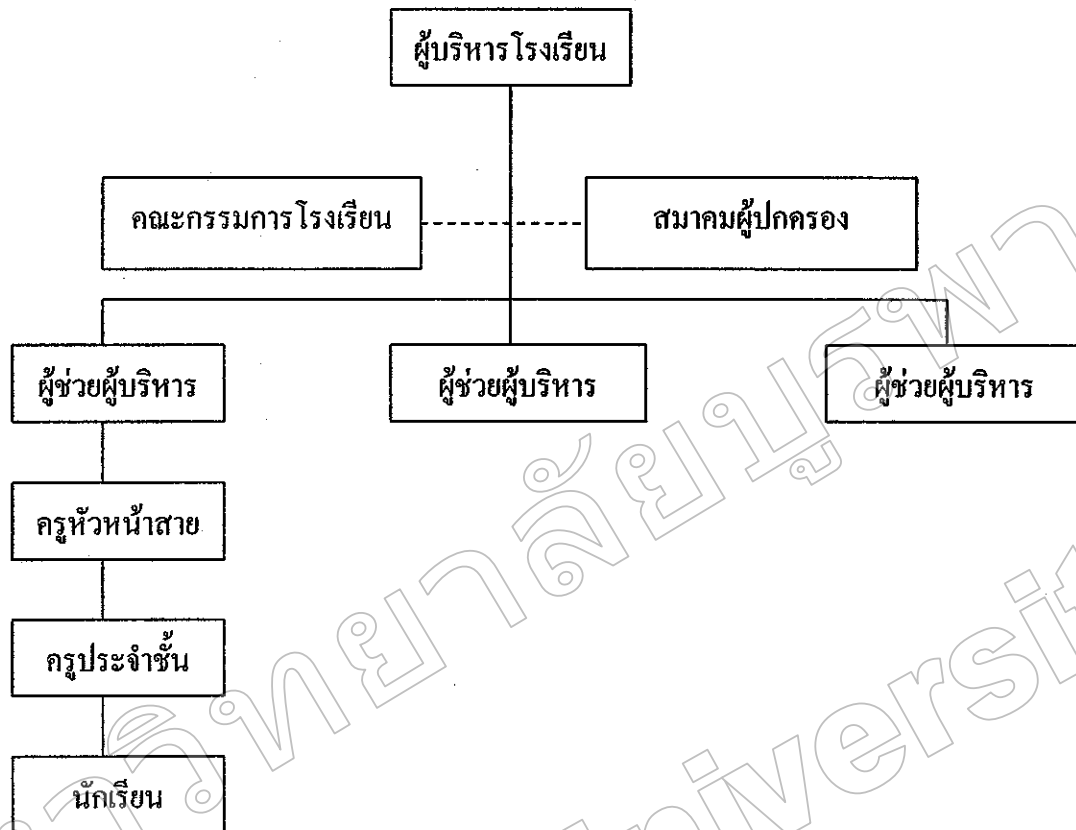


ภาพที่ 2 โครงสร้างสายงานหลักในโรงเรียน

2. การจัดโครงสร้างสายงานหลักในโรงเรียน (The Line and Staff Form Structure หรือ Line and Staff Organization) เมื่อองค์การขยายตัวมีงานมากขึ้น ประกอบด้วยความจำกัดของผู้บริหารในเรื่องเวลา ในเรื่องความสามารถ ซึ่งเป็นความชำนาญพิเศษเฉพาะอย่าง ตลอดจนอาจมีปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์การ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่เสมอ ผู้บริหารจึงมีความจำเป็นต้องสรรหาบุคคลหรือเจ้าหน้าที่อีกประเภทหนึ่งมาคอยช่วยเหลือ คอยเป็นมือช่วยทำงาน เป็นสมองช่วยคิด ช่วยให้คำปรึกษาแนะนำ ช่วยดูแลติดตามงานตามที่มอบหมายให้

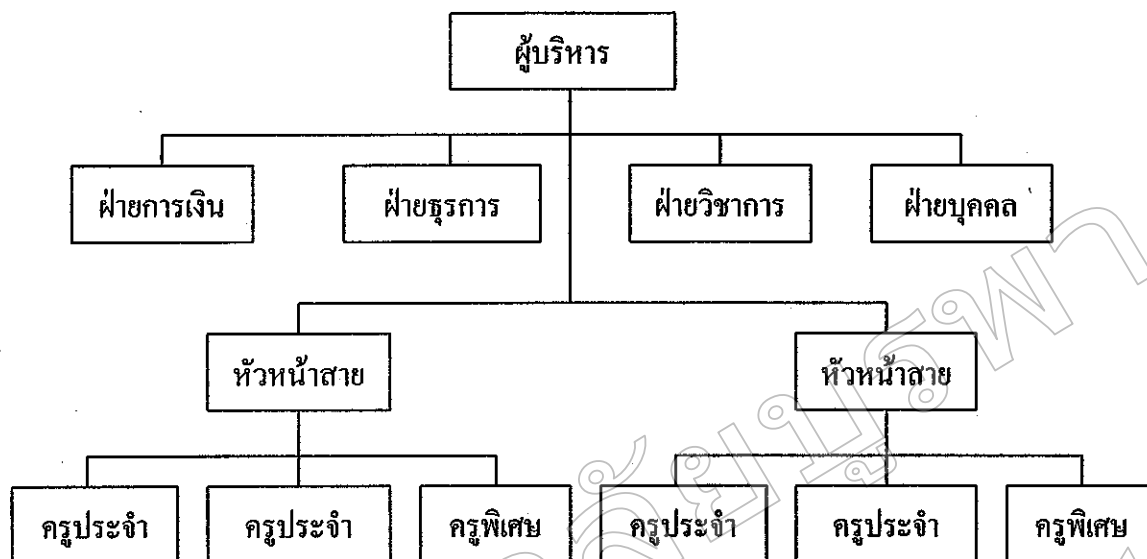
บุคลากรประเภทนี้ เป็นผู้ช่วยเหลือหรือเป็นผู้ที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาหรือธรรมชาติเป็น Staff ที่คอยช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร ให้สามารถปฏิบัติงานให้เกิดผลดี มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และบรรลุลำดับวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด

Staff นี้อาจปฏิบัติหน้าที่ในหลายลักษณะด้วยกัน เช่น เป็น Staff ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือส่วนตัว (Personal Staff) หรือปฏิบัติหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialized Staff) หรือเป็นคณะช่วยอำนวยความสะดวก (Administration Staff) ก็ได้ ดังตัวอย่างในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 โครงสร้างสายงานหลักและสายงานช่วยเหลือในโรงเรียน

3. การจัดองค์การตามลักษณะงานและหน้าที่ (The Functional Structure หรือ Functional Organization) ในการจัดโครงสร้างขององค์การแบบนี้จะถือเอาลักษณะงานต้องปฏิบัติหรือหน้าที่เฉพาะเป็นหลักในการจัดกลุ่มงาน หรือจัดรูปแบบขององค์การ ในบางกรณียังอาจแบ่งกลุ่มงานออกตามประเภทของผลิตภัณฑ์หรือตามลักษณะพื้นที่การปฏิบัติการด้วย ดังเช่นตัวอย่างในภาพที่ 4



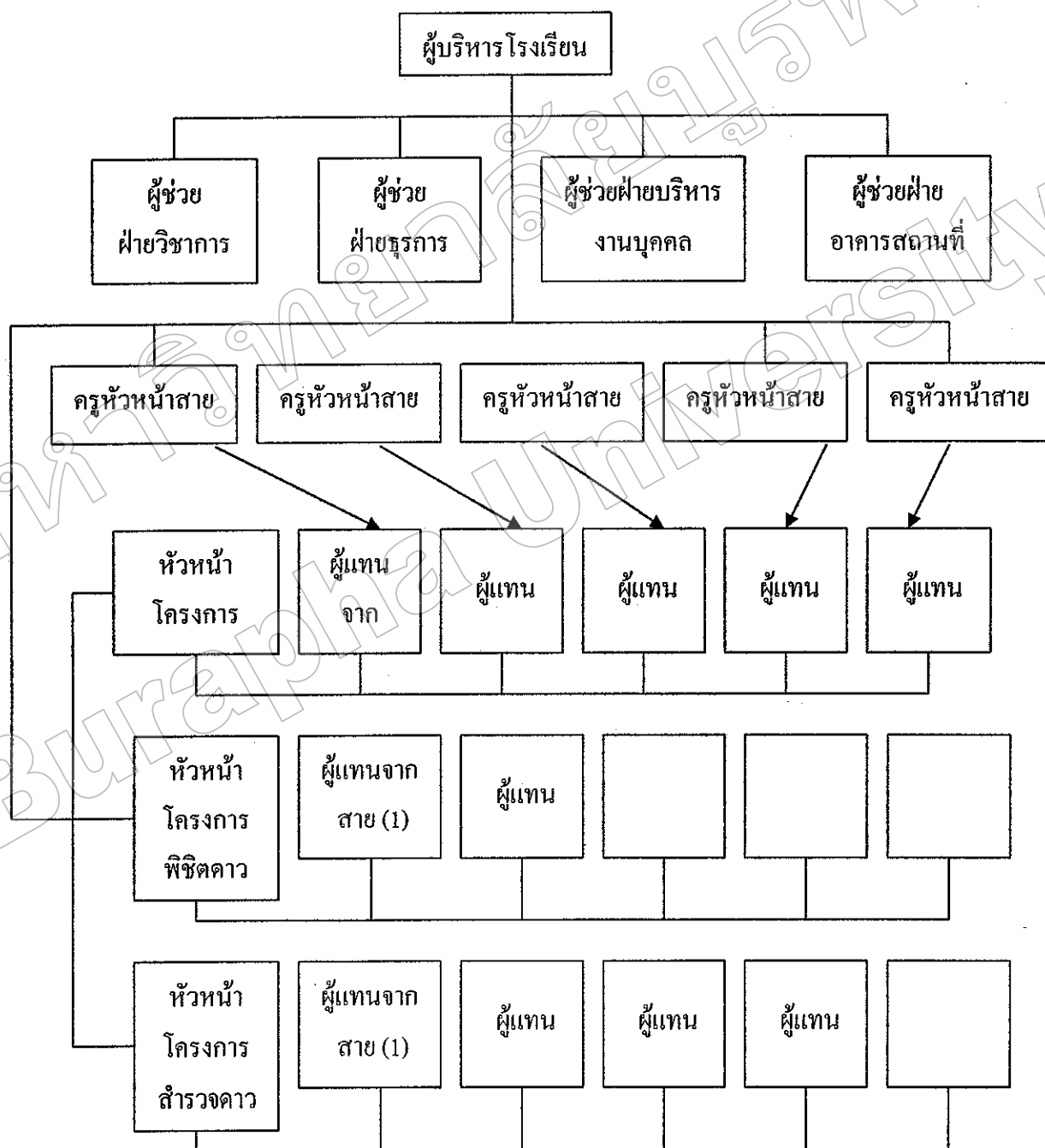
ภาพที่ 4 โครงสร้างสายงานตามลักษณะหน้าที่ในโรงเรียน

