



## รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น  
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

โดย นายมังกรแก้ว ดรฤณศิลป์

กุมภาพันธ์ 2553

## รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น  
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

คณะผู้วิจัย

- |                |            |
|----------------|------------|
| 1.นายมังกรแก้ว | ดร.ณิศลีย์ |
| 2.ดร.ศักดิ์จิต | มาศจิตต์   |

โครงการผู้บริหารโรงเรียนทำวิจัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ไสว เลี่ยมแก้ว ดร.จำเริญ จิตรหลัง นายสมชาย รัตนขช นายไพโรจน์ อีววังโส และนายจงศักดิ์ มาตา ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือและให้คำแนะนำเพื่อให้งานวิจัยนี้มีความสมบูรณ์

ขอบคุณนายไพบูลย์ พงศ์ทัศนาศา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต2 ที่อนุญาตให้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลแบบสอบถามด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม และขอบคุณผู้บริหาร ผู้แทนครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษา ผู้แทนองค์กรชุมชน และผู้แทนผู้ประกอบการ โรงเรียนดีเด่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 18 โรงเรียน ที่ท่านได้เสียสละเวลา ร่วมสนทนากลุ่มแบบมีโครงสร้างกับผู้วิจัยด้วยกัลยาณมิตร เกิดผลงานทางวิชาการการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อเผยแพร่ต่อไป

ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย ขอขอบคุณ ดร.ไพโรจน์ กิรีรัตน์ และคณะ ที่ให้การช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษาและช่วยตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าของการวิจัย

ขอบคุณคุณทิวพร รักย์กำเนิด คุณจิระศักดิ์ เพชรทอง และเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ทุกคนที่ร่วมให้กำลังใจ และช่วยเหลือด้านข้อมูลโรงเรียนและการสืบค้นต่างๆ

มังกรแก้ว วรรณศิลป์ และ ดร.ศักดิ์จิต มาศจิตต์

ชื่องานวิจัย      ผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น  
                                 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2  
ผู้เขียน            นายมังกรแก้ว วรรณศิลป์ และ ดร.ศักดิ์จิต มาศจิตต์  
ปีการศึกษา        2552

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1. เพื่อศึกษาผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 2. เพื่อเปรียบเทียบผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ตามขนาดของโรงเรียน 3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ โรงเรียนดีเด่นสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่นครศรีธรรมราช เขต 2 ประจำปีพุทธศักราช 2550 จำนวน 18 โรงเรียน จำแนกเป็นโรงเรียนดีเด่นขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ประเภทละ 6 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ แบบสอบถาม ประกอบการสนทนากลุ่มเกี่ยวกับผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว

ผลการวิจัย พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นโดยภาพรวมด้านการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส และด้านการบริหารจัดการที่ดี มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ไม่แตกต่างกัน ปัญหาและอุปสรรคการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นส่วนใหญ่เกี่ยวกับ ครูสอนไม่ตรงวิชาเอก รองลงมาคือการแต่งตั้งโยกย้ายครูไม่ตรงวิชาเอกที่ต้องการและขาดแคลน โดยโรงเรียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การอบรมและพัฒนาครูที่สอนไม่ตรงวิชาเอกหรือครูที่สอนนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ต่ำ มากที่สุด

**The result of administration by School Based Management of the excellence schools  
under Nakhonsithammarat Education Service Area Office 2**

**By Mangkorngaew Daroonsilp and Dr. Sakjit Masajit**

**2009**

**Abstract**

This research has been made for the purposes of 1) To study the result of management by School Based Management of the excellence schools under the office of Nakhonsithammarat Education Service Area Office 2. 2) To compare the result of management by School Based Management of the excellence school by size. 3) To study the problems and obstacles and suggestions of management by School Based Management of the excellence schools under the Nakhonsithammarat Education Service Area Office 2

The subjects for this research are the 18 excellence schools under the Nakhonsithammarat Education Service Area Office 2 in the 2007. These subjects are classified by size into 3 types which are big, medium and small sizes. Each of them comprises of 6 schools. The survey instruments are questionnaires and focus groups about the result of management by School Based Management of the excellence schools under Nakhonsithammarat Education Service Area Office 2. Mean, Standard deviation and Single-factor Analysis of Variance ( 1-WAY ANOVA) are used for data analysis.

This research reveals that in the operation level, the result of management by School Based Management of the excellence schools is at excellence level for delegation, participation, good governance and good management. The comparison by sizes of the school management by School Based Management is not significantly different. The problems according to the management by School Based Management are firstly, the impropriation between the major subjects the teachers graduated and the subjects they assigned to teach. Secondly, the impropriation of the teachers appointed and transferred that are not consistent with the subjects lacked and needed. The schools have the advices for training and development for the least efficient teachers that teach subjects which are not consistent with their majors.

## สารบัญ

| บทที่                                                               | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------|------|
| บทคัดย่อ.....                                                       | (1)  |
| กิตติกรรมประกาศ.....                                                | (3)  |
| สารบัญ.....                                                         | (4)  |
| รายการตาราง.....                                                    | (6)  |
| รายการภาพประกอบ.....                                                | (7)  |
| 1 บทนำ.....                                                         | 1    |
| ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา.....                                     | 1    |
| ปัญหาของการวิจัย.....                                               | 6    |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....                                        | 6    |
| ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย.....                                | 6    |
| ขอบเขตของการวิจัย.....                                              | 7    |
| นิยามศัพท์เฉพาะ.....                                                | 8    |
| 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....                               | 10   |
| แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.....                  | 11   |
| ประวัติความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.....             | 11   |
| ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.....                      | 22   |
| หลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.....                | 25   |
| การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา (Decentralization).....       | 26   |
| การบริหารวิชาการ.....                                               | 29   |
| การบริหารงบประมาณ.....                                              | 31   |
| การบริหารงานบุคคล.....                                              | 33   |
| การบริหารทั่วไป.....                                                | 35   |
| หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation).....                     | 37   |
| หลักการตรวจสอบและความโปร่งใส (Accountability and Transparency)..... | 52   |
| หลักการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี (Good Governance).....             | 54   |
| รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.....                           | 58   |

## สารบัญ (ต่อ)

| บทที่                                                                     | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------------|------|
| แนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.....                        | 66   |
| ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.....                      | 84   |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....                                                | 87   |
| งานวิจัยต่างประเทศ.....                                                   | 98   |
| 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....                                                 | 102  |
| ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....                                              | 102  |
| เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....                                           | 102  |
| การสร้างเครื่องมือการวิจัย.....                                           | 103  |
| การเก็บรวบรวมข้อมูล.....                                                  | 104  |
| การวิเคราะห์ข้อมูล.....                                                   | 104  |
| สถิติที่ใช้ในการวิจัย.....                                                | 105  |
| 4 ผลการวิจัย.....                                                         | 107  |
| 5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....                                        | 125  |
| สรุปผลการวิจัย.....                                                       | 126  |
| ข้อเสนอแนะ.....                                                           | 130  |
| อภิปรายผลการวิจัย.....                                                    | 130  |
| บรรณานุกรม.....                                                           | 141  |
| ภาคผนวก.....                                                              | 147  |
| ภาคผนวก ก รายนามผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือวิจัย.....                  | 148  |
| ภาคผนวก ข ปฏิทินการสนทนากลุ่มและรายชื่อโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างการวิจัย..... | 150  |
| ภาคผนวก ค เครื่องมือวิจัย.....                                            | 152  |
| ภาคผนวก ง การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัย.....                            | 167  |
| ภาคผนวก จ สำเนาหนังสือของความร่วมมือวิจัย.....                            | 172  |
| ประวัติผู้วิจัยและผู้ร่วมวิจัย.....                                       | 175  |

## รายการตาราง

| ตาราง                                                                                           | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1 แสดงข้อมูลสภาพทั่วไปของโรงเรียน                                                               | 108  |
| 2 ผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น                                            | 109  |
| 3 ผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนดีเด่น ด้านการกระจายอำนาจ                            | 110  |
| 4 แสดงผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารวิชาการ                      | 111  |
| 5 แสดงผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารงบประมาณ                     | 112  |
| 6 แสดงผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารงานบุคคล                     | 113  |
| 7 แสดงแสดงผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารทั่วไป                   | 114  |
| 8 แสดงแสดงผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนดีเด่น ด้านการมีส่วนร่วม                     | 116  |
| 9 แสดงแสดงผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนดีเด่น ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส          | 118  |
| 10 แสดงแสดงผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี     | 120  |
| 11 แสดงผลการเปรียบเทียบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น จำแนกตามขนาดของโรงเรียน | 121  |
| 12 แสดงปัญหาและอุปสรรคการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น                          | 122  |
| 13 แสดงข้อเสนอแนะการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น                               | 124  |

## รายการภาพประกอบ

| ภาพประกอบ                                                                                                        | หน้า |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1 ตัวแปรต้น ตัวแปรตาม                                                                                            | 8    |
| 2 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวคิดของกรมสามัญศึกษา                                                  | 62   |
| 3 รูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ ชีระ รุญเจริญ                                                 | 63   |
| 4 รูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ อุทัย บุญประเสริฐ                                             | 64   |
| 5 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดของ ดิเรก วรรณเศียร                     | 65   |
| 6 การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ตามแนวคิดทฤษฎีห้าเหลี่ยมของ ยิน ชอง เช็ง | 75   |
| 7 แผนที่ความคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารจัดการด้วยตนเอง                                      | 77   |
| 8 การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้ โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ                       | 80   |
| 9 การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวคิดของกรมสามัญศึกษา                                               | 82   |
| 10 แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการปฏิรูปทั้งโรงเรียน                                                | 83   |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) เป็นรูปแบบการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีความอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ งานบุคคลและการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ร่วมกันบริหารจัดการสถานศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : คำชี้แจง) ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 39 ที่เน้นการบริหารและการจัดการศึกษา โดยให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติ คือ สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและ อุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาให้กระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ประกอบกับมาตรา 40 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และ/หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 20)

ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ก่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาไทยทั้งระบบและครบกระบวนการ มีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการเรียนรู้และการบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ทำให้เกิด “นวัตกรรมทางการศึกษา” สำคัญสามประการ คือ การบริหารโดยคณะบุคคล การจัดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา และการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2546 : คำนิยาม)

สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาใหม่ โดยเฉพาะมาตรา 35 กำหนดว่า “สถานศึกษา ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล...” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 20-21) สารบัญญัตินี้กล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของสถานศึกษาในฐานะหน่วยงานที่จัดการศึกษาให้กับผู้เรียนโดยตรง นับเป็นความก้าวหน้าอีก มิติหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาไทย (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 14) รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2547 ได้กำหนดให้สถานศึกษาบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำหรับ การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา ถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมี จุดมุ่งหมาย คือ ให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายทุกระดับการศึกษา ตลอดจนความสอดคล้อง ในการดำเนินนโยบายระหว่างระดับการศึกษาให้เกิดการแบ่งภารกิจให้ชัดเจนระหว่างส่วนกลางที่ควรทำหน้าที่หลักด้านการกำหนดนโยบาย คุณภาพ มาตรฐานและการจัดสรรทรัพยากร การกำกับ การติดตาม ประเมินผล สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาหรือสถาบัน การศึกษาระดับอุดมศึกษา ให้ทำหน้าที่บริหารและจัดการ โดยมุ่งหมายให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบมากขึ้นตามลำดับ ตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น โดยมุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการและเกิดผลดีต่อการกระจายโอกาสทางการศึกษา(วิชัย ต้นศิริ, 2543 : 17) สอดคล้องกับแนวคิดของอุทัย บุญประเสริฐ (2546: 2) ที่กล่าวถึงสิ่งสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะต้องเน้นการกระจายอำนาจ การบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยบทบาทของผู้มีส่วนร่วมเป็นแบบหุ้นส่วน (Partner) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake-holders) ที่จะต้องร่วมกันบริหารให้ตอบสนองความต้องการของชุมชนโดยตรงให้มากที่สุด ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมที่นิยมใช้ คือ การบริหารโดยคณะกรรมการ สถานศึกษา สภาพการปฏิรูปศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ธนาคารโลกได้ทำการวิจัยพบว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ในโลกมีสาเหตุมาจากปัญหาที่คล้ายกันดังนี้ (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 30-32)

1. ปัญหาของระบบราชการ ทั้งรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น ต่างก็มีรูปแบบการบริหารที่มุ่งเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งเป็นระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพต่ำ เนื่องจากผลลัพธ์ที่ได้ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน
2. ปัญหาของระบบการบริหารการศึกษา อำนาจการบริหารส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับข้าราชการ ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ทำให้คุณภาพการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของบุคคลและค่าใช้จ่ายในการศึกษาแพงมากขึ้น

3. ปัญหาการปฏิรูปการศึกษาของภาคเอกชน ผลักดันให้รัฐบาลหลายประเทศต้องปฏิรูปการศึกษาให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง โดยภาคเอกชนเน้นให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน (Output) มากกว่าตัวป้อน (Input) และกระบวนการ (Process) มีการปรับรื้อระบบ (Reengineering) ความพยายามลดต้นทุนทำให้องค์กรเล็กกะทัดรัด ปรับขั้นตอนการทำงาน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop Service) เพื่อให้ลูกค้าได้รับบริการที่มีคุณภาพรวดเร็วและเป็นที่ยอมรับ

จากรายงานสรุปการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา ในวาระครบรอบ 4 ปี ของการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 สรุปผลการประเมินได้ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : V-X)

1. โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อัตราส่วนผู้เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประชากรในกลุ่มอายุ 15-17 ปี การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคคล ครอบครัว องค์กรและสถาบันสังคมอื่น มีการร่างกฎกระทรวงหลายฉบับ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้เกี่ยวข้อง การดำเนินการเพื่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ส่วนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปริมาณนักเรียนเพิ่มขึ้นทุกปีและมีคุณภาพการศึกษาสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด แต่ยังมีคุณภาพแตกต่างกันมากในแต่ละท้องถิ่น

2. คุณภาพการศึกษา พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในวิชาพื้นฐาน ได้แก่ วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทยและภาษาอังกฤษยังต่ำกว่าเกณฑ์ มีเพียงวิชาสังคมศึกษาเท่านั้นที่ผ่านเกณฑ์

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพ ประกอบด้วยครู สื่อการเรียนการสอน การประกันคุณภาพการศึกษาและการบริหารและการจัดการศึกษา ผลการดำเนินการ พบปัญหาครูและบุคลากรทางการศึกษาบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาและยังไม่ได้นำผลการประเมินคุณภาพการศึกษาไปปรับปรุงสถานศึกษาเท่าที่ควร สำหรับรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการในสถานศึกษา ยังอยู่ระหว่างการวิจัยและพัฒนา รวมทั้ง การขยายผลยังอยู่ในวงจำกัด

3. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษา พบปัญหาโอกาส ในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของเด็กและเยาวชนยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อัตราการออกกลางคันสูง และปัญหาการจัดสรรงบประมาณ

นอกจากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ประเทศไทยในปัจจุบันยังประสบวิกฤตทางการศึกษาหลายประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544 อ้างถึงใน ชีระ รุญเจริญ, 2546 : 53)

1. วิกฤตด้านโอกาสและการเข้ารับการศึกษ
2. วิกฤตด้านคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะสัมฤทธิ์ผลทางการเรียน
3. วิกฤตด้านความเสมอภาคในสิทธิการศึกษา
4. วิกฤตด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้
5. วิกฤตด้านการขาดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศ ประสิทธิภาพในการผลิต และรายได้ประชาชาติ
6. วิกฤตด้านคุณธรรม จริยธรรม
7. วิกฤตด้านศิลปะ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทย

การแก้ปัญหาวิกฤตดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยแห่งความสำเร็จ ของ การปฏิรูปการศึกษาโดยเน้นการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ผู้นำประเทศให้ความสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งประเทศและการจัดทำกฎหมายรองรับการปฏิรูปการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 อ้างถึงใน ชีระ รุญเจริญ, 2546 : 55) ซึ่งรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สถานศึกษามีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเนื่องจากเป็นการเน้นลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละโรงเรียนที่มีความแตกต่างกัน การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ ไปยังโรงเรียนโดยตรง การบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนสามารถบริหาร จัดการตนเองได้ ให้โรงเรียนมีอำนาจ และความรับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินงานของโรงเรียน โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนมิใช่เพียงเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายหรือตามแผนงานที่หน่วยเหนือกำหนดเท่านั้นแต่เป็นหน่วยปฏิบัติที่สามารถวิเคราะห์ปัญหา กำหนดนโยบาย วางแผนและบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง (ชีระ รุญเจริญ, 2546 : 43)ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของซุมสคักค์ อินทร์รักษ์ (2546 : 43) เกี่ยวกับการพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) หมายถึงองค์กรที่ประกอบด้วยผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ร่วมพัฒนาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างเป็นระบบไปสู่เป้าหมายหรือความคาดหวังที่ต้องการ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549 : ก – ง) ได้พัฒนามาตรฐานและ ตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียนขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้สถานศึกษาประเมินตนเอง สำหรับ การพัฒนาการบริหารสถานศึกษาให้มีคุณภาพ และเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนด ประกอบด้วย 3 หลักการ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี รวม 9 มาตรฐาน และ 36 ตัวบ่งชี้ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติใน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 39 และ 40 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 35 รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษา เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก : ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย พบว่า ปัญหาสำคัญของการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : (ณ))

1. มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง
2. ขาดเอกภาพในการบริหาร
3. ขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
4. ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. ขาดการพัฒนานโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
6. ขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น

ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของโวลสเต็ดเตอร์ (Wohlstetter, 1995 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 53-54) ที่กล่าวถึงสาเหตุของความล้มเหลวในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติไว้ดังนี้คือ มีการใช้แต่เพียงรูปแบบไม่ใช่กระบวนการ ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลัก อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาดหรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการโรงเรียน และกระบวนการทำงานไม่มีความเปลี่ยนแปลง

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงควรขยายแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจ โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นเสมือนพิมพ์เขียว (Blueprint) และแผนที่สำหรับการเดินทาง (Roadmap) อันจะเป็นแนวทางแก่ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการช่วยกันพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นสถาบันที่เข้มแข็งที่สามารถพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข รวมทั้งพ่อแม่ผู้ปกครอง และชุมชนมีความพึงพอใจ

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารการศึกษา และเคยเป็นผู้บริหารสถานศึกษา มีความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะสามารถรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 จะศึกษาวิจัย เรื่อง ผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 เพื่อให้ได้รูปแบบและแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ปัญหาของการวิจัย

ปัญหาของการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

1. ผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 เป็นอย่างไร
2. ผลของการเปรียบเทียบผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ตามขนาดของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 เป็นอย่างไร
3. ปัญหา อุปสรรคและ ข้อเสนอแนะของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 เป็นอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

1. เพื่อศึกษาผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ตามขนาดของโรงเรียน
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

### ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัยดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถนำผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ไปใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพมากขึ้น
2. ผู้บริหารการศึกษาสามารถนำผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ไปกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน
3. ได้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการแก้ปัญหา เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาและความพึงพอใจของชุมชน

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

#### 1.1 ด้านการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย

1.1.1 การบริหารวิชาการ

1.1.2 การบริหารงบประมาณ

1.1.3 การบริหารงานบุคคล

1.1.4 การบริหารทั่วไป

#### 1.2 ด้านการมีส่วนร่วม

#### 1.3 ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส

#### 1.4 ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ โรงเรียนดีเด่นสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่

นครศรีธรรมราชเขต 2 ประจำปีพุทธศักราช 2550 จำนวน 38 โรงเรียน จำแนกเป็น ขนาดเล็ก (นักเรียน 120 คนลงมา) จำนวน 11 โรงเรียน ขนาดกลาง (นักเรียน 121 – 300 คน) จำนวน 11 โรงเรียน และขนาดใหญ่ (นักเรียน 301 คนขึ้นไป) จำนวน 16 โรงเรียน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ โรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขตพื้นที่

นครศรีธรรมราชเขต 2 ประจำปีพุทธศักราช 2550 จำนวน 18 โรงเรียน จำแนกเป็น ขนาดเล็ก (นักเรียน 120 คนลงมา) จำนวน 6 โรงเรียน ขนาดกลาง (นักเรียน 121 – 300 คน) จำนวน 6 โรงเรียน และขนาดใหญ่ (นักเรียน 301 คนขึ้นไป) จำนวน 6 โรงเรียน โดยสุ่มมาจากกลุ่มประชากร ด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ซึ่งผู้วิจัยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากการคำนวณโดยใช้สูตรของยามานะ (Yamane, 1973 : 727-728)

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปร

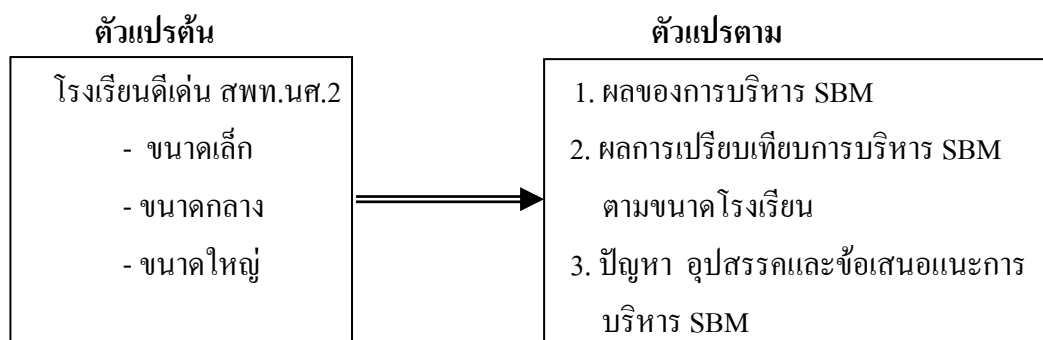
ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

#### 3.1 ตัวแปรต้น คือ โรงเรียนดีเด่น สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่

นครศรีธรรมราชเขต 2 แปรค่าเป็น โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดใหญ่

3.2 ตัวแปรตาม คือ ผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย



ตารางภาพที่ 1 ตัวแปรต้น ตัวแปรตาม

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาโดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งต้องอาศัยหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) การตรวจสอบและความโปร่งใส (Accountability and Transparency) และการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ทั้ง ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา (School Board) เพื่อให้การจัดการศึกษา เป็นไปอย่างมีส่วนร่วมและตรงกับความต้องการผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

2. การกระจายอำนาจ(Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาโดยให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป

3. การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation)หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาทั้งในด้านการวางแผน(Planning) การจัดองค์การ(Organizing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) เพื่อให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการให้เป็นไปตาม ความต้องการของผู้เรียนและชุมชน

4. การตรวจสอบและความโปร่งใส (Accountability and Transparency)หมายถึง การบริหารจัดการที่สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและระบบการบริหารด้วยตนเอง ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลาย ด้วยวิธีการที่ แตกต่างกัน ตามความพร้อมและสถานการณ์ของสถานศึกษา

5. การบริหารจัดการที่ดี(Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการสถานศึกษาซึ่งยึดหลักการความสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย (Relevance) กระบวนการบริหารมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) การบริหารทุกขั้นตอนโปร่งใส (Transparency) และมีเหตุผล (Reason) รวมทั้งมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อผลการบริหารจัดการ (Accountability)

6. การบริหารงานวิชาการ (Academic Administration) หมายถึง กระบวนการจัดกิจกรรมในงานวิชาการซึ่งเป็นการกิจหลัก ให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาและเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียนหรือผู้รับบริการ ประกอบด้วย การวางแผน การจัดระบบโครงสร้างและการกำหนดบทบาทหน้าที่ การดำเนินงานทางวิชาการ การผลิตสื่อและอุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผล การจัดบรรยากาศเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การจัดแหล่งหรือ ศูนย์สารสนเทศ รวมทั้งการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ และการนิเทศภายในเพื่อให้งานวิชาการมีคุณภาพ

7. การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) หมายถึง ความพยายามของผู้บริหารในการใช้ศิลปะและศาสตร์ ที่จะนำหลักการและกระบวนการสรรหาและคัดเลือก การพัฒนาการจูงใจและการบำรุงขวัญมาบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคคลให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างดีเหมาะสม มีความพอใจและมีความสุข รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ที่ปฏิบัติงานกระทั่งพ้นจากงาน ส่งผลให้องค์กรมีการพัฒนาและมีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

8. การบริหารงบประมาณ (Budget Administration) หมายถึง การบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชี การใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบ ทางด้านการเงินและทรัพย์สิน

9. การบริหารทั่วไป(General Administration) หมายถึง การบริหารงานซึ่งเป็นงานที่ไม่ใช่ภารกิจหน้าที่หลัก แต่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของโรงเรียนในการให้บริการแก่หน่วยงานต่าง ๆ ภายในโรงเรียนให้สามารถดำเนินไปตามจุดหมายที่ต้องการ ได้แก่ งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ งานทะเบียนและรายงาน เป็นต้น

10. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

11. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 หมายถึง พื้นที่ทางการศึกษาซึ่งมีความรับผิดชอบทางด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อที่ครอบคลุม 8 อำเภอ ได้แก่ อำเภอทุ่งสง อำเภอนาบอน อำเภอบางขัน อำเภอทุ่งใหญ่ อำเภอนาวัง อำเภอช้างกลาง อำเภอพิปูน และอำเภอถ้ำพรรณรา

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาและ การกำหนดกรอบแนวคิดในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาวิเคราะห์ เอกสารและงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 1.1 ประวัติความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 1.2 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 1.3 หลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
    - 1.3.1 การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา (Decentralization)
      - 1.3.1.1 การบริหารวิชาการ
      - 1.3.1.2 การบริหารงบประมาณ
      - 1.3.1.3 การบริหารงานบุคคล
      - 1.3.1.4 การบริหารทั่วไป
    - 1.3.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation)
    - 1.3.3 หลักการตรวจสอบและความโปร่งใส (Accountability and Transparency)
    - 1.3.4 หลักการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี (Good Governance)
  - 1.4 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 1.5 แนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
  - 1.6 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 2.1 งานวิจัยภายในประเทศ
  - 2.2 งานวิจัยต่างประเทศ

โดยมีสาระสำคัญและรายละเอียดตามลำดับ ดังต่อไปนี้

## 1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

### 1.1 ประวัติความเป็นมาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2530 เป็นต้นมา หลายประเทศได้เริ่มปฏิรูปการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โดยสาระหลักประการหนึ่งของการปฏิรูป คือ การกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่และสถานศึกษา ซึ่งผลการวิจัย พบว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ในโลกมีสาเหตุมาจากปัญหาที่คล้ายกันคือ ปัญหาของระบบราชการที่มีรูปแบบการบริหารมุ่งเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางทำให้ผลลัพธ์ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ปัญหาของระบบการบริหารการศึกษา ซึ่งอำนาจการบริหารส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับข้าราชการ ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก และปัญหา การปฏิรูปของภาคเอกชน ซึ่งผลักดันให้รัฐบาลต้องปฏิรูปการศึกษาให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 30-31)

ในทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาให้มีอิสระในการบริหาร เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา โดยใช้ชื่อต่าง ๆ กัน เช่น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) โรงเรียนบริหารตนเอง (Self-Managing School) และโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter School) ในขณะเดียวกันก็ได้เกิดเทคนิคและวิธีการที่จะช่วยสนับสนุนให้แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ เช่น การทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำกับและตรวจสอบโรงเรียน การประกันคุณภาพการศึกษา และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหาร เป็นต้น (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 32)

หลายประเทศที่ใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อกระจายอำนาจในการปฏิรูปการศึกษา ได้มีวิธีดำเนินการและจุดเน้นที่ต่างกัน ดังนั้นจึงมีการเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า School-Based Management (SBM), Site Based Management (SBM), Shared Decision Making (SDM), School Based Decision Making (SBDM), สอดคล้องจะใช้ชื่อว่า School Management Initiative (SMI), อังกฤษและเวลส์ เรียกว่า Local Management of School (LMS), ออสเตรเลีย เรียกว่า Self Managing School และ School Governance สำหรับนิวซีแลนด์ใช้คำว่า School Based Shared Decision Making (ยูวดี ศันสนียรัตน์, 2545 : 69 อ้างถึงใน อุมัร สวาลัง 2546 : 13) และยังมีชื่อเรียกอื่น ๆ ได้แก่ School Empowerment, Share Governance, Decentralized Authority, School-Site Autonomy, Responsible Autonomy, The Autonomous School Concept, School-Based Governance และ Administrative Decentralization (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 10)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอความเป็นมาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

### 1.1 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา

ตั้งแต่ยุคแห่งการสร้างชาติของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น (District) และมลรัฐ (State Government) ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐบาลกลาง (Federal Government) ดังนั้น สหรัฐอเมริกาในยุคแรกจึงไม่มีกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง เพิ่งมาก่อตั้งในยุคหลังโดยมีบทบาทเฉพาะเรื่องการสนับสนุนทรัพยากร การจัดทำนโยบาย การออกกฎหมายและระเบียบที่สำคัญ ในขณะที่หน่วยงานระดับมลรัฐกำหนดนโยบาย และการจัดสรรเงินอุดหนุน ส่วนการบริหารและการจัดการศึกษาจริง ๆ เป็นหน้าที่ของ “คณะกรรมการเขตการศึกษาท้องถิ่น” (District Board of Education)

แม้ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีระบบการบริหารการศึกษาที่กระจายอำนาจ โดยมีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดูแลโรงเรียนอย่างใกล้ชิดก็ตาม แต่ท้องถิ่นก็ยังรวมอำนาจ ทำให้สถานศึกษาไม่มีอิสระ ยิ่งระยะเวลาเนิ่นนานขึ้น กระทรวงศึกษามลรัฐ (State Department of Education) และเขตการศึกษาท้องถิ่น (School District) ยิ่งมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดแนวคิดเรื่อง “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” (School-Based Management : SBM) ซึ่งหมายถึง “ยุทธศาสตร์ที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยโอนอำนาจจากหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นไปยังโรงเรียน ซึ่งอยู่ใกล้ชิดผู้เรียนมากที่สุดให้ผู้บริหาร ครู ผู้เรียน พ่อแม่ผู้ปกครองและชุมชนสามารถควบคุมการจัดการศึกษา รับผิดชอบการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตรด้วยตนเอง เพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน”

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสหรัฐอเมริกามีหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละโรงเรียนจะมี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (School Council หรือ School Board) ประกอบด้วยผู้แทนครู ผู้บริหาร พ่อแม่ ผู้ปกครอง นักเรียนและชุมชน คณะกรรมการมีอำนาจ ในการบริหารและจัดการศึกษาแตกต่างกันไปตามบริบทของโรงเรียนแต่ละแห่ง บางโรงเรียนคณะกรรมการมีอำนาจ ตั้งแต่การจัดทำหลักสูตร ไปจนถึงการบริหารงบประมาณ การจ้างครู และผู้บริหารโรงเรียน แต่คณะกรรมการโรงเรียนบางแห่งมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารโรงเรียนเท่านั้น

ปี ค.ศ.1994 ซึ่งเป็นช่วงแรกของการใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสหรัฐอเมริกา ได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดการศึกษาหลายประการ คือ

1. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและบุคลากร
2. เพิ่มความเป็นมืออาชีพของครู
3. เพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชน

4. เพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
5. ทำให้การปฏิรูปหลักสูตรเป็นรูปธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัยของนักการศึกษาหลายคนพบว่า อุปสรรคของการให้อิสระกับโรงเรียนก็มีอยู่มาก เช่น การที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีความสับสน ในนโยบายที่มาจากส่วนกลาง ทำให้ไม่กล้าตัดสินใจ รวมทั้งการขาดทรัพยากรที่จำเป็น นอกจากนั้น ชุมชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย อาจรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนเป็นการเพิ่มภาระที่หนักให้กับคณะกรรมการ ต้องเสียเวลาส่วนตัวมาช่วยงานโรงเรียนและกระบวนการตัดสินใจก็ใช้เวลามากเกินไป

ในระยะต่อมาสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาโรงเรียนจากการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปเป็นโรงเรียนอิสระในกำกับของรัฐ (Charter Schools) โดยคณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชนสามารถแสดงความจำนงที่จะเป็นโรงเรียนอิสระในกำกับของรัฐโดยทำข้อตกลง (Charter) กับรัฐบาลว่า จะรับงบประมาณของรัฐบาลไปจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 32-36)

## 1.2 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศอังกฤษ

การศึกษาของประเทศอังกฤษ เคยได้ชื่อว่า เป็นระบบการศึกษาที่ดีที่สุดในโลกเป็นต้นแบบที่แพร่หลายไปเกือบทุกทวีป นานาประเทศทั้งที่เป็นอาณานิคมและไม่ได้เป็น อาณานิคมของประเทศอังกฤษ ล้วนได้รับการถ่ายทอดแบบแผนการจัดการศึกษาจาก ประเทศอังกฤษ เกือบทั้งสิ้น แต่ต่อมาความเป็นผู้นำทางการศึกษาของอังกฤษได้ตกต่ำลงพร้อมกับความถดถอยทางเศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยอังกฤษได้พยายามดำเนินการปฏิรูประบบการศึกษา เพื่อให้การศึกษาของประเทศกลับมามีมาตรฐานระดับโลกอีกครั้งหนึ่ง

ในปี ค.ศ.1988 อังกฤษได้ออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษา (Education Reform Act 1988) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษารั้งยิ่งใหญ่ครั้งหนึ่งของอังกฤษ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ หลายด้าน เช่น มีการกำหนดหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum) เพื่อให้มีมาตรฐานหลักสูตรแกนกลางที่เท่าเทียมกัน กำหนดเป้าหมายมาตรฐานทางการศึกษาในแต่ละระดับ การศึกษาเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในแต่ละระดับการศึกษาและประเมินโดยใช้ ข้อสอบมาตรฐานกลางทั้งสายสามัญและสายอาชีพ มี “ธรรมนูญผู้ปกครอง” (Parent's Charter) ซึ่งกำหนดภารกิจหลักและความรับผิดชอบที่สถานศึกษาพึงมีต่อผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชน ประโยชน์ที่บุตรหลานจะได้รับเมื่อเข้าโรงเรียน ข้อมูลที่ผู้ปกครองมีสิทธิจะได้รับรู้และ ข้อพึงปฏิบัติเมื่อเกิดปัญหา นอกจากนี้ยังมีระบบการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาโดยพระราชบัญญัติการศึกษา พุทธศักราช 2535 (Education Act 1992) กำหนดให้มีสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (Office for Standards in Education : OFSTED) ทำหน้าที่วางระบบ การตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐาน

การศึกษาของสถานศึกษาในระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาพิเศษ ให้ผู้ปกครองได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน

จุดเด่นของการปฏิรูปการศึกษาของอังกฤษ คือ การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ซึ่งแต่เดิมกระทรวงเป็นผู้กำหนดนโยบาย และให้สำนักงานบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น (Local Education Authority) เป็นผู้จัดการศึกษา แต่การปฏิรูปครั้งนี้ได้เน้นการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนให้แต่ละโรงเรียนมี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (School Governors) เป็นองค์ คณะบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา โดยกระทรวง จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการเรียนการสอนไปยังโรงเรียนโดยตรงถึงร้อยละ 95 และลดค่าใช้จ่ายสำหรับการสนับสนุนในส่วนท้องถิ่นที่ไม่จำเป็นให้น้อยลง การกระจายอำนาจดังกล่าว ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น สามารถบริหารอย่างอิสระคล้ายโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Grant-Maintained Schools) (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 37-38)

### 1.3 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้เริ่มปฏิรูปการศึกษาเมื่อปีพุทธศักราช 2532 แรงกดดันสำคัญที่ทำให้ต้องปฏิรูปการศึกษา คือ ความตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ประชาชนมีรายได้น้อยและการว่างงานสูง ดังนั้น ประชาชนและนักการเมืองจึงเห็นพ้องต้องกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการศึกษา ประกอบกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ในขณะนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการศึกษามีหลายระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลางและเขตการศึกษา โรงเรียนไม่มีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา คุณภาพการศึกษาดำและประชาชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาของนิวซีแลนด์จึงเริ่มต้นขึ้นสมัยนายกรัฐมนตรีลาจ โดยได้จัดทำกฎหมายการศึกษา ซึ่งลักษณะเด่นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการบริหารทั้งหมดให้กับสถานศึกษา พร้อมทั้งได้ลดบทบาทอำนาจของกระทรวงการศึกษาให้เป็นหน่วยงานขนาดเล็กและได้ยุบเลิกหน่วยงานในส่วนภูมิภาคลงทั้งสิ้น เพื่อให้เหลือเพียง 2 ระดับ คือ กระทรวงกับสถานศึกษาเท่านั้น โดยกระทรวงการศึกษาทำหน้าที่ด้าน “นโยบาย หรือแนวการจัดการศึกษาของชาติ” รับผิดชอบในการเสนอแนะรัฐบาลด้านนโยบายการศึกษาทุกระดับ จัดสรรงบประมาณ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน รวมทั้งมีสำนักงานว่าด้วยการประเมินคุณภาพและการศึกษา ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับสถานศึกษาทุกแห่ง ตั้งแต่ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน จนถึงมหาวิทยาลัย มีอิสระในการจัดการศึกษาของตนเอง ทั้งในเรื่องบุคลากร งบประมาณ หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน มี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (Board of Trustees) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนชุมชนและผู้ปกครอง 3-7 คน ผู้แทนครู 1 คนและผู้แทนนักเรียน 1 คน (เฉพาะระดับมัธยมศึกษา)

โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ การบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานของ นิวซีแลนด์เรียกว่า “โรงเรียนบริหารตนเอง” (Self-Managing Schools)

คณะกรรมการบริหาร โรงเรียน มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายและทิศทางของโรงเรียน ภายใต้แนวนโยบายการศึกษา แห่งชาติ ซึ่งรวมถึงการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การอนุมัติแผนการใช้งบประมาณ
2. เป็นตัวแทนเข้ามาดูแลผลประโยชน์ของพ่อแม่ ผู้ปกครองและผู้เสียภาษีให้ โรงเรียนควบคุมจริยธรรมของนักเรียน รวมทั้งสร้างสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้อต่อ การเรียนรู้
3. แต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน
4. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนและผู้บริหารโรงเรียน การ กระจายอำนาจสู่สถานศึกษาโดยตรงของนิวซีแลนด์ดังกล่าว ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับ สถานศึกษาจึงอยู่ที่ “ธรรมนูญโรงเรียน” ซึ่งเป็นข้อตกลง (Contract) ระยะเวลา 3 ปี โดยโรงเรียน ทุกแห่งต้องส่งธรรมนูญโรงเรียนให้กระทรวงเป็นผู้ตรวจสอบและอนุมัติ แล้วกระทรวงจะจัดสรร งบประมาณให้โรงเรียนดำเนินการตามธรรมนูญโรงเรียน โดยผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้นำ ทางการศึกษาและผู้จัดการมีหน้าที่นำนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่คณะกรรมการ สถานศึกษากำหนดไปสู่การปฏิบัติ

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ในช่วงแรกประสบปัญหา มากเนื่องจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียนไม่เข้าใจในบทบาทของตน จึงมีการอบรมกันอย่างจริงจัง แต่ในที่สุดนิวซีแลนด์ก็สามารถปฏิรูปการศึกษาสำเร็จในระยะเวลาเพียงสิบปีเท่านั้น แม้จะมี การต่อต้านในช่วงแรก แต่ฝ่ายการเมืองทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้านก็ได้สนับสนุนจนการดำเนินงาน ต่าง ๆ ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ซึ่งจากงานวิจัยของ Cathy Wylie ในปี พุทธศักราช 2545 พบว่า คณะกรรมการโรงเรียนของอังกฤษและนิวซีแลนด์ มีความพึงพอใจที่ได้มีส่วนร่วม ในการบริหารโรงเรียนได้มีความรู้และความเข้าใจในงานของโรงเรียน ได้เห็นความก้าวหน้า ไปในทาง ที่ดีขึ้นของการศึกษา ได้ทำประโยชน์เพื่อลูกหลานและมีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับโรงเรียน แต่สิ่งที่ไม่พอใจ คือ การประชุมที่ใช้เวลานานและการเน้นงานเอกสารมากเกินไป (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 38-41)

#### 1.4 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศออสเตรเลีย

การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังโรงเรียน เพื่อเพิ่มอำนาจและอิสระ ในการบริหารให้โรงเรียน เป็นประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาออสเตรเลีย ซึ่งได้ใช้เวลาพัฒนามา อย่างยาวนานถึง 30 ปี โดยมีพื้นฐานมาจากรายงาน เรื่อง การศึกษาของศาสตราจารย์ คาร์เมลและ

คณะ (Karmel Report) ในปี 2516 รายงานฉบับดังกล่าวได้เสนอให้มีการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาโดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและ ความจำเป็นที่ต้องให้ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารโรงเรียนในรูปคณะกรรมการ

ต่อมา การบริหารโรงเรียนในออสเตรเลียได้เปลี่ยนจากการควบคุมโดยรัฐ เป็นการให้อิสระแก่โรงเรียน มีการลดอัตรากำลังคนในส่วนกลาง ให้โรงเรียนบริหารตนเอง โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ทำให้การบริหารจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแต่ละรัฐ มีแนวปฏิบัติที่หลากหลายและแตกต่างกัน

คาลด์เวลล์และสปิงส์ (Caldwell and Spinks ) ได้ศึกษาเปรียบเทียบ การบริหาร โรงเรียนของรัฐต่าง ๆ ของประเทศออสเตรเลีย พบว่า วิคตอเรียเป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจไปสู่ สถานศึกษามากที่สุด โดยรัฐวิคตอเรียเริ่มให้อิสระแก่โรงเรียนและมีคณะกรรมการสถานศึกษา ตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2527 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของรัฐวิคตอเรีย ใช้คำว่า “โรงเรียนบริหารตนเอง” (Self-managing Schools) โดยมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Council) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ครูและชุมชน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และนิวซีแลนด์

การปฏิรูปการศึกษาของรัฐวิคตอเรียมีความก้าวหน้าครั้งใหญ่ ในปีพุทธศักราช 2539 เมื่อมีนโยบาย “โรงเรียนแห่งอนาคต” (Schools of the Future) ซึ่งให้อิสระแก่โรงเรียนมากขึ้น โดยยึดมาตรฐานและนโยบายของรัฐให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) และจุดประสงค์ของการบริหารรูปแบบนี้คือ เพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน

โรงเรียนบริหารตนเองของรัฐวิคตอเรีย มีอำนาจและอิสระในการบริหาร 3 ด้าน คือ

1. ด้านการเรียนการสอน โรงเรียนมีการปฏิรูปการเรียนการสอนที่เน้น ผู้เรียนเป็นสำคัญ เน้นให้ผู้เรียนรู้จักวิธีแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง สามารถใช้เทคโนโลยี สารสนเทศเพื่อเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ มีกิจกรรมการเรียนที่พัฒนาสมองผู้เรียน ฝึกความรับผิดชอบ โดย ผ่านกิจกรรมกลุ่มที่หลากหลาย มีครูผู้นำ (Leading Teachers) ซึ่งมีประสบการณ์การปฏิรูป การ เรียนรู้ เป็นแกนนำในการปฏิรูปวิธีสอนของเพื่อนครูด้วยกัน

2. การบริหารงบประมาณ งบประมาณร้อยละ 94 ถูกจัดสรรตรงไปยัง โรงเรียนในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป (School Global Budget : SGB) ทำให้โรงเรียนมีอิสระที่จะ บริหารงบประมาณด้วยตนเอง รวมทั้งโรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรจากท้องถิ่น ชุมชนและ สื่อมวลชนหรือโดยวิธีอื่นได้

3. การบริหารงานบุคคล คณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ซึ่งมี ผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการด้วย มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งในเรื่องการสรรหา

การคัดเลือกและการบรรจุแต่งตั้งโดยที่ครูยังคงสิทธิและความเป็นลูกจ้างของกระทรวงการศึกษาของมลรัฐเหมือนเดิม

บทบาทที่โดดเด่นมากของกรรมการสถานศึกษา คือ สามารถสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน โดยพิจารณาจากผู้มีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำทางวิชาการ มีความรู้ความสามารถแบบมืออาชีพ ซึ่งมีการทำสัญญาปฏิบัติงานเป็นระยะเวลา 5 ปี ถ้าผลงานดีก็สามารถต่อสัญญาได้ ทั้งนี้รัฐวิกตอเรียมีวิสัยทัศน์ว่า ผู้บริหารโรงเรียนของเขาจะต้องเป็น “ผู้บริหารโรงเรียนชั้นนำของโลก” (World Class School Principals)

