

การบริหารแบบฐานโรงเรียน (SCHOOL-BASED MANAGEMENT)

ดร. อุทัย บุญประเสริฐ*

บทนำ

การบริหารแบบฐานโรงเรียน (School-based Management) หรือ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และอาจมีในบางที่เรียกเป็นอย่างอื่นอีกได้เช่น การบริหารและการจัดการสถานศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แต่ที่นิยมเรียกกันด้วยอักษรย่อแบบสั้นๆ ในประเทศไทยว่า SBM นั้นเป็นแนวคิดด้านการบริหารจัดการ โรงเรียนหรือการบริหารสถานศึกษา (School Management Approach) ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นรูปแบบของการบริหารสถานศึกษา ที่ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ เป็นแบบการบริหารที่ยึดตัวโรงเรียนเป็นแกนกลางหรือเป็นฐาน ในการคิดและกำหนดการดำเนินงานในโรงเรียนของแต่ละโรงเรียนของตนเอง ให้โรงเรียนดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนด้วยตนเองเป็นหลัก

การบริหารแบบ School-Based Management นี้ เป็นรูปแบบและแนวคิดในการ

บริหารที่ต้องให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงทำให้สถานศึกษามีอำนาจและมีความรับผิดชอบในการบริหารตนเอง ในลักษณะแบบเบ็ดเสร็จ มีความสะดวก คล่องตัว และมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจคล่องตัวมากขึ้นในการบริหาร โรงเรียนในทุกด้านที่เป็นภารกิจของโรงเรียน ทั้งในด้านวิชาการและหลักสูตร การเงินและการงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ฯลฯ

สิ่งสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการโรงเรียนตามแนวโน้มของไทยที่เด่นชัดก็คือ การบริหารตามแนว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการบริหารทำงานในแบบมีส่วนร่วม ที่บทบาทของผู้มีส่วนร่วมเป็นแบบหุ้นส่วน (Partner) ของผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) เป็นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมกันบริหารให้

ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชน โดยตรงให้มากที่สุดซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมที่นิยมใช้กันในวงการศึกษา คือ การบริหารโดยคณะกรรมการโรงเรียน หรือ โดยคณะกรรมการสถานศึกษา

แนวการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนี้ ตามมาตรา 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงและให้จัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาของแต่ละสถานศึกษาให้ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาของตนเอง

การบริหารโรงเรียนของไทยด้วยวิธีการและแนวคิดแบบเดิมนั้น ส่วนใหญ่แล้ว โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานส่วนกลางหรือ โดยหน่วยงานตัวแทนจากส่วนกลาง นโยบายแนวทางการดำเนินงานสำหรับแต่ละโรงเรียนส่วนใหญ่ก็จะถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง การบริหารจัดการของแต่ละสถานศึกษา ก็มักจะไม่ตรงกับความต้องการหรือความต้องการอันจำเป็น (Needs) ที่แท้จริงของแต่ละโรงเรียน ทั้งสมาชิกที่อยู่ในแต่ละโรงเรียนและชุมชนที่ตั้งของโรงเรียนจะไม่มีอำนาจ ไม่ค่อยจะได้มีบทบาทมีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดการบริหารจัดการโรงเรียนโดยตรง

ในทางตรงกันข้าม หลักการบริหารตามแนวการบริหารฐานโรงเรียนนี้ จะเน้นเรื่องการบริหารตัวเองด้วยตนเอง การรับผิดชอบการดูแลแก้ไขปัญหาและพัฒนาโรงเรียนของตนด้วย