4. การจัดการแบบเฉพาะ (Matrix Organization) การจัดการแบบผสมผสานเฉพาะกิจ หรือแบบเฉพาะกิจนี้ เป็นการจัดรูปองค์กรและระบบงานขององค์กรให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การปรับตัวขององค์กรตามระบบเป็นไปได้ค่อนข้างยุ่งยาก ลำช้า หรือในกรณีที่ระบบการทำงานหรือการควบคุมงานตามระบบเดิมไม่เอื้อให้องค์การก้าวไปสู่สิ่งใหม่ ทำงานใหม่ หรือทำโครงการชนิดใหม่ที่เกิดขึ้น การจัดการแบบเฉพาะจะเอื้อให้องค์การปรับตัวเองได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงได้ โดยไม่กระทบโครงสร้างเดิม การจัดการแบบผสมหรือเฉพาะกิจนี้ เป็นการจัดเพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานเฉพาะกรณี ให้บริการกิจเฉพาะอย่างในช่วงระยะใดระยะหนึ่ง ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานเดิมไม่มีหน่วยใดรองรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องใช้วิธีจัดระบบงานในรูปกลุ่มงาน ในรูปโครงการหรือทีมงานเฉพาะกิจขึ้น

กลุ่มงาน โครงการ หรือทีมงานเฉพาะกิจนี้มีวัตถุประสงค์ในการทำงานที่แน่นอน ชัดเจน การปฏิบัติงานของกลุ่มหรือของโครงการจะใช้วิธีแบ่งเอาส่วนงานหรือบุคลากรจากฝ่ายต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในองค์กรปัจจุบัน มาร่วมปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว จนบรรลุวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการเฉพาะกิจนั้น เมื่อบรรลุผลแล้วทีมงานหรือโครงการนั้นจะสลายตัวเข้าไปอยู่ในระบบเดิมหรืออาจสร้างหน่วยใหม่ขึ้นเป็นหน่วยถาวรในองค์กรต่อไปก็ได้ ตามที่เห็นสมควร

การดำเนินงานลักษณะนี้ จะมีการมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่ผู้จัดการโครงการ (Project Manager หรือ Team Leader) เป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานร่วมกันของบุคคล/ ส่วนงาน

จากหลายฝ่ายที่ถูกกำหนดให้มาทำงานโครงการนั้น ๆ ในขณะที่ปฏิบัติงานบุคคลเหล่านั้นขึ้นตรงกับ
ผู้จัดโครงการ มีระบบการบริหารแบบการบริหารทีมงาน หรือ Team Management ซึ่งเป็นทีมเฉพาะ
สำหรับงานและภารกิจในเรื่องนั้น โดยเฉพาะเท่านั้น โครงการหรือทีมงานที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะนี้
โดยปกติมักจะจัดเป็น โครงสร้างชั่วคราว ดังตัวอย่างในภาพที่ 5



ภาพที่ 5 โครงสร้างสายงานแบบเฉพาะ (Matrix) ในโรงเรียน

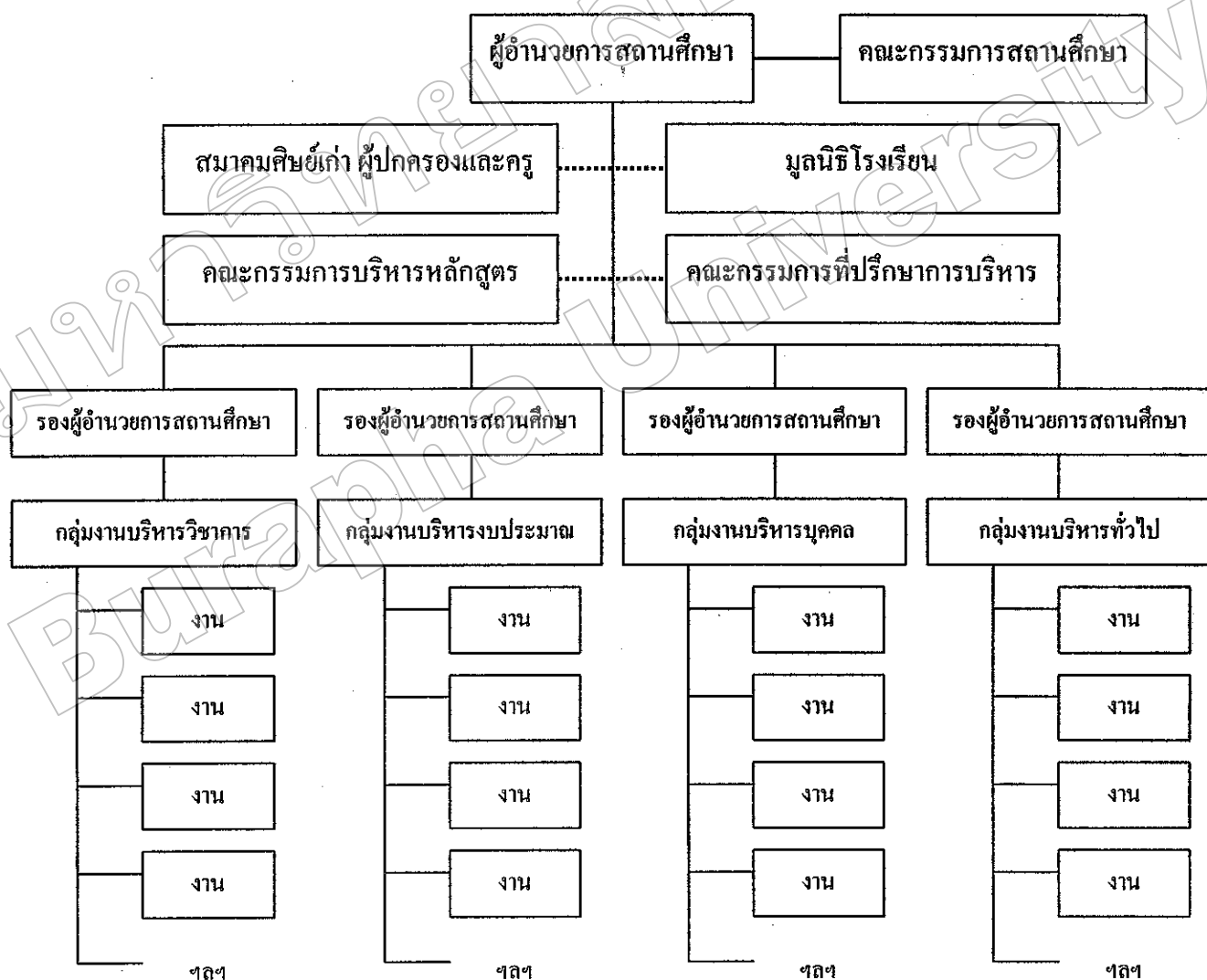
นอกจากการจัดโครงสร้างตามตัวอย่าง ดังกล่าวแล้วเมื่อสถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคล มีการบริหารจัดการ โดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน: SBM ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่งและมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการ กระจายอำนาจและการมอบอำนาจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้แก่สถานศึกษา เพื่อให้การบริการ และการจัดการศึกษาของสถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 32)



ภาพที่ 6 ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน

ตามขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษาโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคล จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินกิจการหรือบริหารงานทั้งงานวิชาการ งานประมาณ บริหารบุคคล และบริหารทั่วไปให้มีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ที่ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและ หลักความคุ้มค่าเป็นเครื่องมือในการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 75)

จากขอบข่ายและภารกิจของสถานศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผนวกกับแนวคิดที่ต้องการให้โรงเรียนบริหารได้อย่างคล่องตัว ตามหลักการของโรงเรียนนิติบุคคล แผนภูมิโครงสร้างบริหารโรงเรียนจึงอาจกำหนดได้ ดังนี้



ภาพที่ 7 แผนภูมิโครงสร้างการบริหารงานสถานศึกษา โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ลักษณะเด่นของโครงสร้างการบริหาร โรงเรียนข้างต้น สรุปได้ดังนี้

1. เป็นการจัด โครงสร้าง โรงเรียนแบบสายการบังคับบัญชา (The Line Form Structure) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 27 ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา
2. เป็นการจัด โครงสร้าง โรงเรียนตามสายงานหลัก (The Line and Staff from Structure) เมื่อโรงเรียนขยายตัวมีงานมากขึ้น ผู้บริหารมีความจำเป็นต้องมีบุคคลและเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือ คอยเป็นมือช่วยทำงาน เป็นสมองช่วยให้คำปรึกษาแนะนำ ช่วยดูแลติดตามงานตามที่มอบหมายให้ เพื่อให้การปฏิบัติงานให้เกิดผลดีมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ในที่สุด
3. เป็นการจัด โครงสร้าง โรงเรียนตามภารกิจ โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ชีตหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governances) ใช้การบริการที่เน้นการมีส่วนร่วม
4. เป็นการจัด โครงสร้าง โรงเรียนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 38 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละ สถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

กระบวนการบริหารจัดการศึกษา

ความหมายของการบริหารและกระบวนการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษา มาจากคำว่า การบริหารและการศึกษา ซึ่งหากพิจารณาคำว่า การบริหาร อาจพิจารณาได้สองทาง คือ พิจารณาในรูปของกิจกรรมที่มนุษย์ร่วมกันดำเนินงานเพื่อการอยู่รอด และความเจริญก้าวหน้าของสังคมประการหนึ่ง และพิจารณาในรูปของศาสตร์ คือหลักวิชาอันเป็นสาขาหนึ่งที่เกี่ยวพันกับทฤษฎี หลักการ กระบวนการ และปัจจัยที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถดำเนินงานของหน่วยงาน องค์การ สังคมและประเทศชาติอย่างเป็นระบบระเบียบเพื่อให้พัฒนาไปตามแนวทางที่กลุ่มชนนั้นมีความประสงค์ (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2543, หน้า 1) ได้มี นักบริหารและนักการศึกษา หลายท่านกล่าวถึงความหมายของการบริหารและการบริหารการศึกษา สรุปได้ดังนี้

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2543, หน้า 3-4) กล่าวถึงความหมายของคำว่า “การบริหาร” และ “การบริหารการศึกษา” ไว้ดังนี้

การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนด โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

การบริหารในฐานะเป็นศาสตร์ หมายถึง หลักการ ทฤษฎี กระบวนการ เทคนิค ตลอดจน ปัจจัยต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานในองค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สนอง เครือมาก (2539, หน้า 8-10) กล่าวว่าการบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชนหรือสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน เช่น ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม ค่านิยมหรือคุณธรรมในด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม และมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่เป็นระเบียบแบบแผนทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

เสนาะ ดิยาวี (2539, หน้า 1-3) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายแง่ ดังนี้
การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัยคนอื่น ซึ่งหมายความว่าผู้บริหารไม่ได้ลงมือทำด้วยตนเองแต่ทำงาน โดยการสั่งให้คนอื่นทำ

การบริหาร คือ กิจกรรมในการใช้ทรัพยากรขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งตามความหมายนี้ การบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การจูงใจ และการควบคุมทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรวัตถุให้บรรลุเป้าหมายของ องค์การด้วยดี

การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคนและวัตถุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความหมายนี้เน้นการใช้ทรัพยากรบุคคลและวัตถุให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ

การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคน โดยอาศัยคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ตามความหมายนี้สาระสำคัญของการบริหาร แยกออกเป็น 5 ลักษณะ สรุปได้ดังนี้