โรงเรียนทุกแห่งมีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) ระยะ 3 ปี จัดทำรายงานการประเมินคุณภาพภายในทุกปี และเมื่อใกล้สิ้นปีที่ 3 โรงเรียนจะได้รับการตรวจจากคณะผู้ประเมินภายนอก ซึ่งการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาของรัฐวิกตอเรียได้รับคำกล่าวว่าเป็น “รูปแบบที่ดีที่สุดในโลก” (World Best Practice) เพราะเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่มีการวางแผนอย่างรอบคอบ มีการสนับสนุนทางการเมืองที่เข้มแข็งและการทุ่มงบประมาณให้การพัฒนาผู้บริหารและครู ผู้บริหารสถานศึกษามีความกระตือรือร้นและเอาใจใส่ในงานพัฒนา วิชาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ชีตหลักการการบริหารตนเอง (Self Management) และการพัฒนาวิชาชีพครู (Professional Development) อย่างจริงจัง (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 41)

### 1.5 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศฮ่องกง

ประเทศฮ่องกง เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยในปีพุทธศักราช 2534 กระทรวงการศึกษาของฮ่องกงในสมัยนั้นได้มี “โครงการความริเริ่มในการบริหารสถานศึกษา” (School Management Initiative: SMI) และเสนอแนวคิดเรื่อง School-Based Management สำหรับปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา กำหนดแผนให้โรงเรียนทุกแห่งในฮ่องกงเป็นโรงเรียน SBM ภายในปี 2543 หรือภายใน 10 ปี นับตั้งแต่เริ่มโครงการ

เหตุผลที่ฮ่องกงปฏิรูประบบการบริหารโดยเน้นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ

1. เพื่อเน้นให้ความสำคัญของวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาในโรงเรียน ซึ่งเป็นไปเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ ทักษะและเจตคติที่ดีต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต
2. เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนแต่ละคน โรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น เพื่อจัดหลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอนที่หลากหลายเหมาะสมกับสภาพผู้เรียนและท้องถิ่น

3. เป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพขั้นสูงของครู การพัฒนาภาวะผู้นำระดับสูงของผู้บริหารโรงเรียน ความทุ่มเทและอุทิศตนให้กับการศึกษาอย่างจริงจังของผู้ปกครองและชุมชน

4. เปิดโอกาสให้โรงเรียนได้พัฒนาลักษณะเด่นของตนเอง

5. มอบความไว้วางใจแก่ชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา ทำให้โรงเรียนมีวิสัยทัศน์กว้างไกลขึ้น สามารถดึงพลังและความเชี่ยวชาญของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายมาส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการศึกษาต่าง ๆ

ในระยะแรก คือ ปีพุทธศักราช 2534 กระทรวงการศึกษาอ่องกง ได้ประกาศให้โรงเรียนทั่วไปเข้าร่วมโครงการนำร่อง โครงการความริเริ่มในการบริหารสถานศึกษาโดย ความสมัครใจปรากฏว่ามีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการเพียง 21 โรงเรียนและผลการสำรวจ พบว่าโรงเรียน ที่เข้าร่วมโครงการส่วนหนึ่งยังไม่เข้าใจชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและวิธีการพัฒนาโรงเรียน รัฐบาลจึงเลือกโรงเรียน 12 โรงเรียนมาเป็นกรณีศึกษา ผลการวิจัยครั้งนั้น ทำให้ทราบจุดอ่อนและจุดแข็งของโครงการจนสามารถแก้ปัญหาได้ บางโรงเรียนกลายเป็นโรงเรียนตัวอย่างและผู้บริหารมีความเชี่ยวชาญมากขึ้น

ในระยะที่ 2 มีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ของโรงเรียนทั้งหมด จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2543 กระทรวงการศึกษาอ่องกงได้ประกาศให้โรงเรียนทุกแห่งบริหารจัดการแบบ School-Based Management ซึ่งมีการถ่ายโอนความรับผิดชอบไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาโรงเรียน ให้มีการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ในการใช้งบประมาณของรัฐ และจัดให้มีกลไกการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2542 กระทรวงการศึกษาอ่องกงได้เตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ การปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การกระจายความรับผิดชอบให้กับโรงเรียนในด้านการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการจัดทำหลักสูตร ทำให้โรงเรียนสามารถพัฒนาการศึกษาที่มีคุณภาพเหมาะสมกับลักษณะบริบทของตัวเอง

การบริหารงานบุคคล โรงเรียนมีอำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง และ เลื่อนตำแหน่งครู การจ้างครูทดแทนและการให้ออกจากงาน

การบริหารงบประมาณ รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ช่วยให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น เช่น ใช้ในการจ้างงาน

เอกชนและการจ้างครูเพิ่ม ทั้งนี้เพื่อลดภาระงานของครูและให้ครูได้ทุ่มเทเวลาไป เพื่อการปฏิรูป การศึกษาอย่างแท้จริง

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2545 ส่องกงได้จัดทำกฎหมายการศึกษาฉบับใหม่ เพื่อให้ อำนาจความเป็นอิสระแก่สถานศึกษา รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบและความโปร่งใส ในการ บริหารงาน โดยให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา(Incorporated Management Committees: IMC) เพื่อ สนับสนุนให้โรงเรียนมีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เป็นระบบยิ่งขึ้น

เป้าหมายสูงสุดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของฮ่องกง คือ เพื่อ ปรับปรุงมาตรฐานการเรียนการสอนโดยผ่านกระบวนการบริหารที่มีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งทำ ให้ระบบการศึกษาของฮ่องกงก้าวทันกับการพัฒนาของโลก ช่วยการพัฒนาผู้เรียน เป็นรายบุคคล สร้างกำลังคนที่มีคุณภาพให้ฮ่องกงสามารถพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งมี ความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติมากขึ้น (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 44)

#### 1.6 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ใช้การปฏิรูปการศึกษาเป็นกลไกเพื่อสร้างศักยภาพ ของ ชาติให้สามารถก้าวขึ้นเป็นประเทศชั้นนำของโลก แม้เป็นประเทศเล็ก ๆ มีทรัพยากรจำกัด แต่ ด้วยความเชื่อมั่นว่า ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ คือกำลังหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ผู้นำ สิงคโปร์ได้ใช้งบประมาณ 1 ใน 4 ของประเทศในการพัฒนาการศึกษา และดำเนินการปฏิรูป การศึกษาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อปี ค.ศ.1965 เป็นต้นมา

ผลจากการปฏิรูปการศึกษา ทำให้การศึกษาของสิงคโปร์เป็นที่ยอมรับว่า มี ความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมประเทศตะวันตก ซึ่งอัตราการรู้หนังสือของประชากรทั้งประเทศ สูง ถึงร้อยละ 91.30 ยุทธศาสตร์สำคัญที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการปฏิรูป การศึกษา คือ การทุ่มเทงบประมาณเพื่อการศึกษา ความร่วมมือของบุคลากรทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และเอกชน เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการวิจัยและพัฒนา การศึกษา พัฒนาศักยภาพของผู้นำให้เป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำทางการศึกษาสูง มีคุณภาพและคุณธรรม มุ่งมั่น จัปไว มีความคิดสร้างสรรค์ เข้าใจผู้อื่น มุ่งแก้ปัญหาและมีวิสัยทัศน์

ในปี ค.ศ.1981 สิงคโปร์กระจายอำนาจการศึกษา โดยจัดตั้ง “สภาการศึกษาหรือ สภาโรงเรียน” (School Council) ตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งช่วยให้ได้ข้อมูล ด้านการศึกษาทั้งจากฝ่ายกำหนดนโยบาย คือกระทรวงและจากบุคลากรฝ่ายปฏิบัติของโรงเรียน ทำให้เห็นนโยบายที่กระทรวงกำหนด มีเหตุมีผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกระทรวงและโรงเรียนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันมากขึ้น

ต่อมาในปี ค.ศ.1982-1990 สิงคโปร์ได้ดำเนินการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนอย่าง จริงจัง โดยรัฐบาลได้ส่งผู้บริหารโรงเรียนไปศึกษาดูงานที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ มีการฝึก

อบรม รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนได้รับมอบอำนาจและอิสระในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนทำหน้าที่ทั้งการควบคุม ประเมินครู การแนะแนว การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน ดูแลการดำเนินงานและการประเมินผลการเรียนการสอนของโรงเรียน การงานเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์รู้จักใช้นวัตกรรม และมีความภูมิใจในการพัฒนาโรงเรียน

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้ให้ความสำคัญกับโรงเรียนมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าการจัดการศึกษาจะเป็นเลิศได้ก็ต่อเมื่อโรงเรียนดี จึงต้องให้โรงเรียนมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการศึกษา โดยมีการเริ่มจัดตั้งโรงเรียนที่มีการบริหารเป็นอิสระ (Independent School) และมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Governors) ซึ่งได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ครูใหญ่ ครู ผู้ทรงคุณวุฒิ และเจ้าหน้าที่จากกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนในลักษณะบัตรอุดหนุน (Voucher) สนับสนุนการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารและจัดการเรียนการสอน สร้างแรงจูงใจโดยการให้เงินเพิ่มแก่ครูและผู้บริหารโรงเรียน เพื่อดึงดูดคนเก่งเข้ามาเป็นครูและผู้บริหาร แต่ถ้าโรงเรียนมีคุณภาพตกต่ำลง จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารโรงเรียนพร้อมทั้งปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสิงคโปร์แม้จะไม่อยู่ในลักษณะที่มีชุมชนและผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการบริหารโดยตรง แต่โรงเรียนจะมีชมรมผู้ปกครองทำหน้าที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนโดยตลอด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 80-83)

#### 1.7 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่ใช่เรื่องใหม่ทั้งหมดสำหรับประเทศไทย เพราะในอดีตมีโรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้ง เรียกว่า “โรงเรียนประชาบาล” ซึ่งประชาชนเป็นผู้จัดการศึกษา แต่ต่อมาส่วนกลางมีบทบาทและอำนาจในการจัดการศึกษามากขึ้น ทำให้บทบาทของประชาชนลดลงไป ในขณะที่โครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาใหญ่ขึ้น มีสายบังคับบัญชาหลายชั้น ทรัพยากรจำนวนมากถูกใช้ไปกับการบริหารการศึกษาที่มีหลายขั้นตอน ทำให้การศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน จึงจำเป็นต้องคืนอำนาจและความเป็นอิสระให้กับสถานศึกษา (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 49-50)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย เริ่มปรากฏชัดเจนขึ้น หลังจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ซึ่งในตอนแรกยังไม่มีการบัญญัติภาษาไทย รู้จักกันเฉพาะ SBM หรือเรียกทับศัพท์ว่า “School-Based Management” ซึ่งต่อมาพบว่าเสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์และคณะ เริ่มใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษา เมื่อปี พ.ศ.2541 (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 9)

ตามนัยของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาจะเปลี่ยนไป ในทิศทางของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กล่าวคือตามหมวด 1 บททั่วไป ความมุ่งหมายและหลักการ มาตรา 8 (2) กล่าวถึงการจัดการศึกษาให้ยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ส่วนมาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่ การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและ จัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู ณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 5-6)

ส่วนหมวด 4 แนวการจัดการศึกษา ตามมาตรา 24(6) การจัดกระบวนการ เรียนรู้ ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครองและบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ มาตรา 27 กำหนดให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา ระหว่างชุมชน มาตรา 30 ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 11-14)

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาตามหมวด 5 มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำ

หน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษาโดยตำแหน่ง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 20)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 35 ได้กำหนดว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 :20) จึงเป็นการรองรับอำนาจของสถานศึกษา โดยกฎหมาย ดังนั้นความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 53)

นอกจากนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา(2549 : ค) ได้พัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียนขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้สถานศึกษาประเมินตนเอง สำหรับ การพัฒนาการบริหารสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามเป้าหมายที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด ประกอบด้วย 3 หลักการ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี โดยกำหนดมาตรฐานการบริหารโรงเรียนได้ 9 มาตรฐานและ 36 ตัวบ่งชี้

กล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นรู้จักกันจริง ในชื่อว่า School-Based Management หลังจากมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แล้วนั่นเอง ซึ่งก่อนหน้านี้ประเทศไทยพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาเรื่อยมา โดยเน้นการกระจายอำนาจและการบริหารแบบมีส่วนร่วมดังปรากฏใน “ระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน” เมื่อปี 2464 และปรับปรุงเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าหัวใจของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การบริหารในรูปคณะกรรมการนั่นเอง เป็นการกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษาให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารตนเองมากขึ้น แต่ทั้งนี้สถานศึกษาจะต้องรู้จักปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและทำหน้าที่ตามบทบาทใหม่ โดยมีหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษาที่มีมาตรฐาน ประเมินการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในสถานศึกษาและมีความเต็มใจที่จะสนับสนุนด้านงบประมาณ และให้ความร่วมมือกับสถานศึกษา ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน รวมทั้งความพึงพอใจของชุมชน

## 1.2 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) นักวิชาการหลายท่านใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ ใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้สถานศึกษา

เป็นฐาน” วิจิตร ศรีตะอาน ใช้คำว่า “การบริหารฐานโรงเรียน” ต่อมา อุทัย บุญประเสริฐ ใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” อย่างไรก็ตาม นักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

มอร์แมน และวอลสเตอร์ (Mohrman and Wohlsetter, 1994 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารการเงิน บุคลากรและหลักสูตร

เซ่ง ยิน เชียง (Cheng, Yin Cheong, 1996 : 44 อ้างถึงใน อุมัร สวาหลิ้ง, 2546 : 31) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน เป็นต้น ซึ่งมารวมตัวกันเป็น คณะกรรมการโรงเรียน ได้มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นที่ไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 2) ให้ความหมายว่า การบริหารและการจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School-Centered Administration) โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชนและนักเรียน ได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำ การช่วยเหลือ การประเมินและการอนุมัติโดยใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Administration) ผู้บริหารเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและนำมติที่ประชุมไปใช้ในการจัดการศึกษา

สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (2544 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : 2) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นแนวคิดทางการบริหารที่มุ่งให้โรงเรียนเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาหรือปฏิรูปการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพสูงขึ้น โดยจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เน้นการกระจายอำนาจ แต่จะต้องมีระบบการแสดงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability)

2. การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

เลขา ปิยะอัจฉริยะ (2545 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 :2) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นระบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรหรือโรงเรียน โดยบุคลากรทุกคนของโรงเรียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำและร่วมรับผิดชอบผลที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องมีลักษณะผู้นำ

แบบเกื้อหนุน ให้ผู้ร่วมงานทุกฝ่ายทำงานได้ มีการกระจายอำนาจเป็นระบบ มีการร่วมกันติดตาม ตรวจสอบและประเมินกระบวนการทำงาน และผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2545 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : 2) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า หมายถึง รูปแบบการบริหารจัดการที่มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยสมบูรณ์ ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีอิสระในการตัดสินใจ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการทุกด้าน ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานต้นสังกัด รูปแบบการบริหารควรอยู่ในรูปคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน โดยที่บุคลากรทุกคนในโรงเรียนได้รับรู้ รับทราบและได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการบริหารจัดการอย่างทันเหตุการณ์ ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

อุทัย บุญประเสริฐ (2545 : 1) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งบางโรงเรียนอาจมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติโดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School Board) หรือ School Committee หรือ School Council ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

จากแนวคิดของนักวิชาการทางการศึกษาดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง รูปแบบการบริหารที่เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และมีอิสระในการตัดสินใจในด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณและการบริหารงานทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู

ผู้แทนองค์กร ชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่าและผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไป ตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานและมีความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้

### 1.3 หลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวคิดในการบริหารที่จะต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ดังนั้น หลักการบริหารตามแนวทางดังกล่าว จะมุ่งเน้นให้สถานศึกษาบริหารจัดการตนเอง การรับผิดชอบต่อดูแลแก้ไขปัญหาและพัฒนาสถานศึกษาด้วยตนเอง ในลักษณะเชิงเบ็ดเสร็จ มีความคล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจมีความคล่องตัวมากขึ้น ในการบริหารโรงเรียนทุกด้านที่เกี่ยวกับการกิจของโรงเรียน ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ซึ่งกระบวนการบริหารจัดการโรงเรียนตามแนวทางนี้ มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 คือ เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยบทบาทของผู้มีส่วนร่วมเป็นแบบหุ้นส่วน (Partner) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เป็นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่ร่วมกันบริหารให้ตอบสนองความต้องการของชุมชนให้มากที่สุด ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมที่นิยมใช้คือ “การบริหารโดย คณะกรรมการสถานศึกษา” โดยทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ของตน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2546 : 1-3)

แนวคิดของนักวิชาการทางการศึกษาเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งกล่าวมาทั้งหมดนั้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าหลักการสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทไทย ควรประกอบด้วย 4 หลักการ ด้วยกัน คือ

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
2. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation)
3. หลักการตรวจสอบและความโปร่งใส (Accountability and Transparency)
4. หลักการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี (Good Governance)

จากหลักการทั้ง 4 ประการดังกล่าว สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

### 1.3.1 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

การบริหารสถานศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการศึกษาในรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจ ซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 39 ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” เหตุผลที่ให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษานั้น ก็เพราะมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาสถานศึกษา มีความเชื่อว่า การให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (สำนักงานนโยบายและแผนฯ 2542 : 81-82)

#### ความหมายของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

พิณสุตา สิริขันธ์ (2541 : 35) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหาร การศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (2541 : 17) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (Transfer) และความรับผิดชอบจากศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ระดับท้องถิ่นเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาดำเนินพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คือเป็นการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป จากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง

#### วิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษา

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (2541) ได้เสนอว่า วิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น กระทำได้หลายวิธี ความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Kemmerer (1994) ที่อธิบายว่า การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร มีแนวปฏิบัติอยู่ 4 ประการคือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจ ไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชา ของรัฐบาลกลางเพื่อความสะดวกในการดำเนินการ เช่น การโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัด หรือหน่วยงานอื่น ๆ ผู้ได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางได้จัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้มอบ ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจที่ได้รับมอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือระดับนโยบายไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์โดยมีกฎหมายกฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจในการกำหนดนโยบาย ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนี้ จึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้รับโอนไปแล้ว

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้เอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

จากการที่ระบบบริหารการจัดการศึกษาของรัฐ ได้กำหนดให้กระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยในระดับสถานศึกษาให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา รวมทั้งจัดทำสาระหลักสูตรของสถานศึกษา การกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษาที่สอดคล้องกับการวิจัยของ เจน ฮันนาเวย์ และ มาร์ติน คาร์นอย (รุ่ง แก้วแดง 2540 : ไม่มีเลขหน้า ; อ้างอิงมาจาก Hannaway and Cornoy 1992 : unpagged) แห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ที่พบว่า การปรับปรุงการบริหารระดับสถานศึกษามีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จทางการเรียนของผู้เรียน การปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริงต้องปฏิรูปที่โรงเรียนจะมีผลต่อผู้เรียนโดยตรง

### ขั้นตอนในการกระจายอำนาจ

ขั้นตอนในการดำเนินการกระจายอำนาจเมื่อพิจารณาจากกรณีของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างประสบผลสำเร็จ พิจารณาได้ดังนี้

1. การออกระบบใหม่ ต้องมีการออกระบบบริหารเสียใหม่ ตลอดทั้งมีการปรับโครงสร้างขององค์กรในส่วนกลาง
2. การกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหาร ให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหารเสียใหม่ ซึ่งสามารถกระทำได้โดยยึดหลักให้เกิดความเสมอภาคและสอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ตลอดทั้งเงื่อนไขทางการเมืองให้มากที่สุด มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังระดับล่าง และสามารถจัดตั้งสำนักงานในระดับเขตพื้นที่ได้
3. มีการวางแผนในแต่ละระดับเขตพื้นที่ แต่ละเขตพื้นที่ที่มีการวางแผนในส่วนที่ตนรับผิดชอบ ทั้งแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ จัดทำนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานและการพัฒนาบุคลากร
4. มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในทางเทคนิคและด้านวิชาการ การมอบอำนาจเป็นไปเพื่อให้หน่วยที่รับมอบสามารถที่จะจัดการ ควบคุม นิเทศ และประเมินผลบริการทางการศึกษาได้ซึ่งควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางเขตพื้นที่ และสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ที่ควรพิจารณาได้แก่ เรื่องหลักสูตร แผนการจัดการศึกษาแบบเรียน สื่อการเรียนการสอน การเทียบโอนความรู้หรือผลการเรียน การออกไปรับรอง การขึ้นทะเบียนทางวิชาชีพ และกิจกรรมต่าง ๆ ทางวัฒนธรรม
5. งานที่ต้องจัดทำในรายละเอียดต่าง ๆ การอนุมัติ การแจกจ่ายสื่อ วัสดุการศึกษาและหนังสืออ่านประกอบ สามารถดำเนินการแบ่งอำนาจไปได้ตามความสอดคล้องและความต้องการของท้องถิ่น
6. การแบ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา ในระยะสุดท้ายของการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริการศึกษา คือ การมอบหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา
7. การประเมินผล อำนาจส่วนกลางกับอำนาจหน้าที่แบ่งไปให้หน่วยปฏิบัติอื่น ๆ ในพื้นที่ได้มีส่วนร่วม จะต้องนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกการประเมินผลระบบการศึกษา เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจในหน่วยที่ได้รับมอบอำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง

การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการศึกษา มีการกระจายอำนาจในขอบข่ายหน้าที่ในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

1. ด้านวิชาการ
2. ด้านงบประมาณ

3. ด้านการบริหารบุคคล
4. ด้านการบริหารทั่วไป

### 1.3.1.1 การบริหารวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลัก หรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา ที่พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหาร จัดการศึกษาไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนาที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมี ส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการ บริหารและการจัดการศึกษา สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการจัดผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและ ประสิทธิภาพ

#### ความหมายของการบริหารวิชาการ

การบริหารวิชาการ หมายถึง การกระทำกิจกรรมทุกชนิดซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุง พัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดี ส่งผลให้นักเรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เป็นไปตาม เป้าหมายของหลักสูตรอย่างมีประสิทธิภาพ (กมล สิริบรรณ 2539 : 1) ส่วน ลักษณะ อินทจักร (2538 : 5) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิดใน โรงเรียนซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุง พัฒนาการสอนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพที่สุด สำหรับ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536 : 4) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงาน วิชาการ หมายถึง ความพยายามของผู้บริหารโรงเรียนที่ดำเนินกิจกรรมทุกอย่างภายในโรงเรียนที่ ก่อให้เกิดการเรียนรู้ซึ่งช่วยให้นักเรียนมีประสิทธิภาพสูงสุด

สรุปได้ว่า การบริหารวิชาการ หมายถึง การดำเนินงานในภารกิจทุกอย่างของผู้บริหาร โรงเรียน ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการพัฒนารเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมให้นักเรียน เกิดการเรียนรู้ สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายหลักสูตรอย่างไรก็ตามในการบริหารงานวิชาการของ ผู้บริหารโรงเรียนให้เกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นจะต้องกำหนดขอบข่ายภารกิจ งานวิชาการให้ชัดเจน ซึ่งเป็นนโยบายนำไปสู่เงื่อนไขการปฏิบัติงานที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของ องค์กรภายในขอบข่ายการบริหารวิชาการของโรงเรียน

### ขอบข่ายการบริหารงานวิชาการ

ในการบริหารงานวิชาการ เป็นภารกิจหลักที่โรงเรียนต้องปฏิบัติตามขอบข่ายที่กำหนดไว้ ซึ่ง ปรีชา บุญดมรรักษ์ (2532 : 19 – 20) ได้กำหนดขอบข่ายงานวิชาการไว้ 5 งาน คือ การวางแผนหลักสูตร การศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีทางการศึกษาที่เกี่ยวกับโรงเรียนและครู การจัดโปรแกรมการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับความต้องการของนักเรียนและชุมชน การให้ครูและนักเรียนได้รับความสะดวกในการเรียนการสอน และการจัดครูเข้าสอนในสายวิชาต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536 : 7) กำหนดของข่ายงานไว้ 7 งาน ได้แก่ งานด้านหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน งานวัดและประเมินผล งานห้องสมุด งานวัดสุประกอบ หลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน งานวัดและประเมินผล งานห้องสมุด งานการนิเทศภายใน และงานอบรมทางวิชาการ สำหรับโรงเรียนนิติบุคคล (2546 : 34) ได้กำหนดขอบข่ายทางวิชาการไว้ 12 งาน ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล ประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา และการแนะแนวการศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการ แก่ชุมชน การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

ฉะนั้น สำหรับงานวิชาการของสถานศึกษาที่จะศึกษาครั้งนี้ ตามขอบข่ายงานวิชาการ โรงเรียนนิติบุคคลจะศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ได้แก่ การจัดทำโครงสร้างหลักสูตรสถานศึกษา การนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน การนิเทศการใช้หลักสูตร การติดตามและประเมินผลการใช้หลักสูตร ปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตร
2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ได้แก่ การส่งเสริมให้ครูจัดทำแผนการสอนส่งเสริมให้ครูจัดกระบวนการเรียนรู้ จัดให้มีการนิเทศการสอนแก่ครูกลุ่มสาระต่าง ๆ ให้ครูได้รับการพัฒนาเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนการสอน
3. การวัดผลประเมินผลและการเทียบโอนผลการเรียน ได้แก่ การกำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการวัดผลและประเมินผลของสถานศึกษา ทำแผนการวัดผลประเมินผลแต่ละรายวิชา ดำเนินการวัดผลประเมินผลการเรียนการสอนตามสภาพจริง จัดให้มีการเทียบโอนความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และผลการเรียนจากสถานศึกษาอื่น ๆ สถานประกอบการตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด พัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลให้ได้มาตรฐาน
4. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ได้แก่ วิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารสถานศึกษา วิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ในแต่ละกลุ่มสาระ วิจัยและเผยแพร่ผลงานวิจัย

5. การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ได้แก่ การใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อจัดการการเรียนการสอน และการบริหารงานทางวิชาการ ให้ครูผลิตสื่อและนวัตกรรมการเรียนการสอน จัดหาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน ประสานความร่วมมือในการผลิต จัดหา พัฒนาและใช้สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี เพื่อการเรียนการสอน ประเมินผล การพัฒนาการใช้สื่อ

6. การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ได้แก่ สำรวจแหล่งเรียนรู้ในสถานศึกษา และนอกสถานศึกษา จัดทำฐานข้อมูลแหล่งเรียนรู้ พัฒนาแหล่งเรียนรู้ สนับสนุนให้ครูใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งในและนอกสถานศึกษาในการจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยครอบคลุมภูมิปัญญาท้องถิ่น

7. การนิเทศการศึกษา ได้แก่ จัดให้มีการนิเทศภายในโรงเรียน การประเมินผลกระบวนการนิเทศภายในโรงเรียน ติดตามประสานกับเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการนิเทศงานวิชาการและการเรียนการสอนของโรงเรียน

8. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ได้แก่ การจัดระบบโครงสร้างองค์กร กำหนดเกณฑ์การประเมิน วางแผนการพัฒนากุณภาพการศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินคุณภาพภายใน ปรับปรุงและพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายใน

จากเอกสารที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การดำเนินเกี่ยวกับการพัฒนา และปรับปรุง แก้ไขการเรียนการสอนของนักเรียนให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในขอบข่ายงานการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้การวัดผล ประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนากุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษาและการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

### 1.3.1.2 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

### ความหมายของการบริหารงบประมาณ

งบประมาณคือ แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมด ในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน ในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อม ประกอบด้วยภาระการกระทำ 3 ชั้น ด้วยกันคือ 1) การจัดเตรียม 2) การอนุมัติ 3) การบริหาร (ณรงค์ สักพันธุ์ 2539 : 2 ; อ้างอิงมาจาก Sherrord, Frank P. 1954) วิศิษฐ์ กมลนันท (ม.ป.ป. : 13) กล่าวว่า การงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชี การใช้เงิน และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน และทรัพย์สิน

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ หมายถึง แผนการใช้เงินเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

### ขอบข่ายการบริหารงบประมาณ

ในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ถือว่าเป็นทรัพยากรทางการศึกษาที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง สถานศึกษาต้องปฏิบัติตามขอบข่ายที่กำหนดไว้

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง เขตปฏิบัติการศึกษา 6 (2525 : 6-8) ได้กำหนด ขอบข่ายการบริหารงบประมาณไว้ดังนี้ การงบประมาณ งานพัสดุ การเงินและบัญชี สำนักปฏิรูป การศึกษา (2545 : 19-21) ได้กล่าวว่า ขอบข่ายการงบประมาณ ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลิต การจัดระบบการจัดหาพัสดุ การบริหารทางการเงินและการควบคุม งบประมาณ การรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน สำหรับโรงเรียนนิติบุคคลได้กำหนดขอบข่ายงบประมาณไว้ 7 งาน ได้แก่ การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารการบัญชี การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

สำหรับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาที่จะศึกษาในครั้งนี้ เป็นการบริหาร งบประมาณ โรงเรียนนิติบุคคลจะศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ ได้แก่ การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนา การศึกษา และการจัดเสนอของบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา การเบิกจ่าย และการอนุมัติงบประมาณ และการโอนเงินงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้และผลการดำเนินงาน การประเมินผลการใช้เงินผลการดำเนินงาน

4. การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาทรัพยากร การระดม ทรัพยากร การจัดหารายได้และผลประโยชน์ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน ได้แก่ การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียนและรายงาน
6. การบริหารบัญชี ได้แก่ การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียนและรายงาน
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ ได้แก่ การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา การจัดหาพัสดุ การกำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ การจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ

จากเอกสารที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับ การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบัญชี และการบริหารพัสดุและสินทรัพย์ ซึ่งส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

### 1.3.1.3 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคง และก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

#### ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ได้คน ใช้อย่างคน และบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม (เสนาะ ดิยาว 2534 : 8)

การบริหารบุคคล หมายถึง การดำเนินงานทุกอย่างที่เกี่ยวกับบุคลากรในโรงเรียน นับตั้งแต่การสรรหา การมอบหมายงาน การพัฒนา การบำรุงขวัญ การประเมินผล การ

ปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษ และการให้ออกจากงาน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู 2537 : 3)

การบริหารงานบุคคล หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารบุคลากรให้เป็นระบบ การปฐมนิเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบการปฏิบัติในโรงเรียน การกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรแต่ละคนให้ชัดเจน การมอบหมายงานตามความรู้ความสามารถของบุคลากร การควบคุม กำกับติดตาม และนิเทศบุคลากรให้ปฏิบัติงานเต็มความสามารถ และเป็นไปตามจุดประสงค์ของโรงเรียน การส่งเสริมขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงานของบุคลากรการดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการของบุคลากร การประเมินผลเป็นระยะ ๆ ตามลักษณะของงาน การดำเนินการเกี่ยวกับการเข้ารับราชการ และการออกจากราชการของบุคลากรในโรงเรียน

### ขอบข่ายการบริหารงานบุคคล

เสนาะ ดิยาว (2538 : 24 – 30) กล่าวถึงขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การวางแผนกำลังคน การจ้างงาน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง และให้ออกจากงานการอบรมและการพัฒนา การบริหารค่าตอบแทน สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ประโยชน์และบริการพนักงาน การรักษาระเบียบวินัย แรงงานสัมพันธ์ การวางแผนจัดองค์กร และการวิจัยงานบุคคล สำหรับโรงเรียนนิติบุคคล ได้กล่าวถึงขอบข่าย การบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้ การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย และการออกจากราชการ

ฉะนั้น สำหรับการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาที่ศึกษาในครั้งนี้ ศึกษาการบริหารงานบุคคล โรงเรียนนิติบุคคล จะศึกษาประเด็นต่อไปนี้

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง ได้แก่ การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การขอลื่อนตำแหน่งของบุคลากรทางการศึกษา และวิทยฐานะข้าราชการครู
2. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง ได้แก่ ดำเนินการสรรหาเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว การแต่งตั้งย้ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การบรรจุกลับเข้ารับราชการการรักษากการแทนและรักษากการในตำแหน่ง
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ได้แก่ การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การเพิ่มค่าจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว การดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีถือจ่ายเงิน เงินวิทยฐานะ และค่าตอบแทนอื่น งานทะเบียนประวัติ งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การขอมิบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่รัฐ

4. วินัยและการรักษาวินัย ได้แก่ การลาออกจากข้าราชการ การให้ออกจากราชการกรณีไม่พ้นทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การออกจากราชการกรณีขาดคุณสมบัติทั่วไป การให้ออกจากราชการไว้ก่อน การให้ออกจากราชการเพราะเหตุรับราชการนานหรือเหตุทดแทน กรณีมีมลทินมัวหมอง กรณีได้รับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล

จากเอกสารที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินงานในภารกิจทุกอย่างที่เกี่ยวกับ การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย และการออกจากราชการ ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

#### 1.3.1.4 การบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไปเป็นภารกิจของสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารองค์การให้บริการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการ การศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคลชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

##### ความหมายของการบริหารทั่วไป

การบริหารราชการทั่วไป หมายถึง งานที่เกี่ยวกับเอกสารต่าง ๆ ของโรงเรียนที่จำเป็นต้องปฏิบัติ เพื่อให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการไปได้ดี มีประสิทธิภาพถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ให้การเรียนการสอนเป็นไปอย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น (สุรพันธ์ ยันต์ทอง 2526 : 164)

หวน พินพันธ์ (2528 : 59) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการ คือ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริการหน่วยงานต่าง ๆ ในโรงเรียน ด้านงานสารบรรณ งานการเงิน งานพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานบุคคลและงานบริหารทั่วไป เพื่อให้การดำเนินงานทุกอย่างในโรงเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้

สรุปได้ว่า งานบริหารราชการทั่วไป หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมหรือการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### ขอบข่ายงานบริหารทั่วไป

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ระบุขอบข่ายของงานธุรการว่า ประกอบด้วย 4 งาน คือ งานสารบรรณ งานทะเบียนและรายงาน งานเกี่ยวกับรักษาความปลอดภัยในด้านอาคารสถานที่ และงานประชาสัมพันธ์ สำหรับโรงเรียนนิติบุคคล ได้กล่าวถึงขอบข่ายของการบริหารทั่วไป ไว้ดังนี้ การดำเนินธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน งานพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบ นอกโรงเรียน และตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุน และประสานงานการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบัน สังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น การจัดระบบควบคุมภายในหน่วยงาน งานบริการสาธารณะ และงานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

สำหรับการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา ที่ศึกษาตามขอบข่ายงาน โรงเรียนนิติบุคคลศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

1. การดำเนินธุรการ ได้แก่ การส่งและรับเอกสารการทำลายเอกสาร การออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งของสถานศึกษา ติดตาม ประเมินผล และปรับปรุงงานธุรการให้มีประสิทธิภาพ
2. การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ ได้แก่ การจัดทำระบบฐานข้อมูลสถานศึกษาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษา จัดระบบเครือข่ายข้อมูล สารสนเทศ เชื่อมโยงกับเขตพื้นที่การศึกษา เผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร การบริการและประชาสัมพันธ์ ประเมินผลระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศและปรับปรุงพัฒนา
3. ส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป ได้แก่ การสำรวจความจำเป็นทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป จัดระบบส่งเสริมสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการบริหารด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป จัดหาสื่อวัสดุอุปกรณ์เทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ติดตาม ประเมินผล ปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ
4. การจัดการบริหารอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม ได้แก่ การวางแผนการใช้อาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม บำรุง ดูแล และพัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมให้อยู่ใน

สภาพที่มั่นคงปลอดภัยพร้อมที่จะใช้ประโยชน์ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานการใช้อาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา

5. การส่งเสริมกิจการนักเรียน ได้แก่ การกำหนดแผนการจัดกิจกรรมนักเรียนส่งเสริมให้นักเรียนได้ร่วมกิจกรรมตามความถนัดและความสนใจ จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ประเมินผลส่งเสริมกิจการนักเรียน

6. การประชาสัมพันธ์ ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลของสถานศึกษา จัดให้มีเครือข่ายการประชาสัมพันธ์

7. การจัดระบบการควบคุมภายในสถานศึกษา ได้แก่ การวางแผนการจัดระบบควบคุมภายใน ดำเนินการควบคุมภายใน ประเมินผล และรายงานผลการควบคุมภายใน

จากเอกสารที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การบริหารทั่วไป หมายถึง กระบวนการที่ช่วยประสานส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก ให้การบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตามขอบข่ายการดำเนินงานธุรการ การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป การบริหารจัดการอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การส่งเสริมกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์ และการจัดระบบการควบคุมภายใน

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการศึกษา หมายถึง การที่สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านบริหาร วิชาการ ด้านบริหารงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ผู้เรียนสูงสุด

### 1.3.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม

#### แนวคิดพื้นฐานและทฤษฎี

##### 1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งได้พัฒนาเป็นยุทธศาสตร์สำหรับการปรับปรุงการปฏิบัติงานในองค์กร นักทฤษฎีกลุ่มมนุษยสัมพันธ์เสนอแนะว่าผู้นำควรให้คนงานมีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานขององค์กรให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นักทฤษฎีเหล่านี้ตั้งสมมติฐานว่าคนงานยังมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากเท่าไรคนงานยังมีความเข้าใจในปัญหาองค์กรและบทบาทของฝ่ายบริหารมากขึ้นเท่านั้น การบริหารแบบมีส่วนร่วมส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและคนงานเพิ่มมากขึ้น

แนวคิดของฟอลเลตต์ (Follett) อาร์ไอริส (Argyris) และลิเคิร์ต (Likert) มีอิทธิพลอย่างยิ่งในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและคนงานในการปฏิบัติการกิจขององค์กร ให้อำนาจหมาย กล่าวคือ ฟอลเลตต์ (Follett 1971 : unpagd) เป็นนักทฤษฎีองค์การผู้หนึ่งที่ เชื่อมโยงทฤษฎีคลาสสิกทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์เข้าด้วยกัน เน้นความร่วมมือระหว่างคนงานกับฝ่าย บริหาร โดยสนใจในการช่วยเหลือให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพส่วนอาร์ไอริส (Argyris 1957 : unpagd) ได้อธิบายถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างคนงานกับผู้บริหารในหลาย เรื่องเป็นต้นว่า เป้าหมายของคนงาน และเป้าหมายของฝ่ายบริหารมักจะมีแตกต่างกันมาก จึงทำให้คนงานแยกตัวออกจากองค์กรทั้งนี้เพราะคนงานไม่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ขององค์กร และผู้บริหารทำลายคุณค่าของมนุษย์ของคนงานด้วยพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องในการ ตัดสินใจขององค์กร และผู้บริหารทำลายคุณค่าของมนุษย์ของคนงานด้วยพฤติกรรมที่เย็นชาและ ไม่เอาใจใส่ นอกจากนี้ยังเสนอแนะต่อไปว่าผู้นำสามารถส่งเสริมความสอดคล้องกันระหว่าง คนงานกับฝ่ายบริหารได้ด้วยการให้คนงานมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหาร ซึ่งการได้มีส่วนร่วม จะทำให้คนงานและฝ่ายบริหารได้ด้วยการบริหารมีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คนงานยอมรับ เป้าหมายขององค์กรเป็นเป้าหมายของตนมากขึ้น เพราะยังคนยอมรับวัตถุประสงค์ขององค์กร เป็นวัตถุประสงค์ของตนมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้องค์กรได้รับประโยชน์มากที่สุด ความสำเร็จของ องค์กร ทำให้คนงานมีความรู้สึกว่ามีความสำเร็จในการทำงาน นอกจากนี้แล้วยังสามารถกำหนด หน้าที่การงานเพื่อให้คนงานแต่ละคนมีส่วนร่วมในการบริหารโดยให้โอกาสรับผิดชอบมากขึ้นและ ให้โอกาสในการตัดสินใจมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เกิดความภาคภูมิใจในหน้าที่การงานและองค์กร ของตน เช่นเดียวกันกับ ลิเคิร์ต (Likert 1996 : unpagd) ได้เสนอให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของคนงานในกระบวนการบริหาร ปัจจัยสำคัญ สำหรับการริเริ่มการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม คือ การพัฒนาส่งเสริมการสื่อสารระหว่างคนงานและ ฝ่ายบริหาร ลิเคิร์ตเห็นว่าผู้บริหารเป็นตัวเชื่อมระหว่างคนงานกับภาวะผู้นำในองค์กรเป็นหน้าที่ ของผู้บริหารที่จะส่งเสริมการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยทำหน้าที่เป็นช่องสื่อสารจากคนงานขึ้น ไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูง และจากผู้นำลงมายังผู้ใต้บังคับบัญชา (kreps 1986 : unpagd) แนวคิดของผู้เชี่ยวชาญอีกท่านหนึ่งระบุไว้ว่า การมีส่วนร่วมของบุคคลจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2537 : ไม่มีเลขหน้า) นั่นก็หมายความว่าถ้าหน่วยงานเห็นความสำคัญของ ผู้ร่วมงานก็จะเห็นความสำคัญของหน่วยงาน และงานที่ได้รับมอบหมายหรือที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

Christ Argyris, Douglas McGregor and Renis Likert ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการ บริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมากในบรรดานักบริหาร

โดยเชื่อว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในงานมากขึ้น (อุทัย บุญประเสริฐ 2545 : 44-45 ; อ้างอิงมาจาก Mohman and Workistetter 1994)

ทฤษฎี Y- (Y Theory) ของแมกเกรเกอร์ (Mc.Gregor 1960) มีพื้นฐานแนวคิดที่ว่าผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพจะต้องพยายามสนับสนุนและพัฒนาการทำงานของพนักงาน ซึ่งจะพัฒนาได้โดยการเพิ่มโอกาสของพนักงานในการเจริญเติบโตก้าวหน้า โดยการเพิ่มความรับผิดชอบ และเพิ่มการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กร (Kerps 1986 : 88-89)

ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย (Path – Goal Theory) ของเฮาส์และมิตเชล (House and Mitchell. 1974) มุ่งเน้นที่พฤติกรรมของผู้นำเป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงวิธีการที่ผู้นำอิทธิพลการรับรู้ของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับเป้าหมายของงาน เป้าหมายของบุคคลและวิธีการบรรลุเป้าหมาย ผู้นำจะมีประสิทธิผลถ้าหากสามารถยกระดับการยอมรับความพอใจและแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ทฤษฎีนี้ได้แบ่งพฤติกรรมผู้นำออกเป็น 4 แบบ และแบบหนึ่งเรียกว่าภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leadership) (Hoy and Miskel 1991 : 270 – 271 ; citing House and Mitchell 1975) ผู้นำลักษณะนี้จะปรึกษาหารือกับผู้ใต้บังคับบัญชา และนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชาไปใช้ในการตัดสินใจซึ่งเหมาะกับทั้งงานที่มีโครงสร้างชัดเจนหรือมีโครงสร้างซับซ้อน (Yiki 1989 : 100) นอกจากนี้ยังมีแนวคิดของวรูมและเยตตัน (Vroom and Yetton 1974) ซึ่งได้แบ่งลักษณะของผู้นำภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ เรียกว่าผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Leader – Participation) คล้ายกับผู้นำแบบมีส่วนร่วมของเฮาส์และมิตเชล แต่แบบผู้นำของวรูมและเยตตันถูกกำหนดโดยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะมีมากขึ้นแตกต่างกันไป โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ จากการมีส่วนร่วมน้อยถึงมากที่สุด (Robbins 1991 : 473 – 474 ; citing Vroom and Yetton 1973)

ลิเคอร์ท (Likert) เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในทฤษฎีองค์การเป็นการจัดระบบที่ให้โอกาสแก่สมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กร ผู้ใต้บังคับบัญชาจะรู้สึกว่ามีเสรีภาพในการให้ความคิดเห็นและให้คำปรึกษา (Gordon and Others 1990, 629-630 ; citing Likert 1961) ลักษณะเช่นนี้ผู้บริหารจะทำงานกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นกลุ่มมากกว่าจะทำงานร่วมกันเป็นรายคน