ตนเอง และรับผิดชอบดูแลตนเองเป็นหลักสำคัญ

แนวคิดพื้นฐานและที่มา

จากการศึกษาประวัติและพัฒนาการในการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เราได้พบว่าการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีแบบของการบริหารจัดการที่แตกต่างกันไปในแต่ละที่แต่ละส่วนที่แตกต่างกันของประเทศ ไม่มีแบบหนึ่งแบบใดเป็นแบบมาตรฐานกลางแบบตายตัว ไม่มีระบบกลางแห่งชาติ การบริหารการศึกษาเป็นอำนาจของมลรัฐและท้องถิ่น ซึ่งต่างที่ต่างก็มีระบบของตนเองที่แตกต่างกัน ถึงแม้จะมีหลายส่วนที่คล้ายคลึงกันได้ แต่ต่างก็เป็นอิสระต่อกัน แยกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ และจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยได้อยู่ตลอดเวลา รูปแบบของการบริหารจัดการศึกษาของแต่ละที่มีลักษณะที่เป็นพลวัตร (Dynamic) เปลี่ยนแปลงปรับปรุงโดยตนเองได้ในแต่ละพื้นที่ มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนในตัวเองได้อยู่ตลอดเวลา ในยุคใดสมัยใดที่แหล่งใดนิยมการรวมอำนาจ โครงสร้างการบริหารด้านการศึกษาจะใหญ่โตเขตการศึกษา รัฐ คณะกรรมการการศึกษาของ รัฐ จะใช้อำนาจในการควบคุม ในการกำหนดนโยบายการศึกษา โดยเฉพาะในการบริหารงบประมาณและการกำหนดการปฏิบัติงานต่างๆ ในโรงเรียน และเมื่อใดกระแสการกระจายอำนาจจัดการศึกษามาแรงเหมาะสม อำนาจการควบคุมดูแลก็จะถูกมอบไปยังหน่วยบริหารที่เล็กลงเช่น ลงสู่คณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา หรือให้โดยตรงไปยังแต่ละโรงเรียนมากขึ้น

ความคิดเรื่องการบริหารฐานโรงเรียนหรือที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น แท้ที่จริงแล้วได้รับ

อิทธิพลจากกระแสการเปลี่ยนแปลงในโลกธุรกิจและอุตสาหกรรม ที่ได้ประสบความสำเร็จจากการประยุกต์ใช้หลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ที่ทำให้องค์การ-ธุรกิจ-อุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น โดยการกระจายอำนาจการบริหาร จัดการ ด้วยการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ ให้ความสำคัญชอบและการปฏิบัติการ Empowerment ไปยังหน่วยปฏิบัติ ทำให้องค์กรหรือหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานในความรับผิดชอบได้สะดวก คล่องตัว มีคุณภาพ สามารถสร้างกำไร และสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้า ผู้รับบริการ และผู้เกี่ยวข้องได้มากยิ่งขึ้น และชัดเจน

ในระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1960-1979 วงการศึกษาในที่ต่างๆของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้พยายามแสวงหาแนวคิดกรรมและวิธีการต่างๆ มาใช้ปรับปรุงการดำเนินงานทางการศึกษา เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น แต่ส่วนใหญ่คำนึงกันแบบเป็นเรื่องเฉพาะแต่ละเรื่องภายในแวดวงการศึกษาด้วยกัน เช่น การปรับหลักสูตร การจัดวิธีจัดการเรียนการสอนในแบบใหม่ๆ การปรับวิธีการเรียน ปรับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้าช่วยปรับเอกสาร ตำรา คู่มือการเรียนการสอน แต่ผลที่ได้ก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก

ตั้งแต่วัยปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมาความสำเร็จในการพัฒนาองค์การทางอุตสาหกรรม ธุรกิจและการพาณิชย์ที่ประสบความสำเร็จที่เห็นได้ชัดเจนเป็นอย่างมาก ได้มีส่วนชักนำให้ประชาชนต้องการให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น โดยมุ่งปรับไปที่โครงสร้างการบริหารสถานศึกษา หรือที่โรงเรียนเสียใหม่ ให้มีการมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยัง

โรงเรียนให้มากขึ้น เช่น ด้านการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง (Self-Budgeting School) การพัฒนาหลักสูตร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Curriculum Development) การพัฒนาบุคลากร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Staff Development) และการให้คำปรึกษานักเรียนโดยฐานโรงเรียน (School-Based Student Counseling) เป็นต้น