1. การบริหารเป็นการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน ซึ่งหมายความว่า การบริหารเป็น กระบวนการทางสังคม การทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ต้องอาศัยกลุ่มคนที่ทำงาน ร่วมกัน
2. การทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งการทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น จะต้องมีระบบและแผนงานที่ดี และจะต้องระบุวันเวลาที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น
3. การบริหารเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ซึ่งหมายความว่า การทำงานให้สำเร็จอย่างเดียวไม่พอต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ประหยัดด้วย การทำงานให้ได้ทั้งสองอย่าง คือ งานบรรลุผลตามที่ต้องการและใช้ทรัพยากรต่ำสุด จึงเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพ
4. การบริหารเป็นการทำงานที่มิอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด
5. การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารที่จะ

ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นอย่างถูกต้อง

การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้านนับตั้งแต่บุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ พฤติกรรมและคุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกันกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ที่อาศัยการควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคล และอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่มีร่วมมือกันดำเนินการกิจใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการดำเนินการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่วนการบริหารการศึกษา ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มุ่งสาธารณประโยชน์ เกิดจากความร่วมมือกันของบุคคลหลายคน หลายฝ่าย เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมทั้งทางด้านความรู้ ทักษะ ความสามารถ คุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้เป็นคนที่มีความประพฤติตามที่สังคมคาดหวัง โดยใช้เทคนิคการบริหารจัดการและทรัพยากรการบริหารที่เหมาะสม ควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลทางบวกต่อบุคคล

กระบวนการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายในการจัดการศึกษาต้องมีปัจจัยเกี่ยวข้องหลายอย่าง เช่น บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์ กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ การบริหารจึงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างมีระบบระเบียบ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างเหมาะสมในการผลิตเยาวชนให้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของสังคมกระบวนการบริหารองค์การมีกระบวนการคล้ายคลึงกัน นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2543, หน้า 6-7) ได้กำหนดหลักการทั่วไปทางการบริหารไว้ 5 ประการ ดังนี้

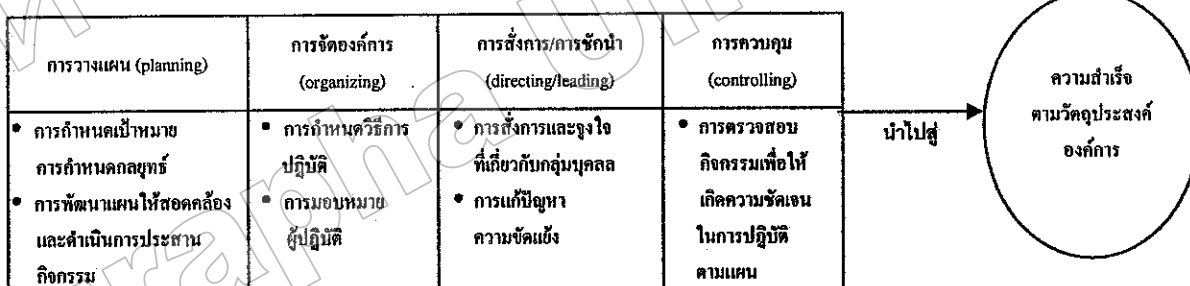
1. การวางแผน (Planning) เป็นการศึกษางานในอนาคตและจัดการวางแผนเพื่อปฏิบัติ
2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการรวบรวมวัสดุ เครื่องมือ และกำลังคนแล้วจัดแบ่งงานทั้งวัสดุและกำลังคนออกไปตามหน้าที่ของงานในหน่วยงาน
3. การสั่งการ (Commanding) เป็นการบังคับบัญชาสั่งการให้บุคคลในหน่วยงานปฏิบัติ
4. การประสานงาน (Co-Ordinating) เป็นการประสานงานให้กิจการทุกอย่างดำเนินไปอย่างประสานสัมพันธ์กัน
5. การควบคุมงาน (Controlling) เป็นการควบคุมให้งานทุกอย่างดำเนินไปตามกฎเกณฑ์หรือตามคำสั่งที่ได้กำหนดไว้แล้ว

สมาคมผู้บริหาร โรงเรียนแห่งอเมริกา AASA (American Association of School Administrators) ได้เสนอกระบวนการบริหารการศึกษาไว้ 5 ประการ คือ กระบวนการบริหาร

PASCE (นพพจน์ บุญจิตราคุลย์, 2543, หน้า 40) ดังนี้

1. การวางแผน (Planning - P) ได้แก่ การวางโครงการล่วงหน้าเพื่อควบคุมอนาคตของการทำงานให้อยู่ในทิศทางที่ตรงเป้าหมาย โดยใช้วิธีการทำงานที่คาดการณ์ว่าเหมาะสมที่สุด
2. การจัดสรรทรัพยากร กำลังคนตามตำแหน่ง อำนาจและวัสดุ (Allocating - A)
3. การกระตุ้นการทำงาน (Stimulating - S) ได้แก่ การเร่งเร้ากระตุ้นเตือน บำรุงขวัญ เพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่ต้องการตามแผน
4. การประสานงาน (Coordinating - C) ได้แก่ การเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ให้งานของกลุ่มรู้จักกัน สัมพันธ์กัน ช่วยเหลือกัน แบ่งปันกันรับผิดชอบ และร่วมมือกันทำงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน มิใช่ต่างคนต่างทำหรือแก่งแย่งชิงดีกัน
5. การประเมินผล (Evaluating - E) ได้แก่ การตรวจสอบทุกระยะว่า การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ได้ผลเพียงใด มีอุปสรรคหรือข้อบกพร่องอะไร จะได้แก้ไขทันที่

สุรัสวดี ราชกุลชัย (2547, หน้า 6-7) กล่าวถึงกระบวนการบริหารว่าประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้



ภาพที่ 8 กระบวนการบริหาร

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายในอนาคตของการปฏิบัติงานทางธุรกิจ และครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องของการตัดสินใจและใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น การตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน เพราะเป็นการคัดเลือกกิจกรรมในอนาคตของธุรกิจ การวางแผนที่ผิดพลาดเป็นอันตรายต่อการบริหารอย่างยิ่ง เพราะจุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจคือการวางแผนที่เหมาะสม เห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

2. การจัดองค์การ (Organizing) ภายหลังจากที่มีการวางแผน โดยกำหนดเป้าหมายและ

พัฒนาแผนงานแล้ว ผู้บริหารต้องกำหนดทรัพยากรทางกายภาพและทรัพยากรมนุษย์ที่จำเป็นเข้าไปไว้ในแผน โดยการจัดองค์การควรระบุถึงกิจกรรมและทรัพยากรทางการบริหารเหล่านั้นว่าจะจัดกลุ่มปฏิบัติงานได้อย่างไร ด้วยรูปแบบโครงสร้างองค์การเช่นไร มีการมอบหมายงานหรือแบ่งจัดสรรทรัพยากรให้แต่ละส่วนงานอย่างไร แม้ว่าแต่ละธุรกิจจะมีความแตกต่างกัน แต่หลักการพื้นฐานในการจัดองค์การจะใกล้เคียงกัน โดยเน้นความสำคัญจะมีความแตกต่างกัน แต่หลักการพื้นฐานในการจัดองค์การจะใกล้เคียงกัน โดยเน้นความสำคัญว่าจัดองค์การให้เหมาะสมกับกลยุทธ์ที่วางแผนไว้ได้อย่างไร โครงสร้างธุรกิจจะช่วยสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ และจะมีการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่ก่อให้เกิดการได้เปรียบในเชิงการแข่งขันให้กับธุรกิจอื่นได้อย่างไร

3. การสั่งการหรือการชักนำ (Directing/ Leading) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์การทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่างๆ เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ซับซ้อนและเข้าใจองแก่ได้ยาก การสั่งการหรือชักนำจึงต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กันไป อาทิ ภาวะความเป็นผู้นำ การจูงใจ การติดต่อสื่อสารภายในองค์การ การทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการสั่งการหรือชักนำมีความสำคัญยิ่ง เพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้สั่งการอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้นแผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผล ถ้าผู้บริหารดำเนินกิจกรรมด้านการสั่งการไม่ดีพอ ดังนั้น การสั่งการจึงเป็นเรื่องของความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงาน ไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ให้องค์การประสบความสำเร็จตามที่ต้องการ

4. การควบคุม (Controlling) ถือเป็นกระบวนการตรวจตรา หรือติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของพนักงาน เพื่อรักษาให้องค์การดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การในเวลาที่กำหนดไว้ องค์กรหรือธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ ความล้มเหลว อาจเกิดจากขาดการควบคุม หรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพ และบางครั้งก็มีหลายแห่งที่เกิดจากความไม่ใส่ใจในเรื่องของการควบคุม ละเลย เพิกเฉย หรือในทางกลับกัน คือ มีการควบคุมมากจนเกิดความผิดพลาดขององค์การเอง การควบคุมจึงเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญ

ผู้บริหารควรมีความเข้าใจในกระบวนการบริหารทั้งหมดอย่างถ่องแท้ชัดเจน ตั้งแต่การวางแผนและการตัดสินใจ การจัดองค์การ การสั่งการหรือการชักนำ และการควบคุม ซึ่งเรียกย่อว่า (Planning, Organizing, Directing Leading, Controlling - Podc) เพื่อนำทุกองค์ประกอบมาสร้างให้เกิดการปฏิบัติงานตามเป้าหมายขององค์กร และควรจะรับรู้ด้วยว่าถึงแม้แต่ละหน้าที่จะมีความสำคัญ

ในตัวเอง แต่ผู้บริหารที่ชาญฉลาดต้องมีทักษะในการนำหน่วยงานย่อยเหล่านั้น มาใช้ให้เกิดประ โยชน์ร่วมกัน โดยคำนึงถึงประ โยชน์สูงสุดขององค์กรรวมทั้งธุรกิจ และไม่ควรคำนึงว่าองค์กรประกอบใด สำคัญมากหรือน้อยเพียงใด เพราะความจริงแล้วทุกองค์ประกอบมีความสำคัญมากที่สุดต่อการขับเคลื่อนองค์กรเท่าเทียมกัน

กระบวนการบริหารจัดการเชิงระบบ

การจัดการศึกษาในทุกยุคทุกสมัย ล้วนมีจุดมุ่งหมายหลักเดียวกัน คือ การพัฒนานักเรียน ให้มีความสมบูรณ์พร้อมทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ จริยธรรม และการดำรงชีพอย่างมีความสุข ในสังคมซึ่งสอดคล้องกับปัจจุบันที่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่เป่าหมายหลักในการจัดการการศึกษาว่าเพื่อให้นักเรียนเป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข ด้วยความร่วมมือทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น ครอบครัว ผู้ปกครอง ชุมชน สังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ โดยเฉพาะ โรงเรียน จำเป็นจะต้องมีกระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบ จึงจะดำเนินกิจการของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายได้ (กรมสามัญศึกษา, 2543, หน้า 1)