การประชุมกลุ่มมีส่วนร่วมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ปรับปรุงการสื่อสาร ส่งเสริมความร่วมมือ และช่วยแก้ไขปัญหาคัดแย้ง บทบาทของผู้บริหารในการประชุมกลุ่มจะเป็นการชี้นำ ปรึกษาหารือในที่ประชุมและรักษาสภาพให้เป็นไปในลักษณะที่สร้างสรรค์และปรับตัวเพื่อแก้ปัญหา (Yuki 1980 : 82)

ทฤษฎีสถานการณ์ (Situational Theory) ของเฮอร์เชย์และแบลนชาร์ด (Hersey and Blanchard 1982) ยังได้กล่าวถึงพฤติกรรมผู้นำตามสถานการณ์โดยพิจารณาจากสถานการณ์ของ

ผู้ได้บังคับบัญชา โดยพิจารณาจากการมีวุฒิภาวะไปจนถึงการไม่มีวุฒิภาวะของผู้ได้บังคับบัญชา วุฒิภาวะพิจารณาจากวุฒิภาวะเกี่ยวกับงาน และวุฒิภาวะทางจิตวิทยาเฮอร์เชย์และเบลนชาร์คได้แบ่งความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาโดยคำนึงถึงวุฒิภาวะ แบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ คือระดับแรกผู้ได้บังคับบัญชามีความสามารถแต่เพียงเล็กน้อยและไม่ค่อยมีความที่จะทำงาน ผู้บังคับบัญชาต้องกระตุ้นและให้ความสำคัญกับงานมากที่สุด ระดับที่สองผู้ได้บังคับบัญชามีความสามารถมีความเต็มใจในการทำงานบ้างในบางครั้ง ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับงานน้อยลง ระดับที่สามผู้ได้บังคับบัญชามีความสามารถค่อนข้างมาก และมีความเต็มใจที่จะทำงานบ่อย ๆ ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับงานน้อยลงกว่าระดับที่สอง และระดับที่สี่ผู้ได้บังคับบัญชามีความสามารถมากที่สุดและมีความเต็มใจที่จะทำงานเสมอสามารถสั่งงานและรับผิดชอบด้วยตัวเองได้ ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับงานน้อยลงกว่าระดับที่สอง และระดับที่สี่ผู้ได้บังคับบัญชามีความสามารถมากที่สุดและมีความเต็มใจที่จะทำงานเสมอสามารถสั่งงานและรับผิดชอบด้วยตัวเองได้ ผู้บริหารจะลดการกระตุ้นในเรื่องงาน (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2536 ; 269-270) เพื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นตัวของตัวเองจึงทำให้เกิดพฤติกรรมผู้นำ 4 แบบ คือ แบบสั่งการ (Telling) แบบการแนะ (Selling) แบบการมีส่วนร่วม (Participating) และแบบมอบอำนาจ (Delegating) ซึ่งได้อธิบายพฤติกรรมผู้นำแบบการให้มีส่วนร่วม (Participating) ไว้ว่าเป็นการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีความรับผิดชอบในการทำงานมากขึ้น พฤติกรรมแบบนี้จะให้ความสำคัญ

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ถือว่าเป็นผู้สนใจการศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามิดังนี้

### การมีส่วนร่วมในการวางแผน (Plan)

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีบทบาทหน้าที่ดังนี้

#### 1. กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา

ประกอบ คุณารักษ์ และคณะ (2543 : 28) กล่าวว่าไว้ว่า การกำหนดกรอบนโยบาย นับว่าเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ราบรื่นในโอกาสต่อไป เพราะนโยบายเป็นกรอบสำคัญของการบริหาร และการดำเนินงานขององค์กร ส่วนธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 174) นิยามว่า นโยบาย หมายถึง ข้อความทั่วไปซึ่งใช้เป็นเครื่องมือแนวทางสำหรับการบริหารงานต่าง ๆ สำหรับ ประทุม รอดประเสริฐ (2535 : 16-17) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายต่อการบริหาร คือ

- 1) ช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าจะทำอะไร อย่างไร
- 2) ช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์กร หรือหน่วยงานได้เข้าถึงภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัด
- 3) ก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน
- 4) ส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้องมีเหตุผลและมีความยุติธรรม

#### 5) ช่วยให้เกิดการพัฒนาการทางการบริหาร

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 13) ได้อธิบายถึงแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษา ในการกำหนดนโยบายแผนแม่บท และแผนพัฒนาสถานศึกษาไว้ คือ คณะกรรมการต้องศึกษาหาความรู้และทำความเข้าใจในเรื่องการวางแผนและการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ตลอดจนพิจารณากำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งตรงกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 18) ได้ให้แนวปฏิบัติไว้ว่า สถานศึกษาระดับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมีการจัดทรรฐมนุญศึกษาหรือแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสถานศึกษากับผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา ชุมชน และหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อไว้เป็นแผนแม่บท สำหรับกำหนดทิศทางในการพัฒนาสถานศึกษาไปสู่เป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด สอดคล้องกับกรมวิชาการ (2542 : 9) สรุปไว้ว่า ธรรมนูญสถานศึกษา จะประสบความสำเร็จได้ ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้บริหารบุคลากรของสถานศึกษา ผู้ปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนองค์กรภายในชุมชนรอบ ๆ สถานศึกษาโดยการแต่งตั้งในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาตามอัตราส่วนที่เหมาะสม เพื่อจัดทำนโยบายแผนแม่บท และแผนพัฒนาสถานศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการสถานศึกษาก็ต้องพิจารณาว่าต้องปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ อย่างไร ถ้าหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขก็กำหนดเป็นนโยบาย และแผนพัฒนาของสถานศึกษาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา เป็นบทบาทและหน้าที่ของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาจะต้องร่วมกันจัดทำ และปรับปรุงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาสถานศึกษาให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยกำหนดเป็นนโยบาย กำหนดเป้าหมาย และแผนพัฒนาสถานศึกษา เพื่อให้แผนมีความเหมาะสมที่จะนำไปสู่ระดับการปฏิบัติที่ดีขึ้น

#### 2. การให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา

แผนปฏิบัติการประจำปี เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดสิ่งที่จะกระทำหรือปฏิบัติจริงในรอบปีหนึ่ง โดยนำแผนงาน และโครงการที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ แผนประจำปี และแผนงานที่ได้รับมอบหมายจากต้นสังกัด แผนปฏิบัติการประจำปี จึงเป็นเครื่องมือที่มี

ความสำคัญยิ่งต่อการบริหาร และการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ประชุม รอดประเสริฐ (2535 : 124) ได้อธิบายว่า แผนปฏิบัติการเป็นแผนที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าประสงค์ระยะสั้น และหน่วยงานจะใช้แผนปฏิบัติการสำหรับปฏิบัติการกิจให้สำเร็จเป็นปี ๆ ไป โดยเน้นหลักการสำคัญที่การจัดตั้งงบประมาณเป้าประสงค์ของงาน และรายการปฏิบัติงาน ส่วนสมยศ นาวิก (2538 : 82) กล่าวว่าแผนปฏิบัติการเป็นแผนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร เพื่อทำให้องค์การประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย และจะมีรายละเอียดในการดำเนินการมากกว่าแผนกลยุทธ์ ในขณะที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2534 : 26) ได้กำหนดไว้ว่า แผนปฏิบัติการเป็นแผนที่มีการกำหนดระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เป็นแผน ระยะสั้นที่เกี่ยวข้องภายใต้ขอบเขตจำกัดของงานเฉพาะด้านที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการจะมีรายละเอียดที่ต้องระบุถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งในด้านวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และขั้นตอนการปฏิบัติ สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 115) ได้กำหนดไว้ว่า การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีเป็นงานในขั้นตอนสุดท้ายของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ โดยปกติสถานศึกษาควรจะเริ่มเมื่อได้รับแจ้งจัดสรรงบประมาณประจำปี ควรจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเดือนเมษายน หรือก่อนปิดภาคเรียนในปีการศึกษาใหม่ และก่อนที่สถานศึกษาจะนำแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติ ก็ควรเสนอแผนงานปฏิบัติการให้คณะกรรมการสถานศึกษา ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน (ตามคู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546 และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 14) ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษาไว้ว่าศึกษานิเทศก์แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา พิจารณาเห็นชอบแต่งตั้งอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ตลอดจนให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปี และกำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษา ต้องมีบทบาทหน้าที่สำคัญยิ่งต่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา ซึ่งจะช่วยให้แผนปฏิบัติการประจำปีที่จัดทำขึ้นมีคุณภาพได้รับการยอมรับ และส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติจริง ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสถานศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การพัฒนาเยาวชน และการศึกษาของชาติให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้นต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น การมีส่วนร่วมในการวางแผน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาจะต้องร่วมกันจัดทำ ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา ตลอดจนพิจารณาถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมเกี่ยวกับวิธีการหรือยุทธศาสตร์ของกิจกรรม งานโครงการที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการ และสนับสนุนให้สถานศึกษาดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้

## การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Do)

คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

การจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่นหมายถึง การนำหลักสูตรไปปรับขยาย หรือเพิ่มเติมเนื้อหาสาระให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นที่สถานศึกษาดังอยู่ซึ่ง แรมสมร อยู่สถาพร (2533 : 87) กล่าวว่า การให้โอกาสสถานศึกษาปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่นเป็นโอกาสของผู้ที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรด้วยตนเอง และเป็นไปตามหลักการปรับหลักสูตรจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน กรมวิชาการ (2534 : 40) สรุปได้ว่า การจัดทำหลักสูตรระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่นมาช่วยจัดทำ เช่น ครู ศึกษานิเทศก์ อาจารย์มหาวิทยาลัย ชาวบ้าน หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความรู้เกี่ยวกับการศึกษาและอาชีพ ในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536 : 54-55) ให้ทัศนะว่าการปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่นมีสองวิธี คือ 1) การพัฒนาหลักสูตรระดับท้องถิ่น เป็นการปรับรายละเอียดเนื้อหา ปรับและเสริมกิจกรรมการเรียนการสอน พัฒนาวิธีการสอนให้หลากหลาย จัดทำสื่อการเรียนการสอนเพิ่มเติม ซึ่งสถานศึกษาสามารถจัดทำได้เองโดยไม่ต้องขออนุญาต 2) การจัดทำหลักสูตรระดับท้องถิ่นเป็นการสร้างหลักสูตรขึ้นมาใหม่ กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้ขออนุมัติหลักสูตรในระดับเขตการศึกษา ก่อน แล้วเสนอกระทรวงศึกษาธิการเพื่อประกาศใช้ต่อไป ดังนั้น สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องมีหน้าที่จัดทำสาระหลักสูตรระดับประถมศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพ และความต้องการของท้องถิ่น ชุมชนภูมิปัญญาท้องถิ่น มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 15) ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาในการให้ความเห็นชอบ การจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และนำเสนอให้สถานศึกษาไว้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำสาระหลักสูตร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในสาระหลักสูตรที่สถานศึกษาได้จัดทำ มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษา ได้สามารถดำเนินการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษา จำเป็นต้องรับบทบาทของตนเอง และรอบรู้ในเรื่องของการจัดการศึกษาพอสมควร โดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นของสถานศึกษา ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อตอบสนอง

นโยบายการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 อย่างเต็มรูปแบบต่อไป

2. การส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพ

สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานจัดการศึกษาในพื้นที่ เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญสูงสุดที่จะสร้างโอกาสให้แก่เด็กจึงต้องดำเนินการอย่างจริงจังในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เด็กได้รับการศึกษาภาคบังคับในเขตบริการทุกคนได้เข้ารับการศึกษอย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน และส่งเสริมสนับสนุนให้ศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานหรือ ระดับที่สูงขึ้นไปตามกำลังและความสามารถของเด็กแต่ละคน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 17)

กาญจนา ศรีภาพสินธ์ (2535 : 22) ได้กล่าวเสริมในเรื่องนี้ว่า สถานศึกษาจะต้องทำแผนสำมะโนนักเรียนเรียนจริงจังและต่อเนื่อง กำหนดขั้นตอน และการดำเนินงานอย่างชัดเจนในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนในแต่ละปี กรมสามัญศึกษา (2545 : 62) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง ทั้งผู้เรียนปกติ และผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษในรูปแบบการศึกษาที่หลากหลาย ทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัยโดยจัดปัจจัยเกื้อหนุนให้เพียงพอและเหมาะสมกับแต่ละสภาพพื้นที่ และกลุ่มผู้เรียน เช่น จัดที่พักนักเรียนในโรงเรียนพื้นที่ห่างไกล เส้นทางคมนาคม จัดรถรับส่งนักเรียนในเส้นทางที่ไม่มีรถประจำทาง ระดมทุนการศึกษาเพื่อนักเรียนยากจนและด้อยโอกาส จัดปัจจัยพื้นฐานจำเป็นสำหรับนักเรียนยากจนและด้อยโอกาส จัดปัจจัยพื้นฐานจำเป็นสำหรับนักเรียนยากจนและด้อยโอกาส

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 17) ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาในการส่งเสริม สนับสนุน ให้กับเด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพได้มาตรฐานไว้ว่า ต้องร่วมและสนับสนุนการดำเนินการในการจัดทำข้อมูลพื้นฐานของเด็กในเขตบริการของสถานศึกษา ประสานความร่วมมือสร้างความเข้าใจกับประชาชนทั่วไป และผู้ปกครอง ของนักเรียนเพื่อให้ความสำคัญในการศึกษา สนับสนุนช่วยเหลือเด็กนักเรียนที่ขาดแคลน หรือมีความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพื่อให้เด็กนักเรียนสามารถได้เรียนจนจบหลักสูตร

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นบุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับผู้ปกครองของนักเรียน รู้สภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเป็นอย่างดี สามารถมีส่วนร่วมกับสถานศึกษาในการกำหนดแนวทางที่จะทำให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน

3. การส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเด็กตามศักยภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 48) ได้สรุปไว้ว่า การที่สถานศึกษาจะจัดการศึกษาได้ดีเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษา พ่อแม่ ผู้ปกครอง บุคลากรในชุมชน มีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักในสิทธิที่เด็กจะพึงได้รับ และเด็กเป็นผู้ที่ควรได้รับการเอาใจใส่ดูแลให้มีชีวิตอยู่รอดปลอดภัยตามสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

กรมสามัญศึกษา (2545 : 63) ได้จัดการศึกษาเพื่อคนพิการส่งเสริมและพัฒนการเรียนรู้ร่วมในโรงเรียนทั่วไปและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ทั้งการเรียนร่วมกับนักเรียนปกติการจัดชั้นเรียนเฉพาะทางหรือรูปแบบอื่น ๆ พัฒนารูปแบบการให้บริการการศึกษาเพื่อคนพิการ เช่น จัดครูการศึกษาพิเศษ ครูอาสา และอาสาสมัครให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง และเด็กพิการถึงบ้านพักการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส จัดหน่วยการเรียนรู้ในพื้นที่ห่างไกล ขณะที่ผู้เรียนประกอบอาชีพ อาชีพช่วยเหลือผู้ปกครองประกอบอาชีพตามปกติ สำหรับผู้มีความสามารถพิเศษให้พัฒนาหลักสูตรการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความสามารถพิเศษแต่ละด้าน และจัดกิจกรรมส่งเสริมสนับสนุนนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษแต่ละด้าน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 18) ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาในการส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพไว้ว่า ควรศึกษาข้อมูลเด็กที่มีความพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ในท้องถิ่นเพื่อเสนอข้อมูลให้กับสถานศึกษา เพื่อช่วยเหลือเด็กที่มีความต้องการพิเศษในลักษณะต่าง ๆ สนับสนุนส่งเสริมเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ

สรุปได้ว่า สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาควรมีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็กให้สิทธิและความเสมอภาคในการที่เด็กทุกคนจะได้รับการศึกษาไม่ว่าจะเป็นเด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความต้องการพิเศษ โดยที่เด็กทุกคนจะได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ

4. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา

กรมสามัญศึกษา (2543 : ไม่มีเลขหน้า) ได้กล่าวว่า กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายอำนาจในการบริหาร ให้สถานศึกษาได้ดำเนินการให้เกิดความคล่องตัวและมีอิสระมากขึ้นโดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งตรงกับแนวคิดของ เดวิด (กฤษณ์เทพ อุปจันทร์ 2542 : 33 ; อ้างอิงมาจาก David 1996 : 44) กล่าวว่าเป็นการบริหารที่

กำหนดให้บทบาทการบริหารสถานศึกษา เป็นไปตามลักษณะความต้องการของสถานศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งจะทำให้ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ศึกษาธิการ ครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และนักเรียน มีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรสูงขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษาสามารถแก้ไขปัญหา อุปสรรค สามารถจัดกิจกรรมทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพในขณะที่ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 : 401) ให้ทัศนะว่า เป็นการบริหารแบบหนึ่งที่ทำให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระมากขึ้น ให้ครู ผู้ปกครอง นักเรียน ผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น เป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานการวิจัยที่ยืนยันประโยชน์ของการตัดสินใจมากขึ้นเป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานที่ยืนยันประโยชน์ของการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการสถานศึกษาในสามเรื่อง คือ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตร และกลยุทธ์เทพ อุปจันทร์ (2542 : 33) เห็นว่า เป็นการบริหารสถานศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจส่วนกลาง ที่มุ่งให้มีการตัดสินใจร่วมกันในระดับหน่วยปฏิบัติระหว่างกลุ่มผู้ใช้บริการการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนครู และบุคลากรทางการศึกษา และกลุ่มผู้บริการการศึกษา ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน และผู้แทนองค์กรประเภทต่าง ๆ ในชุมชนโดยตัดสินใจอย่างมีอิสระสูงขึ้น และมีความรับผิดชอบต่อบทบาทและภารกิจของสถานศึกษาที่มีต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านวิชาการ สำหรับคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 19) ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาไว้ว่า ควรเสนอแนะแนวทางในการบริหาร และการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านบริหารทั่วไป ของสถานศึกษาโดยรวมเป็นคณะทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถานศึกษาทั้งสี่ด้านที่กล่าวมา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และบริหารทั่วไป โดยรวมเป็นคณะทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรค และสามารถจัดกิจกรรมทางการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ

##### 5. การส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของผู้บริหารสถานศึกษา ต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถ และทักษะในทุก ๆ ด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิชาการ ซึ่งเป็นหลักของสถานศึกษา ผู้บริหารจำเป็นต้องระดมสรรพกำลัง และทรัพยากรเพื่อการศึกษามาใช้ประโยชน์สูงสุดกับสถานศึกษา ภิญโญ สาร (2519 : 156) กล่าวว่า ทรัพยากรหรือปัจจัยในการจัดการศึกษามีสี่อย่าง คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ ส่วนรังสรรค์ ธนพรพันธ์ (2519 ; 163) กล่าวว่า

ทรัพยากรในการจัดการศึกษาที่มีใช้ทรัพยากรทางการเงิน ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ และสถาบันทางสังคม

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 20) ได้กำหนดบทบาทของ คณะกรรมการสถานศึกษาไว้ว่า ควรมีส่วนร่วมกำหนดแนวทางในการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ทั้ง ภายนอกและภายในท้องถิ่น เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพการศึกษา ส่งเสริมการใช้วิทยาการภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาให้ความรู้แก่นักเรียน โดยจัดหาและเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นวิทยากร ภายนอก สนับสนุนการจัดการเรียนการสอน เพื่อสืบสานจารีตประเพณีศิลปวัฒนธรรมของ ท้องถิ่นและของชาติ โดยร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินการ

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับของบุคคลในท้องถิ่น เป็นผู้ที่สามารถช่วยระดมทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่นเข้ามาช่วยในการ พัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้เป็นอย่างดี รวมทั้งสามารถที่จะเข้ามาช่วยเสริมสร้างการ พัฒนาการของนักเรียนได้ในหลาย ๆ ด้าน เพื่อส่งผลถึงคุณภาพการจัดการศึกษาของงาน สถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

#### 6. การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน

ธีรวุฒิ ประทุมณพรัตน์ และคนอื่น ๆ (2530 : 16) บันทึกว่างานความสัมพันธ์ ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน หมายถึง กิจกรรมที่ผู้บริหารสถานศึกษาจัดขึ้น ทั้งในและนอก สถานศึกษาเพื่อให้บุคลากรในสถานศึกษา และบุคลากรรายรอบสถานศึกษาได้รับรู้ด้วยกันเพื่อ ความเข้าใจซึ่งกันและกัน เกิดความร่วมมือ และช่วยเหลือกันให้ได้ประโยชน์ ส่วนมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ (2526 : 326) กล่าวว่า ความสัมพันธ์กับชุมชน หมายถึง การอำนวยความสะดวก ร่วมมือช่วยเหลือ ประสานงานร่วมมือช่วยเหลือ ประสานงานร่วมมือกันระหว่างสถานศึกษากับ ชุมชน โดยมุ่งสร้างสรรค์เพื่อความร่วมมือช่วยเหลือ ประสานงานร่วมกันระหว่างสถานศึกษากับ ชุมชน โดยมุ่งสร้างสรรค์เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ แก่สถานศึกษา และชุมชน สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 21) ได้กล่าวเกี่ยวกับการเสริมสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาศึกษา ต้องประสานกับประชาชน และองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้เข้าร่วมกันพัฒนา ปรับปรุงสถานศึกษา ให้มีความพร้อมที่จะเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และเป็นแหล่งที่จะ ให้บริการชุมชนทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสถานศึกษา ประสานสัมพันธ์กับชุมชน และองค์กร ภายนอกให้เห็นความสำคัญของสถานศึกษาและใช้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และ เป็นแหล่งบริการชุมชน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสถานศึกษาและใช้สถานศึกษาเป็นแหล่ง วิทยาการของชุมชน และเป็นแหล่งบริการชุมชน ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาเข้าไปมีส่วน ร่วมในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและท้องถิ่น เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน

สอดคล้องกับ สวาท หาญกลับ (2534 : 54) ได้อธิบายไว้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาต้องทำหน้าที่ประสานงานกับชุมชนและองค์กรท้องถิ่น ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงานส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่น และสอดคล้องกับ ประkob คุนารักษ์ และคณะ (2532 : 7) ได้กล่าวถึง คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งเป็นองค์กรชุมชนไว้ว่า จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เอื้อต่อการกิจที่ตนเองมีต่อสถานศึกษาสองประการ คือ เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษากับเป็นตัวกลางระหว่างสถานศึกษากับชุมชน เพื่อดูแลให้คนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์ด้านการศึกษา

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรมียุทธศาสตร์ที่เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนหรือองค์กรท้องถิ่น โดยการเห็นชอบแผนการจัดกิจกรรมให้บริการชุมชน และประสานงาน ตลอดจนรับทราบผลการดำเนินงานและให้ข้อเสนอแนะแก่สถานศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสถานศึกษาเป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษานของชาติต่อไป

#### 7. การแต่งตั้งที่ปรึกษา และหรือคณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินงาน

กรมสามัญศึกษา (2539 : 49-50) ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาในด้านนี้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาต้องพิจารณาแต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่สถานศึกษามอบหมายโดยสถานศึกษาต้องดำเนินการสำรวจ และจัดทำเนียบบุคคลากรที่มีความสามารถ และบุคคลตัวอย่างด้านต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิตแล้วนำเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความสามารถ และบุคคลตัวอย่างด้านต่างๆ ต่อคณะกรรมการสถานศึกษา ส่วนสินเทา บุญขวัญ (2535 : 61) ได้กล่าวถึงรายละเอียดในการแต่งตั้งที่ปรึกษาไว้ว่า การแต่งตั้งที่ปรึกษาอาจแต่งตั้งที่ปรึกษาอาจแต่งตั้งจากบุคคลที่ประสบความสำเร็จในสาขาอาชีพต่าง ๆ ในชุมชนหรือบุคคลอื่น ๆ ที่สถานศึกษาเห็นว่าเหมาะสม โดยที่ปรึกษามีหน้าที่ให้คำปรึกษา หรือสนับสนุนสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาอีกคณะหนึ่ง ซึ่งเท่ากับช่วยเหลือสถานศึกษาเพิ่มขึ้นอีกในด้านคณะอนุกรรมการการดำเนินงาน สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 21) ได้สรุปว่า นอกจากคณะกรรมการสถานศึกษาแล้ว ยังมีผู้นำชุมชน หรือประชาชนในท้องถิ่นอีกไม่น้อยยินดีที่จะเข้ามามีส่วนร่วมคณะกรรมการสถานศึกษาแล้ว ยังมีผู้นำของชุมชน หรือประชาชนในท้องถิ่นอีกไม่น้อยยินดีที่จะเข้ามาช่วยเหลือในการพัฒนาสถานศึกษา ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนร่วมคณะกรรมการสถานศึกษา จึงมีบทบาทสำคัญที่จะสรรหาบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยดำเนินงานในภารกิจของคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษา ควรเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาช่วยเหลือในการพัฒนาสถานศึกษา โดยพิจารณาแต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการตามภารกิจของคณะกรรมการสถานศึกษาตามความจำเป็น และความเหมาะสม ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนให้ที่ปรึกษา และหรือคณะอนุกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพในการช่วยเหลือกิจกรรมของสถานศึกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้น การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะมีบทบาทหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง การส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็กดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา การส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน การแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินงาน

### การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ (Check)

คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่กำกับ และติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา การดำเนินงานตามแผนเป็นขั้นตอนสำคัญมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องจากขั้นตอนของการวางแผน เป็นภารกิจของสถานศึกษาในการดำเนินงานตามแผน หรือนำแผนไปปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรม อันจะส่งผลให้การดำเนินงานของสถานศึกษาบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ วันทนีย์ สวัสดิ์ธรรม (2540 : 17) กล่าวว่า การปฏิบัติตามแผนคือการลงมือทำงานหรือปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในแผนหลังจากที่ได้รับอนุมัติแล้วซึ่งจะเริ่มจากการเตรียมบุคลากรก่อนการปฏิบัติงาน และมอบหมายงานซึ่งสอดคล้องกับ ทรงเกียรติ พิฆังคผล (2533 : 59-60) อธิบายไว้ว่า งานที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีจะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้นผู้บริหารต้องมีกลวิธีในการนำแผนไปใช้ปฏิบัติ คือ การศึกษาทำความเข้าใจส่วนประกอบต่าง ๆ ของแผน และผู้เกี่ยวข้องทุกคนการจัดให้มีการอำนวยการสั่งการ และแบ่งงานเป็นสัดส่วนตามแผนที่วางไว้ การจัดเตรียมบุคลากรหรือคณะบุคคลผู้ปฏิบัติตามแผน และมอบหมายความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ การมอบหมายแผนปฏิบัติการให้ผู้ปฏิบัติตามแผนและกำหนดวิธีการประสานงาน การทำความเข้าใจในกรณีที่ผู้ปฏิบัติหลายคนหรือหลายหน่วยงาน การจัดให้มีแผนดำเนินงานขึ้นอีกแผ่นหนึ่งในกรณีที่แผนมีลักษณะที่ใช้เทคนิค และวิธีการใหม่ ๆ ตลอดจนการตรวจสอบและควบคุมงาน ซึ่งได้แก่ ควบคุมปริมาณ คุณภาพของงาน การใช้จ่ายเงินและเวลาทำงานตามแผนที่กำหนดไว้ ส่วน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539 : 46)

ได้กล่าวว่า คณะกรรมการสถานศึกษามีหน้าที่ร่วมรับผิดชอบการดำเนินงานของสถานศึกษาเพื่อกำกับ และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานสถานศึกษาจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับทราบอย่างน้อยภาคเรียนละหนึ่งครั้ง ซึ่งสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาควรจะมีบทบาทหน้าที่ร่วมกัน โดยสถานศึกษาจะต้องจัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน และรายงานผลการดำเนินงานตามแผนงานโครงการ ให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับทราบ และสำนักงานผลการดำเนินงานแผนงานโครงการ ให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับทราบ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 6) ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาในการกำกับและติดตามการดำเนินงาน ตามแผนของสถานศึกษาไว้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษารับทราบรายงานผลการปฏิบัติงาน ตามแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา รวมทั้งให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะ ตลอดจนติดตามดูแล ช่วยเหลือแก้ปัญหาและส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า การดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษา เมื่อสถานศึกษาดำเนินการไปแล้ว ผลของการดำเนินงานเป็นอย่างไร ประสบปัญหา อุปสรรคหรือไม่นั้น เป็นสิ่งสำคัญที่คณะกรรมการสถานศึกษาจะต้องรับรู้ เพื่อจะได้เข้ามาช่วยสนับสนุน หรือแก้ปัญหาให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ

#### **การมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไข (Action)**

คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539 : 46) ได้กล่าวว่า คณะกรรมการสถานศึกษา มีบทบาทหน้าที่ร่วมรับผิดชอบการดำเนินงานของสถานศึกษาเพื่อรับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงาน สถานศึกษาจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการสถานศึกษาภาคเรียนละหนึ่งครั้ง ซึ่งสถานศึกษาจะต้องจัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน และรายงานผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ ให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับทราบส่วนบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ต้องรับทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2526 : 104) ได้เสนอแนวคิดว่าการให้คณะกรรมการสถานศึกษารับทราบความก้าวหน้าในการดำเนินงานของสถานศึกษา อาจทำได้หลายรูปแบบด้วยกัน ดังนี้

1. การรายงานผลสำเร็จของสถานศึกษาให้ชุมชนทราบโดยวิธีการต่าง ๆ
2. การประชาสัมพันธ์สถานศึกษา
3. การประชุมของคณะกรรมการสถานศึกษา
4. รับฟังข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสถานศึกษา

สุวิทย์ บุญช่วย (2525 : 13) กล่าวว่า การที่สถานศึกษารายงานความก้าวหน้าให้ คณะกรรมการสถานศึกษาทราบ เป็นการสร้างความศรัทธา และเชื่อถือ ความมั่นใจให้เกิดแก่ ชุมชน สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างครูและผู้ปกครอง ส่งเสริมให้สมาชิกของชุมชนเข้าใจ หน้าที่ของสถานศึกษา วัตถุประสงค์ของสถานศึกษา และส่งเสริมให้สมาชิกของชุมชน มีความ เข้าใจ และรู้สึกว่าการศึกษาคือเป็นของชุมชน สถานศึกษาควรจัดให้มีการสำรวจความคิดเห็นและ ความต้องการของชุมชนอยู่เสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานของสถานศึกษาให้เป็นไป ตามแผนงาน โครงการของสถานศึกษาอยู่เสมอ

สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษา ต้องรับทราบและให้ความเห็นชอบรายงานผล การดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาตามแผนงาน โครงการ และสถานศึกษาจะต้องรายงานผล การดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น การประชุม การประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความ เข้าใจระหว่างกัน ตลอดจนรับทราบข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงรายงานผลดำเนินงานประจำปี ให้ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ก่อนนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชน

จากแนวคิดที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วน ร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และการมีส่วน ร่วมในการปรับปรุง เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษามีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด แก่ผู้เรียน

### ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีประโยชน์ต่อองค์กรดังนี้

1. การมีส่วนร่วมก่อให้เกิดการระดมความคิดและอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความคิดเห็นที่หลากหลาย ทำให้การปฏิบัติมีความเป็นไปได้มากกว่าการคิดเพียงคนเดียว
2. การมีส่วนร่วมในการบริหารมีผลในทางจิตวิทยา คือ ทำให้เกิดการต่อต้าน น้อยลงในขณะที่เดียวกันก็จะเกิดการยอมรับมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีวิธีการที่ผู้บริหารสามารถใช้ ทดสอบว่าสิ่งที่ตนเองรู้ตรงกับสิ่งที่ผู้ร่วมงานหรือผู้ได้บังคับบัญชาหรือไม่
3. เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารที่ดีกว่า สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ใน การทำงานร่วมกัน ตลอดจนการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
4. เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานหรือผู้เกี่ยวข้องมีโอกาสได้ใช้ความสามารถและทักษะใน การทำงานร่วมกัน เกิดความมีน้ำใจ (Team Spirit) และความจงรักภักดีต่อหน่วยงานมากขึ้น
5. การมีส่วนร่วมจะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้นการตัดสินใจมีคุณภาพมากขึ้น และ ส่งเสริมให้การปรับปรุงงานมีความเป็นไปได้สูง ตลอดจนผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจในการ ปฏิบัติงานมากขึ้นด้วย

### 1.3.3 หลักการตรวจสอบและความโปร่งใส

#### การตรวจสอบการบริหาร ( Management Auditing )

การตรวจสอบที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีปัจจุบันมีวิธีการพื้นฐาน 3 วิธีที่ใช้ในการประเมินกิจกรรมใดๆ ก็ตาม ได้แก่ การตรวจสอบ (Inspection), การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Auditing) และ การตรวจสอบการบริหาร (Management Auditing)

1. การตรวจสอบ หมายถึง การวัดผลผลิตจากกระบวนการเปรียบเทียบกับสิ่งที่เรากำหนดไว้ ซึ่งคำตอบจะมีอยู่เพียง 2 คำตอบเสมอ คือ ผ่านหรือไม่ผ่าน

2. การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติตามคู่มือการทำงาน, ขั้นตอนการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติงาน ประโยชน์ข้อแรกของการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

3. การตรวจสอบการบริหาร จะเน้นไปที่ผลที่เกิดขึ้น, ประเมินประสิทธิผลและความเหมาะสมของการควบคุมที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ, ขั้นตอนการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติงาน ดังนั้นการตรวจสอบการบริหารก็คือ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบรวมถึงการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบ (Cause-and-Effect Analysis) ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการประเมินวิธีการปฏิบัติงานซึ่งจะเกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น

การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือการตรวจสอบการบริหารก็ตาม ผู้ตรวจสอบต้องคำนึงถึงกฎพื้นฐาน 4 ประการ ประการแรกคือ การตรวจสอบต้องตอบสนองความต้องการของลูกค้า ประการที่ 2 ผู้ตรวจสอบต้องมีความสามารถในการปฏิบัติงาน ประการที่ 3 การตรวจสอบต้องวัดผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่ได้มีการตกลงไว้ และประการสุดท้ายคือ ข้อเสนอสรุปจากการตรวจสอบต้องมาจากข้อเท็จจริง

#### ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล

(GOOD GOVERNANCE) หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ใน ความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

##### 1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของ ตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความ เป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบและ รวดเร็วด้วย

## 2. หลักคุณธรรม (Morality)

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริม ให้นุคลากรพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ

## 3. หลักความโปร่งใส (Accountability)

หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใส พอเทียบได้ว่ามีความหมาย ตรงข้าม หรือ เกือบตรงข้าม กับการทุจริต คอร์รัปชัน โดยที่เรื่องทุจริต คอร์รัปชัน ให้มีความหมายในเชิงลบ และความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจนในการนี้ เพื่อเป็น สริมงคลแก่นุคลากรที่ปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส ขออัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช มหามลราช ที่ได้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่ง ได้แก่ ผู้ที่มีความสุจริต และบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้น้อยก็ย่อมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ที่มีความรู้มาก แต่ไม่มีความสุจริต ไม่มีความบริสุทธิ์ใจ

## 4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามี ส่วนร่วมทางการ บริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือ คณะทำงานโดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผน และร่วมปฏิบัติ

## 5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility )

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และ เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง

## 6. หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy)

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

การตรวจสอบและความโปร่งใสทางการศึกษานั้น โรงเรียนควรยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองมาเป็นหลักคิด กำหนดการวางแผน ขั้นตอนการปฏิบัติ และประเมินผล โดยเน้นการบริหารงานแบบโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา มีบรรยากาศการทำงานแบบไว้วางใจซึ่งกันและกัน เพราะความไว้วางใจกัน จะทำให้ทุกฝ่ายให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ โรงเรียนจะต้องมีการตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างมีระบบสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการติดตามความก้าวหน้าของงาน สามารถปรับปรุงการทำงานเมื่อมีปัญหาอุปสรรค โรงเรียนต้องมีการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น เกณฑ์มาตรฐานการประกันคุณภาพ เกณฑ์ สมศ. เกณฑ์สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนั้นแล้ว จะต้องนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถคงไว้ซึ่งคุณภาพ หรือพัฒนาให้ประสิทธิภาพสูงขึ้น โรงเรียนควรมีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกโดยเฉพาะผู้แทนองค์กรต่างๆมาร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน เพื่อที่จะได้ร่วมมือกันแสวงหาทรัพยากรภายนอกมาช่วยบริหารจัดการศึกษา มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เป็นรูปธรรม เพื่อแสดงความโปร่งใส มีคณะกรรมการมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการบริหารจัดการ ทั้งเรื่องวิชาการ งบประมาณ บุคคล และบริหารทั่วไป สุดท้ายโรงเรียนจะต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานให้คณะกรรมการผู้ปกครอง ชุมชน และสาธารณชนทราบโดยเปิดเผย เพื่อให้เกิดความศรัทธาเชื่อมั่นต่อการบริหารงานของโรงเรียน

### 1.3.4 หลักการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

โรงเรียนเป็นสถาบันทางสังคมที่สังคมได้มอบหมายให้มีหน้าที่สร้างและพัฒนา “คน” ให้เป็น “มนุษย์” ที่ดีมีคุณภาพ มีจิตใจเมตตา กรุณา รักและเอื้ออาทรต่อเพื่อนมนุษย์ตลอดจนความคิดที่จะสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามให้เกิดขึ้นในสังคม สามารถพึ่งพาตนเองและเป็นที่พึ่งให้แก่เพื่อนมนุษย์ด้วยกัน

จากการศึกษาของฮิกเกต (สงบ ประเสริฐพันธุ์ 2544 : 10 ; อ้างอิงมาจาก Highett 1980 ; unpagged) พบว่าองค์ประกอบที่มีผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนในทัศนะของผู้ปกครองผู้บริหารโรงเรียนและผู้บริหารการศึกษานั้น มี 7 ประการ ได้แก่

1. ผู้บริหารโรงเรียน
2. ความร่วมมือร่วมใจอันแน่วแน่ของบุคลากรในโรงเรียน
3. การจัดการเรียนการสอนที่เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง
4. การบริหารจัดการเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก และงบประมาณ

5. การเน้นเป้าหมายของโรงเรียน
6. การสนับสนุนของผู้ปกครอง
7. การให้ความสำคัญกับโปรแกรมทางวิชาการ

มิกลอส (Miklos 1973) เสนอแนะว่า ผู้บริหารที่มีหน้าที่บริหารโรงเรียนจะต้องคิดและวางแผนล่วงหน้าและแน่นอนว่า คำถามที่ผู้บริหารโรงเรียนควรจะคำนึงและหาคำตอบให้ได้ คือ

1. โรงเรียนสร้างขึ้นมาเพื่ออะไร
2. โรงเรียนจะมีส่วนช่วยเหลือให้นักเรียนมีชีวิตที่ดีขึ้นได้อย่างไรและโรงเรียนจะมีส่วนสร้างความสุขระยะยาวให้แก่นักเรียนและสังคมได้อย่างไร
3. ขณะนี้โรงเรียนได้สร้างความหายนะแก่ชีวิตของนักเรียนในด้านใดบ้างและโรงเรียนจะมีวิธีการที่จะกำจัดหรือลดสาเหตุเหล่านั้นได้อย่างไร

หัวใจของการพัฒนาคุณภาพของคนยังอยู่ในโรงเรียน โรงเรียนจึงต้องรักษาและพัฒนาคุณภาพให้ดีขึ้นตลอดเวลา คำกล่าวที่ว่า “คุณภาพโรงเรียนย่อมเกิดจากเนื้อในตน” นั้นยังเป็นสิ่งที่สังคมต้องยอมรับ คุณภาพของโรงเรียนต้องเกิดจากฝีมือของบุคลากรในโรงเรียน โดยบุคลากรภายนอกให้การสนับสนุนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน บุคลากรในโรงเรียนทุกคนทุกฝ่ายจึงต้องตระหนักถึงภารกิจสำคัญยิ่ง นั่นคือ ครู อาจารย์ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน จะต้องสร้างพัฒนาคุณภาพของตนให้มีความพร้อมที่จะใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพศิษย์ คุณภาพของนักเรียน หรือคุณภาพของโรงเรียน จะเกิดได้ก็จากความสามัคคีกันในการทำงานร่วมกัน การสร้างสภาวะกลียุคมิตรวิชาชีพจึงเป็นความจำเป็นเพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และสร้างบรรยากาศทางวิชาการที่อบอุ่นไปด้วยมิตรภาพพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยใช้ประเด็นการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 มาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานโรงเรียนเป็นกรอบความคิดสำคัญในการทำงานสู่เป้าหมายร่วมกัน นั่นคือ ทำโรงเรียนเป็นโรงเรียนดีมีคุณภาพที่มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. โรงเรียนจัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยเน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง (Student Centered) มุ่งพัฒนานักเรียนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้คู่คุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขมีการจัดวางระบบการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนอย่างเป็นระบบและคำนึงถึงคุณภาพนักเรียนเป็นสำคัญ
2. โรงเรียนจัดการศึกษาโดยยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ มีการจัดการเรียนการสอนด้วยวิธีการที่

หลากหลายเพื่อพัฒนานักเรียนให้เป็นคนรอบรู้หรือพหุสูต มีกิจกรรมการเรียนรู้ให้นักเรียนได้มีโอกาสเลือกตามความต้องการสนใจ มีกิจกรรมเสริมหลักสูตรที่น่าสนใจ เน้นการศึกษาเนื้อหาเชิงลึก มีการติดตามผลความก้าวหน้าของนักเรียน และแจ้งให้นักเรียนทราบเพื่อการปรับปรุงพัฒนาตนเอง

3. โรงเรียนจัดการศึกษาตามแนวทางที่หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2542 กำหนด และจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียน

3.1 จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมได้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

3.2 ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

3.3 จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติมาให้ได้คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง

3.4 จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรมค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา

3.5 ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อม สื่อการเรียนรู้ และอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ และมีความรอบรู้รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ

3.6 จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลา ทุกสถานที่ที่มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครองและบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

4. โรงเรียนสร้างบรรยากาศที่ดีแก่นักเรียน มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ค่านิยม และมาตรฐานในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน โดยกำหนดขั้นตอน เป้าหมาย ทิศทางของครูอาจารย์อย่างคงเส้นคงวา นักเรียนได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้วยการใช้คำชมและมอบรางวัล มีบรรยากาศที่เน้นการทำงาน และมีความเชื่อมั่นและคาดหวังในความสำเร็จในการเรียนของนักเรียน ครู และผู้บริหารโรงเรียน เปิดรับความร่วมมือจากชุมชน และพยายามสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการเรียนรู้ มีบรรยากาศเปิดเพื่อรับข้อเสนอแนะ และวิทยาการใหม่ๆ การเรียนจบด้วยมิตรภาพ และเน้นกิจกรรมด้านวัฒนธรรม นำทรัพยากรทางการศึกษาในชุมชนมาใช้ประโยชน์ในการเรียนการสอน สร้างวินัยนักเรียนด้วยการให้กำลังใจและสร้างวินัยเชิงบวก ผู้บริหารโรงเรียนมีพฤติกรรมเป็นตัวอย่างด้วยการแสดงออกเพื่อสนองนโยบายโรงเรียนประกาศว่าสำคัญ

5. โรงเรียนที่ส่งเสริมปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคลากร พยายามสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการทำงานที่มีมาตรฐานสูงในหมู่ครู อาจารย์ บุคลากรได้รับเกียรติให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สิ่งที่มีผลกระทบต่องานของครู มีเสรีภาพในการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ ความสมัครสมานสามัคคีในหมู่คณะครูสร้างบรรยากาศที่ยกย่องให้เกียรติกันและกัน ครู อาจารย์ ร่วมมือกันส่งเสริมพัฒนาความสามารถในวิชาชีพแก่กัน

6. โรงเรียนที่เน้นการพัฒนามูลฐานครู ใช้ระบบประเมินครูเพื่อพัฒนาคุณภาพครู จัดให้มีการฝึกอบรมสัมมนาตามความจำเป็นและตามความต้องการของครู โรงเรียนพยายามเน้นกิจกรรมให้ครูได้แลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ และเทคนิคต่าง ๆ ในการสอนพยายามสร้างบรรยากาศการพัฒนามูลฐานครูที่เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานโดยอาศัยความร่วมมือพึ่งพาอาศัยกันของบุคลากรจัดโอกาสต่าง ๆ ให้บุคลากรครูได้พัฒนาอย่างเพียงพอ โรงเรียนส่งเสริมให้ครูและผู้บริหารโรงเรียนได้มีโอกาสพบปะและวิจารณ์งานที่ทุกคนได้ทำในโรงเรียน