ในขณะเดียวกันก็มีกลุ่มอื่นๆ เห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่โรงเรียน โดยยังให้การปฏิบัติคงอยู่ภายในมือนักปฏิบัติการในระดับโรงเรียน เพียงกลุ่มเดียว ซึ่งหมายถึงผู้บริหารและคณะครูนั้น น่าจะไม่สามารถประกันการดำเนินงานที่มีคุณภาพที่โรงเรียนได้อย่างแท้จริง และเห็นว่า สิ่งที่จะต้องจัดการให้เกิดขึ้นก็คือ การจัดการให้ผู้ที่มีรับผิดชอบการปฏิบัติที่ระดับโรงเรียนและผู้ที่ใช้บริการของโรงเรียนได้มีบทบาทร่วมกัน ในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินงานในระดับโรงเรียนโดยตรง แนวคิดดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการ โดยกระบวนการตัดสินใจร่วม (Shared Decision making Movement) ขึ้น และในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ก็ปรากฏว่า ได้มีการบริหารที่ใช้แบบฐานโรงเรียน (School-Based Management) เกิดขึ้นในหลายรูปแบบในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่อมาได้รับความนิยมแพร่หลาย และแพร่กระจายไปยังประเทศต่างๆ ก่อนข้างกว้างขวาง

การบริหารฐานโรงเรียนตามแนวดังกล่าวนี้จะยกอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการสถานศึกษา ไปจากส่วนกลางและจากเขตพื้นที่การศึกษา ไปยัง

โรงเรียนโดยตรง โดยมอบอำนาจการกำกับควบคุม โรงเรียนไปยังคณะกรรมการ โรงเรียนหรือ สถานศึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยตรง ให้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วม คือผู้ปกครอง ครู ผู้บริหาร และผู้ที่เกี่ยวข้องใน ท้องถิ่นการบริหารแบบฐานโรงเรียนนี้ ได้กลายเป็นกลยุทธที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปรับปรุงการ ศึกษา การบริหารตามรูปแบบนี้ จะมีลักษณะ เฉพาะและเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย หลักการต่อไปนี้คือ

1. การกระจายอำนาจ (Decentralization)

เป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่หน่วย ปฏิบัติการโดยตรง ซึ่งหน่วยปฏิบัติการในที่นี้ จะหมายถึงตัวโรงเรียนหรือสถานศึกษา ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจาก ส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด และ กระจายอำนาจไปให้มีการบริหารแบบมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษา โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการ เปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการศึกษาของเด็ก หรือผู้เรียน ได้เหมาะสมที่สุด ใกล้ชิดผู้เรียนมากที่สุด

2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วม ในการบริหาร ตัดสินใจ ร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และ ตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสมี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาของ ตนโดยตรง จะก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ จะรู้สึกยินดีและยินดีมีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแลใน การจัดการศึกษามากขึ้น การจัดการศึกษาของ

สถานศึกษาจะสามารถตอบสนองความต้องการ ของผู้เรียน ของชุมชนและสังคมได้อย่างเหมาะสม มีคุณภาพ และทันการณ์มากขึ้น การบริหารโดย หลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake-holders) แทนที่จะ เป็นการบริหารโดยหน่วยงานหรือหน่วยราชการ เป็นหลัก ดังเช่นในอดีตของไทย ซึ่งอาจจะตีความ ต่อไปได้ว่าเป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ ประชาชนและชุมชน

3. การบริหารจัดการตนเอง (Self-Managing) เป็นแนวการบริหารจัดการตนเอง (Self-manage) ด้วยตนเองเป็นหลักสำคัญ ระบบ การศึกษาไทยในอดีต โรงเรียนมักจะถูกกำหนด ให้เป็นเพียงหน่วยปฏิบัติตามนโยบายและเป็น กลไกของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่าง แท้จริงในการบริหารจัดการตนเอง ทั้งๆ ที่น่าจะ ได้ รับการส่งเสริมให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้ ไม่มากนัก

4. การบริหารจัดการที่ตอบสนองหรือ สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน ให้ ได้มากที่สุด จึงจะเป็นการบริหารจัดการที่ สามารถตอบสนองลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละ โรงเรียนที่แตกต่างกันได้มากที่สุด การ บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น มิได้ปฏิเสธ เรื่องการทำงานร่วม ให้บรรลุเป้าหมายและ นโยบายของส่วนรวม ของส่วนกลางหรือโดยของ ส่วนรวมแต่มีความเชื่อว่า วิธีการทำงานให้บรรลุ เป้าหมายนั้น ทำได้หลายวิธีที่แตกต่างกัน ถ้า ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายมาตรฐาน และเป้าหมายรวม แล้วปล่อยหรือสนับสนุนให้ โรงเรียนบริหารจัดการตนเองได้ และการจัดการ ให้หรือปล่อยให้โรงเรียนมีระบบบริหารที่คล่องตัว

ของตนเอง บริหารด้วยตนเองได้สะดวก หรือส่งเสริมให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการตัวเองด้วยตนเองได้ โดยให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบให้อำนาจ ให้ความสะดวกให้มีคล่องตัวในการบริหารจัดการตนเอง ให้โรงเรียนสามารถเลือกกำหนดวิธีปฏิบัติและดำเนินงานโรงเรียนด้วยวิธีการที่แตกต่างกันได้ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม น่าจะดีกว่าที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็จะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น เป็นระบบการบริหารจัดการโรงเรียนด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นที่หน่วยงานหรือองค์กรในระบบธุรกิจและอุตสาหกรรมเคยประสบผลสำเร็จมาแล้ว ทำให้โรงเรียนเข้มแข็ง รู้จักพึ่งตนเอง พึ่งตัวเองได้ รู้จักรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการตนเอง โดยไม่ละทิ้งหลักการศึกษและการจัดการศึกษาที่ประสานกับส่วนรวม โรงเรียนสามารถค้นหาปัญหา คิดแก้ปัญหา และคิดพัฒนาตนด้วยตนเองได้ ไม่ต้องเป็นหน่วยงานที่รอปฏิบัติตามสั่ง หรือต้องรอการชี้แนะจากภายนอกหรือจากหน่วยงานส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา ดังเช่นที่โรงเรียนส่วนใหญ่เคยเป็นอยู่ในอดีต

การบริหารโรงเรียนในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา นั้น ก็ปรากฏว่า ได้มีการพยายามชักนำให้ผู้ปกครองและชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาค่อนข้างมากอยู่แล้ว โดยจัดให้มีขึ้นในรูปแบบที่เป็นคณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียนแต่บทบาทส่วนใหญ่ที่เป็นจริงของคณะกรรมการดังกล่าวเหล่านั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบทบาทในรูปแบบเป็นคณะที่ปรึกษา ซึ่งจะปรึกษาหรือไม่

ปรึกษาอาจทำได้ เมื่อได้พิจารณาจากพฤติกรรมการบริหารของสถานศึกษาส่วนใหญ่ในอดีตแล้ว อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียนน้อยมาก ทั้งในการจัดการให้โรงเรียนมีบทบาทตอบสนองต่อความต้องการหรือความต้องการอันจำเป็นของผู้เรียน ตอบสนองต่อชุมชนที่ตั้งของโรงเรียนหรือสถานศึกษา และการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางสังคมนั้น ปรากฏว่ามีค่อนข้างจำกัดมาก

รูปแบบและหลักการบริหารแบบฐานโรงเรียนนี้ หากนำมาใช้ในโรงเรียนไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว คือ มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงได้อย่างแท้จริง ให้สถานศึกษามีอำนาจบริหารจัดการให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนด้วยตนเอง ให้มีความสะดวกคล่องตัว และมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจ ทั้งด้านวิชาการและหลักสูตร การเงินและการงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ฯลฯ และให้มีการบริหารจัดการโรงเรียนโดยคณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียนเก่า และผู้แทนจากองค์กรส่วนท้องถิ่นและชุมชน ตัวแทนจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเน้นระบบและกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) ที่บทบาทของผู้มีส่วนร่วมเป็นแบบหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ร่วมหุ้น (Partner) จากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

การดำเนินงานโรงเรียนในลักษณะดังกล่าวนี้ นอกจากจะสนองตอบต่อการบริหารจัดการ

ศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา ตอบสนองและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแล้วยังจะก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญที่จะเห็นได้อย่างชัดเจน คือ จะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารครั้งใหญ่ของทั้งระบบการศึกษาไทยและจะปรากฏชัดโดยเฉพาะในส่วนที่เป็นระบบบริหารจัดการของโรงเรียน หรือของสถานศึกษา หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ก็จะเปลี่ยนระบบคิดหรือปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) จากบทบาทที่คุ้นเคยอยู่กันเป็นผู้ควบคุมกำกับติดตามตรวจสอบและกำหนดวิธีดำเนินงานจากศูนย์กลาง ไปสู่การทำหน้าที่ด้านนโยบายและแผน ด้านมาตรฐาน ด้านการสนับสนุนทางวิชาการ งบประมาณ ประสานและส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนด้วยตนเองในแบบเบ็ดเสร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพตัวโรงเรียนเองก็จะเปลี่ยนแบบแผนการทำงานและวัฒนธรรมองค์การของโรงเรียน ไปจากระบบแบบที่เคยคอยรับคำสั่ง รอรับคำสั่งแนะ รอรับความช่วยเหลือ หรือต้องรอตั้งการจากหน่วยต้นสังกัดหรือหน่วยเหนือในระดับสูงกว่า มาเป็นรู้จักคิดริเริ่มด้วยตนเอง รู้จักคิดช่วยตนเอง ทำตนเองให้เข้มแข็ง บริหาร โดยการริเริ่มด้วยตนเอง และตอบสนองความต้องการของโรงเรียน ของครู ของบุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของโรงเรียนเอง ผู้ปกครองและชุมชนจะเข้ามามีบทบาทในภารกิจของโรงเรียน จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดำเนินการ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียนโดยตรงได้มากยิ่งขึ้น ชัดเจนขึ้น บรรยาการการทำงานในโรงเรียนก็จะเปลี่ยนแปลงไป บทบาท

ของทั้งครูและของผู้บริหารสถานศึกษา ก็จะต้องเปลี่ยนไป พฤติกรรมการบริหารจัดการของหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ก็จะเปลี่ยนเป็น วัฒนธรรมแนวใหม่แบบใหม่เช่นกัน

รูปแบบโรงเรียนตามหลักการบริหารแบบฐานโรงเรียน

จากการศึกษาถึงรูปแบบการดำเนินงานที่น่าจะเป็นไปได้และน่าจะเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย และระบบโรงเรียนไทย โดยใช้แบบการบริหารแบบฐานโรงเรียนหรือยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารนั้น ได้พบว่า ไม่มีรูปแบบใดแบบเดียวที่สามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาไทยทุกประเภททุกระดับ และด้วยความเชื่อว่า สถานศึกษาแต่ละแห่งควรมีอิสระที่จะเลือกใช้รูปแบบหรือวิธีดำเนินการในการบริหารที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพของตนเองมากที่สุดได้

รูปแบบการดำเนินงานที่สถานศึกษาอาจเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับความพร้อมของโรงเรียนและรับกับพัฒนาการของโรงเรียน หรือระดับของการพัฒนาการบริหารจัดการของแต่ละโรงเรียนที่แตกต่างกัน มีให้เลือกได้ถึง 5 รูปแบบให้เลือกดังนี้

1. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก
2. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีผู้บริหารเป็นหลัก
3. รูปแบบที่เป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ
4. รูปแบบที่บริหารโดยอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. รูปแบบที่ดำเนินการแบบการประกอบ

การของเอกชน

แนวปฏิบัติที่สำคัญในการบริหารแบบฐานโรงเรียน

แนวคิดที่สำคัญสำหรับการบริหารแบบฐานโรงเรียนก็คือ การจัดการให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีความสะดวกคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการในการสั่งการที่เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนในการกิจของโรงเรียน ทั้งด้านวิชาการและหลักสูตร การเงินการงบประมาณและสินทรัพย์ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ด้วยระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) แบบเป็นหุ้นส่วน (Partner) ของผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

หัวใจของเรื่องการบริหารแบบฐานโรงเรียนหรือการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นการจัดการให้โรงเรียนได้บริหารงานโรงเรียนได้ด้วยตนเอง ให้การบริหารโรงเรียนเป็นไปตามความต้องการของโรงเรียนเอง ตอบสนองความต้องการของโรงเรียนเองโดยตรง คณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในแบบที่ค่อนข้างอิสระและสะดวกคล่องตัว (Autonomy) ในการบริหารจัดการโรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อตัดสินใจในการบริหารจัดการโรงเรียนเอง รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่และที่อาจหาได้เพื่อการแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาโรงเรียน และจัดกิจกรรมการศึกษาของโรงเรียนให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพและเพื่อการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียนของตนเองเป็นหลักสำคัญ

จากประสบการณ์การใช้การบริหารแบบฐานโรงเรียนในโรงเรียนระดับต่าง ๆ ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และ ออสเตรเลีย ได้พบว่า เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารฐานโรงเรียนประสบความสำเร็จคือ

1. ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร
2. อำนาจหน้าที่ต้องถูกใช้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ที่เน้นการมีผลโดยตรง ต่อการจัดการเรียนการสอน และคุณภาพของการเรียนการสอนเป็นหลักสำคัญ

กลยุทธ์สำคัญในการนำรูปแบบการบริหารแบบฐานโรงเรียนไปใช้

กลยุทธ์ที่สำคัญสำหรับการนำรูปแบบการบริหารแบบนี้ไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จ จะอยู่ที่การเน้นให้มีการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ การประชาสัมพันธ์ การทำความเข้าใจเรื่อง รูปแบบการบริหารแบบฐานโรงเรียน หรือการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้เป็นที่รับรู้และเข้าใจกันให้ทั่วถึง ในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
2. การกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจนและเหมาะสม และให้มีการกำหนดมาตรฐานงานของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจน
3. ในการสรรหา ในการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา ต้องให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ สามารถเสียสละเพื่องานของสถานศึกษาและเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆอย่างแท้จริง
4. ต้องจัดการฝึกอบรม-สัมมนาผู้บริหาร

สถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ให้มีความรู้มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ให้ได้พัฒนาทักษะและปรับบทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาตามแนวการบริหารแบบการบริหารฐานโรงเรียนให้ชัดเจน

5. ส่งเสริมให้ครูอาจารย์ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

6. จัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อประสานความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาตามแบบการบริหารฐานโรงเรียน

7. ให้การสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานตามแนวการบริหารแบบฐานโรงเรียนหรือบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานและสามารถรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนของตนเองในแบบเบ็ดเสร็จ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป

หลักการสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการนั้น ปรากฏว่าทุกประเทศจะเน้นที่ "การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา การจัดการให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของโรงเรียน และมีส่วนร่วมตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อตัวผู้เรียน ต่อชุมชนท้องถิ่นและสังคมโดยรวม การส่งเสริมให้หน่วยปฏิบัติการ ซึ่งหมายถึงโรงเรียนมีอำนาจและความรับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหารจัดการศึกษาของตนเอง ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของโรงเรียนของตนเองได้โดยตรง"

การดำเนินงานการบริหารแบบฐานโรงเรียนหรือบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนี้ ที่จริงแล้ว

สอดคล้องกับแนวการปฏิรูปการศึกษาของไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยตรง คือ จะมีการกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษา มีข้อกำหนดให้โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้น สะดวกและคล่องตัวทางการบริหารโรงเรียนหรือสถานศึกษามากขึ้น กำหนดให้จัดการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยตรงทำโรงเรียนให้เข้มแข็ง ให้สามารถรับผิดชอบการบริหารโรงเรียนของตนโดยตนเอง สามารถบริหารในแบบเบ็ดเสร็จได้มากขึ้น จะมีความเป็นอิสระสะดวกและคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการโรงเรียน ในการดำเนินการกิจของโรงเรียนในด้านวิชาการและหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ฯลฯ

ในการกระจายอำนาจบริหารจัดการไปสู่สถานศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินั้น เขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการการศึกษาแต่ละเขตจะมีบทบาทสำคัญยิ่ง จะเป็นตัวเชื่อมต่อที่สำคัญระหว่างกระทรวงฯ กับสถานศึกษา ซึ่งจะต้องมีบทบาทและทำหน้าที่ ส่งเสริมสนับสนุนความพยายามในการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาให้มากที่สุด เขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทที่สำคัญยิ่ง ต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในการสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานตามแนวการบริหารแบบฐานโรงเรียนได้ ช่วยให้โรงเรียนสามารถรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนของตนได้ด้วยตนเอง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทบาท พฤติกรรมเชิงการบริหารจัดการ และการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุน

ให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานตามแนวการบริหารแบบฐานโรงเรียนได้โดยเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทสนับสนุน จึงเป็นสิ่งที่พึงต้องใส่ใจ พึงติดตามอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้หาทางช่วยสนับสนุนให้เขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่เป็นพาหนะกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาให้มากที่สุด ให้มีประสิทธิภาพที่สุดและอย่างแท้จริง จึงจะช่วยให้การดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของการศึกษา

ของไทยบรรลุผลตามที่คาดหวังได้ และจะต้องช่วยกันชักนำ ไม่ให้เขตพื้นที่การศึกษามีพฤติกรรมการบริหารในแบบที่กลายเป็นศูนย์รวมอำนาจการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ ดังเช่นที่เคยได้เกิดขึ้นแล้วในที่อื่นๆ อันเป็นส่วนสำคัญที่ได้ก่อให้เกิดแนวคิดเรื่องการบริหารฐานโรงเรียนนี้ขึ้นในประเทศไทยสหรัฐอเมริกาและในแวดวงการศึกษาในส่วนต่างๆ ของโลก

บรรณานุกรม

- กมล สดประเสริฐ และ สุนทร สุนันท์ชัย. (2540) รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: อรรถพลการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พินิจสุดา สิริธรรังสี. (2540). รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยนิวซีแลนด์. กรุงเทพฯ: บริษัท เซเวนธ์พรินต์กรุ๊ป จำกัด.
- ไพโรจน์ พรหมมินเดอร์. (2533) การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิจิตร ศรีธำณ. (2542). รายงานการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ. กระทรวงศึกษาธิการ. (อัครา).
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2542) รายงานการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ. (อัครา).
- สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์. (2542). รายงานการวิจัยแนวทางการจัดโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter Schools) : บทเรียนจากต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: บริษัท ที.พี.พรินท์ จำกัด.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ. (2541) . การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (อัครา).
- อุทัย บุญประเสริฐ (2546). หลักการบริหารแบบฐานโรงเรียน (S-B-M) กรุงเทพฯ: พระรามสี่ การพิมพ์.

- Cheng, Yin Cheong.(1993) The theory and characteristics of school-based management.
International Journal of Educational Management. 7,6, 6-17.
- Cotton, Kathleen.(1998). *School-Based Management*. file://A/topsyn6.html (CD-ROM)
- David,J.L.(1989). Synthesis of research on school-based management. *Educational Leadership*.46(8),45-53.
- Guthrie, James W.(1986, December). School-Based Management : The Next Needed Education Reform. *Phi Delta Kappan* . 68 (4): 305-9.
- Leithwood, K. and Menzies, T. (1998, May). Forms and Effects of School-Based Management : A Review. *Educational Policy*, 12,3 ().(CD-ROM).
- Odden, E.R., and Wohlstetter, P.(1995). Making school-based management work .
Educational Leadership. 52(5).(February 1995):32-36.
- Wohlstetter, Priscilla .(1995, September). Getting School-Based Management Right.
Phi Delta Kappan. 77, (1), 22-25.
- Florida Department of Education.(1998). *Strategies for School-Based Management*
<http://www.osi.fsu.edu/waveseries/htmlversions/wave9.html>.
- Friedman, I.(1998). *Summary of Research on the Self-management of Elementary Schools*.
<http://www.education.gov.il/planning/self.htm>
- Herman, J., and Herman, J. (1993). *Rational for and Advantages of School Based Management*.
<http://www.ulberta.ca/nljip/website/hermana3.html>.
- Myers , Dorothy and Stonehill, Robert.(1993). *School-Based Management*.
<http://www.ed.gov/OR/ConsumerGuides/baseman.html>.
- Vollansky, Ami and Bar-Elli.(1998). *Towards School Based Management in Israel*.
<http://www.education.gov.il/planning/self.htm>.
- Valesky, T.C.; Forsythe, G.; and Hall , M.L.(1992). *Principal Perceptions of School-Based Decision Making in Tennessee School*. e://A/topsyn6.html(CD-ROM).