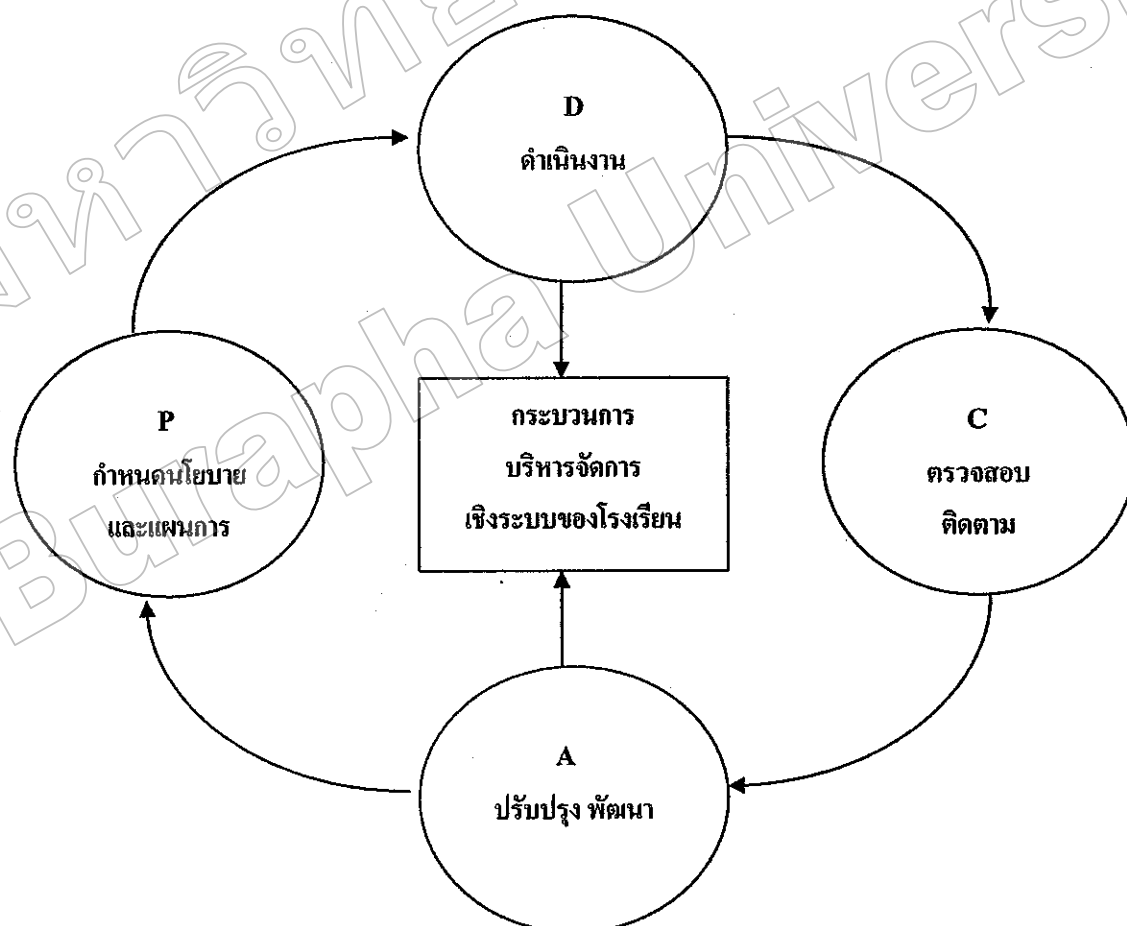
การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา คือ การให้บริการการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐานตามที่กำหนด สถานศึกษามีภารกิจหลากหลายที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการ เช่น 1) จัดระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา 2) พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา และปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ 3) บริหารจัดการเนะแนวให้เป็น ไปตามแผนพัฒนาการเนะแนวและมาตรฐานการเนะแนว 4) จัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนให้มีประสิทธิภาพให้ผู้เรียนเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ 5) พัฒนาครูรวมทั้งผู้บริหารให้มีคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพครู และมาตรฐานวิชาชีพผู้บริหาร 6) ดำเนินการส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพใจ คุณธรรม จริยธรรมและศักยภาพของผู้เรียนให้ได้ตามมาตรฐาน โรงเรียนส่งเสริมสุขภาพและมาตรฐานการจัดระบบการเรียนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อสร้างสุขภาวะและ จริยธรรม 7) จัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนให้เป็น ไปตามมาตรฐานระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน 8) ดำเนินงาน แผนงาน โครงการเชิงนโยบายอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2546, หน้า 9)

จากหลักการและแนวความคิดการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นมาตรฐาน (Standard Based Education) มุ่งให้สถานศึกษาประกันคุณภาพและยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา ให้มีมาตรฐานสูงขึ้น และเมื่อวิเคราะห์สาระสำคัญ ที่เป็นเจตนารมณ์ของการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ จะพบว่า มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงสอดคล้องกัน ทั้งในแง่ผู้รับผิดชอบดำเนินงานและกระบวนการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีลักษณะบูรณาการสู่คุณภาพของผู้เรียนทั้งสิ้น ต่างก็มีเป้าหมายปลายทางเดียวกัน คือคุณภาพ ประ โยชน์สูงสุดอันพึงเกิดกับผู้เรียน ส่วนผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน คือครูทุกคน ผู้บริหาร

สถานศึกษา กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ผู้ปกครอง ชุมชน หน่วยงานทางการศึกษาและทุกส่วนของสังคม

ดังนั้น การบริหารจัดการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด จำเป็นต้องผนึกประสานบูรณาการ การดำเนินงานของระบบย่อยทุกระบบในสถานศึกษาให้เชื่อมโยง สอดคล้องและมีเอกภาพมุ่งสู่ เป้าหมายที่แท้จริง คือ พัฒนาการของผู้เรียนทุกคนเชิงป้องกันบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 10)

การบริหารสถานศึกษาจะบรรลุเป้าหมายต้องมีกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็น ระบบ นั่นก็คือ เป็นกระบวนการทำงาน โดยใช้หลักการบริหารจัดการเชิงระบบ ตามวงจรคุณภาพ ของเดมมิ่ง (P-D-C-A) เป็นฐานความคิด (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 15) ซึ่งได้แก่ การวางแผน ปฏิบัติการ (P-Plan) การดำเนินงานตามแผนที่กำหนด (D-Do) การตรวจสอบประเมินผล (C-Check) และการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้ได้มาตรฐาน (A-Act) ดังนี้



ภาพที่ 9 วงจร PDCA

วงจร PDCA เป็นวงจรการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นวงจรต่อเนื่อง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 14-15) อธิบายวงจร PDCA ทั้ง 4 ขั้นตอน โดยสังเขปได้ดังนี้

1. วางแผน (Plan) ต้องพิจารณาในประเด็นสำคัญ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายให้ชัดเจน การกำหนดคุณลักษณะที่ใช้ในการควบคุม การกำหนดวิธีการทำงานเพื่อบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เป็นต้น
2. ลงมือทำ (Do) ได้แก่ ศึกษาและฝึกอบรมให้เข้าใจวิธีการทำงานในแต่ละกิจกรรม และลงมือปฏิบัติ
3. ตรวจสอบ (Check) ได้แก่ ตรวจสอบว่างานที่ทำได้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ ตรวจสอบว่าคุณลักษณะทางด้านคุณภาพว่าตรงตามเป้าหมายหรือไม่ เป็นต้น
4. ปฏิบัติและแก้ไขปรับปรุง (Act) แก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหา ค้นหาสาเหตุแล้วทำการป้องกัน เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดขึ้นอีกและหาทางพัฒนาระบบหรือปรับปรุงการทำงานนั้นโดยตรง

โดยสรุปแล้วกระบวนการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นในองค์กรทางธุรกิจหรือองค์กรทางการศึกษา ตามที่ได้นำเสนอ เป็นแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เรื่องกระบวนการบริหารจัดการ เป็นเทคนิคหรือวิธีการที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของแต่ละองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยทั่วไปกระบวนการบริหารจัดการจะมีองค์ประกอบคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน การควบคุม ตรวจสอบประสิทธิผล และการควบคุมคุณภาพ เพื่อประกันคุณภาพ และการนำกระบวนการบริหารจัดการเชิงระบบมาใช้ในองค์กรก็ย่อมเป็นหลักประกันว่าการบริหารจัดการจะมีประสิทธิภาพ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM)

การปฏิรูปการศึกษา เป็นความพยายามที่จะทำให้โรงเรียนสร้างผลลัพธ์ที่ดีให้แก่สังคม เพื่อให้โรงเรียนพัฒนานักเรียนให้มีความสมบูรณ์ ทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ซึ่งในอีกแง่หนึ่งก็เพื่อให้นักเรียนเป็นคนที่ “ดี” เก่ง และมีความสุข” เครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษา มีหลายประเภท การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนมีลักษณะที่เอื้อต่อการพัฒนานักเรียน

การบริหารงานองค์กรต่าง ๆ นั้น มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจสองประการ คือ การรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) แต่อย่างไรก็ตาม หลักการทั้งสองประการนี้ไม่ใช่แนวคิดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน เพราะในทุกองค์กรต้องมีทั้งการกระจายและรวมอำนาจ สำหรับประเทศที่จำเป็นต้องรักษาความมั่นคงอาจจะจำเป็นต้องเน้น

การรวมอำนาจ ในขณะที่ในประเทศที่เจริญแล้วอาจจะมุ่งกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่มีความยืดหยุ่นรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ และมีผลผลิต เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541, หน้า 5-6) การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปสู่โรงเรียน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น 1) ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ 2) ทำให้การบริหารมีความเข้มแข็ง 3) ทำให้ผู้บริหารระดับต่าง ๆ พึ่งตนเองมากกว่าหน่วยเหนือ เป็นต้น จากการศึกษาของ เบร์ และ เทสฟอร์ด (Beare & Telford, 1994 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541, หน้า 6) พบว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา ในประเทศที่กำลังพัฒนามักเกิดจากแรงจูงใจในทางการเมือง มากกว่าแรงจูงใจทางการศึกษา เป็นการถ่ายโอน อำนาจ และอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและความรับผิดชอบไปยังหน่วยปฏิบัติการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ถือเป็นกลไกหนึ่งในการกระจายอำนาจการศึกษา

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียนในรูปแบบการกระจายอำนาจ ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้วิจัยจึงขอ นำเสนอรายงานการวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียนแบบกระจายอำนาจใน 6 หัวข้อต่อไปนี้

1. ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. ความเป็นมาของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและประสบการณ์ของต่างประเทศ
3. รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
4. ลักษณะของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. ความแตกต่างระหว่างการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหาร โดย

ควบคุมภายนอก

6. การปรับ โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการ โรงเรียนตามแนวทางปฏิรูป

การศึกษา

ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารการศึกษาที่ยึดหลักการกระจาย อำนาจรูปแบบหนึ่งซึ่งกำลังใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย ฮังการี นิวซีแลนด์ และนำมาใช้ในประเทศไทยตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ในประเทศไทย มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ

ดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกระจายอำนาจดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ และเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management: SBM) ซึ่งจะทำให้สถานศึกษา สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 6-7)

เดวิด (David, 1989 cited in Cheng, 1996, p. 44) กล่าวว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารที่กำหนดให้งานบริหาร โรงเรียนเป็นไปตามลักษณะและความต้องการของโรงเรียนแต่ละแห่ง ซึ่งจะทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรสูงขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้โรงเรียนสามารถแก้ไขปัญหาทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และให้โรงเรียนพัฒนายิ่งขึ้นในระยะยาว

เซง (Cheng, 1996, p. 45) ได้ให้แนวคิด และความหมายการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเสนอเป็นตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก

มิติ	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก
ความเชื่อเกี่ยวกับการศึกษา	- เป้าหมายการศึกษามีมาก - สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงเสมอ - ต้องการปฏิรูปการศึกษา - เน้นความมีประสิทธิภาพและความสามารถในการปรับตัว - มุ่งแสวงหาคุณภาพ	- เป้าหมายการศึกษามีน้อย - สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาไม่ซับซ้อนและค่อนข้างคงที่ - ไม่ต้องการปฏิรูปการศึกษา - เน้นความมีมาตรฐานและความมีเสถียรภาพ - แสวงหาปริมาณ
ทฤษฎีที่ใช้ในการบริหารจัดการโรงเรียน	- หลักการบรรลุเป้าหมายโดยหลายวิธีการ - หลักการกระจายอำนาจ - หลักการจัดการด้วยตนเอง - หลักการเน้นความสำคัญของมนุษย์เป็นลำดับแรก	- หลักการมีโครงสร้างที่เป็นมาตรฐาน - หลักการรวมอำนาจ - หลักการทำงานอย่างเป็นระบบ - หลักการควบคุมทางโครงสร้าง

จากตารางที่ 1 สรุปได้ว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึงการบริหารที่มุ่งให้โรงเรียนบริหารจัดการด้วยตนเองเพื่อตอบสนองเป้าหมายการศึกษาที่หลากหลาย โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ

สำหรับนักวิชาการไทย ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541, หน้า 40) การบริหาร โดยใช้สถานที่เป็นฐานเป็นการบริหารแบบหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระมากขึ้น ให้ครู ผู้ปกครอง นักเรียน ผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น เป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานการวิจัยที่ยั่งยืน ประโยชน์ของการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการ โรงเรียนใน 3 เรื่องคือ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตร หรือ โปรแกรมการศึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 2) การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารที่ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีความรับผิดชอบ และมีอิสระในการตัดสินใจบริหารจัดการทั้งด้าน 1) หลักสูตร 2) การเงิน 3) การงบประมาณ 4) การบริหารงานบุคคล 5) การบริหารทั่วไป ด้วยระบบการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนในรูปคณะกรรมการ โรงเรียน เพื่อบริหารให้สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

นอกจากความหมายตามที่นักวิชาการ ได้กล่าวไว้แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ก็มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กล่าวคือในมาตรา 39 ระบุว่าให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษาทำหน้าที่ 1) กำกับ 2) สนับสนุน กิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยบุคคล 7 ประเภท ส่วนจะมีสัดส่วนและจำนวนเท่าใดนั้นจะกำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 21)

ดังนั้น การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงหมายถึง การบริหารโรงเรียนที่ยึดหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางที่มุ่งให้มีการตัดสินใจร่วมกันในระดับโรงเรียนระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ผู้แทนครู และบุคลากรทางการศึกษา และกลุ่มผู้รับบริการการศึกษา ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน และผู้แทนองค์กรประเภทต่าง ๆ ในชุมชน โดยให้อิสระในการตัดสินใจมากขึ้น มีความรับผิดชอบต่อบทบาท และภารกิจ ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ผู้แทนครู และบุคลากรทางการศึกษา และกลุ่มผู้รับบริการการศึกษา ได้แก่ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน และผู้แทนองค์กรประเภทต่าง ๆ ในชุมชน โดยให้อิสระในการตัดสินใจมากขึ้น มีความรับผิดชอบต่อบทบาท และภารกิจของโรงเรียนทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป

ความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและประสบการณ์ของต่างประเทศ

ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีเขตการศึกษาประมาณ 15,500 เขต ในจำนวนนี้มีโรงเรียนจำนวนไม่มากนักที่ได้นำการบริหารแบบกระจายอำนาจไปใช้อย่างเป็นทางการเต็มรูปแบบ ในปี 1990 มีเขตพื้นที่ที่นำการบริหารรูปแบบนี้ไปใช้ จำนวน 1 ใน 4 ของเขตพื้นที่ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามการบริหารโรงเรียน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก็เป็นรูปแบบการบริหารแบบกระจายอำนาจที่ได้รับความสนใจจากเขตพื้นที่ศึกษามากขึ้น โดยลำดับ ในปี 1993 มีมลรัฐต่าง ๆ ที่นำการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ 44 มลรัฐ ปัจจุบันมีในเกือบครบทุกมลรัฐแล้ว แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ เฮอร์แมน (Herman, 1994 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 57) ตัวอย่างของมลรัฐที่นำการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ ได้แก่ เคนตักกี เท็กซัส ฟลอริดา อิลลินอยส์ มิชิแกน และ ไอโอวา เป็นต้น

จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา พบว่า การรวมอำนาจมิได้ช่วยให้การศึกษาบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ อีกทั้ง ไม่มีแนวโน้มใดที่แสดงให้เห็นว่าจะทำให้การศึกษาให้ผลลัพธ์ที่ดี การรวมอำนาจทำให้ระบบการศึกษาเคลื่อนไหวอย่างเชื่องช้า เป็นระบบที่มีขนาดใหญ่โต เฉื่อยชา ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งได้รับการตำหนิจากฝ่ายอื่น ๆ ที่อยู่นอกวงการศึกษาเพราะมีการตัดสินใจที่เชื่องช้าแม้ในเรื่องเล็กน้อย จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของการรวมอำนาจคือไม่สามารถโน้มน้าวให้บุคลากรในโรงเรียนมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่จะปรับปรุงการศึกษา แรงผลักดันและอำนาจจากภายนอกที่กดดันให้มีการปรับปรุงโรงเรียนไม่ทำให้โรงเรียนมีความผูกพันที่จะปรับปรุงโรงเรียนอย่างยั่งยืน สภาพการณ์เช่นนี้ นักวิชาการ ในขณะนั้นเชื่อว่าสามารถแก้ไขได้ด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยปัจจัยที่ผลักดันให้ต้องมีการกระจายอำนาจสืบเนื่องมาจากรายงานการวิจัยหลายเรื่องที่ยืนยันว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลดังนี้

1. โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา
2. บุคลากรในโรงเรียนซึ่งทำงานคลุกคลีอยู่กับนักเรียน มีความน่าเชื่อถือว่ามีความรอบรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้บังเกิดผลดีต่อนักเรียนมากที่สุด
3. การปรับปรุงการศึกษาต้องใช้เวลายาวนาน โรงเรียนในชุมชนจึงเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินการปรับปรุงตนเองเพื่อให้สามารถพัฒนาการศึกษาได้อย่างยั่งยืน
4. ผู้บริหารโรงเรียนมีความสำคัญต่อการปรับปรุงหรือพัฒนาโรงเรียน
5. ความเปลี่ยนแปลงในประเด็นสำคัญ ๆ เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างบุคลากรในโรงเรียนกับชุมชนในการวางแผน และนำแผนไปปฏิบัติ

6. การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานส่งเสริมให้อาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง และช่วยทำให้โรงเรียนจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมุ่งเน้นให้การจัดการศึกษาแก่ชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่สามารถยกระดับพัฒนาการด้านต่าง ๆ ของนักเรียนได้

8. การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้การบริหารงบประมาณตอบสนองต่อองานด้านการเรียนการสอนมากขึ้น

รูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารรูปแบบหนึ่งที่เน้นการมีบทบาทของคณะกรรมการ แต่อย่างไรก็ตาม ระดับของการมีบทบาทของคณะกรรมการ หรือกรรมการแต่ละคนก็แตกต่างกันออกไป จนทำให้สามารถแบ่งการบริหารแบบนี้ออกเป็นหลายรูปแบบ ดังนี้

(อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 28)

1. รูปแบบที่มีผู้บริหาร โรงเรียนเป็นหลัก อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ผู้บริหาร

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก ตัวแทนครูมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการบริหาร

โรงเรียน

3. รูปแบบที่มีชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก ตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชนมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการบริหาร โรงเรียน

4. รูปแบบที่มีครูและชุมชนมีบทบาทหลัก สัดส่วนของครู และผู้ปกครองในคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนมีเท่า ๆ กัน

นอกจากการแบ่งในทัศนะดังกล่าวแล้ว มีผู้เสนอรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็น 3 รูปแบบดังนี้

1. การบริหาร โดยคณะกรรมการการบริหาร คณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ของ โรงเรียน

2. การบริหาร โดยใช้คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจน้อย มีหน้าที่หลักคือให้คำปรึกษา แนะนำ ส่งเสริม สนับสนุน โรงเรียน

3. การบริหาร โดยใช้คณะกรรมการทั้งบริหารและที่ปรึกษา เป็นการจับสมดุลระหว่างรูปแบบที่ 1 กับรูปแบบที่ 2 คณะกรรมการมีอำนาจปานกลาง ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และสนับสนุน โรงเรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 21-22)

จากการแบ่งรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของนักวิชาการใน 2 ทัศนะดังกล่าวข้างต้น อาจนำมาสรุปตามแนวคิด ได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

รูปแบบ มิติ	ผู้บริหาร มีบทบาทสูง	ครู มีบทบาทสูง	ชุมชน มีบทบาทสูง	ทุกฝ่ายมีบทบาท เท่าเทียมกัน
เป้าหมาย	- มุ่งรับผิดชอบ ต่อเขตพื้นที่ - มุ่งใช้ทรัพยากร ให้มีประสิทธิภาพ - มุ่งสนอง ความต้องการ ท้องถิ่น	- มุ่งใช้ความรู้ ความชำนาญ ของครู เพราะเชื่อว่าครู รู้ความต้องการ ของนักเรียน มากที่สุด	- มุ่งรับผิดชอบ ต่อชุมชน - มุ่งสร้าง ความพึงพอใจ ให้ผู้ปกครอง	- มุ่งใช้ความรู้ ความชำนาญ ของครูซึ่งอยู่ ใกล้ชิดนักเรียน มากที่สุด - มุ่งรับผิดชอบ ต่อชุมชน
ความเชื่อพื้นฐาน	การเพิ่ม ประสิทธิภาพ ทำให้มี ประสิทธิผล เพิ่มมากขึ้น	- ครูรู้ความ ต้องการของ นักเรียนมากที่สุด - ความร่วมมือ ทำให้ทำงาน	- การควบคุม โดยชุมชน ทำให้ โรงเรียน มุ่งสนอง ความต้องการ ของชุมชน	- ใช้ความรู้ ความชำนาญ ของครู ตามความ ต้องการของ ชุมชน
ผู้มีอำนาจ ตัดสินใจ เรื่องหลัก ๆ ที่ตัดสินใจ	ครูใหญ่	ครู	ผู้ปกครองและ ผู้แทนชุมชน	ครู ผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชน
บทบาทของ คณะกรรมการ	- งบประมาณ - บุคลากร - หลักสูตร	- งบประมาณ - หลักสูตร	- งบประมาณ - บุคลากร - หลักสูตร	- งบประมาณ - บุคลากร - หลักสูตร
	- เป็นที่ปรึกษา - บางครั้ง กรรมการ ก็ไม่คล้อยตาม ครูใหญ่	- เป็นผู้ตัดสินใจ - กรรมการ ส่วนใหญ่ มาจากครู - มีตัวแทน จากหลายฝ่าย	- เป็นผู้ตัดสินใจ - กรรมการ ส่วนใหญ่ มาจาก ผู้ปกครองและ ชุมชน	- เป็นผู้ตัดสินใจ - กรรมการ มาจากครู ผู้ปกครองและ ตัวแทนชุมชนใน สัดส่วนเท่า ๆ กัน