7. โรงเรียนที่จัดให้มีบุคลากรได้มีโอกาสเป็นผู้นำตามโอกาสอันควร การบริหารโรงเรียนไม่ได้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียนคนเดียว ผู้บริหารโรงเรียนเปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีโอกาสในการร่วมบริหารโรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ตั้งเป็นทีมงาน คณะกรรมการ กระจายอำนาจการทำงาน อาศัยการสื่อสารและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรมีการยกย่องครู และนักเรียนผู้มีผลงานด้วยการให้รางวัล เกียรติคุณบัตร

8. โรงเรียนที่ส่งเสริมสนับสนุนการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ โรงเรียนส่งเสริมการแก้ปัญหาที่นำมาซึ่งความสำเร็จที่บุคลากรทุกคนเป็นผู้ชนะทุกคนได้รับผลประโยชน์ เพื่อให้บุคลากรทุกคนได้ทำงานอย่างทุ่มเท มุ่งมั่น สร้างสรรค์ และทำงานที่ได้มาตรฐานสูง งานในโรงเรียนดำเนินการเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ และเน้นให้การบริหารงานต่าง ๆ สนับสนุนงานวิชาการและงานกิจการนักเรียนเป็นสำคัญ

9. โรงเรียนที่บริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) ผลงานที่ได้ได้ทั้งผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) การดำเนินการบริหารจัดการเป็นไปอย่างประหยัด (Economy) มีประสิทธิภาพ (Efficient) และมีประสิทธิผล (Effectiveness) โดยใช้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) เป็นเครื่องมือในการบริหารแผนงาน โครงการและกิจกรรม ดำเนินการให้นักเรียนมีคุณภาพตามมาตรฐาน ตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน และเกณฑ์มาตรฐานในการศึกษา เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก : ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนด

10. โรงเรียนที่บริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล “รักษาไว้ซึ่งธรรม” (Good Governance : GG) ใน 6 หลัก ดังนี้

10.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การที่ผู้บริหารนำกฎกติกาที่ตกลงกันไว้มาใช้ในการบริหารงานภายในอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

10.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การที่ผู้บริหารยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี เป็นที่ยอมรับของสังคม และบริหารงานตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

10.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เป็นรูปธรรมเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในสถานศึกษามีระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารที่ครอบคลุมฐานข้อมูลในการบริหารที่เป็นปัจจุบัน และสถานศึกษามีการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา

10.4 หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของสถานศึกษา และเสนอแนะความคิดเห็นในการตัดสินใจของสถานศึกษาจัดให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีให้สาธารณชนทราบ

10.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การที่ผู้บริหารมุ่งเน้นประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นสำคัญ การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมาย และยอมรับในความแตกต่างที่หลากหลายของค่านิยม ความคิดเห็น และวัฒนธรรม

10.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการแบบการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ได้แก่ การที่สถานศึกษาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าและประโยชน์ให้กับผู้เรียนมากที่สุด และสถานศึกษามีการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อการบริหารมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

การบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี หมายถึง การที่ผู้บริหารได้บริหารจัดการสถานศึกษาโดยยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นำมาบูรณาการในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนเป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข

#### 1.4 รูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

รูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยและโรงเรียนของไทยสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น พบว่าไม่มีรูปแบบใดรูปแบบเดียวที่สามารถประยุกต์ใช้ได้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาไทยทุกแบบ ทุกระดับและทุกประเภท ซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่งควรมีอิสระที่จะเลือกใช้รูปแบบ หรือวิธีดำเนินการในการบริหารที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพของตนเองมากที่สุด จากการศึกษารูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 40-44) พบว่ามีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ดังนี้

### 1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control SBM)

เป็นแนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยในระยะแรก ๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการกับครู ผู้ปกครอง นักเรียนหรือผู้แทนชุมชน ดังนั้นคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักจะมียุทธศาสตร์สำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภทในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การหาแนวทางแก้ปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็นแต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

### 2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM)

การบริหารตามแนวนี้นี้ ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุด ในคณะกรรมการโรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่าและถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

### 3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM)

รูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครองและเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการจัดการศึกษามากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือ หลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

### 4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional and Community Control SBM)

แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับความรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่ผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของผู้แทนครูและผู้แทนจากผู้ปกครอง/ชุมชนจะมีเท่า ๆ กัน ในคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหาร

ในระยะต่อมา อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 15) ได้ศึกษารูปแบบการดำเนินงานที่สถานศึกษาอาจเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับความพร้อม ของโรงเรียนและรับกับพัฒนาการของโรงเรียนหรือระดับของการพัฒนาในการบริหารจัดการ ของแต่ละโรงเรียนที่แตกต่างกัน มี 5 รูปแบบให้เลือก ดังนี้

### 1. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก

2. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีผู้บริหารเป็นหลัก
3. รูปแบบที่เป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ
4. รูปแบบที่บริหารโดยอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. รูปแบบที่ดำเนินการแบบการประกอบการของเอกชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 2-3) ให้แนวคิดว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของแต่ละสถานศึกษาอาจไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นหลัก คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลกลุ่มใดมากที่สุด กลุ่มนั้นก็จะยิ่งเป็นหลัก เช่น ครูเป็นหลัก ผู้บริหารเป็นหลัก ชุมชนเป็นหลัก ซึ่งสรุปได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบบริหารแบบเพื่อนร่วมวิชาชีพ เป็นรูปแบบที่ครูเป็นหลัก มีการมอบอำนาจการตัดสินใจให้ครูมาก ให้ครูมีส่วนร่วมและเป็นประชาธิปไตย สำหรับโรงเรียนเล็ก ๆ อาจใช้ครูทั้งโรงเรียนในการตัดสินใจ ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่เลือกเฉพาะผู้แทนครู
2. รูปแบบบริหารโดยการนำของผู้บริหาร เป็นรูปแบบที่ผู้บริหารเป็นหลัก อาจมีการปรึกษากับครู และผู้เชี่ยวชาญบ้าง
3. รูปแบบบริหารโดยคณะกรรมการผู้ปกครอง เป็นรูปแบบที่ชุมชนเป็นหลัก มีผู้ปกครอง ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหาร และมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุด
4. รูปแบบบริหารโดยคณะกรรมการ SBM เป็นรูปแบบที่ครูและชุมชนเป็นหลัก แต่จะรับผิดชอบเฉพาะด้าน มีอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการ SBM สำหรับดูแลงานวิชาการ คณะกรรมการ SBM สำหรับดูแลเรื่องงบประมาณ เป็นต้น

คูฮัน (Kuehn, 1996 อ้างถึงใน ยุวดี ศันสนียรัตน์, 2547 : 3) ได้เสนอรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 รูปแบบ ซึ่งแต่ละแบบมีความแตกต่างกันตามมิติต่าง ๆ และสะท้อนความสนใจในเรื่องที่แตกต่างกัน ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การบริหารแบบประชาธิปไตย เป็นการบริหารที่ให้นักlagen ในสถานศึกษาทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

รูปแบบที่ 2 การบริหารโดยครูใหญ่เป็นผู้ชี้แนะ เป็นรูปแบบที่อาศัยการปรึกษาหารือกับบุคลากรในสถานศึกษาและผู้ปกครองนักเรียน แต่การตัดสินใจเป็นอำนาจของครูใหญ่ หรือผู้บริหารเป็นผู้ชี้ขาด

รูปแบบที่ 3 การบริหารโดยคณะผู้ปกครอง โดยทั่วไปคณะผู้ปกครองจะมาจากการเลือกตั้งเพื่อลดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา ในบางกรณีการบริหารตามรูปแบบนี้อาจปรับให้คล้ายกับการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (Charter School)

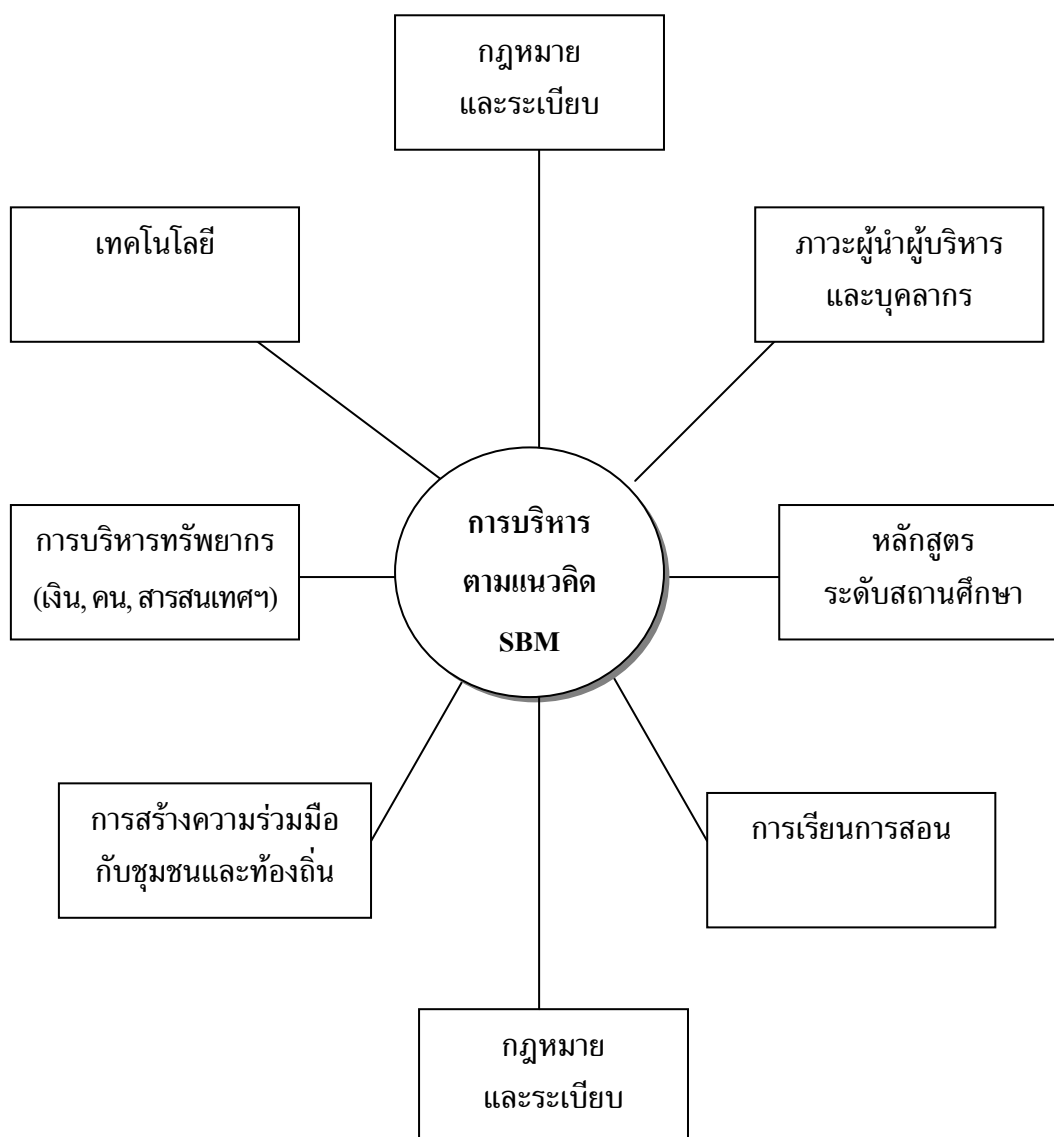
รูปแบบที่ 4 การบริหารโดยคณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษา โดยคณะกรรมการมีอำนาจการดำเนินงานที่จำกัด แต่มีอิทธิพลต่อพื้นที่โดยรอบของสถานศึกษานั้น เช่น การตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาเฉพาะทาง การตัดสินใจเรื่องค่าใช้จ่ายที่ส่งมาจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาเป็นต้น

สำหรับรูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมนั้น นักวิชาการทางการศึกษาได้มีแนวคิดที่หลากหลาย ซึ่งสามารถกล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

กรมสามัญศึกษา (2545 : 22-34) ได้เสนอรูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยที่โรงเรียนสามารถนำไปปรับใช้ดำเนินการให้เหมาะสมและประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย 8 กลยุทธ์ คือ

1. การกำหนดกฎหมายและระเบียบ
2. ภาวะผู้นำของผู้บริหารและบุคลากร
3. การจัดทำหลักสูตรระดับสถานศึกษา
4. การจัดการเรียนการสอน
5. การประกันคุณภาพและธรรมาภิบาล
6. การสร้างความร่วมมือกับชุมชนและท้องถิ่น
7. การบริหารทรัพยากร ได้แก่ คน เงิน สารสนเทศ เป็นต้น
8. เทคโนโลยี

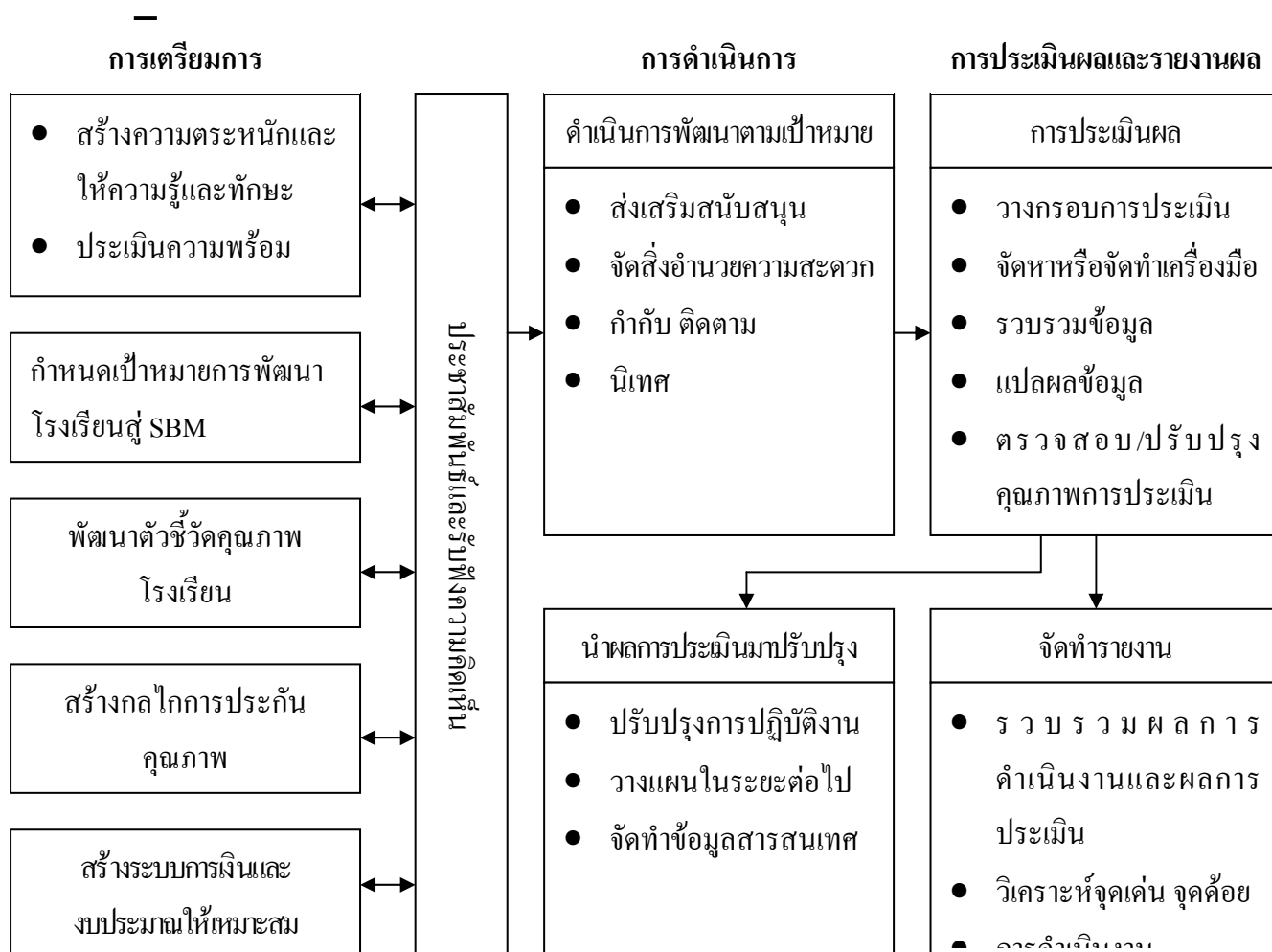
จากกลยุทธ์ดังกล่าว สามารถนำมาเขียนรูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ ดังภาพประกอบ 2



**ภาพประกอบ 2** รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวคิดของกรมสามัญศึกษา

ที่มา : กรมสามัญศึกษา, 2545 : 22-34

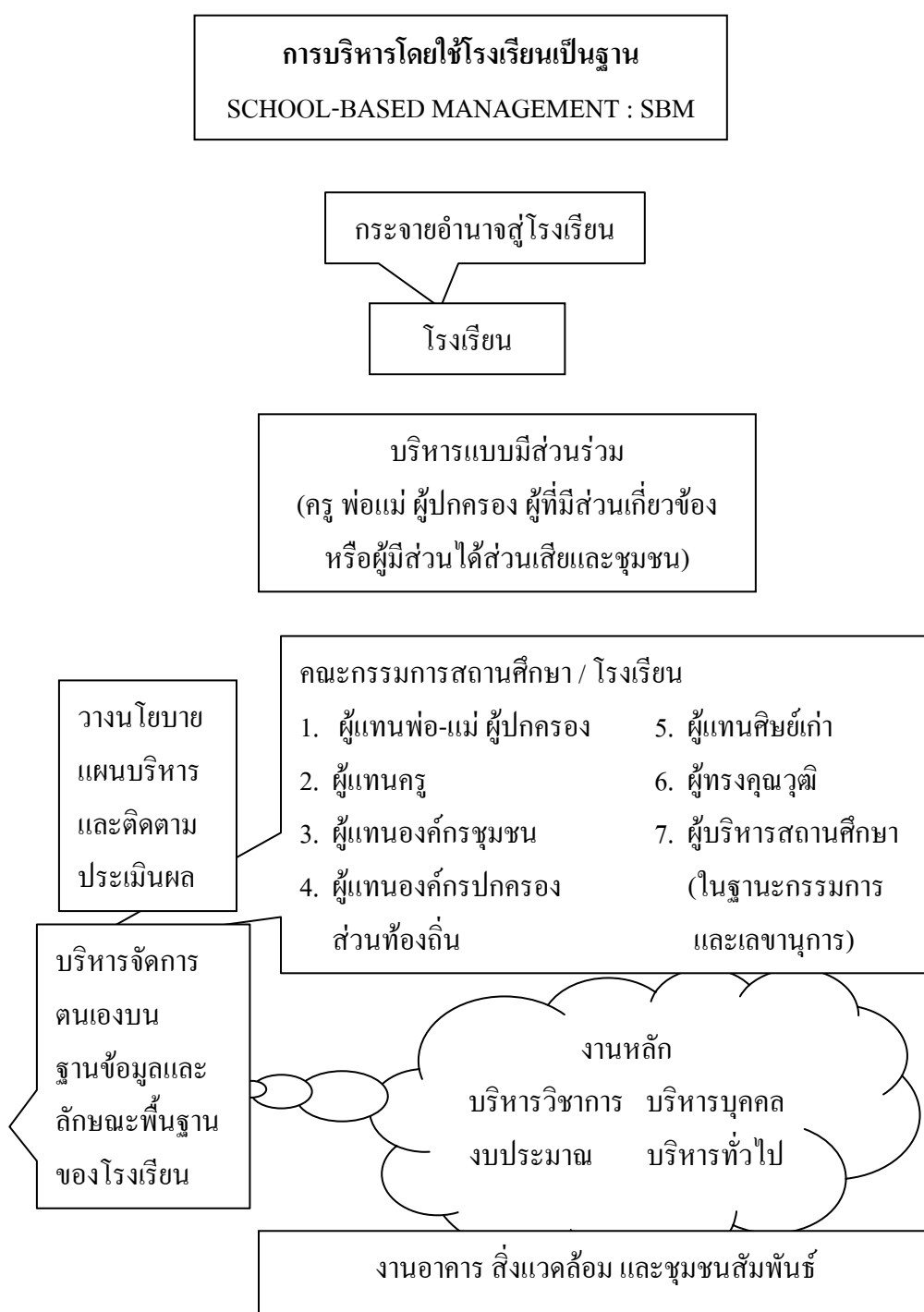
ธีระ รุญเจริญ (2546 : 63-64) ได้เสนอรูปแบบการดำเนินการโดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน โดยผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ชุมชน ผู้ปกครองนักเรียนต้องได้รับการเตรียมความพร้อมให้มองเห็นคุณค่าและมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการติดตามและ กำกับดูแลการดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยรูปแบบการดำเนินการดังกล่าว อธิบายได้ ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 รูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ ชีระ ริญเจริญ

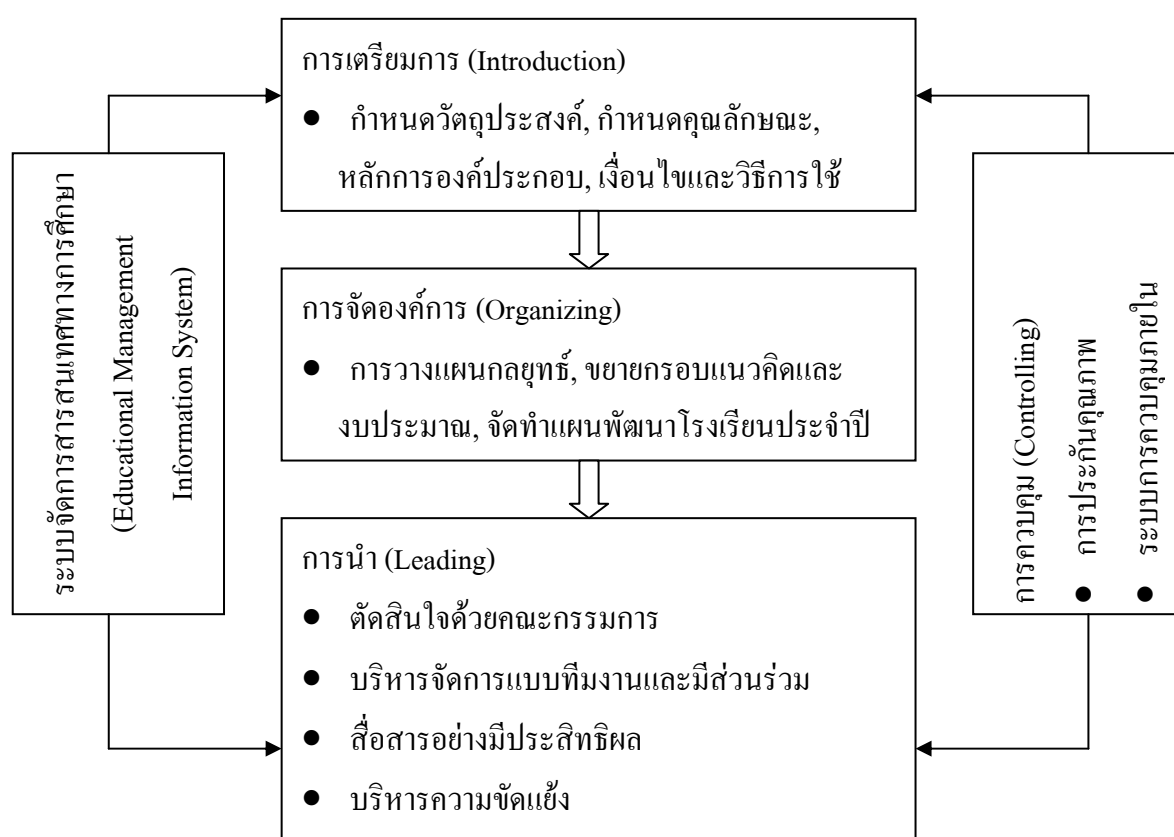
ที่มา : ชีระ ริญเจริญ, 2546 : 64

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 27-28) ได้เสนอรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังรายละเอียดตามภาพประกอบ 5



**ภาพประกอบ 4** รูปแบบการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ อุทัย บุญประเสริฐ  
ที่มา : อุทัย บุญประเสริฐ, 2546 : 27-28

ดิเรก วรรณเศียร (Derek Wannasian, 2003 : 16-17) ได้วิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย สรุปได้ว่าการบริหารสถานศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของไทยจะต้องประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ คือ การเตรียมการเบื้องต้น (Introduction) การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) การควบคุม (Controlling) และระบบการจัดการสารสนเทศในโรงเรียน (School Management Information System) ดังรายละเอียด ตามภาพประกอบ 9



ภาพประกอบ 5 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวคิดของ ดิเรก วรรณเศียร

ที่มา : Derek Wannasian, 2003 : 16-17

จากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าว นับว่าเป็นแนวทางที่ดีสำหรับการศึกษาวิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทย เพื่อให้การดำเนินการจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

### 1.5 แนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการนำหลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและประยุกต์ ปรับปรุง วิจัยและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานศึกษาของไทยอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงอย่างแท้จริง ให้สถานศึกษามีอำนาจบริหารจัดการ ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียน ด้วยตนเอง ให้มีความคล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจ ทั้งด้านวิชาการ และหลักสูตร การเงินและงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป เป็นต้น และให้มีการบริหารจัดการโรงเรียนโดยคณะกรรมการสถานศึกษาหรือคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้แทนจากองค์กรส่วนท้องถิ่น และชุมชน ตัวแทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเน้นระบบและกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) ซึ่งบทบาทของผู้มีส่วนร่วมเป็นแบบหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ร่วมหุ้น (Partner) ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

การดำเนินงานบริหารโรงเรียนโดยหลักการดังกล่าวนี้ นอกจากจะสนองตอบต่อการบริหารจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 รวมทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารของทั้งระบบการศึกษาไทย และระบบการบริหารจัดการของโรงเรียนหรือสถานศึกษา ซึ่งหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในระดับเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องเปลี่ยนระบบคิดหรือเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ไปจากบทบาทที่ได้ดำเนินการในรูปแบบเดิม คือ เป็นผู้ติดตาม ควบคุม กำกับ ตรวจสอบและกำหนดวิธีดำเนินงานจากศูนย์กลาง ไปสู่การทำหน้าที่ด้านนโยบายและแผนด้านมาตรฐานด้านการสนับสนุนทางวิชาการ งบประมาณ และการสนับสนุนโรงเรียนให้สามารถรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนด้วยตนเองแบบเบ็ดเสร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามสถานศึกษาก็จะต้องเปลี่ยนแบบแผนการทำงานและวัฒนธรรมองค์การของสถานศึกษา ไปจากแบบที่เคยคอยรับคำสั่ง รอรับคำสั่งแนะ รอรับความช่วยเหลือหรือต้องรอตั้งการจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยเหนือในระดับสูงกว่า ปรับเปลี่ยนไปสู่การรู้จักคิดริเริ่มด้วยตนเอง คิดช่วยตนเอง ทำตนเองให้เข้มแข็ง บริหารจัดการตนเองและตอบสนองความต้องการของสถานศึกษา ครู ผู้ปกครองและชุมชน โดยมุ่งเน้นให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในภารกิจของสถานศึกษา ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการบริหารจัดการสถานศึกษามากยิ่งขึ้น

นักวิชาการทางการศึกษาได้ศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังต่อไปนี้

มายเยอส์ และสโตนฮิลล์ (Myers and Stonehill, 1993 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 45-46) ได้กล่าวถึงปัจจัยเกี่ยวกับการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ให้ประสบความสำเร็จด้วยดี ดังนี้

1. ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลาง ไปยังผู้บริหารโรงเรียนอย่างแท้จริง โดยผู้บริหารโรงเรียนก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นร่วมกับครู ผู้ปกครองและผู้แทนจากชุมชน
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) แบ่งภาระความรับผิดชอบ มอบอำนาจหน้าที่และกำหนดบทบาทอย่างชัดเจน
3. บุคลากรทุกคนในโรงเรียนรู้จักประสงค์ของการปฏิบัติงาน รับผิดชอบหน้าที่ ความรับผิดชอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของตนและผู้อื่น
4. บุคลากรทุกคนในโรงเรียนและในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนบทบาทและการสื่อสาร
5. มีการพัฒนาวิชาชีพและการฝึกอบรมให้แก่ครูและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการจัดการ การแก้ปัญหาหลักสูตรและการสอน ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมและมีเวลาสำหรับการประชุมอย่างสม่ำเสมอ
6. ได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในโรงเรียน
7. จะต้องจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารอย่างเสรี บุคลากรสามารถติดต่อสื่อสารกันทั้งในสายงาน ข้ามสายงานหรือข้ามองค์กรได้

โวลสเตเตอร์และมอร์แมน; โวลสเตเตอร์; ออดเดน และโวลสเตเตอร์ (Wohlstetter and Morhman, 1993; Wohlstetter, 1995; Odden and Wohlstetter, 1995 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 47-52) ได้กล่าวถึงกลยุทธ์สำคัญที่ทำให้การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ (Disperse Power) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีประสิทธิผลต้องเป็นการกระจายอำนาจไปให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการโรงเรียน และคณะกรรมการได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุดเมื่อเริ่มนำการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ แต่ละโรงเรียนจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) ขึ้น ซึ่งอาจกำหนดรูปแบบมาจากส่วนกลาง จากเขตพื้นที่การศึกษา หรือโรงเรียนกำหนดขึ้นเอง โดยส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครองและบุคลากรอื่น ๆ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ของแต่ละกลุ่มวิชาชีพ บางโรงเรียนคณะกรรมการมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แต่บางโรงเรียนคณะกรรมการเป็นเสมือนที่ปรึกษา ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจ เมื่อเรื่องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการโรงเรียนแล้ว

คณะกรรมการโรงเรียนหรือผู้บริหารโรงเรียนมักจะตั้งคณะกรรมการ (Subcommittees) โดยขึ้นตรงต่อคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งคณะกรรมการจะได้รับมอบหมายการทำงานในเรื่องหลัก ๆ ของโรงเรียน ได้แก่ ด้านหลักสูตรและการสอน ด้านประชาสัมพันธ์และด้านเทคโนโลยี เป็นต้น โดยคณะกรรมการอาจประกอบด้วยเฉพาะครู หรือประกอบด้วยครู ผู้ปกครองและผู้แทนชุมชน คณะกรรมการเหล่านี้ต้องมีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการมีการกำหนดจำนวนสมาชิก และมีเวลาประชุมสม่ำเสมอ

2. มุ่งเน้นการพัฒนาวิชาชีพครู (Stress Professional Development) การพัฒนาวิชาชีพครูในโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จจะเป็นการพัฒนาในภาพรวมทั้งโรงเรียนและเป็นการพัฒนาระหว่างปฏิบัติงาน โดยมีแผนการพัฒนายอย่างต่อเนื่อง มีการติดตามผล การนิเทศและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างครูด้วยกัน

ประเด็นที่ครูควรได้รับการพัฒนา ได้แก่ ทักษะการเรียนการสอนทักษะ การบริหาร และตัดสินใจ การสร้างฉันทามติ การแก้ปัญหาความขัดแย้ง รวมทั้งทักษะภาวะผู้นำ นอกจากนี้ยังต้องมีการอบรมหรือพัฒนาให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และในบางกรณีอาจรวมถึงผู้แทนนักเรียนด้วย

3. การเผยแพร่สารสนเทศ (Disseminate Information) การเผยแพร่สารสนเทศควรเป็นการดำเนินการเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับรู้เรื่องเกี่ยวกับโรงเรียนให้มากที่สุด วิธีการเผยแพร่สารสนเทศที่นิยมใช้ได้แก่ การใช้กลุ่มงาน (Work Group) การสร้างเครือข่ายของโรงเรียน (School Network) การประชุม (Meeting) ซึ่งโรงเรียนควรให้มีการสื่อสารอย่างเป็นทางการระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน โดยมีการสำรวจความพึงพอใจของผู้ปกครองและชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้สำหรับการวางแผนดำเนินงานต่อไป

4. การเลือกผู้บริหารโรงเรียนที่เหมาะสม (Select the Right Principal) โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จมักจะมีผู้บริหารที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำและรู้จักการมอบหมายงาน

ผู้บริหารมีบทบาทสำคัญมากในการกระจายอำนาจ สนับสนุนให้บุคลากรในโรงเรียนมีความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น รวมทั้งชักจูงให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมในงานของโรงเรียนและให้รางวัลอย่างเหมาะสมแก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา

บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน คือ ผู้อำนวยการความสะดวก (Facilitator) การเป็นผู้นำ (Leader) ผู้สนับสนุน (Supporter) เป็นผู้นำนวัตกรรม (Innovations) เข้าสู่โรงเรียน และเป็นผู้ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาให้ก้าวหน้า นอกจากนี้ผู้บริหารเป็นตัวจักรสำคัญในการติดต่อสัมพันธ์กับภายนอก เพื่อเสริมสร้างและสนับสนุนบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการสอนและจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการศึกษา

5. การมีวิสัยทัศน์ (Have a Vision) โรงเรียนจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับพันธกิจ (Mission) ค่านิยม (Values) และเป้าหมาย (Goals) ที่เกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียน เป็นวิสัยทัศน์ที่สัมพันธ์กับแนวทางการจัดหลักสูตรและการเรียนการสอน รวมทั้งการตัดสินใจเรื่องต่างๆ วิสัยทัศน์นั้นจะเกิดจากกระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus-Building Process) หรือความเห็นพ้องของครู บุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

6. การให้รางวัล (Reward Accomplishment) การให้รางวัลและแรงจูงใจ ที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่มีส่วนช่วยนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งอาจจัดได้หลากหลาย เช่น การให้รางวัลเป็นตัวแทน การให้ค่าตอบแทน การให้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากร บางโรงเรียนให้ค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการโรงเรียน สำหรับรางวัล ที่ไม่เป็นตัวแทน ได้แก่ การให้คำปรึกษา (Mentoring) บันทึกแสดงความขอบคุณจากผู้บริหารโรงเรียน การเลี้ยงอาหารเป็นกรณีพิเศษและการให้โล่รางวัล อย่างไรก็ตามการให้รางวัลนั้นต้องมีความเหมาะสมกับผู้รับรางวัลเพราะสมาชิกแต่ละคนมีความต้องการที่แตกต่างกัน

พริสซิลลา โวลสเต็ดเตอร์ และเพนนี่ เบนเดอร์ ซีปริง (Priscilla Wohlstetter and Penny Bender Sebring, 2000 : 161-175) ได้กล่าวถึงการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (Consequences of SBM Reforms) ไว้ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงการดำเนินการของโรงเรียนเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหารจัดการ (Changes in How Schools are Organized and Managed)

การดำเนินการจัดการศึกษาควรกระจายสู่โรงเรียนมากที่สุด ซึ่งสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษามุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แก่โรงเรียนทั้งด้านงบประมาณ (Budget) การบริหารบุคคล (Personnel) และการตัดสินใจด้านหลักสูตรและการสอน (Curriculum and Instruction Decisions) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมต้องการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพความพร้อมของโรงเรียนที่มีความแตกต่างกัน

## 2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการตัดสินใจในโรงเรียน (New Decision-Making Structures in Schools)

โรงเรียนหรือสถานศึกษาต้องมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางสู่องค์การของโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของโรงเรียน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ครู ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรืออาจมีการตั้งอนุคณะกรรมการ (Council Sub-Committees) เพื่อช่วยเกี่ยวกับการดำเนินการด้านต่างๆตามภารกิจของโรงเรียน ได้แก่ การจัดการเรียนการสอนและคณะอนุกรรมการแต่ละสาขาวิชา เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เป็นต้น

## 3. การเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้บริหารโรงเรียน (The Changing Role of Principals)

ผู้บริหารโรงเรียนจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารจัดการ โดยการสรรหาบุคลากรมืออาชีพ (The Professional Staff) เพื่อมาช่วยในการดำเนินงานให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของโรงเรียน และจะต้องให้คำปรึกษา แนะนำสำหรับบุคลากรซึ่งยังไม่กระตือรือร้นในการทำงาน ผู้บริหารต้องสามารถสร้างความตระหนักในการพัฒนาสถานศึกษาร่วมกันกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยผู้บริหารเป็นผู้อำนวยความสะดวกเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนเพื่อมุ่งสู่โรงเรียนของชุมชนโดยเน้นการเรียนรู้ของนักเรียนเป็นสำคัญ ตั้งมาตรฐานสูงสำหรับการเรียนการสอนและกระตุ้นครูให้มีการพัฒนาตนเองรวมทั้งสามารถจัดการเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ๆ ซึ่งอาจมีการจัดทัศนศึกษา เยี่ยมชมห้องเรียนสาธิต มีการกำกับ ติดตาม นิเทศอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนั้นผู้บริหารจะต้อง ขยันขันแข็งเพื่อสร้างโอกาสในการกระตุ้นครูและผู้ปกครองในการดำเนินงานให้บรรลุวิสัยทัศน์ของโรงเรียน

## 4. สร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับโรงเรียน (New Players in School-Level Decision-Making)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานศึกษาเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนและการเรียนรู้โดยความร่วมมือของครู ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และผู้บริหารสถานศึกษา จึงต้องมีการพัฒนาภาวะผู้นำร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งในโรงเรียนและชุมชน ดังนี้

### 4.1 ครู (Teachers)

ครูนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งครูต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในการตัดสินใจนอกเหนือจากงานการสอน โดยครูต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการของโรงเรียนมากขึ้น ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบายของโรงเรียน การ

เลือกวัสดุอุปกรณ์ การพัฒนางบประมาณ และการพัฒนาฝีมืออาชีพ เช่น การริเริ่มความคิดเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้รูปแบบใหม่ๆ การสนับสนุนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโรงเรียน และร่วมมือในการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นกระบวนการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน จำเป็นจะต้องมีการจัดอบรมการจัดการเรียนรู้ หลักสูตรและการประเมิน รวมทั้งทักษะการประสานระหว่างบุคคล (Interpersonal Skills) ได้แก่ การตัดสินใจโดยกลุ่ม (Group Decision-Making) การสร้างฉันทานุมัติ (Consensus-Building) และการจัดการความขัดแย้ง (Conflict-Resolution) ทักษะการบริหารจัดการ (Management Skills) ได้แก่ การประชุมสัจจร (Running Meetings) การสรรหางบประมาณ (Budgeting) และการสัมภาษณ์ (Interviewing)

#### 4.2 ผู้ปกครอง (Parents)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ ผู้ปกครอง เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของโรงเรียน (School Policy) และการดำเนินงานของโรงเรียน (School Operations)

มีการกระจายการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโรงเรียน ในรูปของ คณะกรรมการโรงเรียน (The School Councils) เพื่อร่วมกันสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนนอกจากนั้นโรงเรียนจะต้องมีการจัดโครงสร้างโดยให้มีทีมงาน (Work Teams) สำหรับประสานความร่วมมือระหว่างผู้ปกครอง ชุมชนและนักการศึกษาเพื่อร่วมมือในการดำเนินการจัดการศึกษา

### 5. บทบาทสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (An Altered Role for the District Office)

การกระจายอำนาจหน้าที่สู่สถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย และกิจกรรมการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จ 3 แนวทางดังนี้

#### 5.1 การสนับสนุนความเป็นอิสระระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Promoting Real Autonomy at the Local Level)

สำนักงานเขตพื้นที่ที่ต้องสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่ท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นให้มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้ผู้บริหารสถานศึกษาและครูมีบทบาทน้อยลงในการบริหารจัดการและเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียน ในการจัดทำหลักสูตรการจัดการเรียนรู้และการดำเนินการของโรงเรียน ทำให้โรงเรียนสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบในการปรับปรุงการสอน และการเรียนรู้ของนักเรียน

#### 5.2 การสร้างศักยภาพของท้องถิ่นและกระตุ้นการคิดค้นนวัตกรรม (Building Local Capacity and Stimulating Innovations)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องสนับสนุนสถานศึกษาให้มีศักยภาพด้านระบบข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณ การบริหารบุคคลและผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน ซึ่งอาจใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตารางและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เป็นต้น รวมทั้งอาจมีการปรับโครงสร้างองค์กร (Restructuring) และการบริหารจัดการโดยมุ่งคุณภาพรวมขององค์กร (Total Quality Management)

### 5.3 ส่งเสริมระบบความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Establishing a System of Accountability)

จากการศึกษาวิจัยพบว่า การประกันความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ที่ดี ที่สุดนั้น จะต้องใช้เกณฑ์ ซึ่งกำหนดร่วมกันระหว่างครู ผู้ปกครอง และชุมชน (Bryk et al, 1986 : Chapter 7; Wohlsetter and Griffin, 1998) ซึ่งหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของระบบความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้นั้น คือ ความร่วมมือกันระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับสถานศึกษาในการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งระบบความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ภายใต้การพัฒนาการบริหารจัดการสามารถสร้างค่านิยม (Values) และความเข้มแข็ง (Strengths) ในการควบคุมของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามรูปแบบของระบบความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้สามารถปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละสถานศึกษา แต่ในบางประเด็นก็อาจยังคงมีหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน

ไปรอัน เจ คาร์คเวลล์ (Brian J.Caldwell, 1998 :183) ได้กล่าวถึงการดำเนินการของสถานศึกษาโดยเฉพาะผู้บริหารเกี่ยวกับการพัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีศักยภาพสูงสำหรับการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) โดยสามารถมองภาพกว้างและพื้นฐานการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสามารถจัดลำดับความสำคัญของแผนกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงานสำหรับแผนปฏิบัติการ
2. ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีศักยภาพสูงสำหรับการตลาด มีความสามารถในการแข่งขันสูงกว่าอดีต และสามารถจัดโปรแกรมการจัดการศึกษาต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม
3. มีการจัดทำหลักฐานทางการเงินเกี่ยวกับการจัดการศึกษามีความถูกต้อง เพื่อการพัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและสามารถปรับโครงสร้างองค์กรในการระดมการสนับสนุนจากชุมชน
4. สถานศึกษาสามารถจัดโปรแกรมการศึกษาและบริการได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน

5. สถานศึกษาควรดำเนินการพัฒนาจากจุดแข็ง (Strength) ของตนเองโดยจัดทำหลักสูตรให้มีความสอดคล้องกับจุดแข็งดังกล่าว แต่ในบางกรณีสถานศึกษาจำเป็นต้องดำเนินการจัดการศึกษาตามข้อเรียกร้องของผู้เกี่ยวข้อง

6. สถานศึกษาจะต้องเป็นศูนย์กลางสำหรับการศึกษาลดชีวิต (A Lifelong Education) มากกว่าการเรียนรู้เหตุการณ์ในปัจจุบัน

7. สถานศึกษาจะต้องเป็นศูนย์กลางในการบริหารและสนับสนุนในชุมชน

8. ความเป็นอิสระของโรงเรียนอาจจะถูกจำกัดจากหลักสูตรแกนกลางของชาติ หรือหลักสูตรระดับนานาชาติ

9. ชุมชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของสถานศึกษามากขึ้น

10. วาทศิลป์มีความเกี่ยวข้องกับความตั้งใจและผลลัพธ์ของสถานศึกษาสำหรับการดำเนินการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนและชุมชนเกิดความพึงพอใจมากที่สุด

ยีน ชอง เช็ง (Yin Cheong Cheng, 2003 : 3-5) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ของผู้เรียนโดยได้สร้างทฤษฎี ห้าเหลี่ยมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับการเรียนรู้ (Pentagon Theory of SBM for Learning) ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1. กลยุทธ์และภาวะผู้นำปรัวรต (Strategic and Transformational Leadership)
2. การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการตนเองหลายระดับ (Multi-Level Self-Managing Structure) เพื่อให้สามารถคิดริเริ่มและสร้างความยืดหยุ่นมากที่สุด ซึ่งประกอบด้วย 5 ประการ คือ

2.1 สถานศึกษาในฐานะองค์กรที่บริหารจัดการตนเอง

2.2 ครูในฐานะบริหารจัดการตนเองรายบุคคลและกลุ่ม

2.3 นักเรียนในฐานะบริหารจัดการตนเองรายบุคคลและรายกลุ่ม

2.4 การทราบบทบาทอย่างชัดเจน ความเป็นอิสระและความรับผิดชอบในการวางแผน การดำเนินการและการใช้ทรัพยากรสำหรับการสอนและการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.5 การสร้างกลไกความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ในการกำกับ ติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน

3. เทคโนโลยีและการสร้างความรู้ (Technology and Knowledge Building) เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการเรียนรู้ การสอนและการบริหารจัดการ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การดำเนินการและการประเมินผลเกี่ยวกับการสร้างระบบเทคโนโลยีและระบบการสร้างความรู้ในหลายระดับ (Multi-Level Knowledge and Technology System) ได้แก่ การเรียนรู้และการปฏิบัติของนักเรียน (Student Learning and Performance) การสร้างความรู้ของครู

