

การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียน
ที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
Development of School Administration
Models under School-Based Management.

ดร. สมุทร ชำนาญ*

SAMOOT CHAMNAN

ABSTRACT

The purpose of this research was to develop school-based models in school administration which was applicable for basic education management in the Thai social context. The study was divided in two steps. For the first step, for Delphi-Technique was adopted for the development of school-based management models for which 17 educational specialists. The second step was the feasibility study of the models through the survey method by 761 teachers. The instruments used for data collection were questionnaires which had reliability of 0.93 and then analyzed by percentage, mean, standard deviation, median and interquartile range. The findings revealed as follows : The models for school-based management, suitable for Thai social context which the first three

important ones were : In the aspects of school structure were school vision, determination school goals and school objectives. In the aspect of academic affair administration were approval of the students' examination passing level, improvement of teaching-learning activities and problem solutions of teaching-learning activities. In human resource management were evaluation personnel development, school administrators' performance and teachers' performance evaluation. In the aspect of budget management were action plans and projects determination, self assessment report and school purchase business and hire approval. In the aspect of general management were creation good school image, development plan setting and school policies and school charter setting.

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่หนึ่ง การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้วยเทคนิคเดลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ขั้นตอนที่สอง การศึกษาความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยผู้ปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียน จำนวน 761 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในขั้นตอนนี้ เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า ซึ่งมีค่าความเชื่อมั่น 0.93 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (\bar{X}) ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ค่ามัธยฐาน (Mdn.) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IR.) ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย เรียงลำดับความสำคัญ 3 ลำดับแรกในแต่ละด้าน ดังนี้ ด้านโครงสร้างองค์การ ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน และการกำหนดวัตถุประสงค์ของโรงเรียน ด้านการบริหารวิชาการ ได้แก่ การอนุมัติการเลื่อนชั้น การพัฒนาการจัดการเรียนการสอน และการหาแนวทางแก้ไขการเรียนการ

สอน ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ได้แก่ การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนและการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลในโรงเรียน ด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ การกำหนดแผนงาน / โครงการของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียนและการอนุมัติสั่งซื้อ / สั่งจ้างในโรงเรียน ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำหนดนโยบายของโรงเรียน และการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

บทนำ

การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นสมาชิกของสังคม และประเทศชาติโดยรวม ให้เป็นคนดี คนเก่ง และอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข ในการให้บริการการศึกษาแม้หน่วยงานในระดับปฏิบัติจะกระจายอยู่ในระดับพื้นที่ทั่วประเทศ แต่การบริหารจัดการเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลัก หลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการบริหารการศึกษาให้มีการบริหารงานโดยการกระจายอำนาจ กล่าวคือ มาตรา 8(2) ให้การศึกษาต้องยึดหลักการให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมาตรา 39 บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง จากนั้นยั้งกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษาโดยตรง โดยในระดับสถานศึกษาจะมีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการบริหารในสถานศึกษาของตนเอง โดยใช้ยุทธศาสตร์การบริหารที่เรียกว่า การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based



Management) รูปแบบการบริหารดังกล่าว เป็นรูปแบบยึดหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ การกระจายอำนาจสู่หน่วยปฏิบัติโดยตรง การบริหารโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม การบริหารตนเอง และการบริหารที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชน

แม้โดยนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จะกำหนดแนวทางให้ใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนที่ทำการสอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่จนถึงปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใด นำเสนอรูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่มีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย อย่างเป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย เพื่อจะช่วยให้โรงเรียนสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารโรงเรียนของตนต่อไป

วัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย

เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในด้านการกำหนดโครงสร้างองค์กร การบริหารวิชาการ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป

ความสำคัญของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ทำให้ทราบรูปแบบการบริหารงานของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย และสามารถกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ของสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา และโรงเรียนได้อย่างเหมาะสม

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

1.1 ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือ เคยดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวง / รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ / รองเลขาธิการ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณบดีคณะครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย หรือหัวหน้าภาควิชาบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปิดสอนสาขาบริหารการศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษา

1.2 ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

1.3 ครูผู้สอนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่

2.1 ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา จำนวน 17 คน

2.2 ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 379 คน

2.3 ครูผู้สอน จำนวน 382 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ตัวแปร 5 กลุ่ม คือ

3.1 การจัดโครงสร้างองค์กร

3.2 การบริหารวิชาการ

3.3 การบริหารทรัพยากรบุคคล

3.4 การบริหารงบประมาณ

3.5 การบริหารทั่วไป

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มี 5 ฉบับ ตามขั้นตอนของการดำเนินการวิจัย ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วยเครื่องมือ 4 ฉบับ คือ

ฉบับที่ 1 แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน
ในโครงการนำร่องกระจายอำนาจการบริหารการ
ศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถม
ศึกษาแห่งชาติ เป็นแบบสัมภาษณ์ชนิดปลายเปิด

ฉบับที่ 2 แบบสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิโดย
เทคนิคเดลฟาย รอบที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมี
โครงสร้าง และแบบสัมภาษณ์ปลายเปิด

ฉบับที่ 3 แบบสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิโดย
เทคนิคเดลฟาย รอบที่ 2 เป็นแบบสอบถามมาตรา
ส่วนประมาณค่า 5 ระดับ คือ เหมาะสมมากที่สุด
เหมาะสมมาก เหมาะสมปานกลาง เหมาะสมน้อย
และเหมาะสมน้อยที่สุด พร้อมระบุค่ามัธยฐาน และ
ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของคำตอบในรอบที่ 2 เพื่อ
ให้ผู้ทรงคุณวุฒิทบทวน ยืนยัน หรือเปลี่ยนแปลง
ความเห็นของตน

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบความเหมาะสม
ของรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียน
เป็นฐาน เป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า
5 ระดับ คือ เหมาะสมมากที่สุด เหมาะสมมาก
เหมาะสมปานกลาง เหมาะสมน้อย และเหมาะสม
น้อยที่สุด

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การศึกษาวิจัยในขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยเก็บ
รวบรวมข้อมูลด้วยตนเองในการใช้เทคนิคเดลฟาย
ตั้งแต่รอบที่ 1 - รอบที่ 3

2. การศึกษาวิจัยในขั้นตอนที่ 2 ผู้วิจัย
ส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ไปยังกลุ่มตัวอย่าง
พร้อมทั้งผนึกดวงตาไปรษณียากร และเจ้าหน้าที่ของ
ถึงผู้วิจัย เพื่อการส่งแบบสอบถามกลับ ได้แบบ
สอบถามกลับมาทั้งหมด 696 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ
91.45

3. การจัดกระทำกับข้อมูล

3.1 การวิเคราะห์ข้อมูล จากการ



สัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนนำร่องกระจายอำนาจ
การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถม
ศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการ โดยการวิเคราะห์ข้อมูล
เชิงคุณภาพ

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการใช้
เทคนิคเดลฟาย ผู้วิจัยดำเนินการดังนี้

3.2.1 รอบที่ 1 คำนวณค่าร้อยละ,
คัดเลือกข้อความที่ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นด้วยร้อยละ 80
ขึ้นไป นำไปสร้างแบบสอบถามรอบที่ 2

3.2.2 รอบที่ 2, 3 คำนวณค่า
มัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ โดยคัดเลือก
ข้อความที่มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป และมี
ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ 1.50 ลงมา นำไปกำหนด
เป็นรูปแบบที่เหมาะสม

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบ
สอบถามเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของรูปแบบ
ใช้การคำนวณค่ามัธยฐาน, ค่าพิสัยระหว่าง
ควอไทล์เป็นรายชื่อและกำหนดเกณฑ์ความ
เหมาะสมจากข้อที่มีค่ามัธยฐานและค่าพิสัย
ระหว่างควอไทล์ สอดคล้องกันระหว่างกลุ่มตัวอย่าง
และผู้ทรงคุณวุฒิ และคำนวณค่าเฉลี่ย และความ
เบี่ยงเบนมาตรฐานของรูปแบบที่มีความเหมาะสม
เพื่อจัดลำดับความสำคัญของรูปแบบเป็นรายชื่อใน
แต่ละด้าน

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัย ครั้งนี้ พบว่า รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ในแต่ละด้านประกอบด้วย

1. ด้านโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจจำนวน 9 ข้อ ซึ่งข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน และการกำหนดวัตถุประสงค์ของโรงเรียน

2. ด้านการบริหารวิชาการ ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจจำนวน 19 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การอนุมัติการเลื่อนชั้น การพัฒนาการจัดการเรียนการสอนและการหาแนวทางแก้ไขปัญหาการเรียนการสอน

3. ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจ จำนวน 9 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลในโรงเรียน

4. ด้านการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจจำนวน 8 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนดแผนงาน / งบประมาณของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน และการอนุมัติ การสั่งซื้อ / สั่งจ้างในโรงเรียน

5. ด้านการบริหารทั่วไป ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจจำนวน 25 ข้อ โดยข้อที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก ได้แก่ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำหนดนโยบายของโรงเรียน และการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. กระทรวงศึกษาธิการ ควรนำผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อมูลในการเตรียมเข้าสู่การบริหารการศึกษาตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ด้วยการออกแบบรูปแบบการบริหารที่กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาให้ชัดเจนตลอดจนการพัฒนาบุคลากรให้สามารถรองรับบทบาท หน้าที่ใหม่ได้อย่างเหมาะสม

2. กระทรวงศึกษาธิการ ควรกำหนดแผนงานการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับโดยเร่งด่วน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

1. ควรศึกษาวิจัยเพื่อติดตาม ประเมินผลประสิทธิผลของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2. ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบที่ส่งผลต่อรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เช่น ขนาดของโรงเรียน ที่ตั้งของโรงเรียน สภาพชุมชนในเขตบริการของโรงเรียน เป็นต้น

3. ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เช่น การตัดสินใจ ภาวะผู้นำ การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

4. ควรศึกษาวิจัย วัฒนธรรมองค์การในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

เอกสารอ้างอิง

เกษม วัฒนชัย. (2545). การปฏิรูปการศึกษาไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

ธีระ รุญเจริญ. (2545). สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น.

รุ่ง แก้วแดง. (2541). ปฏิวัติการศึกษาไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : พิมพ์ศรีพรินติ้งเซนเตอร์.

สุรัฐ ศิลปอนันต์. (2543). กระบวนการปฏิรูปโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์และคณะ. (2541). การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา. อัดสำเนา.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2545). การบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน **School-Based Management**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Brown, D.J. (1990). **Decentralization and School-Based Management**. New York : The Falmer Press.

Carlson, R.V. (1996). **Reframing & reform perspectives on organization, Leader and School change**. Reading, MA : Longman Publishers.

Cheng, Y.C. (1996). **School effectiveness and school-based management : A mechanism of development**. London : The Falmer Press.

Dimmock, C. (1993). **School-Based Management and school effectiveness**. London : Routledge.

Levacic, R. (1995). **Local management of school : Analysis and practice**. Buckingham : Open University Press.