ความแตกต่างระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก

เซง (Cheng, 1996, pp. 45-51) ได้เปรียบเทียบความแตกต่างของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับ การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก (External Control Management) ไว้ 10 ด้าน ดังนี้

1. ด้านแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เชื่อว่าการศึกษา มีหลายเป้าหมาย สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ต้องการการปฏิรูป การศึกษา เน้นประสิทธิภาพ สนับสนุนความเปลี่ยนแปลง และมุ่งแสวงหาคุณภาพ

การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก เชื่อว่าศึกษามีเป้าหมายจำกัด สิ่งแวดล้อม ทางการศึกษาไม่ซับซ้อนและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง ไม่ต้องการให้ปฏิรูปการศึกษา เน้น มาตรฐานเดียวกัน มุ่งรักษาเสถียรภาพ และมุ่งปริมาณ

2. ด้านทฤษฎีที่ใช้บริหาร โรงเรียน การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ยึดหลัก ความหลากหลาย เห็นว่ามีหลายวิธีที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย เน้นความยืดหยุ่น ยึดหลักการกระจาย อำนาจ ไม่เลียงปัญหาหากมีปัญหาต้องได้รับการแก้ไข ณ จุดเกิดเหตุอย่างทันการ มุ่งแก้ปัญหาและ แสวงหาประสิทธิภาพ ยึดหลักบริหารตนเอง แก้ปัญหาด้วยตนเอง รับผิดชอบและตรวจสอบง่าย เห็นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร สมาชิกในองค์กร มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก ยึดหลักการมีโครงสร้างงานที่เป็นมาตรฐาน มีวิธีการและกระบวนการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามมาตรฐานที่กำหนด เน้นความมีหลักเกณฑ์ ยึดหลักการรวมอำนาจ ทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือใหญ่ต้องมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา มุ่งควบคุมวิธีแก้ปัญหา ยึดหลักการปฏิบัติตามคำสั่ง ถูกควบคุมจากภายนอก รับคำสั่งมาปฏิบัติ ไม่ค่อยสมเหตุสมผล ตรวจสอบยาก ใช้การควบคุมตามโครงสร้าง มีการตรวจสอบจากภายนอก และใช้การควบคุมเข้มงวดแบบราชการ

3. ด้านภารกิจของโรงเรียน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีภารกิจชัดเจน สมาชิกในโรงเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจ เน้นความร่วมมือในการพัฒนาตามภารกิจ วัฒนธรรมองค์กรเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ

การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก ภารกิจไม่ชัดเจน และถูกมอบหมายมาจาก ภายนอก สมาชิกไม่มีส่วนร่วมกำหนดและไม่ยอมรับ เน้นการปฏิบัติตามภารกิจที่มอบหมายจาก ภายนอก วัฒนธรรมองค์กรไม่ชัดเจนและไม่เข้มแข็ง

4. ด้านธรรมชาติของกิจกรรมในโรงเรียน การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน บริหาร

โดยยึดความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียนเป็นหลัก

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก บริหารโดยยึดความต้องการของหน่วยงาน ภายนอกเป็นหลัก

5. ด้านกลยุทธ์การบริหาร กลยุทธ์การบริหาร สามารถจำแนกรายละเอียดออกเป็น ด้าน ๆ ดังนี้

5.1 มโนทัศน์เกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เชื่อ ในทฤษฎี Y มองมนุษย์ในหลักมิตี เน้นการร่วมมือกันเพื่อพัฒนา การบริหารโดยการควบคุมจาก ภายนอกเชื่อในทฤษฎี X มองมนุษย์มีติดเดี่ยว เห็นว่าเป็นต้นทุนการผลิต เน้นการตรวจสอบและ ควบคุม

5.2 มโนทัศน์เกี่ยวกับโรงเรียน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เห็นว่าโรงเรียน เป็นที่อยู่ของนักเรียน ครู และผู้บริหารทุกคนมีสิทธิได้รับการพัฒนา การบริหารโดยการควบคุม จากภายนอก เห็นว่าโรงเรียนเป็นเครื่องมือ ครูเป็นลูกจ้างเมื่อยังจำเป็นต้องใช้งานก็จ้าง และจะ เลิกจ้างก็ได้หากหมดความจำเป็น

5.3 รูปแบบการตัดสินใจ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ ผู้บริหารตัดสินใจโดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การบริหาร โดยการควบคุม จากภายนอก มุ่งรวมอำนาจ ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจ ฝ่ายเดียว

5.4 รูปแบบภาวะผู้นำ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใช้แบบภาวะผู้นำ หลายระดับ และหลายด้าน ทั้งภาวะผู้นำด้านทักษะการบริหารคน ด้านสัญลักษณ์ ด้านวัฒนธรรม และด้านการศึกษา การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก ใช้แบบภาวะผู้นำระดับพื้นฐานเพียง ระดับเดียว โดยเน้นภาวะผู้นำเพียง 2 ด้าน คือ คน กับ งาน เท่านั้น

5.5 การใช้อำนาจการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่วนใหญ่จะใช้อำนาจอ้างอิง (Reference Power) และอำนาจ โดยความเชี่ยวชาญ (Expert Power) การบริหาร โดยการควบคุมจาก ภายนอก มักใช้อำนาจตามกฎหมาย การให้รางวัล (Reward Power) และการบังคับ (Coercive Power)

5.6 เทคนิคการบริหารจัดการ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใช้การบริหาร เจริญวิทยาศาสตร์แนวใหม่ บริหารงบประมาณเอง การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก ใช้เทคนิค ง่าย ๆ ใช้ประสบการณ์ และถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

6. การใช้ทรัพยากร การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีการใช้ทรัพยากรตามความ ต้องการของโรงเรียน จัดหาได้ทันการ แสวงหาแหล่งทรัพยากรใหม่ ๆ เสมอ

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ใช้ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรร ต้องขออนุญาตและ รอการอนุญาต ไม่แสวงหาแหล่งทรัพยากร เพราะเกรงจะเกิดปัญหา

7. บทบาท สำหรับบทบาท จำแนกได้ดังนี้

7.1 บทบาทของโรงเรียน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใช้ รูปแบบการทำงานที่พัฒนาขึ้นเอง เพื่อพัฒนา ทั้งโรงเรียน ครู และนักเรียน มุ่งแก้ปัญหา เป็นผู้สนับสนุนหรือที่ปรึกษา

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก ใช้รูปแบบการทำงานตามกระบวนการ ที่กำหนดจากส่วนกลาง หลีกเลี่ยงความผิดพลาด เป็นผู้ตรวจสอบ หรือผู้ควบคุมที่เคร่งครัด

7.2 บทบาทของหน่วยงานกลาง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ต้องการ ให้หน่วยงานกลางเป็นผู้แนะนำและช่วยพัฒนาเป้าหมาย

การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก ต้องการให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดูแล ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้

7.3 บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหาร โรงเรียนเป็นผู้กระตุ้น ประสานให้ทุกคนปฏิบัติงาน และเป็นผู้พัฒนาทรัพยากร

การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้นิเทศกำกับติดตาม และเป็นผู้ควบคุมทรัพยากร

7.4 บทบาทของครู การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ครูเป็นผู้ร่วมงาน ผู้ตัดสินใจ ผู้ริเริ่ม และผู้ปฏิบัติการบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก ครูเป็นลูกจ้าง ผู้ตาม ผู้รับคำสั่ง และ ผู้ปฏิบัติ

7.5 บทบาทของผู้ปกครอง การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้ปกครองเป็นผู้รับบริการเชิงคุณภาพ ผู้ร่วมงานที่มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ และผู้สนับสนุน โรงเรียน การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก ผู้ปกครองเป็นผู้รับบริการเชิงปริมาณ เป็น บุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนร่วมหรือให้ความร่วมมือทางการบริหาร

8. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เน้นการร่วมมือกัน ทำงาน เน้นการทำงานเป็นทีม เปิดกว้างและร่วมมือ มีภารกิจร่วมกัน บรรยากาศองค์การเป็นแบบ เกื้อหนุน การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก เน้นการบังคับบัญชา แบบหัวหน้าที่บลูกน้อง บรรยากาศแบบปิดและปกป้องตนเอง ผลประโยชน์ขัดกัน บรรยากาศทำงานเป็นแบบควบคุม

9. คุณภาพของผู้บริหาร การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหารมีความรู้และ เทคนิคการบริหารทันสมัย เรียนรู้ ค้นหา พัฒนา แก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง เปิดใจกว้าง พร้อมรับฟัง ผู้อื่น

การบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารใช้ประสบการณ์ในการบริหาร ทำงาน ตามขั้นตอนและคำสั่ง หลีกเลี่ยงปัญหา เคยชินการรับฟังเฉพาะผู้ใกล้ชิด

10. ปังจ้งบ้งจี้ควมมีประสิทธิผล

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีปังจ้งบ้งจี้ควมมีประสิทธิผลหลายประการ และหลายระดับ (มองครอบคลุมทั้งระบบ ได้แก่ปังจ้งบ้งจี้นำเข้า กระบวนการ และผลผลิต) ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการเป็นเพียงตัวบ่งชี้หนึ่งในหลาย ๆ ประการ การประเมินผลเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโรงเรียน

การบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก สนใจเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ ละเลยปังจ้งบ้งจี้ด้านปังจ้งบ้งจี้นำเข้า และกระบวนการ การประเมินผลเป็นวิธีการในการตรวจสอบการบริหาร

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลไกการปฏิรูปการศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาไปสู่โรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ เพื่อเพิ่มคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบริหาร ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และพัฒนาการด้านต่าง ๆ ของนักเรียน แต่ในขณะที่โรงเรียนมีอำนาจและมีอิสระในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้นนี้สิ่งที่โรงเรียนไม่ได้รับการกระจายอำนาจ แต่กลับเป็นการรวมอำนาจก็คือ โรงเรียนต้องพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากหน่วยงานกลางว่า ได้ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือไม่ มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับใด นักวิจัย นักทฤษฎี และนักปฏิบัติต่างลงความเห็นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการให้อำนาจแก่ผู้แทนของผู้เกี่ยวข้อง แต่จะได้ผลมาก หากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับการพัฒนาให้มีความรู้และทักษะเพียงพอที่จะใช้อำนาจที่ได้รับ แล้วหน่วยงานกลางจึงจัดทรัพยากรต่าง ๆ ไปให้ ด้วยวิธีการเช่นนี้จึงจะช่วยในการปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษา และยกระดับผลลัพธ์ทางการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวคิดการดำเนินการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน 2 ด้าน ดังนี้คือ 1) ด้านการจัดโครงสร้างขององค์กร และ 2) ด้านกระบวนการบริหารจัดการ ของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ ยอคนิยม

การปรับโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการของโรงเรียนตามแนวปฏิรูปการศึกษา

ในการปฏิรูปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 นั้น หน่วยปฏิบัติทางการศึกษา ส่วนที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุดคือ สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยที่ให้บริการการเรียนการสอนแก่ผู้เรียน โดยตรง งานหรือภารกิจใหม่ตามกฎหมายนี้มีผลทำให้โครงสร้างระบบงานและอัตรากำลังของสถานศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้ต้องมีกรอบทบทวนบทบาทหน้าที่และภารกิจของสถานศึกษากันใหม่ ต้องจัดทำโครงสร้างใหม่จัดกลุ่มงาน และจัดอัตรากำลังใหม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในองค์กร