(Teacher Knowledge) การสร้างความรู้ของกลุ่ม (Group Knowledge) และการสร้างความรู้ขององค์กร (Organizational Knowledge)

4. วัฒนธรรมการเรียนรู้หลายระดับ (Multi-Level Learning Culture) เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประกอบด้วย 3 ระดับคือ

4.1 การเรียนรู้และปรับปรุงองค์กรในโรงเรียน (School's Organizational Learning and Improvement) ได้แก่ การปรับปรุงบริบทขององค์กร วัฒนธรรมสถานศึกษา วิสัยทัศน์ และเป้าหมายสถานศึกษา รวมทั้งการใช้ทรัพยากร

4.2 การปรับปรุงและพัฒนาความเป็นมืออาชีพของครูอย่างต่อเนื่อง (Teachers' Continuing Professional Improvement and Development) ได้แก่ การปรับปรุงบริบทการเรียนรู้ หลักสูตรและความมุ่งมั่นในการสอน

4.3 การปรับปรุงการเรียนรู้ของนักเรียนอย่างต่อเนื่อง (Students' Continuing Learning Improvement)

5. การมีส่วนร่วมและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Participation and Collaboration Networking) ประกอบด้วย 4 ประการดังนี้

5.1 การสร้างความร่วมมือและการสนับสนุนจากหลายฝ่าย

5.2 การจัดตั้งเครือข่ายการแลกเปลี่ยนความรู้และเทคโนโลยี

5.3 หลีกเลี่ยงความสูญเปล่าและความสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น

5.4 ส่งเสริมความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของและสัมพันธภาพจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับนักเรียน

จากรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นสามารถอธิบายได้ดังภาพประกอบ 10

## ทฤษฎีห้าเหลี่ยมของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับการเรียนรู้

### Pentagon Theory of SBM for Learning

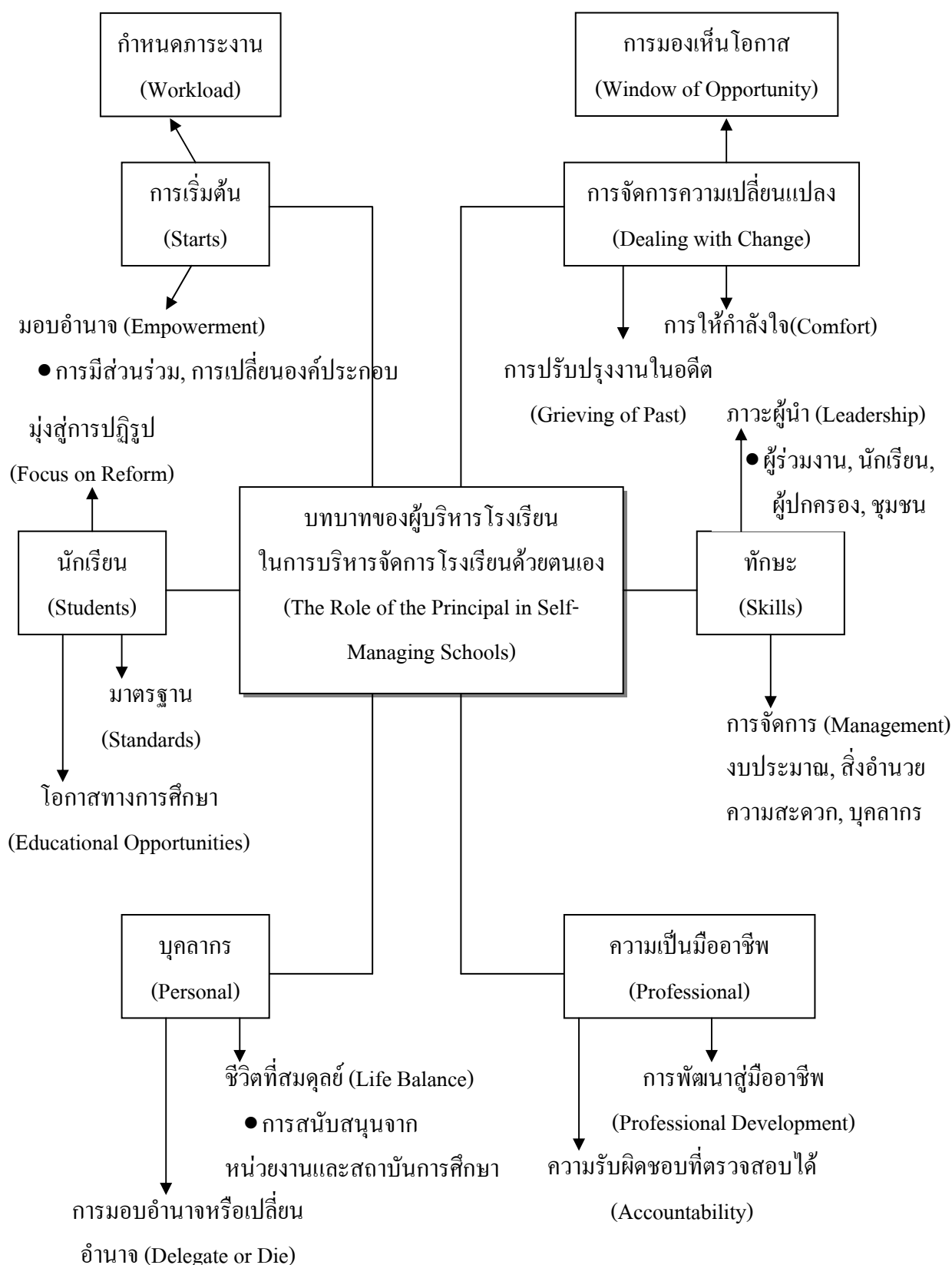


**ภาพประกอบ 6** การดำเนินการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้  
ตามแนวคิดทฤษฎีห้าเหลี่ยมของ ยิน ชอง เซ็ง  
ที่มา : Yin Cheong Cheng, 2003 : 3-5

เกรนดา โฮล์ดสวอร์ธ (Glenda Holdsworth, 2003 : 10-14) ได้สรุปบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนให้ประสบความสำเร็จไว้ 6 องค์ประกอบ ดังนี้

1. การจัดการการเปลี่ยนแปลง (Dealing with Change) ได้แก่ การมองเห็นโอกาส (Window of Opportunity) การให้กำลังใจ (Comfort) และการปรับปรุงงานที่ผ่านมา (Grieving of past) ของผู้บริหารสถานศึกษา
2. ทักษะ (Skills) ได้แก่ ทักษะภาวะผู้นำ (Leadership) ในการประสานกับทีมงาน นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ทักษะการบริหารจัดการ (Management) ทั้งด้านงบประมาณ (Finance) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities) และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)
3. ความเป็นมืออาชีพ (Professional) ได้แก่ การพัฒนาสู่ความเป็นมืออาชีพของบุคลากร (Professional Development) และการสร้างความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability)
4. การเริ่มต้นดำเนินงาน (Start) จะต้องมีการกำหนดภาระงาน (Workload) และการมอบอำนาจ (Empowerment) ให้กับผู้เกี่ยวข้องและการดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบต่าง ๆ
5. นักเรียน (Students) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานผู้เรียน (Standards) มุ่งเน้นการปฏิรูปการเรียนรู้ (Focus on Reform) และสนับสนุนส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา (Educational Opportunities)
6. ด้านบุคลากร (Personal) ผู้บริหารจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้มีชีวิต ที่สมดุลย์โดยได้รับการสนับสนุนจากสถาบันทางการศึกษา รวมทั้งมีการมอบอำนาจให้ผู้ร่วมงานในองค์กรหรือการเปลี่ยนแปลงอำนาจ

จากบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารจัดการโรงเรียนด้วยตนเองสามารถอธิบายได้โดยแผนที่ความคิด (Mind Map) ดังภาพประกอบ 11



ภาพประกอบ 7 แผนที่ความคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารจัดการด้วยตนเอง  
ที่มา : Glenda Holdsworth, 2003 : 10-14

สำหรับหน่วยงานทางการศึกษาและนักวิชาการทางการศึกษาของไทย ได้กล่าวถึง แนวคิดการดำเนินการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้หลายประการ ซึ่งมีความใกล้เคียง สอดคล้องกัน ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและคณะ (Office of the National Education Commission et al, 2003 : 133) ได้กล่าวถึงการดำเนินการจัดการศึกษาในประเทศไทย พุทธศักราช 2545 และพุทธศักราช 2546 (Education in Thailand 2002/2003) ในประเด็นเกี่ยวกับ องค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารการศึกษาและระบบการจัดการศึกษา ไว้ 4 ประการ คือ

1. จัดกิจกรรมในการพัฒนาความตระหนักของบุคคลในชุมชนให้เข้ามามีส่วน รับผิดชอบการดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
2. กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาสำหรับเตรียมการในการมีความอิสระอย่างแท้จริงของสถานศึกษา
3. ระเบียบและหลักการซึ่งเกี่ยวกับการบริหารตามกฎหมาย มีความจำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและระบบการจัดการการศึกษาซึ่งควรมีการจัดหลักสูตร อบรม อย่างทันเหตุการณ์
4. ควรมีการจัดกลไกสั่งอำนวยการความสะดวกในการบริหารและจัดการการศึกษา ทุกระดับ

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 17-19) ได้กล่าวถึงกลยุทธ์สำคัญสำหรับการนำ รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งอยู่ที่การมุ่งเน้นให้มีการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ การประชาสัมพันธ์และการทำความเข้าใจเรื่องรูปแบบ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เป็นที่รับรู้และเข้าใจกันให้ทั่วถึงในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจนและเหมาะสม ให้มีการกำหนดมาตรฐานงานของคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างชัดเจน
3. การสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา จะต้องให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและผู้ที่สามารถเสียสละเพื่องานของสถานศึกษาและเป็นตัวแทนของ กลุ่ม ต่างๆ อย่างแท้จริง
4. ต้องจัดการฝึกอบรม สัมมนาผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ให้ได้พัฒนาทักษะและปรับบทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษา ตามแนวการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ชัดเจน

5. ส่งเสริมให้ครูอาจารย์ ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษา อย่างใกล้ชิด

6. จัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อประสานความร่วมมือและ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

7. สนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและให้สามารถรับผิดชอบการบริหารจัดการ โรงเรียนของตนเองแบบเบ็ดเสร็จ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เลขา ปิยะอัจฉริยะ (Leaka Piya-Ajariya, 2003 : 5-6) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการจัดการสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยมุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญและการเรียนรู้อย่างมีความสุข ซึ่งประกอบด้วยวิธีการดำเนินการดังนี้

1. กระจายอำนาจให้โรงเรียนสำหรับการจัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยผู้เรียน มีความสุข

2. การสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transform Leadership) ให้เกิดแก่ผู้บริหารสถานศึกษา ครู คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้ปกครองในการสร้างทีมงานและทีมจัดการเรียนรู้ให้เกิดประสิทธิผล

3. ส่งเสริมให้โรงเรียนบริหารจัดการตนเอง โดยการร่วมมือของบุคลากร ในโรงเรียนและชุมชน สำหรับการกำหนดวิสัยทัศน์และแนวทางการบริหารจัดการ

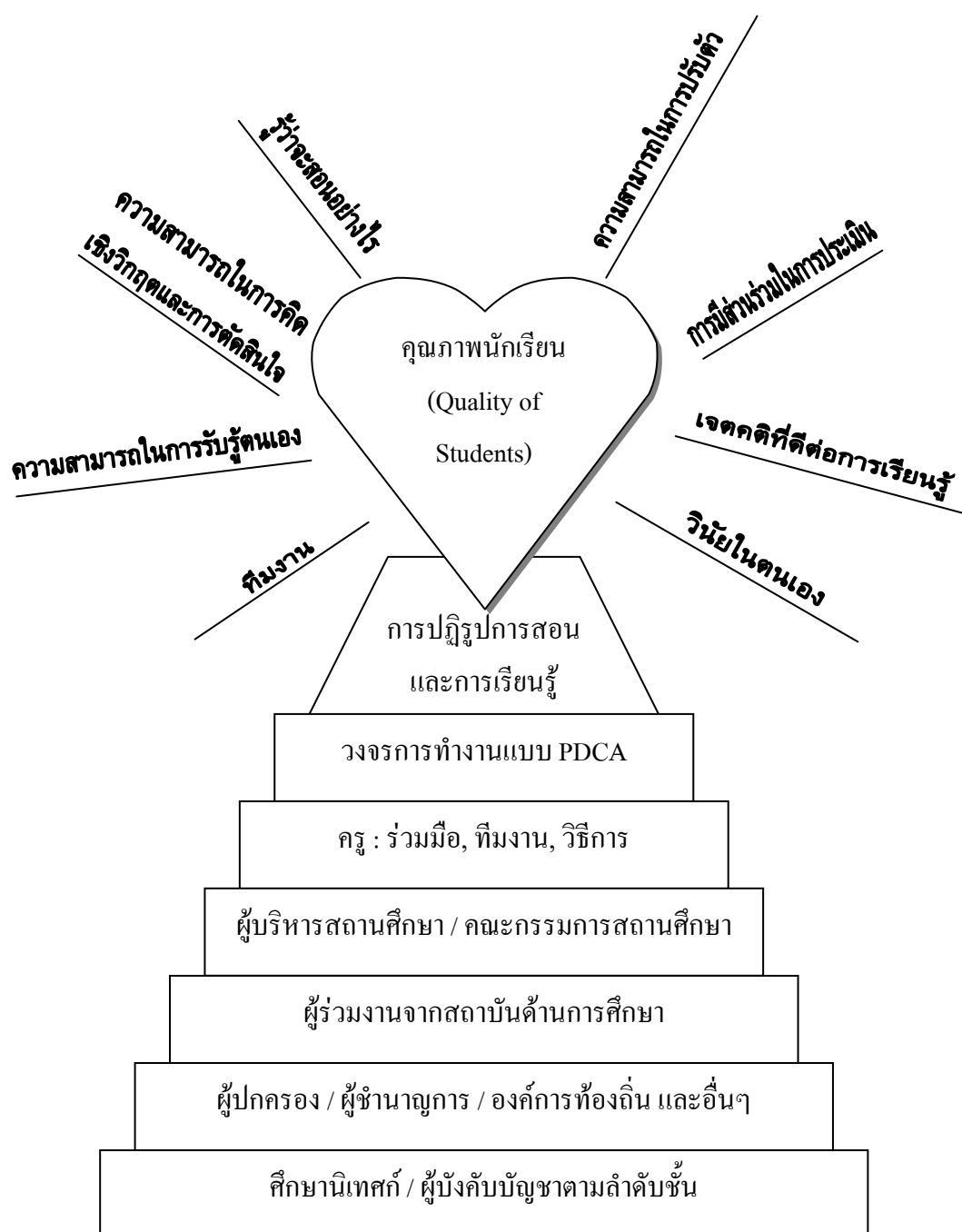
4. ปรับปรุงการบริหารจัดการโรงเรียนให้มีความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้และมีประสิทธิผลโดยใช้วงจรแห่งการเปลี่ยนแปลง PDCA คือ การวางแผน (Planning) การดำเนินการ (Doing) การติดตามการตรวจสอบ (Checking) และการปรับปรุงแก้ไข (Acting)

5. สร้างโอกาสสำหรับผู้ปกครองให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของโรงเรียน กิจกรรมและวิธีดำเนินการ

6. พัฒนาระบบการจัดการสารสนเทศเกี่ยวกับผู้เรียน ให้มีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน

7. ให้โรงเรียนมีอิสระในการประเมินตนเองและแก้ปัญหาของตนเอง โดยตระหนักถึงผู้เรียนเป็นสำคัญ

จากแนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญดังกล่าว สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังภาพประกอบ 1 2



ภาพประกอบ 8 การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้ โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ  
ที่มา : Laeka Piya-Ajariya, 2003 : 5-6

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544 : 29-32) ได้กล่าวถึงแนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ที่นำมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่โรงเรียน ซึ่งโรงเรียนจะต้องกำหนดเป้าหมายความสำเร็จของตนเอง คือ การประกันคุณภาพการศึกษา โดยโรงเรียนจะต้องดำเนินการกิจดังนี้

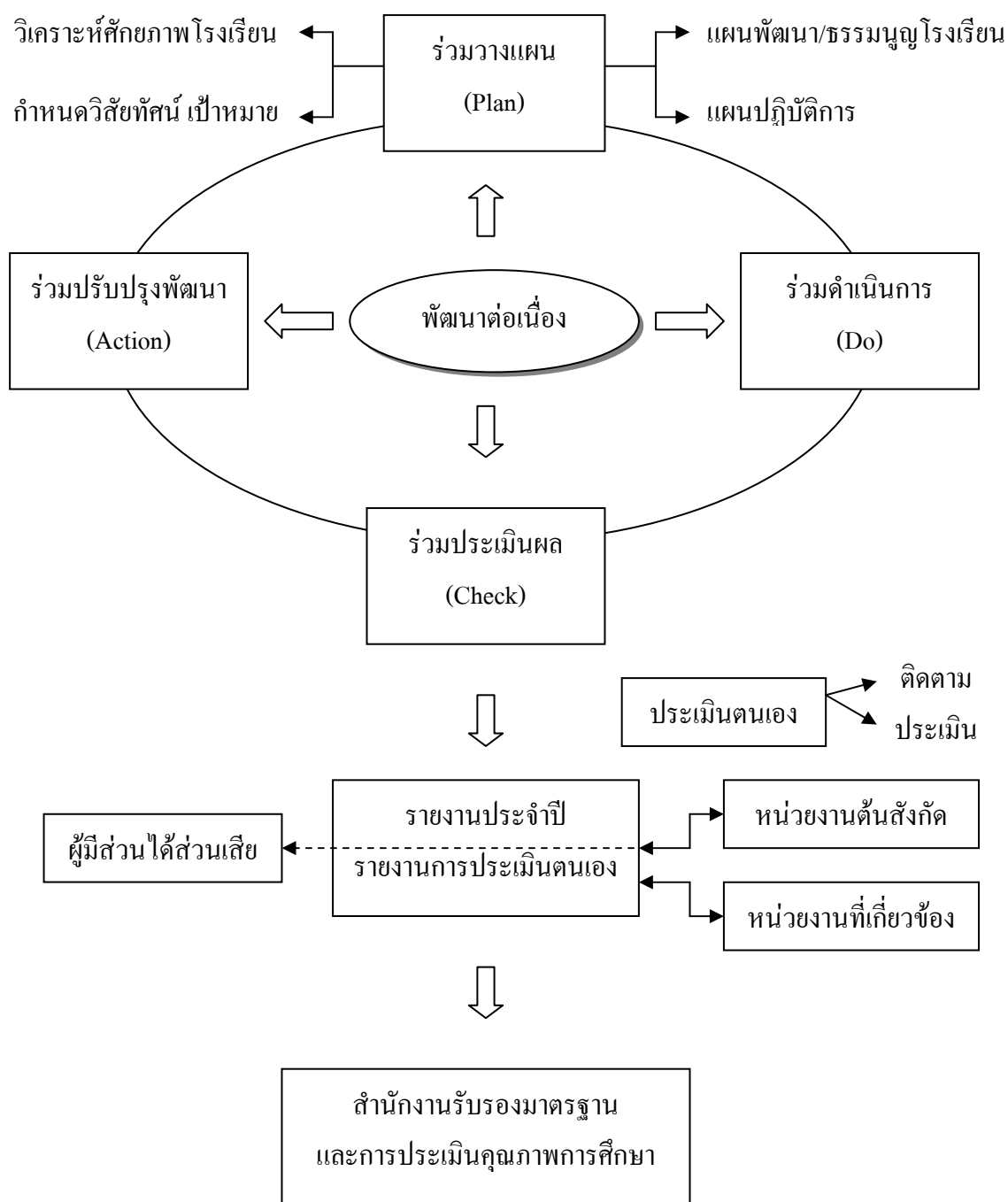
1. กำหนดเป้าหมายและแผนการดำเนินงานของโรงเรียนด้วยตนเอง
2. กำหนดวิธีการดำเนินงานด้วยตนเอง
3. กำหนดหลักการรวมและเกณฑ์ในการระดมทรัพยากรด้วยตนเอง
4. บริหารงบประมาณและทรัพยากรของตนด้วยตนเอง
5. กำหนดวิธีการประเมินตนเอง

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น โรงเรียนจะต้องดำเนินการโดยยึดหลักการ เป้าหมายและมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติและของหน่วยงานต้นสังกัดในการนำโรงเรียนสู่การปฏิบัติ โดยจัดระบบบริหารด้วยตนเอง (Self-Managing) อย่างมีระบบและประสิทธิภาพ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการโดยให้เป็นไปตามความต้องการและความคาดหวัง ของสังคม

กรมสามัญศึกษา (2545 : 22-34) ได้เสนอแนวทางการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งโรงเรียนสามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละโรงเรียน ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนดังนี้

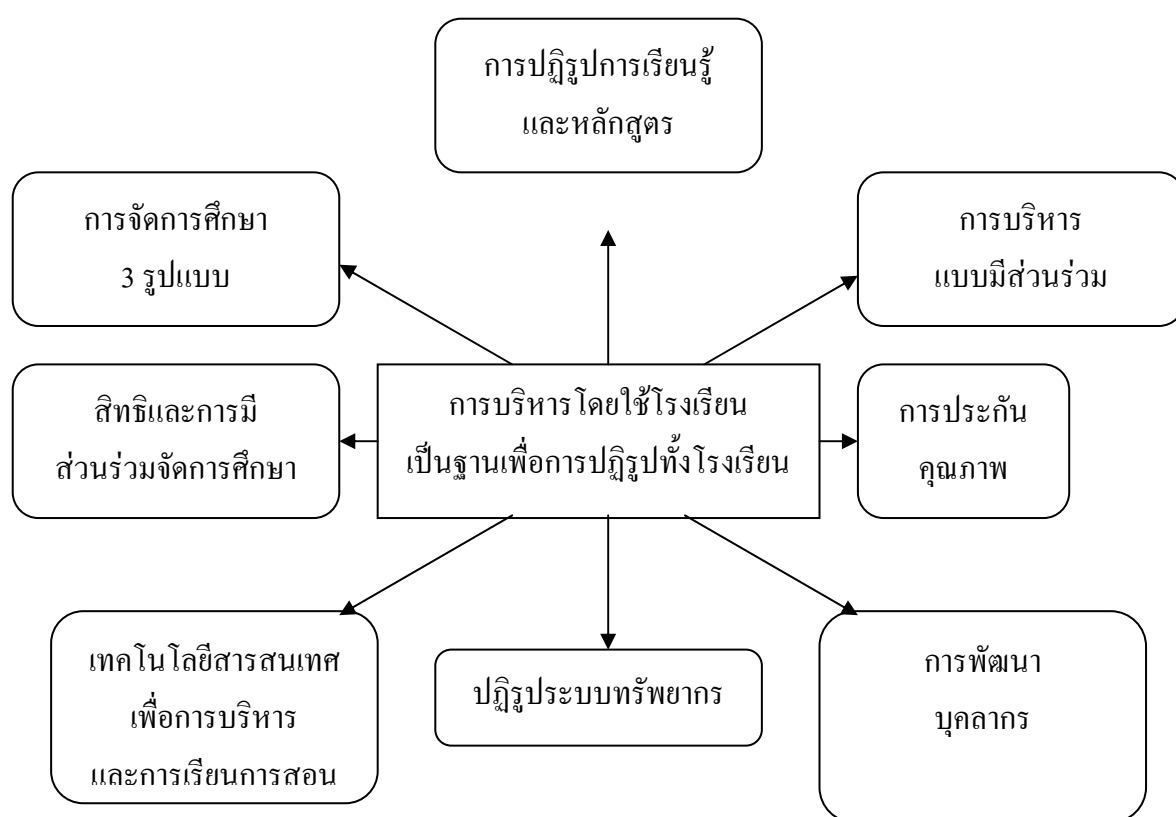
1. วิเคราะห์ศักยภาพของโรงเรียน
2. กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย
3. กำหนดกลยุทธ์ วางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ
4. ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ
5. ประเมินตนเอง โดยการประเมินภายใน
6. รายงานประจำปี รายงานการประเมินตนเอง

จากขั้นตอนดังกล่าว สามารถเขียนรายละเอียดได้ ดังภาพประกอบ 13



**ภาพประกอบ 9** การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวคิดของกรมสามัญศึกษา  
ที่มา : กรมสามัญศึกษา, 2545 : 22-34

รุ่ง แก้วแดง (2546 : 66-67) ได้กล่าวถึงแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการปฏิรูปทั้งโรงเรียนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยนั้น สถานศึกษาจะต้องมีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาตามภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งได้แก่ การดูแลสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้เรียน การจัดการศึกษา 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย การปฏิรูปการเรียนรู้และหลักสูตร การบริหารโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน การประกันคุณภาพ การพัฒนาบุคลากร การปฏิรูประบบทรัพยากร การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหาร และการจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้จะต้องมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้สถานศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากที่สุด รวมทั้งสอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนอย่างแท้จริง ซึ่งแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าว สามารถอธิบายได้ดังภาพประกอบ 14



ภาพประกอบ 10 แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการปฏิรูปทั้งโรงเรียน

ที่มา : รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 66-67

จากแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีความสอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษาของไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 คือ จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษา ให้โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้น มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหาร ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยตรง ทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง ให้สามารถรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนด้วยตนเองแบบเบ็ดเสร็จตามภารกิจของโรงเรียนทั้งในด้านวิชาการและหลักสูตร การเงินการงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป

## 1.6 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นเรื่องที่มีความยากลำบากพอสมควร เนื่องจากประสบการณ์การดำเนินการกระจายอำนาจและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของหลายประเทศประสบปัญหาและ

อุปสรรคมากมายหลายประการ จนกระทั่งอาจทำให้ไม่ประสบความสำเร็จก็ได้ แต่ถ้าดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะเหล่านั้นได้ ก็จะสามารถพัฒนาไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่ถูกต้องและสมบูรณ์ต่อไป

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศไทย พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคสำคัญอยู่ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (รุ่ง แก้วแดง, 2546 : 194-198)

### 1. ความรู้ความเข้าใจและความเสียสละของคณะกรรมการสถานศึกษา

จากการศึกษาวิจัยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน พบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ กรรมการส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา โดยเข้าใจว่าการศึกษาเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของครูเพียงฝ่ายเดียว นอกจากนั้นคณะกรรมการส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าไม่มีเวลาเข้ามาช่วยดูแลในเรื่องการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา ทำให้การดำเนินงานในช่วงแรกของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงประสบปัญหาค่อนข้างมาก

### 2. ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับผู้บริหาร

ผู้บริหารสถานศึกษา ถือว่าเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในระบบบริหารการศึกษาแต่ผู้บริหารการศึกษาของไทยส่วนหนึ่งยังไม่ได้พัฒนาตนเองสู่ผู้บริหารมืออาชีพเนื่องจากขาดคุณวุฒิทางการศึกษา ขาดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนา ส่งผลให้การทำงานในลักษณะเครือข่ายการวางแผน การ

ประสานงาน ความสามารถในการบริหารจัดการและการประเมินผลงานไม่ชัดเจน จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการบริหารโรงเรียนในยุคปฏิรูป

### 3. ความรู้และความเข้าใจของครู

การปฏิรูปการเรียนรู้ ทำให้ครูต้องทำหน้าที่มากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารแบบมีส่วนร่วม ทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารและการมีส่วนร่วมในการทำงานกับคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ทำให้ครูมีความรู้สึกว่าตนเองต้องทำงานหนักมากขึ้น ต้องเสียสละและใช้เวลามากยิ่งขึ้น จึงเกิดการท้อแท้และลดความมุ่งมั่นด้านการเรียนการสอนลง

### 4. ความไม่เข้าใจของกลุ่มอำนาจเดิม

หน่วยเหนือของสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานระดับจังหวัดหรือระดับอำเภอ ที่มีอยู่เดิม มักจะไม่เข้าใจและยังคุ้นเคยอยู่กับอำนาจการบริหารแบบเดิมที่ถือว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับตนเอง เมื่อเปลี่ยนบทบาทจากการที่ต้องบริหารเป็นการกำกับสนับสนุนและส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องอำนาจ บทบาทหน้าที่และวิธีการดำเนินงานจะเกิดปัญหามาก ในการกระจายอำนาจการบริหารให้สถานศึกษา

### 5. อุปสรรคในระบบการบริหารงานบุคคล

การบริหารบุคคลของไทยรูปแบบเดิม เป็นการรวมอำนาจการบริหารเกือบทุกประเด็น แต่เมื่ออำนาจถูกโอนไปเป็นอำนาจของสถานศึกษา จำเป็นต้องมีการทำความเข้าใจให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับ การวางแผนอัตราค่าจ้าง การพัฒนาบุคลากร การคัดเลือก เพื่อการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ และการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

### 6. อุปสรรคด้านงบประมาณ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะประสบความสำเร็จได้นั้น โรงเรียนจะต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ ซึ่งในอดีตไม่ได้กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณสู่สถานศึกษามากนัก แต่ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้รัฐจัดงบประมาณให้สถานศึกษาในรูปของเงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) ตามค่าใช้จ่ายรายหัวของผู้เรียน จึงเป็นภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้กับสถานศึกษาโดยเร็ว

นอกจากปัญหาและอุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งกล่าวมาข้างต้นแล้ว อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 53-54) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งปรากฏจากการศึกษาของ วอลสเตอร์เตอร์ (Wohlstetter, 1995) ที่ศึกษาถึงสาเหตุของอุปสรรคในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติพบว่า

### 1. มีการใช้แต่เพียงรูปแบบไม่ใช่กระบวนการ

โดยธรรมชาติของรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในโรงเรียน ต้องใช้รูปแบบการบริหารหลาย ๆ รูปแบบ เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน แต่ในหลาย ๆ โรงเรียนนั้นขาดความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการบริหารกับการพัฒนาหลักสูตรและการสอน รวมทั้งการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน

### 2. ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลัก

ผู้บริหารบางคนมักใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจโดยเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์องค์กรด้วยตนเอง ไม่ใช้การมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างครูและผู้บริหาร จนบางครั้งคณะครูขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในโรงเรียน ส่งผลให้เกิดการปฏิเสธของผู้บริหาร

### 3. อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาดหรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการโรงเรียน

การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มักกระทำเฉพาะในระดับคณะกรรมการโรงเรียน เพียงคณะเดียว ไม่มีการมอบอำนาจไปยังคณะอนุกรรมการ ทำให้คณะครูและเจ้าหน้าที่ขาดความรู้สึกมีส่วนร่วม งานจึงมักติดขัดหรือล่าช้าอยู่ในคณะกรรมการโรงเรียน

### 4. กระบวนการทำงานไม่เปลี่ยนแปลง

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีกระบวนการที่ละเอียดซับซ้อน ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกคนในองค์กร แต่บางโรงเรียนไม่ได้ปรับการทำงานของครูให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ขาดการพัฒนาครูและบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ การสร้างความตระหนักและการพัฒนาตนเองสู่มีอาชีพ สำหรับการพัฒนาตนเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

จากปัญหาและอุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ปัญหาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น มีอยู่ 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

#### 1. ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างการกระจายอำนาจของรัฐ ที่ยังไม่มี การกระจาย

อำนาจอย่างแท้จริงและยังไม่มีกฎหมายหรือกฎกระทรวง ออกมารองรับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปยังสถานศึกษา เช่น การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

#### 2. ปัญหาที่เกิดจากผู้บริหารสถานศึกษาและครู เนื่องจากผู้บริหารและ

ครูส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจแนวดำเนินการในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษา มีความสำคัญที่สุดที่จะทำให้การบริหารตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประสบความสำเร็จ โดยผู้บริหารจะต้องมีภาวะผู้นำ ปรับปรุงและพัฒนาตนเองสู่ความเป็นมืออาชีพ สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ปัญหาที่เกิดจากคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนซึ่งยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาอีกทั้งยังไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการบริหารตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

## 2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 งานวิจัยภายในประเทศ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2547 : 1-10) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา ในส่วนกลาง อำนาจในการบริหาร การกระจายอำนาจในการบริหารคน การกระจายอำนาจ ในการบริหารเงิน และการกระจายอำนาจการบริหารวัสดุ อุปกรณ์ พบว่า

1. การกระจายอำนาจในการบริหาร อาจได้มาโดย อำนาจกฎหมาย การแบ่งอำนาจซึ่งระบุไว้ในกฎหมายและการมอบอำนาจ แต่การมอบอำนาจมีข้อจำกัดอยู่ที่ว่า อำนาจที่รับมอบ จะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ จึงทำให้การกระจายอำนาจ ในการบริหารสู่ท้องถิ่นหรือสถานศึกษาจะกระทำได้ในขอบเขตจำกัด เว้นแต่หน่วยงานที่มีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง

2. การกระจายอำนาจในการบริหารคน ทั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู นั้น อาจทำได้โดยการแบ่งอำนาจให้โดยระบุในกฎหมายและกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ แต่การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ขอบเขตและปริมาณของอำนาจที่มอบให้ การเรียกคืนอำนาจที่มอบให้ เจตจำนงในการมอบอำนาจ อำนาจที่ได้รับมอบมาจะมอบต่อได้หรือไม่ ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารคน ซึ่งเป็นข้าราชการครู ไปสู่ภูมิภาคนั้นเป็นไปได้ด้วยความลำบาก แต่หากกรมใดมีพระราชบัญญัติของตนเอง การกระจายอำนาจในการบริหารคนไปสู่ท้องถิ่นย่อมกระทำได้โดยไม่ยากนัก

3. การกระจายอำนาจในการบริหารเงิน กระทำใน 2 ลักษณะ คือ การแบ่งอำนาจเป็นอำนาจหน้าที่ที่แบ่งให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการระดับจังหวัด อำนาจในการบริหารเหล่านั้น ระเบียบหรือพระราชบัญญัติระบุว่าอำนาจอะไรเป็นอำนาจของใคร และการมอบอำนาจ โดยมากแล้วการมอบอำนาจนั้นเป็นการมอบตามสายบังคับบัญชาหรือมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้จะมีพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบอำนาจให้คณะกรรมการการประถมศึกษา ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจนั้น สามารถมอบลงไปได้ถึงบางระดับชั้นของจังหวัดเท่านั้น อาจมอบถึง

ระดับสถานศึกษาไม่ได้และอำนาจบางอย่างที่ได้รับมอบนั้นไม่สามารถมอบต่อไปได้ ข้อจำกัดที่สำคัญ อีกอย่างหนึ่งคือ ลักษณะและขอบเขตของอำนาจที่มอบให้ และอำนาจที่มอบนั้นจะมอบให้มากน้อยเพียงใด มอบแล้วเรียกคืนหรือไม่

4. การกระจายอำนาจการบริหารวัสดุ อุปกรณ์ สามารถมอบอำนาจไปถึงท้องถิ่นและสถานศึกษาได้

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 24-27) ได้ทำวิจัยเรื่อง “การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบไปด้วย 4 รูปแบบใหญ่ด้วยกัน คือ

1. รูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control SBM) แนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดในระยะแรก ๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ดังนั้น คณะกรรมการโรงเรียนที่ดั่งขึ้นมักจะมีบทบาทสำคัญที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง

2. รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) การบริหารตามแนวคิดนี้ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในการคณะกรรมการโรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) จุดประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครองและเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือหลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional/Community Control SBM) แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้ มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับความรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะเดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของ ผู้แทนครูและผู้แทนผู้ปกครอง/ชุมชน จะมีเท่า ๆ กันในคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

ดิเรก วรรณเสียร(2546 : 13-15) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัย

พบว่า รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบด้วยกัน คือ

1. องค์ประกอบเบื้องต้น (Introduction) ได้แก่ วัตถุประสงค์ของรูปแบบ คุณลักษณะโรงเรียนซึ่งบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เงื่อนไขของรูปแบบและวิธีการใช้รูปแบบ
2. องค์ประกอบด้านการวางแผน (Planning) ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ การจัดทำโครงสร้างงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปี
3. องค์ประกอบด้านการจัดองค์การ (Organizing) ได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์กร และแผนภูมิการบริหารจัดการเป้าหมายของโรงเรียน การจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา การกำหนดภารกิจของโรงเรียนเกี่ยวกับงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป
4. องค์ประกอบด้านการนำ (Leading) ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การบริหารโดยองค์คณะบุคคล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการจัดการความขัดแย้ง
5. องค์ประกอบด้านการควบคุม (Controlling) ได้แก่ การประกันคุณภาพและการจัดระบบการควบคุมภายใน
6. องค์ประกอบเกี่ยวกับการจัดระบบการจัดการสารสนเทศทางการศึกษา (Educational Management Information System : EMIS)

สงบ ลักษณะ (2546 : 55-56) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ตัวชี้วัดสำคัญของความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัย พบว่า ตัวชี้วัดสมรรถภาพความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย

1. ความสัมพันธ์ของข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มของชุมชน ปัญหา ความคาดหวังของผลการเรียนรู้ ทรัพยากรเกี่ยวกับอาชีพ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
2. ความสัมพันธ์ของข้อมูลเกี่ยวกับจุดอ่อน จุดแข็งของโรงเรียนและผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน
3. ภาวะผู้นำ ความร่วมมือ วิธีการประชาธิปไตยโดยการนำความเห็นจากผู้ร่วมงาน พ่อแม่ ชุมชน เพื่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของโรงเรียน
4. ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสถานศึกษาดังแต่ การวางแผน การปฏิบัติ การตรวจสอบและการปฏิบัติ
5. จำนวนของทีมงานที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามแผนยุทธศาสตร์ของโรงเรียน

6. หลักฐานและวิธีการใช้ผลการประเมินเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวางแผนและการจัดการในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลลัพธ์และผลผลิตที่คาดหวังของโรงเรียน

7. มาตรฐานคุณภาพของผลความก้าวหน้าและปัจจัยนำเข้าที่สามารถวัดได้ชัดเจน โดยการควบคุมและการประเมิน รวมทั้งการจัดทำรายงานผลต่อสาธารณะและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

8. หลักฐานการใช้งบประมาณของโรงเรียน โดยได้รับความร่วมมือจากแหล่งทุนภายนอกและทรัพยากรสำหรับทำให้ประสิทธิภาพการทำงานมีมากขึ้น รวมทั้งมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

9. หลักฐานเกี่ยวกับคุณภาพของหลักสูตรสถานศึกษา เพื่อให้ได้มาตรฐานการศึกษา การรวบรวมปัจจัยสำคัญของชุมชน และการจัดทรัพยากรเพื่อการเรียนรู้

10. เพิ่มความสามารถของครูในการสร้างสรรค์วิธีการสอนที่ให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง การใช้นวัตกรรมอย่างหลากหลายในกระบวนการเรียนรู้ การตอบสนองความแตกต่างระหว่างบุคคล และการใช้วิธีการประเมินผลที่เหมาะสมกับการปรับปรุงมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียน

สุรศักดิ์ หนูพันธ์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพร้อม ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดกระบี่ ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนมีความพร้อมระดับมากในด้านแผนงานวิชาการ ด้าน การจัดทำงบประมาณ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานทะเบียนและรายงาน โรงเรียนมีความความพร้อมพอสมควรในด้านการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลด้านบุคลากร งานธุรการและสารบรรณ ส่วนการเปรียบเทียบความพร้อมตามขนาดโรงเรียนพบว่า ความพร้อมด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรและด้านการบริหารทั่วไป โรงเรียนขนาดใหญ่มีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดกลางมีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก โดยความพร้อมของโรงเรียนทั้ง 3 ขนาดไม่มีความแตกต่างกัน

อุ้มร สวาลัง (2546 : (3) – (4)) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิบัติตามแนวทาง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ผลการวิจัยพบว่า

1. การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการบริหารตนเอง ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ ด้านความรับผิดชอบต่อ

ที่ตรวจสอบได้และด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการกระจายอำนาจ และด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง

2. ผู้บริหารและครู มีทัศนคติต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่แตกต่างกัน

3. ผู้บริหารและครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีทัศนคติต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .001 โดยผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดเล็กแตกต่างจากโรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดใหญ่ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และ .01 ตามลำดับ

4. ปฏิสัมพันธ์ร่วมระหว่างตำแหน่งต่างกับขนาดโรงเรียนต่างกันไม่มีผลต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนคติของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล

5. ปัญหาการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนคติของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ส่วนใหญ่ ได้แก่ การกระจายอำนาจมาสู่โรงเรียนยังไม่ทั่วถึง ไม่ชัดเจน คณะกรรมการสถานศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องงานวิชาการ หลักสูตรและงานอื่น ๆ ของโรงเรียน โรงเรียนขาดอิสระในการสรรหาบุคลากรและการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง บุคลากรยังไม่เข้าใจการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบและมีการพัฒนาแบบแยกส่วน คุณภาพการจัดการเรียนการสอนยังไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด ผู้บริหารขาดทักษะในการเป็นผู้นำทางด้านเทคโนโลยี

6. ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ ควรกระจายอำนาจให้แก่โรงเรียนอย่างจริงจัง และพัฒนาความรู้ความสามารถให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนในลักษณะขอยกแล้วเปิดโอกาสให้โรงเรียนบริหารตนเองในรูปของคณะกรรมการและควรพัฒนาความรู้ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบและด้านการใช้เทคโนโลยีให้แก่ผู้บริหารและครู ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง

เกษมสุข ศรีชนะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทผู้บริหารสถานศึกษาที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบ SBM ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดกระบี่ ตามที่ได้ปฏิบัติจริง

ผลการวิจัยพบว่า บทบาทที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ บทบาทด้านการบริหารงานบุคคล รองลงมาได้แก่ บทบาทด้านการบริหารงบประมาณ บทบาทด้านการบริหารงานวิชาการ และการบริหารทั่วไป ตามลำดับ

บทบาทด้านการบริหารงานบุคคล ที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ การบริหาร โดยยึดหลักระบบคุณธรรม รองลงมาได้แก่ การสร้างแรงจูงใจในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนา เจตคติ จิตสำนึกและพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาและบทบาทที่ปฏิบัติน้อยที่สุดคือ การวิเคราะห์ภารกิจและประเมินสภาพความต้องการอัตรากำลังคนกับภารกิจของสถานศึกษา

บทบาทด้านการบริหารงบประมาณ ที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ การจัดทำ แผนกลยุทธ์ แผนพัฒนาการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของครู นักเรียน กรรมการสถานศึกษาและ ชุมชน รองลงมาได้แก่ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ ประจำปี มีการบริหารควบคุมอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและบทบาทที่ปฏิบัติน้อยที่สุดคือ การจัดทำระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินและระเบียบการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษาโดยการมีส่วนร่วม ของคณะกรรมการสถานศึกษา

บทบาทด้านการบริหารงานวิชาการ ที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ การส่งเสริมให้ ครู รู้จักเด็กเป็นรายบุคคล รองลงมาได้แก่ การส่งเสริมให้ครูทุกคนจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้ ที่เน้น ผู้เรียนเป็นสำคัญ ส่งเสริมให้ครูได้พัฒนาตนเองเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้ให้มี ประสิทธิภาพ และบทบาทที่ปฏิบัติน้อยที่สุด คือ การจัดให้มีคณะกรรมการประเมินการใช้สื่อ เทคโนโลยีการเรียนการสอนของครู

บทบาทด้านการบริหารงานทั่วไป ที่ผู้บริหารปฏิบัติมากที่สุด คือ การใช้ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถและทักษะในการครองตน ครองคน ครองงาน รองลงมาได้แก่ การจัดบุคลากร ปฏิบัติงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถและมีความเป็นธรรม และบทบาทที่ปฏิบัติน้อยที่สุด คือ การมอบอำนาจให้บุคลากรในรูปของทีมงานหรือคณะบุคคล

ปรีชา สุคนธมาน (2546 : 45-46) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานของโรงเรียนประสาทรัฐประชาภิ จังหัดราชบุรี ปี ค.ศ.2002-2003 ผลการวิจัยได้ข้อสรุป และข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. โครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนสามารถจัดหาทรัพยากรและความช่วยเหลือ จากชุมชนได้อย่างพอเพียง ดังนั้นชุมชนควรได้รับข้อมูลความขาดแคลนและการเปลี่ยนแปลงที่ เกิดขึ้นและน่าจะเกิดขึ้นเพื่อชุมชนจะได้ให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนที่ดี ยิ่งขึ้น

2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้าน ถึงแม้ว่าบางครั้งอาจจะต้อง เป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง สำหรับการตัดสินใจของผู้บริหาร โรงเรียน ควรผ่านการปรึกษาหารือ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และควรจัดหาเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการตัดสินใจให้พร้อม

3. นักเรียนต้องเป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานของโรงเรียน ครูควรจะได้รับรางวัลที่ต่อเมื่อมีผลงานที่เกี่ยวข้องกับเด็กและมีความตั้งใจต่อการปรับปรุงตนเองให้มากขึ้นอย่างเป็นระบบ

4. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการที่สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน รวมทั้งทำให้ครูมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานกับชุมชนและในเวลาเดียวกันชุมชนมีความเชื่อมั่นที่จะทำงานกับโรงเรียนเพื่อเป้าหมายอย่างเดียวกันคือ การพัฒนาผู้เรียน

กาญจนา ภาสุรพันธ์ (2546 : 48-49) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดความพร้อมก่อนนโยบายการกระจายอำนาจของสถาบันการศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม ที่สร้างจากตัวชี้วัดการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่สัมพันธ์กับนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยแยกเป็นด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและการบริหารทั่วไป กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหาร ผู้ช่วยหัวหน้าภาค หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างาน จำนวน 170 คน จากวิทยาลัยเทคนิคลำปาง วิทยาลัยอาชีวศึกษาลำปาง วิทยาลัย โปธิเทคนิคลำปาง วิทยาลัยชุมชนเกาะคาและวิทยาลัยชุมชนเถิน ผลการวิจัย พบว่า

1. การสร้างสรรค์และการพัฒนาตัวชี้วัดเกี่ยวกับความพร้อมที่จะกระจายอำนาจของสถานศึกษาในสถานศึกษา ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและการบริหารทั่วไป แบ่งเป็นตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

1.1 ตัวชี้วัดด้านวิชาการ มี 5 ตัวชี้วัด คือ การบริหารหลักสูตร การบริหารกระบวนการเรียนรู้ บริหารสื่อวัสดุอุปกรณ์ การบริหารการควบคุมภายในและการประเมินคุณภาพภายใน

1.2 ตัวชี้วัดด้านบุคลากร มี 6 ตัวชี้วัด คือ การคัดเลือกผู้บริหาร ครูและครูพิเศษ บุคลากรและเจ้าหน้าที่ กรรมการสถานศึกษา ที่ปรึกษาสถานศึกษา การบริหารทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

1.3 ตัวชี้วัดด้านงบประมาณ มีตัวชี้วัด 6 ตัว คือ การจัดการงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การบริหารการเงินและบัญชี การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล การพัฒนางบประมาณและการจัดสวัสดิการ

1.4 ตัวชี้วัดการบริหารทั่วไป มีตัวชี้วัด 4 ตัว คือ การบริหารนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ระบบการบริหารจัดการนักเรียน ชุมชน และผู้ปกครอง

2. การศึกษาความคิดเห็นของกรรมการสถานศึกษามีความเห็นว่าสถานศึกษามีความพร้อมในอัตราเฉลี่ยปานกลางในด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และการบริหารทั่วไป

3. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาสถานศึกษาจากการประชุมมีข้อเสนอแนะว่าการขาดความพร้อมของสถานศึกษา ได้แก่ การมีบุคลากรไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ การพัฒนาบุคลากรเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและต้องมีแผนในการพัฒนาบุคลากร

ครุณี จำปาทอง (2546 : 57-58) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศไทย : บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการเก็บข้อมูลในโรงเรียนประถมศึกษาสองโรงเรียน โดยใช้วิธีการ 3 วิธี คือ การสัมภาษณ์ คณะกรรมการสถานศึกษาเชิงลึก การสังเกตการประชุมของคณะกรรมการสถานศึกษา และ การวิเคราะห์เอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะของการปฏิบัติงานของโรงเรียนทั้งสองโรงเรียน มีความแตกต่างกันโดยทั้งสองโรงเรียนได้พัฒนาโครงสร้างของการปฏิบัติงานของตนเอง ซึ่งแสดงแผนภูมิหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา แต่หลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน ส่วนข้อสรุปในด้านอื่น ๆ ปรากฏผล ดังนี้

#### 1. ด้านบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

1.1 มีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกและมีความเข้าใจผิดในบทบาท

1.2 การประชุมบ่อยครั้ง เป็นตัวชี้วัดว่ากรรมการมีความเกี่ยวข้องกับโรงเรียนอย่างมากแต่การจัดการประชุมเป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอ

1.3 โรงเรียนมีความเกี่ยวข้องกับชุมชนเมื่อโรงเรียนต้องการความช่วยเหลือ โดยเฉพาะในด้านการขอบริจาค

1.4 สังคมของคณะกรรมการสถานศึกษา กรรมการบางคนมีระดับการศึกษาต่ำ และกังวลว่าไม่สามารถช่วยโรงเรียนได้

1.5 การนับถือและการไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น

#### 2. ด้านความสัมพันธ์ภายในระหว่างสมาชิกและภาวะผู้นำ

ควรจะยอมรับได้ว่าประสิทธิภาพของการปฏิบัติของคณะกรรมการโรงเรียนขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมของชุมชนและบุคลากรของโรงเรียนมีอิทธิพลมากสำหรับเรื่องนี้ หลายครั้งที่ความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้องของสมาชิกในชุมชนมีไม่เพียงพอ บุคลากรในโรงเรียนมีอิทธิพลในการจัดการความสัมพันธ์ดังกล่าว

#### 3. ด้านการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรชุมชน ท้องถิ่นและโรงเรียน

พบว่าโรงเรียนและองค์กรท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันน้อย องค์กรท้องถิ่นไม่มีความรู้เกี่ยวกับขอบเขตในที่ทำงานของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันน้อย ผู้นำที่บริหารท้องถิ่นดูเหมือนว่าจะไม่สนใจโรงเรียนและจะสนับสนุนเงินงบประมาณเพียงเล็กน้อยเพื่อ

การปรับปรุงพัฒนาโรงเรียน โรงเรียนมีความต้องการที่จะทราบจากท้องถิ่นว่าเขาสามารถนำทรัพยากรของท้องถิ่นมาใช้ได้อย่างไร

#### 4. ด้านนโยบายที่เกี่ยวข้อง

4.1 การหาเอกลักษณ์และทางเลือกของสมาชิกในชุมชน การหาสาเหตุข้อจำกัดในการปฏิบัติ

4.2 ต้องมีความไว้วางใจและเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกทั้งหมดของคณะกรรมการสถานศึกษา มีข้อตกลงในการปฏิบัติ การเชื่อมโยงระหว่างกรรมการสถานศึกษาและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โรงเรียนสร้างความสัมพันธ์ และเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่น

4.3 การเปิดกว้างของโรงเรียนเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับความสัมพันธ์ในท้องถิ่น โรงเรียนควรมีการตัดสินใจ เปิดตัวเองต่อชุมชนและแสดงบทบาทสำคัญในการนำและกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโรงเรียน โดยการนับถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

4.4 ครูพยายามที่จะทำหน้าที่ของตนเอง คณะครูเข้าใจความสำคัญของงานของคณะกรรมการโรงเรียนและไม่ต่อต้านการตั้งคณะกรรมการโรงเรียน หรือการทำงานของคณะกรรมการซึ่งรวมถึงการแนะนำคณะกรรมการให้ได้อำนาจที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.5 ประโยชน์จากความสัมพันธ์กับภายนอกและเครือข่ายการทำงานเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ

พรเทพ สุทิน (2546 : 60-61) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทที่คาดหวัง และ การปฏิบัติจริงของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการศึกษาความคาดหวังและ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 212 คน ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยการใช้แบบสอบถามและการวิเคราะห์งาน ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาในแต่ละโรงเรียนมีความแตกต่างกัน ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทที่คาดหวังและการปฏิบัติจริง ดังนี้

#### 1. บทบาทที่คาดหวังของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

##### 1.1 ด้านวิชาการ ประกอบด้วย

1.1.1 กระตุ้น สนับสนุน แนะนำการมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน โครงการและกิจกรรมเสริมหลักสูตรสำหรับการพัฒนานักเรียนให้เข้มแข็ง

1.1.2 การควบคุม ดักเตือน การตรวจสอบและการประเมินหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน และอื่น ๆ สำหรับพัฒนานักเรียนให้เข้มแข็ง

##### 1.2 ด้านบุคลากร ประกอบด้วย

1.2.1 การกระตุ้น สนับสนุนและแนะนำการบริหารงานบุคคล

1.2.2 การควบคุม ดักเตือนและประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.3 ด้านการเงินงบประมาณ ประกอบด้วย

1.3.1 การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา

1.3.2 การควบคุม การดักเตือน การตรวจสอบและการประเมิน  
การบริหารงานงบประมาณและการเงิน

1.4 ด้านการบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

1.4.1 กระตุ้น สนับสนุนและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา การ  
พัฒนาสิ่งก่อสร้างและสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน การสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับ  
ชุมชน

1.4.2 การควบคุม การดักเตือน การประเมินและรายงานผลการปฏิบัติงาน

2. การปฏิบัติงานจริงของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.1 ด้านวิชาการ ได้แก่ การเป็นผู้สอนหรือผู้ช่วยเหลือครูสนับสนุน การ  
พัฒนานักเรียนในทุก ๆ ด้าน การสอนขนบธรรมเนียมประเพณีและศิลปวัฒนธรรมของ ถิ่นถิ่น

2.2 ด้านบุคลากร ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีของบุคลากรในโรงเรียน  
การสนับสนุนการจัดหาผู้เชี่ยวชาญและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.3 ด้านการเงินและงบประมาณ ได้แก่ การสนับสนุน การระดมและ  
ให้ความร่วมมือในการสรรหาเงิน วัสดุและอุปกรณ์ การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

นอกจากนั้นผลการวิเคราะห์ระบบการทำงานของคณะกรรมการสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน พบว่ามีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

1. ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ โครงสร้าง วัตถุประสงค์ หน้าที่และความรับผิดชอบ วัสดุ  
และอื่น ๆ

2. กระบวนการ ได้แก่ การประชุมคณะกรรมการ การชี้แนะ การร่วมมือ การ  
ดักเตือนและการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

3. ผลผลิต ได้แก่ ผลของการปฏิบัติงานในด้านวิชาการ บุคลากร การเงินและ  
งบประมาณ และการบริหารทั่วไป

4. ข้อมูลย้อนกลับ ได้แก่ การบันทึกและรายงานการปฏิบัติงาน

บุญปิ่น แสนโผ (2546 : 68) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิบัติที่ยั่งยืนของการบริหาร  
โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับปรับปรุงการเรียนรู้โดยใช้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง จุดประสงค์  
การวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบของการใช้โรงเรียนเป็นฐานในการฝึกอบรมครูให้จัดการเรียนการสอน  
โดยใช้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเพื่อฝึกการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคความร่วมมือ กลุ่มตัวอย่าง

เป็นครูระดับประถมศึกษา จำนวน 30 คน ผู้ให้การอบรมเป็นครูต้นแบบ จำนวน 5 คน จากโรงเรียนในอำเภอบ้านหลวง จังหวัดน่าน จัดการฝึกอบรมระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ.2545 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ.2546 โดยจัดฝึกอบรมสัปดาห์ละ 4 ครั้ง ตั้งแต่เวลา 15.00 น. – 17.00 น. ผล การวิจัยพบว่า การฝึกอบรมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถตอบสนองความต้องการของครู ครูมีความตระหนักว่าสามารถปรับปรุงเทคนิคการสอนโดยการร่วมแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนความคิดซึ่งกันและกันครูมีความเชื่อมั่นมากขึ้นและชอบการฝึกอบรมที่ไม่เป็นทางการ ไม่ต้องทิ้งห้องเรียน และมีเพื่อนมากขึ้น โดยครูมีความเชื่อว่านักเรียนจะมีความสุขเมื่อครูสอน โดยใช้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

นิพนธ์ สุขปรีดี (2546 : 69) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การประยุกต์การกระจายอำนาจทางการศึกษา : เทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่าการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้าสู่ระบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถช่วยงานในด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้ คือ การบริหารในองค์กร การบริหารการเงินและงบประมาณ การบริหารกิจการนักเรียน การวิจัยยุทธศาสตร์และการวางแผนงาน การบริหารอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม การบริหารหลักสูตรและการสอน การบริหารงานบุคคล การบริหารความสัมพันธ์และความสำเร็จของชุมชน เป็นต้น

สำหรับขั้นตอนของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีกระบวนการพัฒนา 9 ขั้นตอน คือ 1. การออกแบบการรายงาน 2. การออกแบบข้อมูล 3. การวิเคราะห์ข้อมูล 4. การออกแบบฐานข้อมูล 5. การออกแบบบุคลากร 6. การออกแบบความปลอดภัย 7. การออกแบบสิ่งแวดล้อมและสิ่งก่อสร้าง 8. การวางแผนการบริหาร 9. การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้าสู่ระบบบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สมุทร ชำนาญ (2546 : 19-22) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารดังเป็นฐานในด้าน การกำหนดโครงสร้างองค์กร การบริหารวิชาการ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไป เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา จำนวน 17 คน ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 379 คน และครูผู้สอน 382 คน วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้เทคนิคเดลฟาย ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ประกอบด้วยดังนี้

1. ด้านโครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 9 ข้อ ซึ่งข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียนและการกำหนดวัตถุประสงค์ของโรงเรียน

2. ด้านการบริหารวิชาการ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 19 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การอนุมัติการเลื่อนชั้น การพัฒนาการจัดการเรียนการสอนและการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการเรียนการสอน
3. ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 9 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การพัฒนานุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียน
4. ด้านการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 8 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนดแผนงานและงบประมาณของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน และการอนุมัติ การสั่งซื้อและสั่งจ้างในโรงเรียน
5. ด้านการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจจำนวน 25 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำหนดนโยบายของโรงเรียน และการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

## 2.2 งานวิจัยต่างประเทศ

สตริบลิง (Stribling อ้างถึงใน อุทัย บัญประเสริฐ, 2543 : 120-122) ทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกสาขาบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัยเท็กซัส (Texas A&M University) เมื่อปี 1993 เรื่อง “การริเริ่มเพื่อการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาที่สร้างขึ้นใหม่ของรัฐเท็กซัส : กระบวนการและผลผลิต” การศึกษาค้นคว้านี้แสดงให้เห็นถึงวิธีการนำ การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียนประถมศึกษา Rock Prairie ซึ่งเป็นโรงเรียนใหม่ใน รัฐเท็กซัส โดยผู้วิจัยมุ่งตรวจวิเคราะห์ถึงผลกระทบในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงิน การคัดเลือกบุคลากร ขวัญของครูและการจัดการในเรื่องเกี่ยวกับ อาณาบริเวณของโรงเรียน ผลการตรวจสอบได้พบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งครูและผู้ปกครองจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ในการทำหน้าที่ให้กับโรงเรียน ผู้ปกครองได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการศึกษาในการบริหารโรงเรียนค่อนข้างมาก และ มีส่วนช่วยทำให้บุคลากรของโรงเรียนมีความรู้สึกว่าเป็นมีอำนาจมากขึ้นและทีมงานของโรงเรียนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคลากร การเงิน และการปรับปรุงโรงเรียน ซึ่งทำให้โรงเรียนสามารถทำในสิ่งที่ตรงกับความต้องการของนักเรียนได้ดียิ่งขึ้น

วอลส์เตตเตอร์ (Wohlstetter อ้างถึงใน หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 1:2545) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานล้มเหลว มีหลายประการ คือ

1. มีการใช้แต่เพียงรูปแบบไม่ใช่กระบวนการ
2. ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลัก
3. อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาด หรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการ โรงเรียน
4. กระบวนการทำงานไม่เปลี่ยนแปลง คงดำเนินไปเช่นเดิม

แซนดรา ครอสบี (Sandra Crosby, 2002 : abstract อ้างถึงในอุมร์ สวาลัง, 2546 : 90) ได้ทำวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของครูที่มีต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ซึ่งเป็นการศึกษาความคิดเห็นจากครูที่สอนในโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐบาล ในเมืองชิคาโก ที่มีประสบการณ์ ในการทำงานตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป ผลการวิจัยพบว่า ทศนคติของครูที่มีต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานส่วนใหญ่มีทัศนคติอยู่ในทางบวก ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนา

จอง วาย เฮท ลวน (Joan Y.H.Leung, 2003 : 3-4) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในฮ่องกง : การปรับระบบของการบริหารโรงเรียน จุดเน้นของการวิจัย คือ การตรวจสอบความสามารถของรัฐในการทำให้เกิดความสมดุลตามความต้องการหลาย ๆ อย่างในสังคม ซึ่งจากการสำรวจธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงกลไกระหว่างรัฐ และผู้ที่อยู่ในสังคมหลายกลุ่มและความสามารถในการปกครองของรัฐหลังจากการนำการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ พบว่า รัฐบาลได้นำการร่วมมือและปฏิรูปการมีปฏิกริยาร่วมระหว่างคนในสังคม ให้สังคมมีระดับการช่วยเหลือโรงเรียนใน 2 ระดับ คือ องค์การสนับสนุน โรงเรียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับการใช้โรงเรียนเป็นฐานรวมถึง ครู ผู้ปกครอง ศิษย์เก่าและตัวแทนของชุมชน การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในฮ่องกงทำได้โดยการบริหารจัดการร่วมกันของผู้มีส่วนร่วม

เมื่อพิจารณาจากภาครัฐ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกระบวนการของรัฐซึ่งมีมานานมากกว่า 150 ปี ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ในสังคมเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมา โดยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องเป็นความร่วมมือของทุกฝ่ายในสังคม

เค พุชปานาดาม และอันจาลี คีร์वादคาร์ (K.Pushpanadham and Anjali Khirwadkar, 2003 : 38-39) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำมืออาชีพสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในบริบทของประเทศอินเดีย วิธีการวิจัยใช้การฝึกอบรมผู้บริหารโรงเรียน 3 ขั้นตอน คือ

1. การสร้างความตระหนัก (Awareness) เป็นแนวอภิปรายร่วมกันเกี่ยวกับการจัดการโรงเรียนในปัจจุบันและนโยบายการดำเนินงาน
2. การเพิ่มพูนทักษะ (Enrichment) เป็นการพัฒนาทักษะที่มีความจำเป็นสำหรับการเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการ

3. การสร้างแนวทางที่เหมาะสม (Fine Tuning) เป็นการค้นหาเอกลักษณ์และกลยุทธ์ในการปรับปรุงทักษะของตนเอง

เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย เป็นแบบฝึกด้วยตนเอง (Self-Instructional Materials) ด้านการพัฒนาทักษะ ภาวะผู้นำมืออาชีพสำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จำนวน 7 แบบฝึกดังนี้

1. การพัฒนาตนเองสำหรับการบริหารจัดการศึกษา (Self-Development for Educational Management)
2. หลักการบริหารจัดการศึกษา (Principles of Educational Management)
3. การบริหารงานบุคคล (Personnel Management)
4. การบริหารจัดการหลักสูตรและทรัพยากร (Managing the Curriculum and Resources)
5. การบริหารจัดการงบประมาณ (Financial Management)
6. การกำกับติดตามประสิทธิผลของโรงเรียน (Monitoring School Effectiveness)
7. การบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี (The Governance of Schools)

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการโรงเรียนในประเทศอินเดีย มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาภาวะผู้นำมืออาชีพของผู้บริหารโรงเรียน โดยเตรียมการผู้บริหารมืออาชีพ สำหรับการพัฒนาโรงเรียนโดยวิธีการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ประสบความสำเร็จ

ฮู เวนบิน (Hu Wenbin, 2003 : 34-35) นักการศึกษาจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาโรงเรียน : กลไกสำหรับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (School Development Planning (SDP) : A Mechanism for Promoting Development of School and Community) การดำเนินการวิจัยเป็นการสร้างกลไกการพัฒนาในจังหวัดกานซู (Gansu) ของประเทศจีน เพื่อลดอุปสรรคระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและเพิ่มความเข้มแข็งในความเป็นอิสระของโรงเรียนผลการวิจัย พบว่า การสร้างความร่วมมือเกี่ยวกับการดำเนินการวางแผนพัฒนาโรงเรียนส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีแนวคิดในการร่วมมือพัฒนาโรงเรียนเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี ซึ่งสามารถระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโรงเรียน ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีความสำคัญสำหรับการเพิ่มอัตราความร่วมมือของผู้ปกครองในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานทางการศึกษาในท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงให้โรงเรียนมีอิสระมากขึ้น และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด แม้จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐอย่างจำกัดก็ตาม โดยมีการระดมงบประมาณจากชุมชนมาสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษา ทำให้

ผู้ปกครองลดภาระค่าใช้จ่ายหลาย ๆ ประการ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนเนื่องจากโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาให้ผู้ปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในหลายกิจกรรม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการโดยรัฐ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนในการดำเนินการ เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาโรงเรียนและการพัฒนาของชุมชน รวมทั้งควรสนับสนุนให้องค์กรทางการศึกษาของท้องถิ่น (Local Education Authorities) เปลี่ยนแปลงแนวคิดจากการสั่งการเป็นการสนับสนุนและบริหารโรงเรียน

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกรอบแนวคิดการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) เป็นรูปแบบและแนวคิดในการบริหารที่จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษามีอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารตนเองในลักษณะเชิงเบ็ดเสร็จ มีความคล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจ สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการกิจของโรงเรียนทั้งด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปรับปรุงการศึกษา ซึ่งการบริหารตามรูปแบบดังกล่าวนี้มีลักษณะเฉพาะและจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยหลักการต่อไปนี้ คือ

1. การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ (Decentralization)      ผู้โรงเรียนหรือสถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการโดยตรง
2. การบริหารโดยหลักการมีส่วนร่วม (Participation)      จากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake-holders) ได้แก่ ผู้บริหาร ครู พ่อแม่ ผู้ปกครองและชุมชน
3. การบริหารจัดการตนเอง (Self-Management) กล่าวคือ การพัฒนาโรงเรียนของตนด้วยตนเอง และการรับผิดชอบต่อดูแลแก้ไขปัญหาด้วยตนเองเป็นหลักสำคัญ
4. การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) มีการบริหารงานที่โปร่งใสด้วยความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) และบริหารจัดการที่ตอบสนองหรือสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนได้มากที่สุด

อย่างไรก็ตามรูปแบบของการบริหารจัดการศึกษาสามารถเปลี่ยนแปลงได้และมีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) ในแต่ละพื้นที่ คือ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการโรงเรียน ครู ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันดำเนินการจัดการศึกษาให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงรวมทั้งสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

### บทที่ 3

#### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเพื่อศึกษาผลของการบริหาร เพื่อเปรียบเทียบและเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 เพื่อให้การดำเนินการวิจัยเป็นไปตามจุดมุ่งหมาย ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างเครื่องมือการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ โรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ประจำปีพุทธศักราช 2550 จำนวน 38 โรงเรียน แยกเป็น ขนาดเล็ก (นักเรียน 120 คนลงมา) จำนวน 11 โรงเรียน ขนาดกลาง (นักเรียน 121 – 300 คน) จำนวน 11 โรงเรียน และขนาดใหญ่ (นักเรียน 301 คนขึ้นไป) จำนวน 16 โรงเรียน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ โรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ประจำปีพุทธศักราช 2550 จำนวน 18 โรงเรียน แยกเป็น ขนาดเล็ก (นักเรียน 120 คนลงมา) จำนวน 6 โรงเรียน ขนาดกลาง (นักเรียน 121 – 300 คน) จำนวน 6 โรงเรียน และขนาดใหญ่ (นักเรียน 301 คนขึ้นไป) จำนวน 6 โรงเรียน ซึ่งสุ่มมาจากกลุ่มประชากร โดยใช้ วิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ซึ่งผู้วิจัยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากการคำนวณโดยใช้สูตรของยามานะ (Yamane, 1973 : 727-728)

#### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือแบบสอบถามประกอบการสนทนากลุ่ม (Focus Group Questionnaire) เป็นแบบสอบถามลักษณะปลายปิดและปลายเปิดเพื่อสอบถามผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ซึ่งประกอบด้วย 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบสำรวจรายการ (Checklist) ประกอบด้วย สภาพทั่วไปของโรงเรียน ได้แก่ ขนาดของโรงเรียน รางวัลดีเด่น ผู้ให้สัมภาษณ์และที่ตั้งของโรงเรียน

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ตามแนวคิด ของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็น 3 ระดับ คือมีการดำเนินการมาก มีการดำเนินการปานกลางและมีการดำเนินการน้อย โดยเป็นคำถามเกี่ยวกับเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ด้าน คือ การกระจายอำนาจ การตรวจสอบและความโปร่งใส การบริหารแบบมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการที่ดี ครอบคลุมขอบข่ายการบริหารโรงเรียน 4 งาน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

ตอนที่ 3 ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายเปิด

### การสร้างเครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการสร้างตามลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

1.ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดกรอบความคิด โครงสร้างและเนื้อหาของเครื่องมือ

2. ศึกษารูปแบบและวิธีการสร้างแบบสอบถาม แล้วดำเนินการสร้างเครื่องมือดังกล่าวให้ครอบคลุมหลักการดำเนินการตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และด้านการบริหารจัดการที่ดี ครอบคลุมภารกิจการบริหารโรงเรียน 4 งาน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป

3.นำเครื่องมือที่สร้างเสร็จแล้ว นำเสนอผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา(Content Validity)

4.นำเครื่องมือที่มีความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาไปทดลองใช้ (Try Out) กับสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย แล้วปรับปรุงเครื่องมือให้สมบูรณ์

5. หาค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) ทั้งฉบับ โดยใช้สูตรค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha-Coefficient) ของครอนบาค (Cronbach, อ้างถึงใน พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2543 : 125-126) ได้ค่าความเชื่อมั่น .85

6. นำเครื่องมือที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพและปรับปรุงแก้ไขสมบูรณ์แล้วไปใช้ เก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยต่อไป

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย ตามลำดับ ดังนี้

1. ทำหนังสือจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ถึงสถานศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย เพื่อขอความอนุเคราะห์เก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย
2. ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยใช้รูปแบบการวิจัยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ประกอบแบบสอบถาม โดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองและครู รวมทั้งสิ้น 18 โรงเรียน

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปทางสถิติ สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลทางสังคมศาสตร์ ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามการสนทนากลุ่ม ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. การคำนวณค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic Mean) และ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เกี่ยวกับผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
2. การทดสอบค่าเอฟ (F-test) เพื่อเปรียบเทียบผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 แปรค่าตามขนาดของโรงเรียนได้แก่ โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดใหญ่
3. ประมวลผลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจากกลุ่มเป้าหมายในโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

## สถิติที่ใช้ในการวิจัย

### 1. สถิติที่ใช้ในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัย

1.1 หาค่าความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้าง (Construct Validity) ของเครื่องมือ โดยใช้สูตรของโรวินELLIและแฮมเบิลตัน (Rovinelli and Hambleton, อ้างถึงใน พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2540 : 117)

$$IC = \frac{\sum R}{N}$$

|       |          |     |                                     |
|-------|----------|-----|-------------------------------------|
| เมื่อ | IC       | แทน | ดัชนีความสอดคล้อง                   |
|       | $\sum R$ | แทน | ผลรวมคะแนนการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญ |
|       | N        | แทน | จำนวนผู้เชี่ยวชาญ                   |

1.2 หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของเครื่องมือ โดยวิธีสัมประสิทธิ์แอลฟา ( $\alpha$ -Coefficient) ของครอนบาค (Cronbach, อ้างถึงใน พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2543 : 125-126)

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left[ 1 - \frac{\sum S_i^2}{S_t^2} \right]$$

|                |     |                                     |
|----------------|-----|-------------------------------------|
| เมื่อ $\alpha$ | แทน | ค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือ       |
| $n$            | แทน | จำนวนข้อของเครื่องมือ               |
| $S_i^2$        | แทน | ค่าความแปรปรวนของเครื่องมือแต่ละข้อ |
| $S_t^2$        | แทน | ค่าความแปรปรวนของเครื่องมือทั้งฉบับ |

### 2. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

#### 2.1 ค่าร้อยละ (Percentage) โดยใช้สูตรดังนี้

$$\text{ร้อยละของรายการใด} = \frac{\text{ความถี่ของรายการนั้น} \times 100}{\text{ความถี่ทั้งหมด}}$$

2.2 หาค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic Mean) โดยใช้สูตรของเฟอร์กูสัน (Ferguson, 1990 : 49)

$$\bar{X} = \frac{\sum X}{n}$$

|                 |     |                            |
|-----------------|-----|----------------------------|
| เมื่อ $\bar{X}$ | แทน | คะแนนเฉลี่ยของกลุ่มประชากร |
| $\sum X$        | แทน | ผลรวมของคะแนนทั้งหมด       |
| $n$             | แทน | จำนวนกลุ่มตัวอย่าง         |

2.3 หาค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) โดยใช้สูตรของเฟอร์กูสัน (Ferguson, 1990 : 68)

$$S.D. = \sqrt{\frac{n \sum X^2 - (\sum X)^2}{n(n-1)}}$$

|              |     |                                 |
|--------------|-----|---------------------------------|
| เมื่อ $S.D.$ | แทน | ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน            |
| $\sum X^2$   | แทน | ผลรวมของคะแนนแต่ละตัวยกกำลังสอง |
| $(\sum X)^2$ | แทน | ผลรวมของคะแนนทั้งหมดยกกำลังสอง  |
| $n$          | แทน | จำนวนกลุ่มตัวอย่าง              |

2.4 การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว (One Way Analysis of Variance)

เกณฑ์ระดับการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

แปรค่าเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับคะแนน 1.00-1.60 หมายถึง มีการดำเนินการน้อย

ระดับคะแนน 1.61-2.50 หมายถึง มีการดำเนินการปานกลาง

ระดับคะแนน 2.51- 3.00 หมายถึง มีการดำเนินการมาก

## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผล เปรียบเทียบ ศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 โดยผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็น 3 ตอนตามลำดับ ดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปรียบเทียบผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ตามขนาดของโรงเรียน

ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

#### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยในขั้นตอนนี้ เป็นการวิเคราะห์คำตอบแบบสอบถามของ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้แทนชุมชน ในโรงเรียนดีเด่นซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย รวมทั้งสิ้น 18 โรงเรียน

เพื่อให้การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นผู้วิจัยได้กำหนดใช้สัญลักษณ์แทนค่าสถิติในการนำเสนอ ดังนี้

$\bar{X}$  แทน ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic Mean)

SD แทน ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ของการวิจัยปรากฏผลดังต่อไปนี้

#### 1.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพทั่วไปของโรงเรียน

ข้อมูลสภาพทั่วไปของโรงเรียน ประกอบด้วย ขนาดของโรงเรียน ระดับรางวัลดีเด่น ผู้ให้สัมภาษณ์และที่ตั้งของโรงเรียน ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏผลดังรายละเอียดตามตาราง 1

ตาราง 1 แสดงข้อมูลสภาพทั่วไปของโรงเรียน

| ข้อมูลสภาพทั่วไป                | จำนวน | ร้อยละ |
|---------------------------------|-------|--------|
| 1. ขนาดของโรงเรียน              |       |        |
| เล็ก                            | 6     | 33.33  |
| ปานกลาง                         | 6     | 33.33  |
| ใหญ่                            | 6     | 33.33  |
| รวม                             | 18    | 100.00 |
| 2. ระดับรางวัลดีเด่น            |       |        |
| ระดับเครือข่าย                  | -     | 0      |
| ระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา | 18    | 100    |
| ระดับชาติ                       | -     | 0      |
| รวม                             | 18    | 100.00 |
| 3. ผู้ให้สัมภาษณ์               |       |        |
| ผู้บริหาร                       | 18    | 20     |
| ครู                             | 18    | 20     |
| กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน     | 18    | 20     |
| ผู้ปกครอง                       | 18    | 20     |
| ผู้แทนชุมชน                     | 18    | 20     |
| รวม                             | 90    | 100.00 |
| 4. ที่ตั้งของโรงเรียน           |       |        |
| ท้องถิ่นกนดาร์                  | -     |        |
| เขตองค์การบริหารส่วนตำบล        | 16    | 88.88  |
| เขตเทศบาล                       | 2     | 11.11  |
| รวม                             | 18    | 100.00 |

จากตาราง 1 พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีขนาดของโรงเรียนเท่ากันทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งแต่ละขนาดคิดเป็นร้อยละ 33.33 ระดับรางวัลดีเด่นส่วนใหญ่ระดับ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คิดเป็นร้อยละ 100 จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละตำแหน่งเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 20 ที่ตั้งของโรงเรียนส่วนใหญ่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 88.88

## 1.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ปรากฏรายละเอียดตาม

ตาราง 2

ตาราง 2 ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

| ด้านที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน | $\bar{X}$ | SD  | ระดับ<br>การปฏิบัติ |
|---------|--------------------------------|-----------|-----|---------------------|
| 1.      | การกระจายอำนาจ                 | 2.72      | .15 | มาก                 |
| 2.      | การมีส่วนร่วม                  | 2.73      | .20 | มาก                 |
| 3.      | การตรวจสอบและความโปร่งใส       | 2.74      | .19 | มาก                 |
| 4.      | การบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี   | 2.60      | .19 | มาก                 |
| รวม     |                                | 2.70      | .14 | มาก                 |

จากตาราง 2 พบว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.70$ ) เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด ( $\bar{X}=2.74$ ) รองลงมาด้านการมีส่วนร่วม( $\bar{X}=2.73$ ) และด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ( $\bar{X}=2.60$ )

เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน ปรากฏผลดังนี้

### 1.2.1 ผลการวิเคราะห์ด้านการกระจายอำนาจ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยภาพรวม และจำแนกตามภาระงาน ปรากฏผลดังรายละเอียดตามตาราง 3

ตาราง 3 ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ด้านการกระจายอำนาจ

| ข้อที่ | การกระจายอำนาจ    | $\bar{X}$ | SD  | ระดับ<br>การปฏิบัติ |
|--------|-------------------|-----------|-----|---------------------|
| 1.     | การบริหารวิชาการ  | 2.58      | .16 | มาก                 |
| 2.     | การบริหารงบประมาณ | 2.83      | .24 | มาก                 |
| 3.     | การบริหารบุคคล    | 2.77      | .14 | มาก                 |
| 4.     | การบริหารทั่วไป   | 2.72      | .19 | มาก                 |
| รวม    |                   | 2.72      | .15 | มาก                 |

จากตาราง 3 พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ด้านการกระจายอำนาจโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.72$ ) เมื่อพิจารณาตามภาระงาน พบว่าการบริหารงบประมาณ มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}= 2.83$ ) รองลงมาด้านการบริหารบุคคล ( $\bar{X}= 2.77$ ) และด้านการบริหารวิชาการ มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}= 2.58$ )

## 1.2.1.1 การบริหารวิชาการ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยภาพรวมและจำแนกเป็นรายชื่อ ปรากฏผลดังรายละเอียดตามตาราง 4

ตาราง 4 แสดงผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารวิชาการ

| ข้อที่ | การบริหารวิชาการ                                                                                           | $\bar{X}$ | SD  | ระดับการปฏิบัติ |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----|-----------------|
| 1.     | โรงเรียนจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาโดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและสอดคล้องความต้องการของผู้เรียนและชุมชน             | 2.44      | .51 | ปานกลาง         |
| 2.     | โรงเรียนจัดกระบวนการเรียนรู้แบบเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย                           | 2.50      | .51 | ปานกลาง         |
| 3.     | โรงเรียนดำเนินการวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียนได้                                                    | 2.67      | .49 | มาก             |
| 4.     | คุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง                                                                               | 2.56      | .51 | มาก             |
| 5.     | โรงเรียนพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อจัดการเรียนการสอนได้                                                  | 2.33      | .48 | ปานกลาง         |
| 6.     | โรงเรียนส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในและแสวงหาแหล่งเรียนรู้ภายนอกให้เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนได้ | 2.89      | .32 | มาก             |
| 7.     | โรงเรียนมีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งการวิจัยในชั้นเรียนและวิจัยการบริหาร                         | 2.28      | .46 | ปานกลาง         |
| 8.     | โรงเรียนมีการวางแผนพัฒนาผลสัมฤทธิ์นักเรียนให้สูงขึ้น                                                       | 2.61      | .50 | มาก             |
| 9.     | โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานวิชาการให้ตรงความต้องการของโรงเรียน                                | 2.94      | .24 | มาก             |
| รวม    |                                                                                                            | 2.58      | .16 | มาก             |

จากตาราง 4 พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ด้านการบริหารวิชาการโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.58$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายชื่อ พบว่า โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานวิชาการให้ตรงความต้องการของโรงเรียน มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}= 2.94$ )รองลงมาคือโรงเรียนส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในและแสวงหาแหล่งเรียนรู้ภายนอกให้เพียงพอ

ต่อการเรียนการสอนได้ ( $\bar{X}=2.89$ ) และ โรงเรียนมีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งการวิจัยในชั้นเรียนและวิจัยการบริหาร มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}=2.28$ )

#### 1.2.1.2 การบริหารงบประมาณ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยภาพรวมและจำแนกเป็นรายชื่อ ปรากฏผลดังรายละเอียดตามตาราง 5

ตาราง 5 แสดงผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารงบประมาณ

| ข้อที่ | การบริหารงบประมาณ                                                                                                                                 | $\bar{X}$ | SD  | ระดับการปฏิบัติ |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----|-----------------|
| 1.     | โรงเรียนจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีที่มีมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน                                                                               | 2.89      | .32 | มาก             |
| 2.     | โรงเรียนจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละแผนงาน โครงการกิจกรรม ได้อย่างเหมาะสม                                                                            | 2.89      | .32 | มาก             |
| 3.     | การเบิกจ่ายและอนุมัติงบประมาณเป็นไปตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนด                                                                                       | 2.83      | .38 | มาก             |
| 4.     | โรงเรียนมีระบบการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณ                                                                                          | 2.78      | .43 | มาก             |
| 5.     | โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรและการลงทุนจากภายนอกเพื่อพัฒนาการศึกษา                                                                                  | 2.94      | .24 | มาก             |
| 6.     | โรงเรียนกำหนดมาตรฐานระบบการบริหารการเงินและบัญชีเป็นของตนเอง                                                                                      | 2.89      | .32 | มาก             |
| 7.     | โรงเรียนสามารถโอนงบประมาณประเภทต่างๆเพื่อให้ตรงความต้องการของโรงเรียนโดยผู้บริหารเป็นผู้อนุมัติ(เช่น เปลี่ยนจากค่าครุภัณฑ์เป็นค่าสาธารณูปโภค ฯลฯ) | 2.78      | .43 | มาก             |
| 8.     | โรงเรียนบริหารพัสดุได้อย่างเป็นระบบ ถูกต้องตามระเบียบ                                                                                             | 2.67      | .49 | มาก             |
| 9.     | โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ตามความต้องการของโรงเรียน                                                                           | 2.78      | .43 | มาก             |
| รวม    |                                                                                                                                                   | 2.83      | .24 | มาก             |

จากตาราง 5 พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ด้านการบริหารงบประมาณโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.83$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรและการลงทุนจากภายนอกเพื่อพัฒนาการศึกษา มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}=2.94$ ) รองลงมาเท่ากัน 3 ข้อ คือ โรงเรียนจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีที่มีมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน และ โรงเรียนจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละแผนงาน โครงการ กิจกรรม อย่างเหมาะสม และ โรงเรียนกำหนดมาตรฐานระบบการบริหารการเงินและบัญชีเป็นของตนเอง ( $\bar{X}=2.89$ ) และ โรงเรียนบริหารพัสดุได้อย่างเป็นระบบ ถูกต้องตามระเบียบ มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}=2.67$ )

#### 1.2.1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยภาพรวมและจำแนกเป็นรายข้อ ปรากฏผลดังรายละเอียดตามตาราง 6

ตาราง 6 แสดงผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารงานบุคคล

| ข้อที่ | การบริหารงานบุคคล                                                                  | $\bar{X}$ | SD  | ระดับการปฏิบัติ |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----|-----------------|
| 1.     | โรงเรียนมีการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดกรอบอัตรากำลังด้วยตนเอง                       | 2.72      | .46 | มาก             |
| 2.     | โรงเรียนกำหนดความต้องการครูให้ตรงกับวิชาเอกที่ขาดแคลน                              | 2.83      | .38 | มาก             |
| 3.     | โรงเรียนดำเนินการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครู                                 | 2.39      | .50 | ปานกลาง         |
| 4.     | โรงเรียนเสนอความเห็นต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการครู     | 2.94      | .24 | มาก             |
| 5.     | โรงเรียนมีเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของบุคลากร       | 3.00      | .00 | มาก             |
| 6.     | โรงเรียนมีแผนการพัฒนาครูและเลื่อนวิทยฐานะให้สูงขึ้น                                | 2.61      | .50 | มาก             |
| 7.     | โรงเรียนดำเนินการยกย่องเชิดชูเกียรติผู้มีผลงานดีเด่น และคุณงามความดีเพื่อรับรางวัล | 2.89      | .32 | มาก             |
| 8.     | โรงเรียนกำหนดระเบียบวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้บุคลากรมีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน        | 2.83      | .38 | มาก             |
| 9.     | โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการของโรงเรียน             | 2.67      | .49 | มาก             |
| รวม    |                                                                                    | 2.77      | .14 | มาก             |

จากตาราง 6 พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ด้านการบริหารงานบุคคลโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.77$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า โรงเรียนมีเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของบุคลากร มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}= 3.00$ ) รองลงมาคือโรงเรียนเสนอความเห็นต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการครู ( $\bar{X}= 2.94$ ) และ โรงเรียนดำเนินการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}= 2.39$ )

#### 1.2.1.4 การบริหารทั่วไป

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยภาพรวมและจำแนกเป็นรายข้อปรากฏผลดังรายละเอียด ตามตาราง 7

ตาราง 7 แสดงผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารทั่วไป

| ข้อที่ | การบริหารทั่วไป                                                                              | $\bar{X}$ | SD  | ระดับการปฏิบัติ |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----|-----------------|
| 1.     | โรงเรียนจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีมีทิศทางทางพัฒนาที่ชัดเจน                                   | 2.94      | .24 | มาก             |
| 2.     | โรงเรียนมีการดำเนินการควบคุม กำกับติดตาม แผนงานโครงการ                                       | 2.78      | .43 | มาก             |
| 3.     | โรงเรียนพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารที่ถูกต้องเป็นปัจจุบันตรงความต้องการ            | 2.89      | .32 | มาก             |
| 4.     | โรงเรียนจัดระบบบริหารองค์กรให้ทันสมัยมีคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง                    | 2.39      | .50 | ปานกลาง         |
| 5.     | โรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานแต่ละด้าน                                | 2.61      | .50 | มาก             |
| 6.     | โรงเรียนกล้าคิดนอกกรอบในการพัฒนาคุณภาพงาน                                                    | 2.28      | .46 | ปานกลาง         |
| 7.     | โรงเรียนมีการบำรุงรักษาและพัฒนาอาคารสถานที่ สภาพแวดล้อมให้ปลอดภัยและเอื้อต่อการเรียนรู้      | 2.78      | .43 | มาก             |
| 8.     | โรงเรียนประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในการพัฒนาการศึกษาร่วมกัน | 2.89      | .32 | มาก             |
| 9.     | โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารทั่วไป ตามความต้องการของโรงเรียน                        | 2.94      | .24 | มาก             |
| รวม    |                                                                                              | 2.72      | .19 | มาก             |

จากตาราง 7 พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ด้านการบริหารทั่วไปโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.72$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า โรงเรียนจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีมีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน และ โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานทั่วไป ตามความต้องการของโรงเรียน มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}=2.94$ ) รองลงมาคือ โรงเรียนพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารที่ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน ตรงความต้องการ และ โรงเรียนประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในการพัฒนาการศึกษาร่วมกัน ( $\bar{X}=2.89$ ) และ โรงเรียนกล้าคิดนอกกรอบในการพัฒนาคุณภาพงาน มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}=2.28$ )

### 1.2.2 ผลการวิเคราะห์ด้านการมีส่วนร่วม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยภาพรวมและจำแนกเป็นรายข้อ ปรากฏผลดังรายละเอียดตามตาราง 8

ตาราง 8 แสดงผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ด้านการมีส่วนร่วม

| ข้อที่ | การมีส่วนร่วม                                                                                                                      | $\bar{X}$ | SD  | ระดับ<br>การปฏิบัติ |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----|---------------------|
| 1.     | โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้สามารถ<br>บริหารงานด้วยตนเองได้มากที่สุด                                                 | 2.78      | .43 | มาก                 |
| 2.     | โรงเรียนบริหารงานแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้<br>คณะกรรมการสถานศึกษา บุคลากร ผู้ปกครองและชุมชนมี<br>ส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียน | 2.89      | .32 | มาก                 |
| 3.     | คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ<br>อย่างครบถ้วน และเกิดผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม                               | 3.00      | .00 | มาก                 |
| 4.     | คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสีย<br>ได้ดำเนินการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง                                 | 2.78      | .43 | มาก                 |
| 5.     | คณะกรรมการทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนมีส่วนช่วยในการ<br>ตัดสินใจการบริหารงานของโรงเรียนอย่างแท้จริง                                  | 2.78      | .43 | มาก                 |
| 6.     | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและ<br>แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา                                                                  | 2.72      | .46 | มาก                 |
| 7.     | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระ<br>หลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น                     | 2.22      | .43 | ปานกลาง             |
| 8.     | คณะกรรมการมีส่วนร่วมการกำกับติดตามและประเมินผล<br>การปฏิบัติงานของโรงเรียน                                                         | 2.28      | .46 | ปานกลาง             |
| 9.     | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการประสานงานกับชุมชน องค์กร<br>เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อระดมทรัพยากรเพื่อ<br>พัฒนาคุณภาพการศึกษา  | 2.94      | .24 | มาก                 |
| 10.    | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการ<br>บริหารงานของโรงเรียนทั้งทางบวกและทางลบ                                                 | 2.94      | .24 | มาก                 |
| รวม    |                                                                                                                                    | 2.73      | .20 | มาก                 |

จากตาราง 8 พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ด้านการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.73$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ อย่างครบถ้วนและเกิดผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}= 3.00$ ) รองลงมาคือ คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการประสานงานกับชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และ คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการบริหารงานของโรงเรียนทั้งทางบวกและทางลบ ( $\bar{X}= 2.94$ ) และ คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}= 2.22$ )

### 1.2.3 ผลการวิเคราะห์ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยภาพรวมและจำแนกเป็นรายข้อ ปรากฏผลดังรายละเอียดตามตาราง 9

ตาราง 9 แสดงแสดงผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ด้านการ  
ตรวจสอบและความโปร่งใส

| ข้อที่ | การตรวจสอบและความโปร่งใส                                                                                                     | $\bar{X}$ | SD  | ระดับ<br>การปฏิบัติ |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----|---------------------|
| 1.     | โรงเรียนยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการ<br>บริหารงาน                                                               | 3.00      | .00 | มาก                 |
| 2.     | โรงเรียนบริหารงานแบบโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้<br>ตลอดเวลา บรรยากาศการทำงานเป็นไปแบบไว้วาง<br>ใจซึ่งกันและกัน                   | 2.94      | .24 | มาก                 |
| 3.     | โรงเรียนมีการตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานของบุคลากร<br>อย่างมีระบบสม่ำเสมอและต่อเนื่อง                                        | 2.72      | .46 | มาก                 |
| 4.     | โรงเรียนมีการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับเกณฑ์ที่<br>กำหนดไว้ เช่น เกณฑ์มาตรฐานประกันคุณภาพ เกณฑ์ สมศ.<br>เกณฑ์ สพฐ. ฯลฯ    | 2.72      | .46 | มาก                 |
| 5.     | โรงเรียนได้นำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงและ<br>พัฒนาการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง                                           | 2.67      | .49 | มาก                 |
| 6.     | โรงเรียนได้แต่งตั้งบุคคลภายนอกหรือภาคี 3 ฝ่าย มาร่วมเป็น<br>กรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน                         | 2.17      | .38 | ปานกลาง             |
| 7.     | โรงเรียนมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เป็นรูปธรรม<br>เพื่อแสดงความโปร่งใส                                                     | 2.16      | .50 | ปานกลาง             |
| 8.     | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง<br>หรืออนุมัติเงินนอกงบประมาณ                                             | 2.89      | .32 | มาก                 |
| 9.     | โรงเรียนมีการรายงานผลการบริหารงานวิชาการ งาน<br>งบประมาณ งานบุคคล และบริหารทั่วไป ให้คณะกรรมการ<br>และสาธารณชนทราบโดยเปิดเผย | 2.94      | .24 | มาก                 |
| รวม    |                                                                                                                              | 2.74      | .19 | มาก                 |

จากตาราง 9 พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นใน  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใสโดยภาพ  
รวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.74$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า โรงเรียนยึดหลักการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดีในการบริหารงาน มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X} = 3.00$ ) รองลงมาคือ โรงเรียนบริหารงานแบบโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลาบรรยากาศการทำงานเป็นไปแบบไว้วางใจซึ่งกันและกัน และ โรงเรียนมีการรายงานผลการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และบริหารทั่วไป ให้คณะกรรมการและสาธารณชนทราบโดยเปิดเผย ( $\bar{X} = 2.94$ ) และ โรงเรียนมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เป็นรูปธรรม เพื่อแสดงความโปร่งใส มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X} = 2.16$ )

#### 1.2.4 ผลการวิเคราะห์ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยภาพรวมและจำแนกเป็นรายชื่อ ปราชญ์ผลดังรายละเอียดตามตาราง 10

ตาราง 10 แสดงผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ด้านการบริหารจัดการ  
โรงเรียนที่ดี

| ข้อที่ | การบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี                                                                                                     | $\bar{X}$ | SD  | ระดับ<br>การปฏิบัติ |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----|---------------------|
| 1.     | โรงเรียนมีระบบข้อมูลสารสนเทศถูกต้องครบถ้วน ตรงความต้องการเพื่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ                                          | 2.83      | .38 | มาก                 |
| 2.     | โรงเรียนเป็นที่พึ่งทางวิชาการให้แก่ชุมชนและเป็นองค์กรที่เอื้อต่อการเรียนรู้                                                      | 2.22      | .43 | ปานกลาง             |
| 3.     | โรงเรียนจัดทำแผนกลยุทธ์ที่มีการวิเคราะห์ SWOT สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดแผนปฏิบัติการได้                                  | 2.39      | .50 | ปานกลาง             |
| 4.     | โรงเรียนมีเทคโนโลยีทางการศึกษา เช่น คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต สื่อการเรียนการสอน นวัตกรรมอื่นๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพและการบริหารจัดการ | 2.61      | .50 | มาก                 |
| 5.     | โรงเรียนส่งเสริมให้บุคลากรมีความตระหนักในการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์                                                              | 2.94      | .24 | มาก                 |
| 6.     | โรงเรียนมีคู่มือการปฏิบัติงานและกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำการปฏิบัติงานของบุคลากร                                                       | 2.56      | .51 | มาก                 |
| 7.     | โรงเรียนคิดนอกกรอบในการบริหารจัดการ จึงส่งผลต่อคุณภาพของโรงเรียน                                                                 | 2.33      | .49 | ปานกลาง             |
| 8.     | โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจ มีอิสระและตัดสินใจเองมากที่สุด                                                                      | 2.67      | .49 | มาก                 |
| 9.     | ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ มีคุณธรรม มีความมุ่งมั่นและเป็นที่ศรัทธาของชุมชน                                                            | 2.89      | .32 | มาก                 |
| รวม    |                                                                                                                                  | 2.60      | .19 | มาก                 |

จากตาราง 10 พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.60$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า โรงเรียนส่งเสริมให้บุคลากรมีความตระหนักในการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}= 2.94$ ) รองลงมาคือผู้บริหารมีภาวะผู้นำ มีคุณธรรม มีความมุ่งมั่นและเป็นที่ศรัทธาของชุมชน ( $\bar{X}= 2.89$ ) และ

โรงเรียนเป็นที่พึ่งทางวิชาการให้แก่ชุมชนและเป็นองค์กรที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X} = 2.22$ )

## ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปรียบเทียบผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น จำแนกตามขนาดของโรงเรียน

ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ตามขนาดของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ปรากฏผล ดังรายละเอียดตามตาราง 11

ตาราง 11 แสดงผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น จำแนกตามขนาดของโรงเรียน

|                | Sum of Squares | df | Mean Square | F    | Sig. |
|----------------|----------------|----|-------------|------|------|
| Between Groups | .027           | 2  | .014        | .659 | .532 |
| Within Groups  | .312           | 15 | .021        |      |      |
| Total          | .339           | 17 |             |      |      |

จากตาราง 11 พบว่า ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ไม่แตกต่างกัน

## ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามปลายเปิดและการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคและ ข้อเสนอแนะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ปรากฏผลดังรายละเอียด ตามตาราง 12

ตาราง 12 แสดงปัญหาและอุปสรรคการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

| ปัญหาและอุปสรรค                                                                                                                              | ความถี่ |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>1. ด้านการกระจายอำนาจ</b>                                                                                                                 |         |
| <b>1.1 ด้านวิชาการ</b>                                                                                                                       |         |
| 1.1.1 งบประมาณจำกัดมีสื่อเทคโนโลยีและมัลติมีเดียน้อย                                                                                         | 4       |
| 1.1.2 ครูสอนแบบรวมชั้นหรือคณะชั้นทำให้การสอนไม่สมบูรณ์                                                                                       | 2       |
| 1.1.3 คาบอิสระหรือวิชาเลือกนักเรียนใช้เวลาว่างไม่เกิดประโยชน์                                                                                | 2       |
| 1.1.4 ไม่สามารถเทียบโอนผลการเรียนของนักเรียนนอกระบบ                                                                                          | 1       |
| <b>1.2 ด้านงบประมาณ</b>                                                                                                                      |         |
| 1.2.1 การเบิกจ่ายงบประมาณยังไม่คล่องตัว ยุ่งยากในการเบิกจ่ายเช่น เงิน<br>ประชุมกรรมการสถานศึกษา หรือค่าตอบแทนการสอนวิทยากร<br>ภายนอก เป็นต้น | 3       |
| 1.2.2 ซื้อของไม่ตรงตามความต้องการโรงเรียนเพราะกำหนดสเปคมาก                                                                                   | 3       |
| 1.2.3 ครูมีความรู้เรื่องการเงิน การบัญชี น้อย                                                                                                | 2       |
| 1.2.4 งบบางอย่างแจ้งให้โรงเรียนดำเนินการแล้ว สพท.ดำเนินการเอง                                                                                | 1       |
| 1.2.5 สพท.โอนเงินให้โรงเรียน แต่ไม่รู้ว่าเป็นเงินค่าอะไรต้องตามถาม                                                                           | 1       |
| <b>1.3 ด้านบุคคล</b>                                                                                                                         |         |
| 1.3.1 ครูสอนไม่ตรงวิชาเอก                                                                                                                    | 6       |
| 1.3.2 การแต่งตั้งโยกย้ายครูไม่ตรงวิชาเอกที่ต้องการและขาดแคลน                                                                                 | 5       |
| 1.3.3 โรงเรียนไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาและบรรจุครู                                                                                         | 2       |
| 1.3.4 ครูไม่ครบชั้นแต่ต้องการคุณภาพ                                                                                                          | 2       |
| 1.3.5 ครูไม่มีที่ปรึกษาด้านการเลื่อนวิทยฐานะที่ตรงวิชาเอกตนเอง                                                                               | 1       |
| <b>1.4 ด้านการบริหารทั่วไป</b>                                                                                                               |         |
| 1.4.1 โรงเรียนปลอดไม่เรียวจึงทำให้นักเรียนมีพฤติกรรมที่ไม่ดี                                                                                 | 2       |
| <b>2. ด้านการมีส่วนร่วม</b>                                                                                                                  |         |
| 2.1 กรรมการยังไม่มีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน                                                                            | 4       |
| 2.2 โรงเรียนยังไม่เปิดให้คณะกรรมการร่วมบริหารจัดการ                                                                                          | 3       |
| 2.3 องค์ชุมชน เอกชน ยังไม่ได้มีส่วนร่วม                                                                                                      | 3       |
| 2.4 กรรมการมีการประชุมค่อนข้างน้อย                                                                                                           | 3       |
| 2.4 กรรมการไม่มีค่าตอบแทน                                                                                                                    | 2       |
| 2.5 กรรมการยังมีการรวมกลุ่มหลวมๆ ไม่เข้มแข็งทุกคน                                                                                            | 2       |

| ปัญหาและอุปสรรค                                            | ความถี่ |
|------------------------------------------------------------|---------|
| 3, ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส                            |         |
| 3.1 ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการภายนอกร่วมประเมินงานโรงเรียน | 4       |
| 1.4 ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี                       |         |
| 4.1 การประชาสัมพันธ์โรงเรียนยังค่อนข้างน้อย                | 4       |
| 4.2 สารสนเทศยังไม่ค่อยครบถ้วน สมบูรณ์                      | 3       |
| 4.3 สพท.ให้รายงานข้อมูลบ่อยและซ้ำซ้อน                      | 3       |

จากตาราง 12 พบว่า ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ผู้ตอบแบบสอบถามระบุปัญหาและอุปสรรค ที่มีความถี่มากที่สุดคือ ครูสอนไม่ตรงวิชาเอก รองลงมา คือ การแต่งตั้งโยกย้ายครูไม่ตรงวิชาเอกที่ต้องการและขาดแคลน

ตาราง 13 แสดงข้อเสนอแนะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

| ข้อเสนอแนะ                                                                                   | ความถี่ |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1. อบรมและพัฒนาครูที่สอนไม่ตรงวิชาเอกหรือครูที่สอนนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ต่ำ                    | 5       |
| 2. การรับย้ายครูให้ดูข้อมูลความต้องการและความขาดแคลนของโรงเรียน                              | 4       |
| 3. แต่งตั้งกรรมการสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานโรงเรียน                      | 3       |
| 4. ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์โรงเรียนให้มีคุณภาพและรายงานผลให้มากขึ้น                          | 3       |
| 5. โอนงบประมาณทั้งหมดให้โรงเรียนเป็นงบอุดหนุน สะดวกในการเบิกจ่าย                             | 3       |
| 6. ข้อสอบวัดผู้เรียนควรแยกระดับตามศักยภาพผู้เรียนเก่ง ปานกลาง อ่อน ไม่ใช่เหมือนกันทั่วประเทศ | 3       |
| 7. ให้องค์กรชุมชน เอกชน ได้เข้ารับการอบรมประชุมร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษา                    | 2       |
| 8. ควรให้ครูครบชั้นหรือเพียงพอต่อการจัดกิจกรรม.                                              | 2       |
| 9. กำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนว่าด้วยการเทียบโอนผลการเรียน                                      | 2       |
| 10. สพท. ร่วมประสานการระดมทุนเพื่อจัดหาสื่อเทคโนโลยีให้เพียงพอ                               | 2       |
| 11. เปิดโอกาสให้กรรมการร่วมบริหารจัดการโรงเรียนมากที่สุด                                     | 1       |

จากตาราง 13 พบว่า ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 2 ผู้ตอบแบบสอบถามระบุข้อเสนอแนะ ที่มีความถี่มากที่สุดคือ อบรมและพัฒนาครูที่สอนไม่ตรงวิชาเอกหรือครูที่สอนนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ต่ำ รองลงมา คือ การรับย้ายครูให้ดูข้อมูลความต้องการและความขาดแคลนของโรงเรียน

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยในครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ ดังนี้

**วัตถุประสงค์ของการวิจัย** วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

1. เพื่อศึกษาผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ตามขนาดของ โรงเรียน
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

#### วิธีดำเนินการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการสร้างตามลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดกรอบความคิด โครงสร้างและเนื้อหาของเครื่องมือ
2. ศึกษารูปแบบและวิธีการสร้างแบบสอบถาม แล้วดำเนินการสร้างเครื่องมือดังกล่าว ให้ครอบคลุมหลักการดำเนินการตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส และด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี ครอบคลุมภารกิจการบริหารโรงเรียน 4 งาน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป
3. นำเครื่องมือที่สร้างเสร็จแล้ว นำเสนอผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา(Content Validity)
4. นำเครื่องมือที่มีความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาไปทดลองใช้ (Try Out) กับสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย แล้วปรับปรุงเครื่องมือให้สมบูรณ์

5. หาค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) ทั้งฉบับ โดยใช้สูตรค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha-Coefficient) ของครอนบาค (Cronbach, อ้างถึงใน พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2543 : 125-126) ได้ค่าความเชื่อมั่น .85
6. นำเครื่องมือที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพและปรับปรุงแก้ไขสมบูรณ์แล้วไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Questionnaire)

## สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

### 1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น พบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}= 2.70$ ) เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด ( $\bar{X}= 2.74$ ) รองลงมาด้านการมีส่วนร่วม ( $\bar{X}= 2.73$ ) และด้านการบริหารจัดการที่ดี มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ( $\bar{X}= 2.60$ ) โดยการกระจายของระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $SD=.14$ )

เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน ปรากฏผลดังนี้

#### 1.1 ผลการวิเคราะห์ด้านการกระจายอำนาจ

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการกระจายอำนาจ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.72$ ) เมื่อพิจารณาตามภาระงาน พบว่าการบริหารงบประมาณ มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}= 2.83$ ) รองลงมาด้านการบริหารบุคคล ( $\bar{X}= 2.77$ ) และด้านการบริหารวิชาการ มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}= 2.58$ ) โดยการกระจายของระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $SD=.15$ )

เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน ปรากฏผลดังนี้

##### 1.1.1 การบริหารวิชาการ

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารวิชาการ โดยภาพรวมอยู่ใน

ระดับมาก ( $\bar{X}=2.58$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้อ 9 โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานวิชาการให้ตรงความต้องการของโรงเรียน มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}=2.94$ ) รองลงมา ข้อ 6 โรงเรียนส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในและแสวงหาแหล่งเรียนรู้ภายนอกให้เพียงพอต่อการเรียนการสอนได้ ( $\bar{X}=2.89$ ) และข้อ 7 โรงเรียนมีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งการวิจัยในชั้นเรียนและวิจัยการบริหาร มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}=2.28$ ) โดยการกระจายของระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $SD=.16$ )

### 1.1.2 การบริหารงบประมาณ

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารงบประมาณโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.83$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้อ 5 โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรและการลงทุนจากภายนอกเพื่อพัฒนาการศึกษา มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}=2.94$ ) รองลงมาเท่ากัน 3 ข้อ คือ ข้อ 1 โรงเรียนจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีที่มีมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน และข้อ 2 โรงเรียนจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละแผนงาน โครงการ กิจกรรม อย่างเหมาะสม และข้อ 6 โรงเรียนกำหนดมาตรฐานระบบการบริหารการเงินและบัญชีเป็นของตนเอง ( $\bar{X}=2.89$ ) และข้อ 8 โรงเรียนบริหารพัสดุได้อย่างเป็นระบบ ถูกต้องตามระเบียบ มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}=2.67$ ) โดยการกระจายของระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $SD=.24$ )

### 1.1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารงานบุคคลโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.77$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้อ 5 โรงเรียนมีเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของบุคลากร มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}=3.00$ ) รองลงมา ข้อ 4 โรงเรียนเสนอความเห็นต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการครู ( $\bar{X}=2.94$ ) และข้อ 3 โรงเรียนดำเนินการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}=2.39$ ) โดยการกระจายของระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $SD=.14$ )

### 1.1.4 การบริหารทั่วไป

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารทั่วไป โดยภาพรวมอยู่ใน

ระดับมาก ( $\bar{X}=2.72$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้อ 1 โรงเรียนจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีมีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน และข้อ 9 โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานทั่วไป ตามความต้องการของโรงเรียน มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}= 2.94$ ) รองลงมาข้อ 3 โรงเรียนพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารที่ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน ตรงความต้องการ และ ข้อ 8 โรงเรียนประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในการพัฒนาการศึกษาร่วมกัน ( $\bar{X}= 2.89$ ) และข้อ 6 โรงเรียนกล้าคิดนอกกรอบในการพัฒนาคุณภาพงาน มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}= 2.28$ ) โดยการกระจายของระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $SD=.19$ )

## 1.2 ผลการวิเคราะห์ด้านการมีส่วนร่วม

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.73$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้อ 3 คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ อย่างครบถ้วนและเกิดผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}= 3.00$ ) รองลงมาข้อ 9 คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการประสานงานกับชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และข้อ 10 คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการบริหารงานของโรงเรียนทั้งทางบวกและทางลบ ( $\bar{X}= 2.94$ ) และข้อ 7 คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบในการจัดทำสารหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}= 2.22$ ) โดยการกระจายของระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $SD=.20$ )

## 1.3 ผลการวิเคราะห์ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.74$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้อ 1 โรงเรียนยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงาน มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}= 3.00$ ) รองลงมาข้อ 2 โรงเรียนบริหารงานแบบโปร่งใสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลาบรรยากาศการทำงานเป็นไปแบบไว้วางใจซึ่งกันและกัน และข้อ 9 โรงเรียนมีการรายงานผลการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคลและบริหารทั่วไป ให้คณะกรรมการและสาธารณชนทราบโดยเปิดเผย ( $\bar{X}= 2.94$ ) และข้อ 7

โรงเรียนมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เป็นรูปธรรม เพื่อแสดงความโปร่งใส มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}=2.16$ ) โดยการกระจายของระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $SD=.19$ )

#### 1.4 ผลการวิเคราะห์ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นใน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=2.60$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้อ 5 โรงเรียนส่งเสริมให้บุคลากรมีความตระหนักในการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ มีระดับการปฏิบัติสูงสุด ( $\bar{X}=2.94$ ) รองลงมาข้อ 9 ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ มีคุณธรรม มีความมุ่งมั่นและเป็นที่ศรัทธาของชุมชน ( $\bar{X}=2.89$ ) และข้อ 2 โรงเรียนเป็นที่พึ่งทางวิชาการให้แก่ชุมชนและเป็นองค์กรที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มีระดับการปฏิบัติต่ำสุด ( $\bar{X}=2.22$ ) โดยการกระจายของระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $SD=.19$ )

#### ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปรียบเทียบผลการบริหารโดยใช้โรงเรียน

เป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น จำแนกตามขนาดของโรงเรียน

ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ตามขนาดของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2

พบว่า ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ไม่แตกต่างกัน

#### ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

พบว่า ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ผู้ตอบแบบสอบถามและสนทนากลุ่ม ที่มีความถี่มากที่สุดคือ ครูสอนไม่ตรงวิชาเอก รองลงมา คือการแต่งตั้งโยกย้ายครูไม่ตรงวิชาเอกที่ต้องการและขาดแคลน , งบประมาณจำกัดมีสื่อเทคโนโลยีและมัลติมีเดียน้อย, กรรมการยังไม่มีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน และ การบริหารทั่วไป มีความถี่น้อยที่สุด

### ข้อเสนอแนะ

**ด้านวิชาการ** ควรส่งเสริม สนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องความต้องการของผู้เรียนและชุมชน การจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การพัฒนาสื่อและใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน และการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพ ทั้งวิจัยชั้นเรียนและวิจัยบริหาร

**ด้านบุคคล** ควรให้โรงเรียนดำเนินการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูได้ตามต้องการ

**ด้านบริหารทั่วไป** ควรจัดระบบบริหารองค์กรให้มันสมัยมีคุณภาพ กล้าคิดนอกกรอบในการพัฒนาคุณภาพงาน

**ด้านการมีส่วนร่วม** ควรส่งเสริม สนับสนุน ให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และกำกับ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน

**ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส** ควรแต่งตั้งบุคคลภายนอกร่วมเป็นกรรมการ ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน และมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อความโปร่งใส

**ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี** โรงเรียนควรเป็นที่พึ่งทางวิชาการแก่ชุมชน กำหนดแผนการปฏิบัติงาน และกล้าคิดนอกกรอบในการบริหารจัดการเพื่อคุณภาพการศึกษา

### อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยสามารถนำมาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

1. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงว่า โรงเรียนดีเด่นมีความตระหนัก เข้าใจเป้าหมาย และเล็งเห็นผลว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หากปฏิบัติได้ จะเกิดประโยชน์และเป็นที่ศรัทธา กับผู้มีส่วนได้เสีย ทุกฝ่าย

สอดคล้องกับงานวิจัยของอุมร์ สวาหลัง (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของผู้บริหาร และครู โรงเรียนประถมศึกษา ผลการวิจัย พบว่า การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหาร และครูโรงเรียนประถมศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ผลการวิจัยของ แชนด้า (Crodby, Sandra. 2000 : abstract) ได้ศึกษาความคิดเห็นของครูที่มี ต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า ครูมีทัศนะต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก สุรศักดิ์ หนูพันธ์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดกระบี่ ผลการวิจัย พบว่าโรงเรียนมีความพร้อมระดับมากในด้านแผนงานวิชาการ ด้านการจัดทำงบประมาณ งาน

กิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานทะเบียนและรายงาน

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้อาจเป็นเพราะในปัจจุบัน ทั้งผู้บริหาร ครู และ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมากขึ้น โดยผู้บริหารส่วนใหญ่ผ่านการอบรมเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงได้นำหลักการและแนวทางการดำเนินงานจากการศึกษาอบรมไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้ผู้บริหาร ครู และชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็น นโยบายการขับเคลื่อน การดำเนินงานของสถานศึกษาควบคู่กับนโยบายคุณธรรมนำความรู้ ตาม แนวทางเศรษฐกิจแบบพอเพียง อันเนื่องมาจากกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช และ ที่สำคัญคือ คณะกรรมการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กร ชุมชน ผู้ปกครอง มีความรู้เรื่องการกระจายอำนาจ มีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของโรงเรียน โรงเรียนเป็นของชุมชน เหล่านี้คือแนวคิดหลัก จึงเกิดการให้ความร่วมมือใน การระดมระดม ทรัพยากรจากภายนอกมาร่วมในการพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงน่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น ฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 โดยภาพรวมอยู่ใน ระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน อภิปรายผลได้ดังนี้

### 1.1 ด้านการกระจายอำนาจ

จากผลการวิจัยพบว่า ผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการกระจายอำนาจ โดยภาพรวมอยู่ใน ระดับมาก แสดงว่า โรงเรียนดีเด่นได้ยึดหลักการให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ยอมรับว่าการกระจาย อำนาจคือแนวทางที่ดีที่สุดที่จะทำให้โรงเรียนมีคุณภาพ

สอดคล้องกับงานวิจัยของเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2547 : 1 -10) ซึ่งได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ผลการวิจัย พบว่า การกระจายอำนาจในการ บริหาร สู่ท้องถิ่น หรือสถานศึกษาจะกระทำได้อย่างขอบเขตจำกัด เว้นแต่หน่วยงานที่มี พระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง การกระจายอำนาจในการบริหารคน ทั้งข้าราชการพลเรือน และ ข้าราชการครูนั้น โดยการมอบอำนาจมีข้อจำกัดหลายประการ อุมัร สวาห์ลิ (2546 : (3) – (4) ได้ ศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหาร และครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ผลการวิจัย พบว่า การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร

โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ด้านการกระจายอำนาจ และด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้จากการสนทนากลุ่ม น่าจะเป็นเพราะว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลักการที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสีย ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม มีอิสระในการบริหารจัดการตามความต้องการของโรงเรียน ซึ่งตอบสนองหลักการกระจายอำนาจ จึงทำให้โรงเรียนสามารถตัดสินใจ วางแผน ปฏิบัติ และตรวจสอบ และประเมินผลได้ด้วยตนเอง โรงเรียนมีความเป็นนิติบุคคล ประกอบกับมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ไม่ต้องยึดติดกับระเบียบราชการจนเกินไป จึงทำงานได้รวดเร็ว ปรับทิศทางการทำงานให้สนองวัตถุประสงค์ และเป้าหมายการศึกษาได้ดี เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน ปรากฏผลดังนี้

#### 1.1.1 การบริหารวิชาการ

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารวิชาการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงว่าผู้บริหารและครูมีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในการบริหารงานวิชาการ

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้จากการสนทนากลุ่มอาจเป็นเพราะว่า โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานวิชาการให้ตรงความต้องการของโรงเรียน สามารถส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในและแสวงหาแหล่งเรียนรู้ภายนอกให้เพียงพอต่อการเรียนการสอนตรงความต้องการของผู้เรียน และ ผ่านการประเมินรอบที่สองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานการประเมินคุณภาพการศึกษา(สมศ.) ส่วนการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งการวิจัยในชั้นเรียน และวิจัยการบริหาร น้อยที่สุดนั้นเป็นเพราะว่าผู้บริหารและครูยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทำวิจัยอย่างแท้จริง จึงไม่สามารถนิเทศช่วยเหลือกันได้

#### 1.1.2 การบริหารงบประมาณ

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารงบประมาณ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงว่า โรงเรียนมีความต้องการให้มีการถ่ายโอนเรื่องงบประมาณเพื่อให้สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว ไม่ยุ่งยากในการเบิกจ่าย และบริหารงบประมาณได้ตามความต้องการและวัตถุประสงค์ของโรงเรียน

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้จากการสนทนากลุ่มอาจเป็นเพราะว่า โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรและการลงทุนจากภายนอกเพื่อพัฒนาการศึกษาเช่นการสร้างถนนคอนกรีต เครื่องคอมพิวเตอร์ ห้องน้ำห้องส้วม อาคารประกอบต่างๆ หรือทอดผ้าป่าและเลี้ยงน้ำชา เป็นต้น มีการประชุมจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน จัดสรร

งบประมาณให้กับแต่ละแผนงาน โครงการ กิจกรรม อย่างเหมาะสม และสามารถกำหนดมาตรฐานระบบการเงินและบัญชีเป็นของตนเอง ส่วนการบริหารพัสดุได้ว่าเป็นระบบ ถูกต้องตามระเบียบ มีการปฏิบัติน้อย เป็นเพราะว่า ผู้บริหารและครูไม่ได้จบการเงินการบัญชีโดยตรง ประกอบกับงานพัสดุเป็นเรื่องของระเบียบที่ผิดแล้วมีโทษจึงทำให้ทุกคนไม่ยอมรับงานนี้ หรือรับก็ทำไปแบบประคับประคองให้คงอยู่เท่านั้น

### 1.1.3 การบริหารงานบุคคล

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารงานบุคคล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงว่า โรงเรียนศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2427 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และ เกี่ยวกับระเบียบการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้จากการสนทนากลุ่มอาจเป็นเพราะว่าโรงเรียนมีเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของบุคลากร โดยต้องยึดตามระเบียบว่าด้วยการประเมินผลบุคลากร โดยใช้เกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ( กคศ.) ประกอบกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ก็ได้เชิญผู้บริหารมาร่วมประชุม เกณฑ์ดังกล่าวจนเข้าใจตรงกันด้วย และยังให้ โรงเรียนเสนอความเห็นต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการครู และโรงเรียนสามารถกำหนดความต้องการครูให้ตรงกับวิชาเอกที่ขาดแคลน ตรงความต้องการโรงเรียนได้ ส่วนการดำเนินการสรรหา และบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ มีการปฏิบัติน้อย เป็นเพราะว่า โรงเรียนไม่ได้รับจัดสรรครูอัตราจ้าง จึงไม่ค่อยมีการดำเนินการ ประกอบกับถ้าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการดำเนินการสรรหา หรือบรรจุครู ก็จะมีความพร้อมดำเนินการ มีความเป็นธรรม สังคมยอมรับได้ดีกว่า และจะเชิญผู้บริหารที่มีส่วนได้เสียร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยทุกครั้ง

### 1.1.4 การบริหารทั่วไป

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารทั่วไป โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก .แสดงว่าโรงเรียนมีอิสระสามารถบริหารจัดการงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการวางแผนการทำงานที่ทันสมัย โดยนำเทคโนโลยีมาอำนวยความสะดวก

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้จากการสนทนากลุ่มอาจเป็นเพราะว่า โรงเรียนจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีมีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน เพราะแผนเป็นหัวใจสำคัญของการ

บริหารงาน แผนมีความครอบคลุมวิสัยทัศน์ เป้าหมาย พันธกิจ ยุทธศาสตร์ โครงการและ กิจกรรม โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานทั่วไป ตามความต้องการ สามารถ พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารที่ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน ตรงความต้องการ และ ประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในการพัฒนาการศึกษา ร่วมกันอย่างมีคุณภาพ ส่วนการคิดนอกกรอบในการพัฒนาคุณภาพงาน มีการปฏิบัติน้อย เป็น เพราะฯ ยังมีระเบียบกฎหมายบางตัวที่กำหนดไว้ ให้ปฏิบัติ หากดำเนินการนอกกรอบมากอาจเกิด ความเสียหาย จึงต้องคิดนอกกรอบแบบยืดหยุ่นเป็นหลัก ภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด

## 1.2 ด้านการมีส่วนร่วม

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก .แสดงว่า จากพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจทางการศึกษา ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้กรรมการและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่จะต้อง รับผิดชอบ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

สอดคล้องกับงานวิจัยของ จอย วาย เสท ลวน (Joan Y.N.Leong, 2003 : 3 – 4) ได้ ศึกษาวิจัย เรื่องการปฏิรูปการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานในฮ่องกง : การปรับระบบของการ บริหารโรงเรียน ผลการวิจัย พบว่า รัฐบาลได้นำ การร่วมมือและการปฏิรูป การมีปฏิริยาร่วม ระหว่างคนในสังคม กล่าวคือ องค์กรสนับสนุนโรงเรียน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง ครู ผู้ปกครอง ศิษย์เก่าและตัวแทนของชุมชน ร่วมกันบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สอดคล้อง กับการวิจัยของ ฮู เวนบิน (Hu Wenbin, 2003 : 34 – 35) นักการศึกษาจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาโรงเรียน : กลไกสำหรับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง โรงเรียนกับชุมชน ผลการวิจัย พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานทางการศึกษาใน ท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงให้โรงเรียนมีอิสระ มากขึ้น และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการศึกษาให้มี ประสิทธิภาพมากที่สุด แม้จะได้รับการจัดสรร ทรัพยากรจากรัฐอย่างจำกัดก็ตาม โดยมีการระดมงบประมาณจากชุมชนมาสนับสนุน ส่งเสริมการ จัดการศึกษา ทำให้ผู้ปกครองลดภาระค่าใช้จ่ายหลาย ๆ ประการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของ โรงเรียน เนื่องจากโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้ โดยผู้ปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในหลาย กิจกรรม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการ โดยรัฐ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนในการดำเนินการ เป็นแนวทางในสำหรับการพัฒนาโรงเรียน และ การพัฒนาของชุมชน รวมทั้งควรสนับสนุน

ให้องค์การทางการศึกษาของท้องถิ่น (Local Education Authorities) เปลี่ยนแปลงแนวคิดจากการสั่งการเป็นการสนับสนุนการบริหารโรงเรียน

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้จากการสนทนากลุ่มอาจเป็นเพราะว่า คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ อย่างครบถ้วนและเกิดผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม มีส่วนร่วมในการประสานงานกับชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และ มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการบริหารงานของโรงเรียนทั้งทางบวกและทางลบ ส่วนการมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น มีการปฏิบัติน้อย เป็นเพราะว่า กรรมการเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายกว้างๆ และไม่มีความรู้ความชำนาญด้านการจัดทำสาระหลักสูตร จึงมอบให้เป็นหน้าที่ครูดำเนินการ

### 1.3 ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงว่า การบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ จะต้องมีการวิเคราะห์ วินิจฉัยและตัดสินใจด้วยเหตุผล นำข้อมูลสารสนเทศมาอภิปราย แล้วลงมติร่วมกัน ประกอบการศึกษาไม่ใช่เรื่องของผลประโยชน์แต่เป็นสิ่งที่ทำเพื่อลูกหลานของชุมชนเอง จึงมีความโปร่งใส

สอดคล้องกับงานวิจัยของ ปรีชา สุคนธมาน (2546 : 45 – 46) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประสาทรูปประชาภิจ จังหวัดราชบุรี ปี คศ.2002 – 2003 ผลการวิจัยได้ข้อสรุปว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนทุก ๆ ด้าน ถึงแม้ว่าบางครั้งอาจจะเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง โดยการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน ควรผ่านการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการที่สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน รวมทั้งทำให้ครูมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานกับชุมชน และในเวลาเดียวกัน ชุมชนมีความเชื่อมั่นที่จะทำงานกับโรงเรียน เพื่อเป้าหมายอย่างเดียวกัน คือ การพัฒนาผู้เรียน สอดคล้องกับการวิจัยของชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์และคนอื่น ๆ (2549 : 59 – 78) ซึ่งได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดปัตตานี ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยภาพรวมทุกโรงเรียนอยู่ในระดับมาก โดยที่การใช้

หลักการบริหารจัดการที่ดีมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาเป็นด้านหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม และด้านหลักการกระจายอำนาจ และการบริหารจัดการตนเองตามลำดับ

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้จากการสนทนากลุ่มอาจเป็นเพราะว่า โรงเรียนยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงาน ซึ่งถือว่าเป็นระเบียบที่จะต้องปฏิบัติของทุกส่วนราชการ และยังเป็นกระแสนของการให้บริการประชาชน ได้รับบริการที่ดีมีความพึงพอใจของผู้รับบริการ โรงเรียนบริหารงานแบบโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลาบรรยาการการทำงานเป็นไปแบบไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการรายงานผลการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคลและบริหารทั่วไป ให้คณะกรรมการและสาธารณชนทราบโดยเปิดเผย ซึ่งเป็นระเบียบข้อปฏิบัติที่โรงเรียนจะต้องรายงานให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อการตัดสินใจว่าควรจะให้ลูกเรียนที่นี่หรือไม่ ส่วนการ มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เป็นรูปธรรม เพื่อแสดงความโปร่งใส มีการปฏิบัติน้อย น่าจะเป็นเพราะว่า โรงเรียนสามารถดำเนินงานด้านความโปร่งใส โดยให้กรรมการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ ในรูปองค์กรคณะบุคคลอยู่แล้ว ทุกขั้นตอน

#### 1.4 ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

พบว่า ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นใน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงว่า การที่โรงเรียนเป็นนิติบุคคล มีอิสระการบริหารจัดการตนเอง วางแผนการทำงาน และมีเทคโนโลยีทางการศึกษาเข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกส่งผลต่อประสิทธิภาพงาน

สอดคล้องกับงานวิจัยของชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์และคนอื่น ๆ (2549 : 59 – 78) ซึ่งได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดปัตตานี ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยภาพรวมทุกโรงเรียนอยู่ในระดับมาก โดยที่การใช้หลักการบริหารจัดการที่ดีมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาเป็นด้านหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม และด้านหลักการกระจายอำนาจ และ การบริหารจัดการตนเองตามลำดับ สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2546 : 10 – 15) ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย มาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง มาตรฐานด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และมาตรฐาน ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้จากการสนทนากลุ่มอาจเป็นเพราะว่า โรงเรียนส่งเสริมให้บุคลากรมีความตระหนักในการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ เพื่อให้สอดคล้องการประเมินผลแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ มีคุณธรรม มีความมุ่งมั่นและเป็นที่ศรัทธาของชุมชน

เพราะจากการสนทนากลุ่มทราบว่า การที่โรงเรียนได้รับคัดเลือกเป็นโรงเรียนดีเด่น นั้นเริ่มต้นที่ผู้บริหารมีความมุ่งมั่น อุทิศตนในการทำงาน เสียสละเวลาเพื่อราชการ และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม และพัฒนางานแบบก้าวกระโดด จนเป็นที่ศรัทธา ของชุมชน จึงเกิดแนวร่วมที่ดี ประกอบกับโรงเรียนมีระบบข้อมูลสารสนเทศถูกต้องครบถ้วน ตรงความต้องการเพื่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ จึงสามารถนำเสนอของบประมาณทางราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน เอกชน ได้เป็นอย่างดี ส่วนการที่โรงเรียนเป็นที่พึ่งทางวิชาการให้แก่ชุมชนและเป็นองค์กรที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มีการปฏิบัติน้อย น่าจะเป็นเพราะว่า โรงเรียนคงไม่ค่อยมีเวลามากนักที่จะบริการชุมชน เวลาส่วนใหญ่จะต้องจัดการเรียนการสอน ดูแลนักเรียนเป็นปกติอยู่แล้ว แต่ทางโรงเรียนก็ได้มีการบริการอื่นๆเช่นสถานที่ อาคารเรียน สนามกีฬาออกกำลังกาย หรือแม้แต่ห้องคอมพิวเตอร์ และห้องสมุด เป็นบางครั้ง

## 2. ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ไม่แตกต่างกัน

ผลการวิจัยปรากฏเช่นนี้จากการสนทนากลุ่มอาจเป็นเพราะว่า โรงเรียนขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ มีกรอบภาระงานเหมือนกัน การประกาศแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 โรงเรียนมีกรอบการบริหารงาน และความรับผิดชอบเท่าเทียมกัน โรงเรียนขนาดเล็ก อาจจะเสียเปรียบด้านทรัพยากร และบุคลากร แต่ก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบการทำงานและมุ่งสู่เป้าหมายการจัดการศึกษาเดียวกัน หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีหลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน หากโรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้เต็มรูปแบบ และเต็มศักยภาพ ก็จะส่งผลต่อความสำเร็จ จนได้รับการคัดเลือกให้เป็นโรงเรียนดีเด่น ประจำปีการศึกษา2550 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ประกอบกับปัจจุบันเทคโนโลยีทางการบริหารและการศึกษามีความทันสมัย ทุกโรงเรียนมีอินเทอร์เน็ต สามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร สารสนเทศ ได้สะดวกรวดเร็ว จึงไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของขนาดโรงเรียน

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 2) ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้ และ 3) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรดำเนินการออกกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ให้ความสอดคล้องกับแนวทางกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ตามรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อให้โรงเรียนบริหารจัดการด้วยตนเองเต็มรูปแบบ
2. ควรสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยงานระดับกระทรวง และระดับเขตพื้นที่การศึกษาในการนำแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ปฏิบัติในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานให้ตรงกัน โดยเฉพาะการมอบอำนาจให้บริหารจัดการได้ทุกอย่าง เช่น กระจายเงินงบประมาณ ให้เป็นเงินอุดหนุนทุกรายการ เป็นต้น
3. ควรเร่งพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ครู และบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รวมทั้งดำเนินการติดตามและประเมินผล
4. ควรประชาสัมพันธ์ และรณรงค์ให้ประชาชน ชุมชน และผู้ประกอบการ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. ควรดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน ให้โรงเรียนบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและควบคุม กำกับ ติดตาม ประเมินผลงาน เหมือนกับโรงเรียนดีเด่น

### ข้อเสนอแนะสำหรับนำผลการวิจัยไปใช้

1. ควรนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ควบคู่กับการปฏิรูปการเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษา ในลักษณะการปฏิรูปพร้อมกันทุกด้านในโรงเรียน (Whole School Approach)
2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีการประชุมสัมมนาผู้เกี่ยวข้อง และนำผลการวิจัย ปัญหาและอุปสรรค มาวิพากษ์ วิจารณ์ เพื่อจะนำแนวทางการที่โรงเรียนดีเด่นปฏิบัติอย่างได้ผล ไปใช้กับโรงเรียนอื่นๆ ได้อย่างไร
3. ควรมีการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเครือข่าย ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระจายความรับผิดชอบไปยัง ขอบข่ายงาน กระบวนการบริหารและมาตรการกำกับต่าง ๆ ของโรงเรียน รวมทั้งมุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของ ผู้เกี่ยวข้องและชุมชน

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

1. ควรวิจัยเชิงทดลองรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยเปรียบเทียบประสิทธิผลการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนดีเด่นและโรงเรียนอื่น
2. ควรวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีปัจจัยการบริหารที่ต่างกัน

## บรรณานุกรม

- กรมสามัญศึกษา. 2545. แนวทางการดำเนินงานโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับปรุงโครงสร้างเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ ปีงบประมาณ 2545. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สภาพัฒนา.
- \_\_\_\_\_. 2547. “แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” (ออนไลน์). สืบค้นจาก : [http://www.gened.moe.go.th/article/article\\_sbm/sbm.htm10.pdf](http://www.gened.moe.go.th/article/article_sbm/sbm.htm10.pdf) (12 สิงหาคม 2552)
- กระทรวงศึกษาธิการ. 2546. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ. กรุงเทพมหานคร: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.).
- \_\_\_\_\_. 2546. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ พร้อมกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕. กรุงเทพมหานคร: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.).
- \_\_\_\_\_. 2546. คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล. มปท.
- กาญจนา ภาสุพันธ์. 2546. “การพัฒนาตัวชี้วัดความพร้อมต่อนโยบายการกระจายอำนาจของสถาบันการศึกษา”, การสัมมนาระดับนานาชาติ เรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน . เอกสารประกอบการศึกษาวิชา 260-711 การสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา หลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- เกษม วัฒนชัย. 2546. ธรรมชาติกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด.
- เกษมสุข ศรีชนะ. 2546. “บทบาทผู้บริหารสถานศึกษาที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบ SBM ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดกระบี่ตามที่ได้ปฏิบัติจริง”, ภาคนิพนธ์ประกาศนียบัตรบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา สถาบันราชภัฏภูเก็ต.
- ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์. 2546. การบริหารงานวิชาการ (ACADEMIC AFFAIRS ADMINISTRATION). ปัตตานี : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์ และคณะ. 2549. ประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ครุณี จำปาทอง. 2546. “การกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศไทย : บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา”, การสัมมนาระดับนานาชาติ เรื่อง การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน. เอกสารประกอบการศึกษาวิชา 260-711 การสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา หลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

ดิเรก วรรณเศียร. 2546. “การพัฒนาแบบจำลองแบบสมบูรณในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน”, การวิจัยทางการบริหารการศึกษา. เอกสารการประชุมทางวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาและสภาผู้บริหารหลักสูตรการบริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย.

\_\_\_\_\_. 2547. “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” (ออนไลน์). สืบค้นจาก :

[http://www.gened.moe.go.th/article/article\\_sbm/sbm.htm10.pdf](http://www.gened.moe.go.th/article/article_sbm/sbm.htm10.pdf) (12 สิงหาคม 2552)

ธีระ รุญเจริญ. 2546. การบริหารโรงเรียนยุคปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : ข้าวฟ่าง.

\_\_\_\_\_. 2550. ความเป็นมืออาชีพในการจัดและบริหารการศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : ข้าวฟ่าง.

\_\_\_\_\_. 2545. กระบวนการปฏิรูปเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ : การประเมินและการประกัน. กรุงเทพมหานคร : วีทีซี คอมมิวนิเคชั่น.

นิพนธ์ สุขปริดี. 2546. “การประยุกต์การกระจายอำนาจทางการศึกษา : เทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน”, การสัมมนาระดับนานาชาติ เรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน. เอกสารประกอบการศึกษาวิชา 260-711 การสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา หลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

นิพนธ์ เสือก้อน. 2547. “การบริหารและจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน” (ออนไลน์). สืบค้นจาก :

[http://www.gened.moe.go.th/article/article\\_sbm/sbm.htm10.pdf](http://www.gened.moe.go.th/article/article_sbm/sbm.htm10.pdf) (12 มีนาคม 2547)

บุญปิ่น แสนโพ. 2546. “การปฏิบัติที่ยั่งยืนของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับปรับปรุงการเรียนรู้โดยใช้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง”, การสัมมนาระดับนานาชาติ เรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน. เอกสารประกอบการศึกษาวิชา 260-711 การสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา หลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

- ปรีชา สุคนธมาน.2546. “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประสาทรัฐประชากิจ จังหวัดราชบุรี”, การสัมมนาระดับนานาชาติ เรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน . เอกสารประกอบการศึกษาวิชา 260-711 การสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหาร การศึกษา หลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- พรเทพ สุทิน.2546. “บทบาทที่คาดหวังและการปฏิบัติจริงของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน”, การสัมมนาระดับนานาชาติ เรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน . เอกสารประกอบการศึกษาวิชา 260-711 การสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา หลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- พวงรัตน์ ทวีรัตน์.2540. วิธีการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์ และสังคมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.
- รุ่ง แก้วแดง.2546. โรงเรียนนิติบุคคล. กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช.
- เลขา ปิยะอัจฉริยะ.2545. รายงานผลการดำเนินงานโครงการนำร่องระดับชาติสถานภาพการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ในโรงเรียนนำร่อง : บทเรียนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพมหานคร : ฟริกหวานกราฟฟิค.
- วิชัย ดันศิริ. 2543. “พระราชบัญญัติการศึกษาและการปฏิรูปการศึกษาไทย (พ.ศ.2542)”, วารสารข้าราชการครู. 2(ธันวาคม 2542-มกราคม 2543), 15-19.
- สงบ ลักษณะ.2546. “ตัวชี้วัดสำคัญของความสำเร็จในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน”, การสัมมนาระดับนานาชาติ เรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน. เอกสารประกอบการศึกษาวิชา 260-711 การสัมมนาปัญหาและแนวโน้มทางการบริหารการศึกษา หลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- สมุทร ชำนาญ.2546. “การพัฒนารูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน”, การวิจัยทางการบริหารการศึกษา. เอกสารการประชุมทางวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาและสภาผู้บริหารหลักสูตรการบริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544. “การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา”. จุลสารรายงานปฏิรูปการศึกษาไทย 3 (15 ธันวาคม 2544), 1-15.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544. ผู้บริหารสถานศึกษาด้านแบบ 2544. กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช.

- \_\_\_\_\_. 2544. รายงานการประชุมแนวคิดและประสบการณ์ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. 2545. “การวิจัยและพัฒนาการบริหารสถานศึกษาเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาด้านแบบและเครือข่าย” เอกสารประกอบการสัมมนา. 11-18 มิถุนายน 2545.
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2546. ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2546. ร่างมาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียน (Standards and Indicators for School-Based Management) .กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- \_\_\_\_\_. 2546. รายงานสรุปการติดตามและประเมินผลการปฏิรูปการศึกษา ในวาระครบรอบ ๔ ปีของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒. กรุงเทพมหานคร : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- \_\_\_\_\_. 2549. ตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียน. กรุงเทพมหานคร : 21 St Century.
- สุรศักดิ์ หนูพยนต์. 2545. “ความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกระบี่”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2545. “การกระจายอำนาจทางการศึกษา” (ออนไลน์). สืบค้นจาก : [http://www.gened.moe.go.th/article\\_sbm/sbm2.pdf](http://www.gened.moe.go.th/article_sbm/sbm2.pdf) (12 มีนาคม 2547)
- เสาวนิตย์ ชัยมุสิก. 2544. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : นึกพอยท์.
- อุทัย บุญประเสริฐ. 2543. การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : School-Based Management. กรุงเทพมหานคร : ศุภสภาลาดพร้าว.
- \_\_\_\_\_. 2546. หลักการบริหารแบบฐานโรงเรียน (S-B-M). กรุงเทพมหานคร : พระรามสี่การพิมพ์.

อุมัร สวาลัง.2546. “การปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของ  
ผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร  
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

Caldwell, Brian J.1998. “The changing role of the school principal : A review of developments in  
Australia and New Zealand”, **School-based management and school effectiveness**.  
London : Routledge, p.183.

Cheng, Yin Cheong.1996. **School Effectiveness and School-Based Management : A Mechanism  
for Development**. Washington, D.C. : The Falener Press.

Crosby, Sandra.2002. **Teachers’ Opinions of School-Based Management**. (online). Available :  
<http://dbonline.igroupnet.com/eric/search.nsp>.(26 April 2002)

Cronbach, Lee J. 1990. **Essentials of Psychological Testing**. Fifth edition. New York :  
Harper Collins Pulalishers. Inc.

David, J.L. 1989. “Synthesis of research on school-based management”, **Educational Leadership**.  
46(8), 45-53.

Ferguson, George A.1990. **Statistical Analysis in Psychology and Education**. 5 th ed. Singapore :  
B&Jo Enterprised.

Good, C.V.1973. **Dictionary of Education**. New York : McGraw-Hill Book Company.

Gulich, Luther and Urwick, L. 1973. **Papers on the Science of Adminisration**. New Jersey : Clifton.

Holdsworth, Glenda.2003. “The Journey to Self-managing Schools : The Role of the Principal as  
Seen by a Fellow Traveller”, **PANEL PRESENTATION PAPER**.. The Third  
International Forum on Educational Reform : Education Decentralization Revisited :  
School-Based Management, Bangkok (8-11 September 2003), p.10-14.

Kreitner, Robert. 1988. **Mangement**. 7<sup>th</sup> ed. Houyton Miffin Company.

Leung, Joan Y.H..2003. “School-Based Management Reforms in Hong Kong : A Re-Regulation of  
School Governance”, **PANEL PRESENTATION PAPER**. The Third International  
Forum on Educational Reform : Education Decentralization Revisited : School-Based  
Management, Bangkok (8-11 September 2003), p.10-14.

- Piya-Ajariya, Laeka.2003. "Child-Friendly School Administration and Student-Centered Learning", **PANEL PRESENTATION PAPER**. The Third International Forum on Educational Reform : Education Decentralization Revisited : School-Based Management, Bangkok (8-11 September 2003), p.5-6
- Pushpanadham, K. and Khirwadkar, Anjali. 2003. "**Professional Leadership for School Based Management : Indian Context Where do we stand?**" TheThird International Forum on Education Reform : School-Based Management. Office of the Education Council, Bangkok, (8-11 September 2003), 11.
- Pushpanadham, K. and Khirwandkar, Anjali.2003. "Professional Leadership for School-Based Management :Indian Context", **PANEL PRESENTATION PAPER**. The Third International Forum on Educational Reform : Education Decentralization Revisited : School-Based Management, Bangkok (8-11 September 2003), p.10-14.
- Wohlstetter, Priscilla. 1995. "Getting School-Based Management Right", **Phi Delta Kappan**. 77(1) (September 1995), 22-25.
- Wohltetter, Priscilla and Sebring, Penny Bender.2000. "School-based management in the United States." **The Governance of Schooling : Comparative studied of develop management**. London : Routledge, p.161-175.
- Yamane, Taro.1973. **Statistics : An Introductory Analysis**. 3nd ed. New York : Harper and Row Publication.

ภาคผนวก

### ภาคผนวก ก

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

### รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ

1. รศ.ดร.ไสว เลี่ยมแก้ว      ข้าราชการบำนาญ อดีตคณบดีคณะศึกษาศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
2. ดร.จำเริญ จิตรหลัง      ผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ โรงเรียนบ้านวังเจริญ  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำรง เขต 1
3. นายสมชาย รัตนคช      ผู้อำนวยการกองบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วิทยาเขตปัตตานี
4. นายไพโรจน์ อีวังโส      ผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ โรงเรียนสังวาลวิทย 7  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
5. นายจงศักดิ์ มาตา      ผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ โรงเรียนบ้านไสส้าน  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

## ภาคผนวก ข

ปฏิทินการสนทนากลุ่มและรายชื่อโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างการวิจัย

**ปฏิทินการสนทนากลุ่ม**  
**ของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2**

| วัน เดือน ปี    | โรงเรียนดีเด่น               | เวลา     | ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม         |
|-----------------|------------------------------|----------|---------------------------|
| 10 สิงหาคม 2552 | 1. โรงเรียนวัดทุ่งนาใหม่     | 09.00 น. | 1. ผู้บริหาร              |
|                 | 2. โรงเรียนบ้านทอนวังปราง    | 11.00 น. | 2. ครู                    |
|                 | 3. โรงเรียนละอายพิทยานุสรณ์  | 14.00 น. | 3. ผู้แทนผู้ปกครอง        |
|                 |                              |          | 4. ผู้แทนกรรมการสถานศึกษา |
| 11 สิงหาคม 2552 | 1. โรงเรียนวัดประดิษฐาราม    | 09.00 น. | 5. ผู้แทนองค์กรชุมชน      |
|                 | 2. โรงเรียนบ้านวังดลัับ      | 11.00 น. | (รวม 5 คน)                |
|                 | 3. โรงเรียนบ้านเกาะขวัญ      | 14.00 น. |                           |
| 13 สิงหาคม 2552 | 1. โรงเรียนวัดคงคาเลียบ      | 09.00 น. |                           |
|                 | 2. โรงเรียนเสม็ดจวนวิทยาคม   | 11.00 น. |                           |
|                 | 3. โรงเรียนบ้านไสใหญ่        | 14.00 น. |                           |
| 14 สิงหาคม 2552 | 1. โรงเรียนบ้านไสชุมปัก      | 09.00 น. |                           |
|                 | 2. โรงเรียนวัดสุวรรณคีรี     | 10.30 น. |                           |
|                 | 3. โรงเรียนบ้านชายคลอง       | 12.00 น. |                           |
| 18 สิงหาคม 2552 | 1. โรงเรียนบ้านเขาวง         | 09.00 น. |                           |
|                 | 2. โรงเรียนบ้านหนองเจ        | 11.00 น. |                           |
|                 | 3. โรงเรียนสมสรร             | 14.00 น. |                           |
| 19 สิงหาคม 2552 | 1. โรงเรียนบ้านถ้ำตลอด       | 09.00 น. |                           |
|                 | 2. โรงเรียนวัดธรรมแผ่ดีจ     | 11.00 น. |                           |
|                 | 3. โรงเรียนวัดราษฎร์ประดิษฐ์ | 14.00 น. |                           |

ภาคผนวก ค

เครื่องมือการวิจัย

**แบบสอบถามประกอบการสนทนากลุ่ม (Focus Group Questionnaire)**  
**เรื่อง ผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน**  
**ของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2**

-----

**คำชี้แจงในการสนทนากลุ่ม**

1. งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ
2. ใช้สัมภาษณ์ ผู้บริหาร ครู คณะกรรมการ ผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. แบบสนทนากลุ่ม แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ
  - ตอนที่ 1 สภาพทั่วไปของโรงเรียน จำนวน 4 ข้อ
  - ตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์ เกี่ยวกับผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ด้าน คือ
    - 1) การกระจายอำนาจ 2) การมีส่วนร่วม 3) การตรวจสอบและความโปร่งใส
    - 4) การบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี จำนวน 64 ข้อ
  - ตอนที่ 3 ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
4. ผลการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศ รวมทั้งโรงเรียนของท่าน จึงขอความกรุณาให้ข้อมูลตามความจริงทุกข้อ และข้อมูลที่ได้รับนี้จะใช้สำหรับการวิจัยเท่านั้น ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของท่านแต่อย่างใด

## ตอนที่ 1

### สภาพทั่วไปของโรงเรียน

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย / ลงใน ( ) หน้าข้อความที่ตรงกับสภาพของโรงเรียน

#### 1. ขนาดของโรงเรียน

- ( ) เล็ก (นักเรียน 120 คน ลงมา)  
 ( ) ปานกลาง (นักเรียน 121 – 300 คน)  
 ( ) ใหญ่ (นักเรียน 301 – 500 คน)

#### 2. โรงเรียนได้รับรางวัลดีเด่น ระดับใด

- ( ) ระดับศูนย์เครือข่าย  
 ( ) ระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
 ( ) ระดับชาติ

#### 3. ผู้ให้สัมภาษณ์

- ( ) ผู้บริหาร  
 ( ) ครู  
 ( ) กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
 ( ) ผู้ปกครอง  
 ( ) ผู้แทนชุมชน

#### 4. ที่ตั้งของโรงเรียน

- ( ) ท้องถิ่นกันดาร  
 ( ) เขตองค์การบริหารส่วนตำบล  
 ( ) เขตเทศบาล

## ตอนที่ 2

### ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

#### คำชี้แจง

- ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วสรุปข้อคิดเห็นร่วมกันว่าดำเนินการระดับใด
 

|   |         |                       |
|---|---------|-----------------------|
| 3 | หมายถึง | มีการดำเนินการมาก     |
| 2 | หมายถึง | มีการดำเนินการปานกลาง |
| 1 | หมายถึง | มีการดำเนินการน้อย    |
- ผู้วิจัยจะเป็นผู้ลงบันทึกระดับการดำเนินการ และเขียนข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่นอกเหนือประเด็นคำถาม

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                                                                    | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |  | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|--|---------------------------------|
|            |                                                                                                                                   | 3                     | 2 |  |                                 |
|            | <b>1. การกระจายอำนาจ</b>                                                                                                          |                       |   |  |                                 |
| 1          | <u>ด้านวิชาการ</u><br>โรงเรียนจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา<br>โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม และ<br>สอดคล้องความต้องการของผู้เรียน<br>และชุมชน |                       |   |  |                                 |
| 2          | โรงเรียนจัดกระบวนการเรียนรู้แบบ<br>เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และจัดการเรียนรู้<br>ที่หลากหลาย                                         |                       |   |  |                                 |
| 3          | โรงเรียนดำเนินการวัดผลประเมินผล<br>และเทียบโอนผลการเรียนได้                                                                       |                       |   |  |                                 |
| 4          | โรงเรียนจัดระบบประกันคุณภาพ<br>ภายในและมีการปรับปรุงคุณภาพ<br>การศึกษาอย่างต่อเนื่อง                                              |                       |   |  |                                 |
| 5          | โรงเรียนพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยี<br>เพื่อจัดการเรียนการสอนได้                                                                     |                       |   |  |                                 |

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                                                          | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |   | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ<br>จากการสัมภาษณ์ |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|---------------------------------------------------|
|            |                                                                                                                         | 3                     | 2 | 1 |                                                   |
| 6          | โรงเรียนส่งเสริมและพัฒนาแหล่ง<br>เรียนรู้ภายใน และแสวงหาแหล่งเรียนรู้<br>ภายนอกให้เพียงพอต่อการจัดการเรียน<br>การสอนได้ |                       |   |   |                                                   |
| 7          | โรงเรียนมีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพ<br>การศึกษาทั้งการวิจัยในชั้นเรียนและ<br>วิจัยการบริหาร                              |                       |   |   |                                                   |
| 8          | โรงเรียนมีการวางแผนพัฒนา<br>ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนให้สูงขึ้น                                                             |                       |   |   |                                                   |
| 9          | โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการ<br>บริหารงานวิชาการให้ตรงความ<br>ต้องการของโรงเรียน                                     |                       |   |   |                                                   |
| 10         | <u>ด้านงบประมาณ</u><br>โรงเรียนจัดทำแผนการใช้จ่าย<br>งบประมาณประจำปีที่มีมุ่งเน้นผลลัพธ์<br>ของงาน                      |                       |   |   |                                                   |
| 11         | โรงเรียนจัดสรรงบประมาณให้กับแต่<br>ละแผนงาน โครงการ กิจกรรม ได้<br>อย่างเหมาะสม                                         |                       |   |   |                                                   |
| 12         | การเบิกจ่ายและอนุมัติงบประมาณ<br>เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนด                                                         |                       |   |   |                                                   |
| 13         | โรงเรียนมีระบบการตรวจสอบติดตาม<br>และประเมินผลการใช้งบประมาณ                                                            |                       |   |   |                                                   |

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                                                                                                        | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |   | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ<br>จากการสัมภาษณ์ |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|---------------------------------------------------|
|            |                                                                                                                                                                       | 3                     | 2 | 1 |                                                   |
| 14         | โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรและ<br>การลงทุนจากภายนอก เพื่อพัฒนา<br>การศึกษา                                                                                             |                       |   |   |                                                   |
| 15         | โรงเรียนกำหนดมาตรฐานระบบการ<br>บริหารการเงินและบัญชีเป็นของ<br>ตนเอง                                                                                                  |                       |   |   |                                                   |
| 16         | โรงเรียนสามารถโอนงบประมาณ<br>ประเภทต่างๆ เพื่อให้ตรงความต้องการ<br>ของโรงเรียนโดยผู้บริหารเป็นผู้อนุมัติ<br>(เช่น เปลี่ยนจาก ค่าครุภัณฑ์ เป็นค่า<br>สาธารณูปโภค ฯลฯ ) |                       |   |   |                                                   |
| 17         | โรงเรียนบริหารพัสดุได้อย่างเป็น<br>ระบบ ถูกต้องตามระเบียบ                                                                                                             |                       |   |   |                                                   |
| 18         | โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการ<br>บริหารงบประมาณ ตามความต้องการ<br>ของโรงเรียน                                                                                       |                       |   |   |                                                   |
| 19         | <u>ด้านบุคคล</u><br>โรงเรียนมีการวางแผนอัตรากำลังและ<br>กำหนดกรอบอัตรากำลังด้วยตนเอง                                                                                  |                       |   |   |                                                   |
| 20         | โรงเรียนกำหนดความต้องการครูให้<br>ตรงกับวิชาเอกที่ขาดแคลน                                                                                                             |                       |   |   |                                                   |
| 21         | โรงเรียนดำเนินการสรรหา และบรรจุ<br>แต่งตั้งข้าราชการครู                                                                                                               |                       |   |   |                                                   |

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                             | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |   | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ<br>จากการสัมภาษณ์ |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|---------------------------------------------------|
|            |                                                                                            | 3                     | 2 | 1 |                                                   |
| 22         | โรงเรียนเสนอความเห็นต่อ อ.ก.ค.ศ.<br>เขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับการย้าย<br>ข้าราชการครู     |                       |   |   |                                                   |
| 23         | โรงเรียนมีเกณฑ์ในการประเมินผลการ<br>ปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของ<br>บุคลากร       |                       |   |   |                                                   |
| 24         | โรงเรียนมีแผนการพัฒนาคูและเลื่อน<br>วิทยฐานะให้สูงขึ้น                                     |                       |   |   |                                                   |
| 25         | โรงเรียนดำเนินการยกย่องเชิดชูเกียรติ<br>ผู้มีผลงานดีเด่น และคุณงามความดีเพื่อ<br>รับรางวัล |                       |   |   |                                                   |
| 26         | โรงเรียนกำหนดระเบียบวิธีการ<br>ปฏิบัติงานเพื่อให้บุคลากรมีคุณภาพ<br>มาตรฐานเดียวกัน        |                       |   |   |                                                   |
| 27         | โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการ<br>บริหารงานบุคคล ตามความต้องการ<br>ของโรงเรียน            |                       |   |   |                                                   |
| 28         | <b>ด้านบริหารทั่วไป</b><br>โรงเรียนจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี<br>มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน  |                       |   |   |                                                   |
| 29         | โรงเรียนมีการดำเนินการ ควบคุม<br>กำกับติดตาม แผนงาน โครงการ                                |                       |   |   |                                                   |

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                                                    | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |   | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ<br>จากการสัมภาษณ์ |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|---------------------------------------------------|
|            |                                                                                                                   | 3                     | 2 | 1 |                                                   |
| 30         | โรงเรียนพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ<br>เพื่อการบริหารที่ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน<br>ตรงความต้องการ                        |                       |   |   |                                                   |
| 31         | โรงเรียนจัดระบบบริหารองค์กรให้<br>ทันสมัยมีคุณภาพและประสิทธิภาพ<br>อย่างต่อเนื่อง                                 |                       |   |   |                                                   |
| 32         | โรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานและ<br>ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานแต่ละด้าน                                                 |                       |   |   |                                                   |
| 33         | โรงเรียนกล้าคิดนอกกรอบในการ<br>พัฒนาคุณภาพงาน                                                                     |                       |   |   |                                                   |
| 34         | โรงเรียนมีการบำรุงรักษาและพัฒนา<br>อาคารสถานที่ สภาพแวดล้อมให้<br>ปลอดภัยและเอื้อต่อการเรียนรู้                   |                       |   |   |                                                   |
| 35         | โรงเรียนประสานความร่วมมือกับ<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ<br>หน่วยงานอื่นในการพัฒนาการศึกษา<br>ร่วมกัน         |                       |   |   |                                                   |
| 36         | โรงเรียนมีอิสระและคล่องตัวในการ<br>บริหารงานทั่วไป ตามความต้องการ<br>ของโรงเรียน                                  |                       |   |   |                                                   |
| 37         | <b>2. การมีส่วนร่วม</b><br>โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจจาก<br>ส่วนกลางให้สามารถบริหารงานด้วย<br>ตนเองได้มากที่สุด |                       |   |   |                                                   |

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                                                                            | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |   | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ<br>จากการสัมภาษณ์ |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|---------------------------------------------------|
|            |                                                                                                                                           | 3                     | 2 | 1 |                                                   |
| 38         | โรงเรียนบริหารงานแบบมีส่วนร่วม<br>เปิดโอกาสให้คณะกรรมการ<br>สถานศึกษาบุคลากร ผู้ปกครองและ<br>ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ<br>โรงเรียน |                       |   |   |                                                   |
| 39         | คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตาม<br>ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ อย่าง<br>ครบถ้วน และเกิดผลในทางปฏิบัติ<br>เป็นรูปธรรม                             |                       |   |   |                                                   |
| 40         | คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็น<br>ตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้<br>ดำเนินการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง                                   |                       |   |   |                                                   |
| 41         | คณะกรรมการทำหน้าที่ส่งเสริม<br>สนับสนุนมีส่วนช่วยในการตัดสินใจ<br>การบริหารงานของโรงเรียนอย่าง<br>แท้จริง                                 |                       |   |   |                                                   |
| 42         | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการ<br>กำหนดนโยบายและแผนพัฒนา<br>คุณภาพการศึกษา                                                                     |                       |   |   |                                                   |
| 43         | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการให้<br>ความเห็นชอบในการจัดทำสาระ<br>หลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับ<br>ความต้องการของท้องถิ่น                    |                       |   |   |                                                   |

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                                                                       | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |   | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ<br>จากการสัมภาษณ์ |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|---------------------------------------------------|
|            |                                                                                                                                      | 3                     | 2 | 1 |                                                   |
| 44         | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการกำกับ<br>ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน<br>ของโรงเรียน                                                     |                       |   |   |                                                   |
| 45         | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการ<br>ประสานงานกับชุมชน องค์กรเอกชน<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อระดม<br>ทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา |                       |   |   |                                                   |
| 46         | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการ<br>รับผิชอบต่อการบริหารงานของ<br>โรงเรียนทั้งทางบวกและทางลบ                                                |                       |   |   |                                                   |
| 47         | <b>3. การตรวจสอบและความโปร่งใส</b><br>โรงเรียนยึดหลักการบริหารกิจการบ้าน<br>เมืองที่ดีในการบริหารงาน                                 |                       |   |   |                                                   |
| 48         | โรงเรียนบริหารงานแบบโปร่งใส<br>สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา<br>บรรยากาศการทำงานเป็นไปแบบไว้วางใจ<br>ซึ่งกันและกัน                        |                       |   |   |                                                   |
| 49         | โรงเรียนมีการตรวจสอบ ติดตามการ<br>ปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างมีระบบ<br>สม่ำเสมอและต่อเนื่อง                                            |                       |   |   |                                                   |
| 50         | โรงเรียนมีการเปรียบเทียบผลการ<br>ปฏิบัติงานกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น<br>เกณฑ์มาตรฐาน ประกันคุณภาพ เกณฑ์<br>สมศ.เกณฑ์ สพฐ.ฯลฯ          |                       |   |   |                                                   |

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                                                                     | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |   | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ<br>จากการสัมภาษณ์ |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|---------------------------------------------------|
|            |                                                                                                                                    | 3                     | 2 | 1 |                                                   |
| 51         | โรงเรียนได้นำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง                                                     |                       |   |   |                                                   |
| 52         | โรงเรียนได้แต่งตั้งบุคคลภายนอก หรือ ภาติ 3 ฝ่าย มาร่วมเป็นกรรมการ ประเมิน ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน                               |                       |   |   |                                                   |
| 53         | โรงเรียนมีระบบการตรวจสอบและ ถ่วงดุลที่เป็นรูปธรรม เพื่อแสดงความ โปร่งใส                                                            |                       |   |   |                                                   |
| 54         | คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการเป็น กรรมการจัดซื้อจัดจ้าง หรืออนุมัติเงิน นอกงบประมาณ                                                    |                       |   |   |                                                   |
| 55         | โรงเรียนมีการรายงานผลการ บริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และบริหารทั่วไปให้ คณะกรรมการและสาธารณชนทราบ โดยเปิดเผย             |                       |   |   |                                                   |
| 56         | <b>4. การบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี</b><br>โรงเรียนมีระบบข้อมูลสารสนเทศ ถูกต้องครบถ้วน ตรงความต้องการเพื่ การบริหารที่มีประสิทธิภาพ |                       |   |   |                                                   |

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                                                                             | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |   | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ<br>จากการสัมภาษณ์ |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|---------------------------------------------------|
|            |                                                                                                                                            | 3                     | 2 | 1 |                                                   |
| 57         | โรงเรียนเป็นที่พึ่งทางวิชาการให้แก่<br>ชุมชนและเป็นองค์กรที่เอื้อต่อการ<br>เรียนรู้                                                        |                       |   |   |                                                   |
| 58         | โรงเรียนจัดทำแผนกลยุทธ์ที่มีการ<br>วิเคราะห์ Swot สามารถใช้เป็น<br>เครื่องมือในการกำหนดแผนปฏิบัติการ<br>ได้                                |                       |   |   |                                                   |
| 59         | โรงเรียนมีเทคโนโลยีทางการศึกษา<br>เช่น คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต สื่อการ<br>เรียนการสอนนวัตกรรมอื่นๆ เพื่อ<br>พัฒนาคุณภาพและการบริหารจัดการ |                       |   |   |                                                   |
| 60         | โรงเรียนส่งเสริมให้บุคลากรมีความ<br>ตระหนักในการทำงานที่มุ่งเน้น<br>ผลลัพธ์                                                                |                       |   |   |                                                   |
| 61         | โรงเรียนมีคู่มือการปฏิบัติงานและ<br>กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ การปฏิบัติงาน<br>ของบุคลากร                                                        |                       |   |   |                                                   |
| 62         | โรงเรียนศึกษนอกรอบในการบริหาร<br>จัดการ จึงส่งผลต่อคุณภาพของ<br>โรงเรียน                                                                   |                       |   |   |                                                   |

| ข้อ<br>ที่ | การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                | ระดับการ<br>ดำเนินการ |   |   | ข้อมูลการปฏิบัติเพิ่มเติมจากการ<br>จากการสัมภาษณ์ |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|---|---------------------------------------------------|
|            |                                                                               | 3                     | 2 | 1 |                                                   |
| 63         | โรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจ มี<br>อิสระและตัดสินใจเองมากที่สุด               |                       |   |   |                                                   |
| 64         | ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ มีคุณธรรม มี<br>ความมุ่งมั่นและเป็นที่ศรัทธาของ<br>ชุมชน |                       |   |   |                                                   |

## ตอนที่ 3

## ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

| ปัญหา อุปสรรค        | ข้อเสนอแนะ |
|----------------------|------------|
| 3.1 การกระจายอำนาจ   |            |
| 3.11 วิชาการ         |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |
| 3.12 งบประมาณ        |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |
| 3.13 บุคคล           |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |
| 3.14 การบริหารทั่วไป |            |
|                      |            |
|                      |            |
|                      |            |

| ปัญหา อุปสรรค                    | ข้อเสนอแนะ |
|----------------------------------|------------|
| 3.2 การมีส่วนร่วม                |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
| 3.3 การตรวจสอบและความโปร่งใส     |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
| 3.4 การบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |
|                                  |            |

\*\*\*\*\* ขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง \*\*\*\*\*

## ภาคผนวก ง

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัย

ค่าความเที่ยงตรงด้านเนื้อหาของแบบสอบถาม

โดยการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (IC)

| คำถาม<br>ข้อที่ | ความสอดคล้อง    |                 |                     | IC<br>$= \sum R/N$ |
|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------|--------------------|
|                 | สอดคล้อง<br>(1) | ไม่แน่ใจ<br>(0) | ไม่สอดคล้อง<br>(-1) |                    |
| 1               | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 2               | 4               | 1               | -                   | 0.80               |
| 3               | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 4               | 4               | 1               | -                   | 0.80               |
| 5               | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 6               | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 7               | 4               | 1               | -                   | 0.80               |
| 8               | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 9               | 4               | 1               | -                   | 0.80               |
| 10              | 3               | 2               | -                   | 0.60               |
| 11              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 12              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 13              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 14              | 4               | 1               | -                   | 0.80               |
| 15              | 4               | 1               | -                   | 0.80               |
| 16              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 17              | 4               | 1               | -                   | 0.80               |
| 18              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 19              | 4               | -               | 1                   | 0.60               |
| 20              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 21              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 22              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 23              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 24              | 5               | -               | -                   | 1.00               |
| 25              | 5               | -               | -                   | 1.00               |

| คำถาม<br>ข้อที่ | ความสอดคล้อง |          |             | IOC<br>$= \sum R/N$ |
|-----------------|--------------|----------|-------------|---------------------|
|                 | สอดคล้อง     | ไม่แน่ใจ | ไม่สอดคล้อง |                     |
|                 | (1)          | (0)      | (-1)        |                     |
| 26              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 27              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 28              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 29              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 30              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 31              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 32              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 33              | 4            | 1        | -           | 0.80                |
| 34              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 35              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 36              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 37              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 38              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 39              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 40              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 41              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 42              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 43              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 44              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 45              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 46              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 47              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 48              | 4            | -        | -           | 1.00                |
| 49              | 5            | -        | -           | 1.00                |
| 50              | 4            | -        | -           | 1.00                |

| คำถาม<br>ข้อที่ | ความสอดคล้อง    |                 |                     | IOC<br>$= \sum R/N$ |
|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------|---------------------|
|                 | สอดคล้อง<br>(1) | ไม่แน่ใจ<br>(0) | ไม่สอดคล้อง<br>(-1) |                     |
| 51              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 52              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 53              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 54              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 55              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 56              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 57              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 58              | 4               | 1               | -                   | 0.80                |
| 59              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 60              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 61              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 62              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 63              | 5               | -               | -                   | 1.00                |
| 64              | 5               | -               | -                   | 1.00                |

สรุป ค่าดัชนีความสอดคล้องอยู่ระหว่าง 0.60 – 1.00 แสดงว่า คำถามทุกข้อมีความเที่ยงตรง เชิง  
เนื้อหา

ค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม

| ด้าน                            | ค่าความเชื่อมั่น |
|---------------------------------|------------------|
| 1. การกระจายอำนาจ               | .98              |
| 1.1 การบริหารงานวิชาการ         | .96              |
| 1.2 การบริหารงานบุคคล           | .95              |
| 1.3 การบริหารงบประมาณ           | .95              |
| 1.4 การบริหารทั่วไป             | .96              |
| 2. การมีส่วนร่วม                | .98              |
| 3. การตรวจสอบและความโปร่งใส     | .97              |
| 4. การบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี | .96              |
| รวมทั้งฉบับ                     | .99              |

### ภาคผนวก จ

ตำแหน่งสื่อขอความร่วมมือเก็บข้อมูลการวิจัย



## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

ที่ ..... วันที่ 30 กรกฎาคม 2552

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยด้วย วิธีการสนทนากลุ่ม

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

ด้วย ข้าพเจ้า นายมังกรแก้ว ธรรมศิลป์ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 กำลังดำเนินการวิจัยเพื่อเสนอสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เรื่อง ผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

ในการทำวิจัยครั้งนี้ จำเป็นต้องเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Questionnaire) โดยผู้วิจัยจะไปสนทนากลุ่มที่โรงเรียนตามปฏิทินที่กำหนด

จึงเรียนมาโปรดขออนุญาตและลงนามในหนังสือส่ง

(นายมังกรแก้ว ธรรมศิลป์)

รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

- รว  
- สท

(นายเสนอ ทองจีน)  
รอง ผอ.สพท.นศ 2

31 ส.ค. 52



ที่ ศธ 04070/4612

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2  
ถนนชัยชุมพล ตำบลปากแพรก อำเภอทุ่งสง  
จังหวัดนครศรีธรรมราช 80110

30 กรกฎาคม 2552

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยด้วย วิธีการสนทนากลุ่ม

เรียน ผู้อำนวยการโรงเรียน (ทั้ง 18 โรงเรียน)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ปฏิทินการสนทนากลุ่ม จำนวน 1 ฉบับ

ด้วย นายมังกรแก้ว ธรรมศิลป์ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 กำลังดำเนินการวิจัยเพื่อเสนอสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เรื่อง ผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

ในการทำวิจัยครั้งนี้ จำเป็นต้องเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Questionnaire) โดยผู้วิจัยจะมาสนทนากลุ่มที่โรงเรียนตามปฏิทินที่กำหนด จึงขอความอนุเคราะห์ท่านประสาน ครูผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนกรรมการสถานศึกษา และผู้แทนองค์กรชุมชน เพื่อร่วมสนทนากลุ่มตามวันเวลาที่กำหนด โดยผู้วิจัยมีค่าตอบแทนให้โรงเรียนละ 500 บาท จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์พิจารณาอนุญาตให้ ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยในโรงเรียนของท่านด้วย ขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(นายเสนอ ทองจีน)

รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รักษาการแทน  
ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

โทร.0-7541-1670 ต่อ 115

โทรสาร 0-7533-2619

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ สกุล นายมังกรแก้ว ดรณศิลป์

## วุฒิการศึกษา

| วุฒิ                     | ชื่อสถาบัน                         | ปีที่สำเร็จการศึกษา |
|--------------------------|------------------------------------|---------------------|
| ศษ.บ.(การบริหารการศึกษา) | มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช      | 2530                |
| กศ.ม.(การบริหารการศึกษา) | มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ภาควิชา | 2538                |

## ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2  
ต. ปากแพรก อ.ทุ่งสง จ.นครศรีธรรมราช

## การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน

มังกรแก้ว ดรณศิลป์ “การศึกษาการปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียน  
ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช”  
ปริญญานิพนธ์.มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (มีนาคม 2538).  
มังกรแก้ว ดรณศิลป์ “การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาระหว่าง  
ไทยและญี่ปุ่น” ภาคนิพนธ์ .มหาวิทยาลัยนาโกย่า ประเทศญี่ปุ่น (เมษายน 2540).

## ประวัติผู้ร่วมวิจัย

ชื่อ สกุล ดร.ศักดิ์จิต มาศจิตต์

## วุฒิการศึกษา

| วุฒิ                                               | ชื่อสถาบัน                               | ปีที่สำเร็จการศึกษา |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------|
| ศศ.บ.(จิตวิทยาและการแนะแนว)<br>เกียรตินิยมอันดับ 2 | มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี | 2530                |
| ศษ.ม.(จิตวิทยาการศึกษา)                            | มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี | 2535                |
| ศษ.ด.(การบริหารการศึกษา)                           | มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี | 2551                |

## ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ โรงเรียนบ้านเสม็ดจวน  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่

## การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน

ศักดิ์จิต มาศจิตต์. 2548. “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน:แนวคิดสำคัญสำหรับการประกันคุณภาพการศึกษา”,วารสารศึกษาศาสตร์.16(ธันวาคม 2548),67-78.

ศักดิ์จิต มาศจิตต์. 2550. “การพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตตรวจราชการที่11”,เอกสารการประชุม เสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 8 มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตศาลายา จังหวัดนครปฐม. (7-8 กันยายน 2550).

ศักดิ์จิต มาศจิตต์.(2550). “การพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตตรวจราชการที่11”,วารสารสงขลานครินทร์ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. (รอการตีพิมพ์).

# ผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

มังกรแก้ว ดรุณศิลป์

รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สพท. นครศรีธรรมราช เขต 2

E-mail : daroonsin@hotmail.com

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อเปรียบเทียบผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 ผลการวิจัยพบว่า

ผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ไม่แตกต่างกัน ปัญหาและอุปสรรคการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นส่วนใหญ่เกี่ยวกับ ครูสอนไม่ตรงวิชาเอก รองลงมาคือการแต่งตั้งโยกย้ายครูไม่ตรงวิชาเอกที่ต้องการและขาดแคลน โดยโรงเรียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การอบรมและพัฒนาครูที่สอนไม่ตรงวิชาเอกหรือครูที่สอนนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ต่ำมากที่สุด

## 1.บทนำ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) เป็นรูปแบบการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจาก ส่วนกลาง ไปสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรงให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และ ความรับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ งานบุคคลและงานบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ร่วมกันบริหารจัดการสถานศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543: คำชี้แจง) ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 39 ที่เน้นการบริหารและการจัดการศึกษา โดยให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติ คือ สถานศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สถานศึกษามีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนสามารถบริหาร จัดการตนเองได้ ให้โรงเรียนมีอำนาจ และความรับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินงานของโรงเรียน

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 เพื่อให้สถาน

ศึกษาเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ เพื่อมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน

## 2.วิธีการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีการดำเนินงาน 6 ขั้นตอน ดังนี้

**ขั้นที่ 1** ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดกรอบความคิด โครงสร้างและเนื้อหาของเครื่องมือ

**ขั้นที่ 2** ศึกษารูปแบบและวิธีการสร้างแบบสอบถาม แล้วดำเนินการสร้างเครื่องมือดังกล่าวให้ครอบคลุมหลักการดำเนินการตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใสและด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดีครอบคลุมภารกิจการบริหารโรงเรียน 4 งาน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป

**ขั้นที่ 3** นำเครื่องมือที่สร้างเสร็จแล้ว นำเสนอผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity)

**ขั้นที่ 4** นำเครื่องมือที่มีความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาไปทดลองใช้ (Try Out) กับสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย แล้วปรับปรุงเครื่องมือให้สมบูรณ์

**ขั้นที่ 5** หาค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) ทั้งฉบับ โดยใช้สูตรค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha-Coefficient) ของครอนบาค (Cronbach, อ้างถึงใน พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2543 : 125-126) ได้ค่าความเชื่อมั่น .85

**ขั้นที่ 6** นำเครื่องมือที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพและปรับปรุงแก้ไขสมบูรณ์แล้วไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Questionnaire )

## 3.ผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย มีดังนี้

### 3.1. ผลการศึกษามูลค่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น

พบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}$  = 2.70) เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า ด้านการตรวจสอบและความโปร่งใส มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด ( $\bar{X}$  = 2.74) รองลงมาด้านการมีส่วนร่วม ( $\bar{X}$  = 2.73) และด้านการบริหารจัดการโรงเรียนที่ดี มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ( $\bar{X}$  = 2.60)

### 3.2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปรียบเทียบผล การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ตาม ขนาดของโรงเรียน

ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน  
ของโรงเรียนดีเด่น ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
นครศรีธรรมราชเขต 2 ขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ไม่  
แตกต่างกัน

### 3.3 ผลการศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

พบว่า ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารโดย  
ใช้โรงเรียน เป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ที่มีความถี่มากที่สุดคือ ครูสอนไม่  
ตรงวิชาเอก รองลงมา คือการแต่งตั้งโยกย้ายครูไม่ตรงวิชาเอกที่  
ต้องการและขาดแคลน ข้อเสนอแนะ คือ ต้องการให้มีการฝึกอบรม  
ครูที่สอนไม่ตรงวิชาเอกหรือครูที่สอนนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ต่ำ  
รองลงมา คือ การรับย้ายครูให้ข้อมูลความต้องการและความขาด  
แคลนของโรงเรียน

## 4.สรุปผล

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนดีเด่น ใน  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 โดยภาพรวมอยู่  
ในระดับมาก ทำให้เห็นว่า โรงเรียนดีเด่นมีความตระหนัก เข้าใจ  
เป้าหมาย และเล็งเห็นผลว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หาก  
ปฏิบัติได้ จะเกิดประโยชน์และเป็นที่ยอมรับกับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

ผลการเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน  
ของโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
นครศรีธรรมราชเขต 2 ขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ไม่  
แตกต่างกันเพราะว่า โรงเรียนขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ มีกรอบการระ  
งานเหมือนกัน การประกาศแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 โรงเรียนมีกรอบการบริหารงาน  
และความรับผิดชอบเท่าเทียมกัน โรงเรียนขนาดเล็ก อาจจะ  
เสียเปรียบด้านทรัพยากร และบุคลากร แต่ก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบ  
การทำงานและมุ่งสู่เป้าหมายการจัดการศึกษาเดียวกัน

## 5.การนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ข้อมูลจากการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการ  
พัฒนาสถานศึกษาที่รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้  
สามารถพัฒนามาตรฐานและประสิทธิภาพใกล้เคียงมาตรฐานมาก  
ขึ้น

### กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
คณะกรรมการสั่งแหวดล้อม และคณะวิศวกรรมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

### เอกสารอ้างอิง

- [1] กระทรวงศึกษาธิการ. 2546. พระราชบัญญัติการศึกษา  
แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๖และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒)  
พ.ศ.๒๕๔๕

- [2] เสาวนิตย์ ชัยมุสิก.2544. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน  
เพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา.กรุงเทพมหานคร :  
บุ๊คพอยท์.
- [3] อุทัย บุญประเสริฐ.2543. การศึกษาแนวทางการบริหารและ  
การจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการ  
บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: School-Based  
Managemen.กรุงเทพมหานคร : คุรุสภาลาดพร้าว.  
2546.
- [4] \_\_\_\_\_. หลักการบริหารแบบฐานโรงเรียน (S-B-M).  
กรุงเทพมหานคร: พระรามสี่การพิมพ์.