โครงสร้างขององค์กรหรือสถานศึกษานั้น จะต้องออกแบบโดยคำนึงถึงระบบการบริหาร และการจัดการที่คล่องตัว โดยให้รองรับการบริหารแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้

ส่วนเสียจัดระบบบุคลากรให้ได้ปฏิบัติงานตรงกับความรู้ความสามารถ ประกอบกับสามารถจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดรูปแบบโครงสร้างของโรงเรียนตามสภาพความต้องการจำเป็นของโรงเรียน และมุ่งเน้นให้เกิดการกระจายอำนาจทั่วทั้งองค์กร (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 32)

สรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์กรหรือสถานศึกษา ที่ใช้การบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะต้องกำหนดรูปแบบโครงสร้างโดยคำนึงถึงระบบบริหารและการจัดการที่คล่องตัว โดยให้รองรับการบริหารแบบมีส่วนร่วมและมุ่งให้เกิดการกระจายอำนาจทั่วทั้งองค์กร

การวิจัยเชิงคุณภาพ

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) หมายถึง วิธีการการวิเคราะห์ข้อมูลที่จับต้องไม่ได้ (หรือไม่เป็นตัวเลข) การวิเคราะห์ข้อมูลของการวิจัยเชิงคุณภาพจึงมิได้ใช้การวิเคราะห์ทางสถิติเป็นศูนย์กลางสำคัญในการวิเคราะห์ทั้งเรื่อง แต่เราสามารถใช่วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลบางส่วนได้ (นิศา ชูโต, 2545, หน้า 23)

การวิจัยเชิงคุณภาพจึงเป็นการแสวงหาความรู้โดยพิจารณาจากปรากฏการณ์สังคมจากสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริงทุกมิติ เพื่อหาความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์กับสิ่งแวดล้อมนั้น วิธีการนี้ผู้วิจัยจะสนใจข้อมูลด้านความรู้สึกนึกคิด ความหมาย ค่านิยมหรืออุดมการณ์ของบุคคลภายนอกเหนือข้อมูลเชิงปริมาณ

ความสำคัญของการวิจัยเชิงคุณภาพ การวิจัยเชิงคุณภาพเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของนักวิจัยที่มุ่งศึกษาปรากฏการณ์สังคม โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์สังคมที่แตกต่างจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่งมีลักษณะความสำคัญของการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนี้

1. เน้นการมองให้เห็นภาพรวม โดยการมองจากหลายแง่มุม
2. เป็นการศึกษาติดตามระยะยาวและเจาะลึก
3. คำนึงถึงความเป็นมนุษย์ของผู้ถูกวิจัย
4. ใช้การพรรณนาและวิเคราะห์แบบอุปนัย
5. เน้นปัจจัยด้านความรู้สึกนึกคิด จิตใจ ความหมายที่แฝงอยู่ข้างใน

เทคนิคที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ มีหลายวิธี แต่ที่นิยมใช้ค่อนข้างแพร่หลาย ได้แก่

1. การวิเคราะห์เอกสาร อาจทำได้ทั้งโดยวิธีการเชิงปริมาณและวิธีการเชิงคุณภาพ วิธีการปริมาณคือการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ได้แก่ ถ้อยคำ ประโยคหรือใจความในเอกสารเป็นจำนวนที่วัดได้ แล้วแจกแจงนับจำนวนของถ้อยคำ ประโยคหรือใจความเหล่านั้น วิธีวิเคราะห์ข้อมูลแบบนี้ที่รู้จักกันดี คือการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ส่วนวิธีเชิงคุณภาพคือ การตีความ

สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Inductive) จากเอกสารนั้นประกอบเอกสารอื่น ๆ โดยอาจจะแบ่งประเภทตามเนื้อหาของเอกสารแล้วเปรียบเทียบกันด้วยก็ได้

2. สัมภาษณ์ เป็นวิธีการศึกษาค้นคว้าที่ใช้กัน โดยทั่วไปในแขนงวิชาทางสังคมศาสตร์ เป็นรูปแบบของการปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถามและผู้ตอบภายใต้กฎเกณฑ์และวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล เป็นการสนทนามีจุดมุ่งหมายเป็นหลัก ฉะนั้น จึงใช้โดยทั่วไป โดยไม่จำกัดว่าผู้ให้ข้อมูลมีระดับการศึกษาสูงเพียงใด ลักษณะสำคัญของการศึกษาคือความยืดหยุ่น ผู้สัมภาษณ์มีโอกาสอธิบาย ขยายความหรือซักถามเพิ่มเติมติดต่อกัน เพื่อให้ผู้ตอบเข้าใจจุดประสงค์ของผู้สัมภาษณ์ ทั้งยังสามารถเปลี่ยนสถานการณ์หรือหาทางวกกลับ เมื่อผู้พูดตอบไม่ตรงคำถาม ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ในขณะที่สัมภาษณ์สามารถสังเกตพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ตอบได้ ผู้สัมภาษณ์มีโอกาสสังเกตเห็นสีหน้าท่าทาง ความรู้สึก ปฏิกริยาที่ซ่อนเร้นไว้ในใจ ที่แสดงออกมาในขณะที่พูด และไม่พูด การสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ (กิตติพัฒน์ นนทพิทมดุลย์, 2546, หน้า 122-124)

2.1 การสัมภาษณ์แบบโครงสร้างหรือแบบมาตรฐาน (Structured or Standard Interviews) เป็นการสัมภาษณ์ที่มีการกำหนดคำถามเฉพาะเจาะจงชัดเจน หลักการและเหตุผลของการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างคือ ให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แต่ละคน ได้รับคำถามชุดเดียวกัน เพื่อว่าจะสามารถเปรียบเทียบคำตอบของแต่ละคนได้สะดวกขึ้น

2.2 การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างหรือปลายเปิด (Unstructured or Open Ended Interviews) เป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่เหมาะสมที่สุด ในการเก็บรวบรวมสาระด้านการรับรู้โลกและประสบการณ์ของผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ทั้งนี้แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างสามารถยืดหยุ่นและลื่นไหลไปตามสถานการณ์ได้ดี มีลักษณะเป็นการรวบรวมชุดของคำถามที่สำคัญ ที่มีมาจากข้อสันนิษฐานอันหลากหลาย

2.3 การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured or Guided Interviews) เป็นประเภทที่อยู่ตรงกลางระหว่างการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับแบบไม่มีโครงสร้าง โดยจะกำหนดคำถามที่จะตัดสินใจว่าจะถามอะไรบ้าง หรือใช้คำสำคัญ เป็นเครื่องชี้นำในการสัมภาษณ์เป็นประโยชน์ สำหรับการเปรียบเทียบข้อมูลจากผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหลาย ๆ คน พร้อมกับต้องการความเข้าใจลึกซึ้งในโลกและประสบการณ์ของแต่ละคน

3. การสังเกต หมายถึง การเฝ้าดูสิ่งที่เกิดขึ้น หรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเอาใจใส่ และกำหนดไว้อย่างมีระเบียบวิธี เพื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของสิ่งที่เกิดขึ้นกับสิ่งอื่น จุดเด่นสำคัญของการสังเกตคือ ทำให้รู้พฤติกรรมที่แสดงออกมาเป็นธรรมชาติ เป็นข้อมูลตรงตามสภาพความเป็นจริง

งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งนำเสนอเป็น 5 ข้อย่อ ดังนี้

1. งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร
2. งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการของสถานศึกษา
3. งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน
4. งานวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพและการพัฒนาครูและบุคลากรของโรงเรียน
5. งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ใช้ในโรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ

รายละเอียดของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแต่ละเรื่องปรากฏ ดังนี้

งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร

จิราภรณ์ จันทร์สุพัฒน์ (2539, หน้า 124-127) ได้ศึกษาโครงสร้างองค์กรของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 11 ตามแนวคิด โครงสร้างองค์กรที่มีประสิทธิภาพของมินท์เชเบอร์ค ผลการวิจัย พบว่า มีการแบ่งงานทั้งแนวตั้งและแนวนอนตามแนวมาตรฐานที่กรมสามัญและเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ. 2532 กำหนดไว้เป็นสำคัญ โครงสร้างอำนาจการตัดสินใจตามแบบแผน มีลักษณะ โนม์เอียงเป็นแบบรวมอำนาจ ในด้านการประสานงานหลักใช้ระบบคณะกรรมการ และใช้วิธีประสานงานโดยตรงระหว่างผู้ปฏิบัติงาน เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างตามแนวของมินท์เชเบอร์คแล้ว พบว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษในการวิจัยครั้งนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างองค์กรแบบระบบราชการกึ่งวิชาชีพ

งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการของสถานศึกษา

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541, หน้า 89-95) ศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา โดยเสนอแนะว่า การกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาไทยควรกระจายทั้ง 2 มิติ คือ กระจายแนวตั้ง และกระจายแนวนอน ส่วนรูปแบบของการกระจายอำนาจมี 3 รูปแบบ คือ อำนาจในองค์กร อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ วิธีการกระจายอำนาจควรใช้ 4 วิธี คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนหรือการให้อำนาจ และการให้อำนาจเอกชนดำเนินการ ควรมีมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนระบบการติดตามงาน การตรวจสอบได้ การจัดระบบประสานอำนาจที่กระจายออกไป และการประเมินผล

สายพิน เชื้อชูชาติ (2541, หน้า 112-125) ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่กรุงเทพมหานครกำหนด คือ ให้คำแนะนำปรึกษาในการพัฒนาโรงเรียน เกี่ยวกับ

งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มีการช่วยเหลืองานด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน มีการประสานงานกับองค์กรชุมชนบริเวณใกล้เคียงโรงเรียน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียนและมีส่วนร่วมในการพิจารณาหลักสูตรให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น โดยให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา โรงเรียนและหลักสูตรท้องถิ่นที่โรงเรียนจัดทำ มีการพิจารณาเสนอแนะแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาโรงเรียนซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกิจที่โรงเรียนต้องการความช่วยเหลือ มีการตั้งอนุกรรมการปฏิบัติหน้าที่ประจำฝ่ายต่าง ๆ ควบคู่กับคณะกรรมการศึกษา มีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บริหารโรงเรียนมอบหมายในเรื่องการจัดประชุมผู้ปกครอง ส่วนปัญหาจากการปฏิบัติงานพบว่า กรรมการศึกษาต้องประกอบอาชีพ มีงานประจำ ไม่มีเวลา ขาดความรู้ความเข้าใจในขอบเขตของบทบาทหน้าที่และขาดความร่วมมือจากชุมชน

ทิพพยา สุวรรณภูมิ (2544, หน้า 35-39) ศึกษาการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนตามการรับรู้ของคณะกรรมการ โรงเรียน กลุ่มศรีนครินทร์ สังกัดกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน โดยจัดให้มีการประชุมครูและคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อให้คณะกรรมการรับทราบความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผนของ โรงเรียน และมีการมอบหมายให้ครู-อาจารย์ที่มีความเหมาะสมรับผิดชอบในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน โดยให้ครูและผู้นำชุมชนได้พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน คณะกรรมการช่วยจัดหางบประมาณสนับสนุนโรงเรียน ส่วนโรงเรียนบริการชุมชนด้วยการจัดสถานที่อำนวยความสะดวกในการให้บริการผู้มาติดต่อและยืมอุปกรณ์เครื่องใช้ โรงเรียนเผยแพร่ข่าวสารด้วยวิธีการให้นักเรียนนำข่าวสารไปแจ้งผู้ปกครอง ส่งเสริมอาชีพโดยส่งเสริมอาชีพให้แก่นักเรียนเพื่อนำไปเผยแพร่แก่ครอบครัวร่วมมือกับกลุ่มบุคคล ชมรม สมาคม มูลนิธิหรือหน่วยงานราชการ โดยการจัดโครงการรณรงค์โครงการพัฒนาสังคมด้านต่าง ๆ เช่น ต่อต้านยาเสพติด โรคเอดส์ การรักษาความสะอาด ปัญหาการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนก็คือ กรรมการโรงเรียนมีงานประจำ ไม่มีเวลาให้กับโรงเรียน โรงเรียนขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ผู้ปกครองและประชากรเข้าใจว่าการดำเนินงานภายใน โรงเรียนเป็นเรื่องของทางราชการเท่านั้น และสภาพเศรษฐกิจในชุมชนไม่เอื้อต่อการบริจาคเพื่อจัดตั้งชมรม สมาคม มูลนิธิ

งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สมุทรา ชำนาญ (2546, หน้า 126-128) ศึกษาการพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า รูปแบบการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ซึ่งผ่านเกณฑ์การตรวจสอบความเหมาะสมโดยผู้ปฏิบัติในระดับโรงเรียน ปรากฏว่า ด้านโครงสร้างองค์การประกอบด้วย ภารกิจจำนวน 9 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรกได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ของ โรงเรียน การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน และการกำหนดวัตถุประสงค์

ของโรงเรียน ด้านการบริหารงานวิชาการประกอบด้วยภารกิจ จำนวน 19 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การอนุมัติ การเลื่อนชั้น การพัฒนาการจัดการเรียนการสอนและการหาแนวทางแก้ไขปัญหาการเรียนการสอน ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วยภารกิจจำนวน 9 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลในโรงเรียน ด้านการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วยภารกิจ จำนวน 8 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนดแผนงาน/โครงการของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียนและการอนุมัติ การสั่งซื้อ/ สั่งจ้าง ในโรงเรียน ส่วนด้านการบริหารทั่วไป ประกอบด้วยภารกิจจำนวน 25 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำหนดนโยบายของโรงเรียน และการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, หน้า 95 - 101) ศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่น่าจะเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมไทยน่าจะมีชุมชนเป็นหลัก (Community Control) ซึ่งให้ตัวแทนจากชุมชนมีสัดส่วนมากที่สุดในการจัดการบริหารโรงเรียน ให้ประธานและรองประธานมาจากการเลือกตั้ง โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเท่านั้น

งานวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพและการพัฒนาครูและบุคลากรของโรงเรียน

สุรพล ปะตินัง (2542, หน้า 98-111) ศึกษาเรื่อง กระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่าการปฏิบัติตามกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนและครูวิชาการ โรงเรียนโดยส่วนรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้านเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ด้านกระบวนการเรียนการสอน ด้านกระบวนการบริหารการศึกษา และด้านงานนิเทศการศึกษา ข้อที่มีการปฏิบัติในระดับมากคือ การประชุมชี้แจงแผนบริหารโรงเรียนและมอบหมายงานให้ตรงความสามารถของผู้ปฏิบัติการจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานและประสานปฏิทินกับผู้เกี่ยวข้อง และการดำเนินการตามแผนที่วางไว้หรือตามปฏิทิน

ไพโรจน์ มงคลสินธุ์ (2541, หน้า 95-105) ศึกษาการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณี โรงเรียนชุมชนบ้านป่าแดง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า กระบวนการบริหารการศึกษา โรงเรียนได้จัดแบ่งสายงานการบริหารการศึกษาอย่างชัดเจนและดำเนินการตามกระบวนการบริหารทั้ง 4 ขั้นตอน

กระบวนการเรียนการสอน โรงเรียนยึดคู่มือครูของกรมวิชาการเป็นแนวทางในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน แต่บางกิจกรรม คู่มือครูไม่เหมาะสมกับผู้เรียน โรงเรียนได้จัดให้ครูผู้สอน ปรับกิจกรรมให้สอดคล้องกับสภาพความพร้อมของผู้เรียน กระบวนการนิเทศการศึกษา โรงเรียนได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนนิเทศภายใน โรงเรียน โรงเรียนประสบผลสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพราะมีการบริหารงานอย่างเป็นระบบ มีการวางแผนที่ดี มีการนิเทศภายใน การมอบหมายงาน การควบคุม กำกับและติดตามอย่างต่อเนื่อง มีการปรับปรุงพัฒนางานอยู่เสมอ

คูสิต อุปกแก้ว (2541, หน้า 100-101) ศึกษาทีมงานในโรงเรียนประถมศึกษาดีเด่นสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่า โรงเรียนมีประสิทธิภาพ เพราะมีองค์ประกอบของทีมงานที่ดี มีการกำหนดเป้าหมายทำงานชัดเจน มีผู้นำที่มีคุณลักษณะของผู้นำที่ดี มีประสิทธิภาพ มีสมาชิกที่มีคุณภาพ ครูอาจารย์ทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผนและทำงานช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และกัน พร้อมทั้งมีการรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม มีการประสานงานกับชุมชนหรือทีมงานอื่น

งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ

มอร์เร็น และลีวาซิก (Marren & Levacic, 1994, pp. 39-52) ได้ศึกษาประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามความคิดเห็นของผู้บริหาร คณะกรรมการและครูผู้สอน ผลการศึกษาพบว่า ทั้ง 3 กลุ่ม เห็นประโยชน์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ก็คือ 1) ความเป็นอิสระทางวิชาการ เพิ่มมากขึ้น 2) ความยืดหยุ่นมีมากขึ้น 3) มีการปรับปรุงการวางแผน 4) มีการตระหนักในการใช้งบประมาณมากขึ้น 5) การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น 6) มีความยุติธรรม

โอแวน (Owen, 1992, p. 607-A) ได้ศึกษาผลสำเร็จในการใช้การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในเมืองเทนเนสซี ผลการศึกษาพบว่า การตัดสินใจโดยการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะช่วยให้การจัดโปรแกรมการศึกษา มีความเข้มแข็ง และช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียน โดยภาพรวม ขั้นตอนที่จะช่วยให้การตัดสินใจมีความสำเร็จโดยการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน มักจะกลายเป็นกฎของโรงเรียนมากกว่าความหวัง ซึ่งมีลำดับ 7 ขั้นตอน ประกอบด้วย การตกลงปลงใจเบื้องต้น การวางแผน การพัฒนาผู้ร่วมงาน การนำแผนไปปฏิบัติ การติดตามผล การปรับปรุง การปฏิบัติ และการวัดผลการปฏิบัติ

ไรด์เอา (Rideout, 1977, p. 399-A) ได้ทำการศึกษารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในรัฐนิวฟาวด์แลนด์ และรัฐลาบราดอร์ ผลปรากฏว่า ในโรงเรียนขนาดเล็กมีการมอบอำนาจจากรัฐบาลไปสู่โรงเรียนน้อย และการมอบอำนาจในการงบประมาณปฏิบัติได้ดีกว่าการมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคล

บราวน์ (Brown, 1998, p. 692-A) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวัดประสิทธิผลของการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของผู้บริหาร โรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลของโรงเรียนกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

เบลค (Belk, 1998, p. 1995-A) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามการบริหาร โดยโรงเรียนเป็นฐานกับการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า ในการปฏิบัติงาน โรงเรียนที่บริหารที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังต่อไปนี้ 1) มุ่งมั่นการเปลี่ยนแปลง 2) ถ่ายโอนอำนาจสู่โรงเรียน 3) ร่วมกันทำความกระจ่างในภารกิจ 4) ตรวจสอบได้ 5) มีการฝึกบุคลากรในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 6) การสร้างทีมบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 7) ทีมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาจากทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน 8) มีความผูกพันร่วมกันของผู้มีส่วน 9) มีการกำหนดระยะเวลาในการวางแผนการบริหาร และการวัดผลประเมินผลชัดเจน 10) นิยามและทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือเป้าหมายของโรงเรียน 11) จัดให้มีสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ 12) มีเวลาสำหรับการคิดอย่างระมัดระวัง มีการวางแผนและนำร่องการปฏิบัติ 13) มีงบประมาณเพียงพอ 14) มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างทีมบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน 15) กระตุ้นและมีระบบการให้รางวัลสำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีผลการปฏิบัติงานดี

บูโกสกี (Bukosky, 1999, p. 392-A) ได้ทำการศึกษาการปฏิบัติงานของโรงเรียนประถมศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ผลการศึกษา พบว่า ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะต้องทำการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดองค์ประกอบ 7 ด้าน คือ 1) หลักสูตรมีมาตรฐาน 2) การสอนที่มีประสิทธิภาพ/ การเรียนแบบมีปฏิสัมพันธ์ 3) การวัดผลประเมินผลการปฏิบัติงาน 4) มีเทคโนโลยี 5) การพัฒนาบุคลากร 6) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง 7) การออกแบบการทำงานใหม่

ทั้งนี้ การออกแบบการทำงานใหม่ เป็นองค์ประกอบที่ช่วยให้องค์ประกอบอื่นทั้ง 7 ด้านเปลี่ยนแปลงไป จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างองค์การเป็นกระบวนการ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงาน จะต้องออกแบบ โครงสร้างให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ วัดดูประสงค์ และนโยบายในการทำงาน เพราะถ้าจัด โครงสร้างไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมเป็นสิ่งยากที่จะทำให้เกิดผลการปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ การจัดโครงสร้างขององค์กรที่ดีเพื่อให้เกิดประสิทธิผลคือ รูปแบบการจัด โครงสร้างระบบราชการของ เวเบอร์เรียน (Weberian Model of Bureaucracy) และการจัด โครงสร้างการบริหาร โรงเรียนตาม ขอบข่ายภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษาโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคล จำเป็นอย่างยิ่ง

จะต้องมีการดำเนินกิจการหรือบริหารงานทั้งสายงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ให้มีประสิทธิภาพโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของการจัดโครงสร้างการบริหารโรงเรียน

กระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษา ให้บรรลุเป้าหมายในการจัดการศึกษาจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างมีระบบ ระเบียบ เหมาะสมในการผลิตเยาวชน ให้มีคุณภาพ การบริหารจัดการสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย ต้องมีกระบวนการบริหารจัดการ อย่างเป็นระบบ โดยใช้วงจรคุณภาพของเดมมิ่ง (PDCA) เป็นฐานความคิด แต่การศึกษา การจัดโครงสร้างองค์การและกระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาของโรงเรียนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่วนมากยังใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณ ซึ่งยังไม่ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในโครงสร้าง องค์การและกระบวนการบริหารจัดการ ได้อย่างลึกซึ้ง ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการของโรงเรียน