

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารงบประมาณ การบริหารทั่วไปและการกำหนดโครงสร้างองค์การ ซึ่งผลจากการวิจัยจะช่วยให้สามารถกำหนดรูปแบบให้การบริหารโรงเรียนที่สอดคล้องกับนโยบายแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ทำให้สามารถกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนได้อย่างเหมาะสม
2. ทำให้ได้รูปแบบการปฏิบัติงานของโรงเรียนที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย
3. สามารถนำผลจากการศึกษาวิจัย ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารโรงเรียนในบริบทที่แตกต่างกันอย่างเหมาะสม

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยขั้นตอนในการดำเนินการเป็น 2 ระยะ ได้แก่ การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การกำหนดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยจึงกำหนดดังนี้

1. การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ศึกษาจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งคัดเลือกโดยเจาะจงจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการหรือรองเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คณบดีคณะครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย หรือหัวหน้าภาควิชาบริหารการศึกษา ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปิดสอนสาขาการบริหารการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา และสมาชิกรัฐสภา ซึ่งมีส่วนในการตรากฎหมาย ว่าด้วยการศึกษา จำนวน 17 คน

2. การตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยการศึกษาความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนดำเนินการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (multi stage random sampling) แบ่งตามสถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง ตามเกณฑ์การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างของ เครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970,

p. 608) ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้ ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 379 คน ครูผู้สอน จำนวน 382 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 761 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย 3 ฉบับ ดังนี้

1. แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนในโครงการนำร่องการกระจายอำนาจการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างองค์การ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป

2. แบบสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้เทคนิค เดลฟาย

รอบที่ 1 เป็นแบบสอบถามที่สร้างขึ้นจากรูปแบบจำลองของการบริหารโรงเรียนที่ บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นแบบสอบถามชนิดเลือกตอบ เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย พร้อมทั้งคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมอย่างอิสระ

รอบที่ 2 เป็นแบบสอบถามที่สร้างขึ้นจากข้อความที่ผู้ตอบแบบสอบถามในรอบที่ 1 เห็นด้วยร้อยละ 80 ขึ้นไป รวมกับข้อสรุปจากแบบสอบถามปลายเปิดที่ผู้ตอบเสนอแนะไว้ โดย สร้างเป็นแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยมากที่สุด เห็นด้วยมาก เห็นด้วยปานกลาง เห็นด้วยน้อย และเห็นด้วยน้อยที่สุด

รอบที่ 3 เป็นแบบสอบถามที่สร้างขึ้นจากการนำข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามรอบ ที่ 2 มาวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน (median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (interquartile range: I.R.) ของกลุ่มแล้วนำมาแสดงไว้ในแบบสอบถามรอบที่ 3 เพื่อให้ผู้ตอบพิจารณาข้อที่มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป และมีค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ 1.50 ลงมา ประกอบกับความคิดเห็นของกลุ่ม โดยให้ ผู้ตอบแบบสอบถามยืนยันคำตอบเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำตอบของตนเอง

3. แบบสอบถาม เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของรูปแบบในการนำไปใช้เป็น แบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ได้แก่ เหมาะสมมากที่สุด เหมาะสมมาก เหมาะสมปานกลาง เหมาะสมน้อย และเหมาะสมน้อยที่สุด

การวิเคราะห์ข้อมูล ได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน นำร่องการกระจาย อำนาจการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการ โดยการ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

2. การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามโดยเทคนิคเดลฟาย ผู้วิจัยได้ดำเนินการ ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามรอบที่ 1 ดำเนินการ โดยการคำนวณ หาค่าร้อยละของคำตอบที่ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในแต่ละข้อความ แล้ว คัดเลือก ข้อความที่ผู้ตอบเห็นด้วยร้อยละ 80 ขึ้นไป และตั้งเคราะห์ผลจากแบบสอบถามแบบปลายเปิดที่มีความสอดคล้องกันร้อยละ 80 ขึ้นไป มาสร้างเป็นแบบสอบถามในรอบที่ 2

2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามในรอบที่ 2 และรอบที่ 3 ดำเนินการ โดยคำนวณค่ามัธยฐาน (median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (interquartile range: I.R.) และ พิจารณาคัดเลือกข้อความที่มีค่ามัธยฐาน ตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป และมีค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ 1.50 ลงมา ในการวิเคราะห์ข้อมูลในรอบที่ 3 กำหนดเป็นรูปแบบที่เหมาะสม

3. การวิเคราะห์ความเหมาะสมของรูปแบบ พิจารณาจากผลการคำนวณค่ามัธยฐาน ตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ 1.50 ลงมา เป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสม และ ดำเนินการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอน โดย พิจารณาจากค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอนที่มีค่าผ่าน เกณฑ์ความเหมาะสมทั้ง 2 กลุ่ม เพื่อตัดสินใจ เป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมที่จะนำไปปฏิบัติใน ระดับโรงเรียน

สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ได้รูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. รูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้านโครงสร้าง องค์การ มีสาระสำคัญคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ การกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน การกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารโรงเรียน การกำหนด แนวทางการดำเนินงานโรงเรียน การกำหนดระเบียบการประชุมคณะกรรมการโรงเรียน การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน การกำหนดปรัชญาของโรงเรียน และ การปรับ โครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับภารกิจและบริบทของโรงเรียน

2. รูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้านการบริหารวิชา การ มีสาระสำคัญคือ การอนุมัติให้ใช้หลักสูตรท้องถิ่นในโรงเรียน การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนา การเรียนการสอน การพัฒนาสื่อการเรียนการสอนและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการจัดการเรียน การสอน การหาแนวทางแก้ไขปัญหาการเรียนการสอน การอนุมัติการเลื่อนชั้น การกำหนดรูปแบบ การวัดผลและประเมินผล การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน การอนุมัติแผนการพัฒนา

วิชาการในโรงเรียน การพัฒนาเครือข่ายทางวิชาการจากโรงเรียนต่าง ๆ ในชุมชน และการกำหนดจุดเน้นทางวิชาการของโรงเรียน

3. รูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล มีสาระสำคัญประกอบด้วย การอนุมัติคุณสมบัติของครูในโรงเรียน การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน การพัฒนามูลค่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน การพิจารณากำหนดค่าจ้าง/เงินเดือนของบุคคล การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นผู้สอนในโรงเรียน และการออกเอกสารรับรองต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคลากร

4. รูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้านการบริหารงบประมาณ มีสาระสำคัญประกอบด้วย การแสวงหางบประมาณของ โรงเรียน การอนุมัติจัดตั้งงบประมาณของโรงเรียน การอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การอนุมัติการสั่งซื้อ/ส่งจ้างในโรงเรียน การอนุมัติการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินการของโรงเรียน การกำหนดแผนงาน/โครงการของโรงเรียน และการระดมทรัพยากรและงบประมาณจากชุมชน

5. รูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้านการบริหารทั่วไป มีสาระสำคัญประกอบด้วย การกำหนดนโยบายของโรงเรียน การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การจัดบริการต่าง ๆ ของโรงเรียนแก่นักเรียนและชุมชน การกำหนดแนวทางการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การแสวงหาความร่วมมือและความช่วยเหลือในการจัดการศึกษาของโรงเรียน การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานธุรการของโรงเรียน การกำหนดกฎ ระเบียบต่าง ๆ ของโรงเรียน การกำหนดมาตรการการบำรุงรักษา อาคารสถานที่ การจัดตั้งอนุกรรมการหรือกรรมการเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่โรงเรียนจะดำเนินการเป็นการเฉพาะเรื่อง การสร้างความเข้มแข็งให้คณะกรรมการสถานศึกษา การหาแนวทางสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน การสนับสนุนให้มีการใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียนให้คุ้มค่า การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร การจัดกิจกรรมเสริมสร้างวินัย คุณธรรม จริยธรรม และงานป้องกัน แก้ไข ความประพฤตินักเรียน

อภิปรายผล

จากการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานครั้งนี้ มีผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ควรนำมาอภิปราย ดังนี้

1. รูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย พบว่า กลุ่มภารกิจ (cluster) ในการบริหารโรงเรียนในแต่ละด้าน ปรากฏ

ผลดังนี้

1.1 ด้านโครงสร้างองค์การ กลุ่มภารกิจของโรงเรียน ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน การกำหนดวัตถุประสงค์ของโรงเรียน การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน การกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารโรงเรียน การกำหนดหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนและการปรับโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับภารกิจและบริบทของโรงเรียน ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ ซัลลิส (Sallis, 2002, pp. 66-67) ที่ชี้ให้เห็นว่าบทบาทหน้าที่ในการนำที่จะไปสู่องค์การที่มีคุณภาพนั้นประกอบด้วยหน้าที่สร้างความกระจ่างในโครงสร้างขององค์การทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบขององค์การให้ชัดเจนและสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ เบลค (Belk, 1998) ซึ่งทำการศึกษาการปฏิบัติงานตามการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า ในการปฏิบัติงานในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมียอดประกอบต่อไปนี้เป็น การร่วมกันทำความกระจ่างในภารกิจการสร้างทีมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของโรงเรียน ใน-ขณะที่ บูโกสกี (Bukosky, 1999) เน้นว่าการปฏิบัติงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้นเป็นผลที่เกิดจากการออกแบบการทำงานใหม่ที่เหมาะสมกับภารกิจจากผลการศึกษาและแนวคิดที่เห็นพ้องกันดังกล่าว อาจเป็นผลมาจากโรงเรียนที่เป็นองค์การที่ให้บริการการศึกษาแก่เยาวชนและผู้สนใจโดยทั่วไป โดยเป็นการให้บริการท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จึงเป็นไปอย่างรวดเร็ว โรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอยู่เสมอ ทั้งนี้เนื่องการหรือหน่วยงานใดที่ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงย่อมจะล่มสลายไปในที่สุด ผลจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารโรงเรียนที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การ ทั้งด้านภารกิจวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนแนวทางการให้บริการการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

1.2 ด้านการบริหารงานวิชาการ กลุ่มภารกิจของโรงเรียน ได้แก่ การพัฒนาการเรียนการสอน การหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการเรียนการสอน การอนุมัติการเลื่อนชั้น การบริหารหลักสูตร การวัดผลประเมินผลการเรียนการสอน เป็นต้น ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ บูโกสกี (Bukosky, 1999) ที่ทำการศึกษาการปฏิบัติงานของโรงเรียนประถมศึกษาที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในรัฐแคลิฟอร์เนีย ผลการศึกษาพบว่า ต้องมียอดประกอบด้านวิชาการคือ หลักสูตรที่มีมาตรฐาน การสอนที่มีประสิทธิภาพ การเรียนแบบปฏิสัมพันธ์และมีเทคโนโลยี และยังสอดคล้องกับ

ผลการศึกษาของ เบลค (Belk, 1998) ที่ทำการศึกษากิจการปฏิบัติงานตามการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียน พบว่า ในด้านการบริหารงานวิชาการต้องมีระบบการวัดผล ประเมินผลที่ชัดเจน โดยระบุดัชนีชี้วัดเป้าหมายของโรงเรียน ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าโดยที่ภารกิจหลักของโรงเรียน ได้แก่ การให้บริการทางวิชาการที่มีคุณภาพ ซึ่งมีองค์ประกอบคือ เป็นการให้บริการการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการ ความจำเป็นของชุมชน มีความทันสมัย สามารถเป็นเครื่องมือสำหรับการดำรงชีวิตอย่างเป็นสุขได้ ตลอดจนให้การศึกษานำผู้สร้างคนให้เป็นคนดี มีความรู้ ทักษะและอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นได้ โดยเป็นสมาชิกที่ดีของชุมชนและประเทศชาติ การที่จะทำให้การศึกษานำผู้สร้างคนให้มีลักษณะดังกล่าวได้ ผู้ให้บริการการศึกษาต้องมีความรู้ ความเข้าใจในบริบทของโรงเรียนของตนอย่างถ่องแท้ว่า ชุมชนและประเทศชาติต้องการสมาชิกที่มีลักษณะอย่างไร ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เน้นในเรื่องใด เพื่อที่จะให้บริการการศึกษาได้อย่างตรงตามความต้องการของแต่ละชุมชน ดังนั้น กลุ่มงานด้านการบริหารงานวิชาการของ โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงมีจุดเน้นที่ชี้ให้เห็นถึงภารกิจด้านการบริหารหลักสูตร การบริหารงานการเรียนการสอน และการวัดผล ประเมินผล ดังที่ปรากฏในผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้

1.3 ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กลุ่มภารกิจของ โรงเรียน ได้แก่ การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคล การอนุมัติบาเหน็จความชอบ และใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นผู้สอนในโรงเรียน ผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ กอยน์ (Goin, 1992, p. 3788-A) ซึ่งทำการศึกษาผลสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในส่วนของการบริหารงานบุคคล พบว่า มีองค์ประกอบคือ การฝึกอบรมบุคลากรและการชำระรักษาบุคลากร และสอดคล้องกับ โอเวน (Owen, 1992, p. 607-A) ซึ่งทำการศึกษาผลสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเมืองเพนเนตซี ผลการศึกษพบว่า ต้องมีการพัฒนาผู้ร่วมงาน การติดตามผลการปฏิบัติงาน เป็นองค์ประกอบสำคัญและสอดคล้องกับแนวคิดของ ซัลลิส (Sallis, 2002, pp. 67-67) ที่กล่าวว่า การบริหารองค์การที่มีคุณภาพนั้น ต้องมีการเพิ่มอำนาจให้แก่บุคลากร ซึ่งรวมถึงการพัฒนาทักษะ กระบวนการปฏิบัติงาน การจัดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างเป็นธรรม เป็นต้น จากผลการศึกษาและแนวคิดที่สอดคล้องกันดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ภารกิจในการบริหารงานบุคคลให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาบุคลากรและการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นภารกิจหลัก ทั้งนี้ เนื่องจากโรงเรียนโดยทั่วไป ยังไม่มีการสรรหาบุคลากรด้วยตนเอง โดยมีหน่วยงานในระดับเหนือขึ้นไปเป็นผู้ดำเนินการในภารกิจนี้แทน ดังนั้นในบางครั้งจึงเกิดปัญหาได้บุคคลที่ไม่ตรงตามความต้องการ เมื่อเป็นเช่นนี้ โรงเรียนจึงมีความจำเป็นต้องนำบุคคลเหล่านี้มาพัฒนาเพื่อให้มี

ความรู้ ทักษะเพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจหรือความต้องการของโรงเรียนนั้น ๆ และในการปฏิบัติงานในระดับโรงเรียนนั้นจำเป็นต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การบริการการศึกษาของโรงเรียนเป็นไปตามความต้องการของชุมชน และเพื่อแก้ไขปรับปรุงงานให้มีคุณภาพอยู่เสมอ ดังนั้นโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงมุ่งเน้นที่การพัฒนาบุคลากรและการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงงาน และการให้บำเหน็จความชอบ เป็นภารกิจที่สำคัญ

1.4 ด้านการบริหารงบประมาณ กลุ่มภารกิจของโรงเรียน ได้แก่ การกำหนดแผนงานโครงการของโรงเรียน การรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียน การอนุมัติการตั้งซื้อ/ตั้งจ้างในโรงเรียน การอนุมัติการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของโรงเรียน และการอนุมัติใช้จ่ายเงินงบประมาณ เป็นต้น ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับ มอร์เรน และลีวาซิก (Marren & Levacic, 1994, pp. 39-52) ที่ทำการศึกษาระยะหนึ่งที่ได้รับจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า มีการปรับปรุงการวางแผนมากขึ้น มีการตระหนักในการใช้งบประมาณมากขึ้น การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับ เบลค (Belk, 1998) ที่ทำการศึกษากิจการปฏิบัติงานตามการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียน ผลการศึกษพบว่า องค์ประกอบด้านการงบประมาณ ได้แก่ มีการกำหนดระยะเวลาในการวางแผนการบริหารและการวัดผลประเมินผลชัดเจน และมีงบประมาณอย่างเพียงพอ จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ในภารกิจด้านการบริหารงบประมาณ โรงเรียนมีจุดเน้นคือ การบริหารงบประมาณโดยมีแผนงาน/โครงการที่ชัดเจน มีระบบตรวจสอบ ติดตามผลและการรายงานผลการปฏิบัติงาน มีการจัดระบบการจัดซื้อ/จัดจ้างที่ดี และมีอำนาจในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนด้วยตนเอง ทั้งนี้งบประมาณถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะขับเคลื่อนให้ทรัพยากรทางการบริหารโรงเรียน สามารถที่จะทำให้โรงเรียนให้บริการการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ดังนั้นโรงเรียนจึงมีความจำเป็นต้องมีอำนาจโดยตรงในการบริหารงบประมาณของตนเองภายใต้หลักธรรมาภิบาล (good governance) กล่าวคือ ต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เป็นองค์ประกอบสำคัญ การบริหารงบประมาณของโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงกำหนดให้มีแผนงาน/โครงการ มีระบบการจัดซื้อ/จัดจ้าง การติดตามและรายงานผล ตามผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นหลัก

1.5 ด้านการบริหารทั่วไป กลุ่มภารกิจของโรงเรียน ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน การกำหนดนโยบายของโรงเรียน และการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของโรงเรียน ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว สอดคล้องกับ เบลค (Belk, 1998) ที่ทำการศึกษาพบว่า ในการปฏิบัติงานในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีองค์ประกอบด้านการจัดทำแผนการบริหารโรงเรียน

นิยามวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายของโรงเรียนอย่างชัดเจน และกออิน (Goim, 1991, p. 3788-A) ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของครูและครูใหญ่ในการบริหารโรงเรียนตามแนวการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการศึกษาพบว่า ครูและครูใหญ่มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาโรงเรียนและการนำแผนไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ กลุ่มภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไป ถือเป็นภารกิจกลุ่มใหญ่ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ไม่สอดคล้องหรือรวมกลุ่มในภารกิจในกลุ่มอื่น ๆ ได้ ดังนั้นจึงนำมารวบรวมไว้ในการบริหารทั่วไป จึงอาจกล่าวได้ว่า ภารกิจด้านการบริหารทั่วไปของโรงเรียนก็คืองานช่วยอำนวยความสะดวกในการบริหารงานด้านอื่น ๆ ให้สามารถดำเนินการไปได้โดยไม่สะดุดนั่นเอง ซึ่งจากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า ในการบริหารงานทั่วไปของโรงเรียนมีจุดเน้นที่การกำหนดทิศทางหรือนโยบายในการบริหารงาน การกำหนดแผนงานในการบริหาร และการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างโรงเรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) ซึ่งจะสามารถทำให้ภาพลักษณ์ของโรงเรียนดีอย่างสม่ำเสมอ เมื่อโรงเรียนมีทิศทางในการบริหารงาน มีแผนการบริหารที่ชัดเจน และมีภาพลักษณ์ที่ดี ย่อมจะทำให้การบริหารโรงเรียนเป็นไปอย่างมีจุดหมายแน่นอน สามารถบริหารงาน แก้ไขปรับปรุง พัฒนาการบริหารงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายเป็นอย่างดี ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงชี้ให้เห็นปัจจัยสำคัญในการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้านการบริหารทั่วไปได้เป็นอย่างดี

อนึ่ง เมื่อพิจารณาผลจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยภาพรวมในทุก ๆ ด้าน และบทบาทของการบริหารโรงเรียนของประเทศต่าง ๆ พบว่า มีความสอดคล้องกับผลการวิจัยครั้งนี้ เช่น การบริหารการศึกษาในรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้การบริหารการศึกษาในระดับเขตจำนวน 67 เขต โดยโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จ คือ บริหารงาน โดยสภาที่ปรึกษาโรงเรียน (School Advisory Committee : SAC) มีหน้าที่ตัดสินใจสั่งการในการบริหาร ส่วนในประเทศอังกฤษ มีการบริหารโรงเรียนเป็นแบบ LMS (Local Management of Schools) โดยในแต่ละโรงเรียนบริหารโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กร ชุมชน ผู้ปกครองและครูผู้สอน เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางทั่วไปของโรงเรียน ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามหลักสูตรแห่งชาติ พิจารณาการใช้งบประมาณโรงเรียน จำนวนบุคลากร คัดเลือกครูและครูใหญ่และมอบหน้าที่บริหารโรงเรียนปกติทั่วไปแก่ครูใหญ่ โดยมี การติดตามการปฏิบัติงาน ประเทศฝรั่งเศสบริหารการศึกษาโดยใช้อำนาจการบริหารโรงเรียน โดยมีอิสระในการบริหารสถานศึกษาในด้านการเรียนการสอนและการบริหารทั่วไป จัดทำแผนการเรียนการสอนสำหรับงบประมาณตามแนวทางกฎหมายและระเบียบ ควบคุมดูแลการบริหาร การศึกษา แนวทางพัฒนาการศึกษาและอื่น ๆ การบริหารการศึกษาในประเทศออสเตรเลีย ใน

ระดับโรงเรียนจะบริหารโดยสภาโรงเรียน มีจำนวน 6-15 คน ประกอบด้วยครูใหญ่ ครูผู้ปกครองและผู้แทนชุมชน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยให้อำนาจหน้าที่บทบาทในการจัดทำกฎของโรงเรียน (school charter) สัญญาระหว่างโรงเรียนกับรัฐเรื่องการเรียนการสอน การติดตามผลและการรายงานผลให้รัฐ และมีอำนาจตัดสินใจกิจการในโรงเรียนทั้งด้านงบประมาณ หลักสูตรและบุคลากรโรงเรียนคัดเลือก บรรจุครูและประเมินครู ประเทศนิวซีแลนด์มีการบริหารการศึกษาในระดับโรงเรียน บริหารโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (board of trustees) มีอำนาจ บทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยการให้มีหลักสูตรที่เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษา จัดและบริหารบุคลากร (กรรมการฯ จ้างครูใหญ่ ครูใหญ่จ้างครู) จัดสรรควบคุมงบประมาณของโรงเรียนให้เป็นไปตามธรรมนูญโรงเรียน (school charter) และอื่น ๆ เช่น ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การประเมินผลภายใน ประกันความปลอดภัยแก่นักเรียนและบุคลากรในโรงเรียนเป็นต้น และสอดคล้องกับการบริหารการศึกษาในประเทศในทวีปเอเชีย ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่มีรูปแบบบริหารโรงเรียนโดยผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งกฎหมายระบุว่า เป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารโรงเรียนและนิเทศบุคลากร มีอิสระในการกำหนดรูปแบบการบริหารโรงเรียน ซึ่งจะมีส่วนร่วมโดยคณะครู คณะผู้บริหารและสมาคมผู้ปกครองและครู (PTA) ประเทศเกาหลี ซึ่งมีรูปแบบการบริหารโรงเรียน ด้วยการจัดให้มีสภาโรงเรียน (school council) จำนวน 7-15 คน โดยกำหนดสัดส่วน 40-50% เป็นผู้ปกครอง นักเรียน 30-40% เป็นผู้บริหารโรงเรียน 10-30% เป็นผู้แทนชุมชน สภาโรงเรียนมีอำนาจ บทบาท หน้าที่พิจารณางบประมาณโรงเรียน ปรับปรุงหลักสูตรและจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร จัดกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับโรงเรียนและให้คำแนะนำการบริหารโรงเรียนเป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 10-34) ผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดของ เถาว์นิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 11) ที่กล่าวว่าการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ ด้านความรู้ (knowledge) การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหลักสูตร การจัดโปรแกรมการเรียน การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาแนวทางการรับนักเรียน การประเมินนักเรียน การเตรียมข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียน ด้านอำนาจหน้าที่ (authority) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องของบุคลากรด้านการเงิน (finance) เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ การจัดเก็บค่าเล่าเรียนของนักเรียน ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของวอลเทสเตอร์ และเซมริง (Wohlstetter & Sebring, 2000, p. 171) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานจะประสบผลสำเร็จได้ด้วยการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจากชุมชน เพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านงบประมาณของโรงเรียน ด้านการกำหนด

โครงสร้าง เช่น การสร้างทีมงานบริหารที่จะทำให้เกิดการปะทะสังสรรค์ระหว่างผู้ปกครอง ครู สมาชิกของชุมชน และแนวคิดของ จาคอบส์ (Jacobs, 2000, pp. 182-185) ที่กล่าวถึงการปฏิรูป การศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ที่ได้เปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารที่เป็นการรวบอำนาจไว้ในส่วน กลาง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบการบริหารการศึกษาของนิวซีแลนด์เป็นระบบที่รวบอำนาจไว้ส่วน กลางมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลกและได้ปรับเปลี่ยนโดยการมอบอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษามายังระดับโรงเรียน โดยมีหลักการพื้นฐานว่าโรงเรียนทุกแห่งมี โครงสร้างการบริหารโดยคณะกรรมการ (boards of trustees) ดังที่ ซัลลิส (Sallis, 2002, p. 66) กล่าวว่า การบริหารโดยองค์คณะบุคคลนั้นต้องสร้างความรู้สึกร่วมกันในกลุ่มของครอบครัว เดียวกัน ทั้งจากนักเรียน ผู้ปกครอง ครูและบุคลากรในหน่วยงานแต่ละแห่ง เราจึงเห็นได้ว่า แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีวัฒนธรรมและบริบทที่แตกต่างกัน แต่ก็มีแนวคิดในการบริหารการศึกษา ไปในทิศทางเดียวกันคือ การกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังระดับที่มีความใกล้ชิดกับลูกค้านหรือ ผู้รับบริการมากที่สุด อันได้แก่โรงเรียน โดยที่เปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถตัดสินใจวางแผน ดำเนินการ และจัดการศึกษา ตลอดจนการกำหนดแนวทางเพื่อให้การบริหารการศึกษาภายใน โรงเรียนแต่ละแห่งมีความคล่องตัวยืดหยุ่นได้ สามารถให้บริหารการศึกษาสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ได้อย่างเหมาะสม พร้อมทั้งการดึงชุมชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดการศึกษาในฐานะของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) โดยตรง เพื่อให้ชุมชนเป็น แหล่งที่จะประสานสารสนเทศด้านต่าง ๆ แก่โรงเรียนอย่างถูกต้อง เช่น ปัญหาความต้องการของ ชุมชน สภาพทั่วไปของชุมชน สภาพเศรษฐกิจและสังคมภายในชุมชน ตลอดจนข้อมูลของ สมาชิกในชุมชนแต่ละคนอย่างทั่วถึง เป็นต้น โดยที่หลังจากที่สามารถดึงชุมชนให้เข้ามามีส่วน ร่วมในการบริหาร จัดการศึกษาของโรงเรียนแล้ว ย่อมจะสามารถสร้างความรู้สึกร่วมกันหรือมี ความรู้สึกเป็นเจ้าของ (sense of belonging) ร่วมกันของสมาชิกในชุมชนได้เป็นอย่างดี ดังที่ สมยศ นาวิการ (2545, หน้า 22-23) ได้แยกแยะให้เห็นว่าการที่ผู้บริหารใช้เทคนิคการบริหารแบบ มีส่วนร่วมนั้นจะช่วยให้องค์กรได้รับประโยชน์เป็นอย่างมาก กล่าวคือ จะทำให้ความสัมพันธ์ ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้บริหารมีความราบรื่นมากขึ้น ความผูกพันของ พนักงานต่อองค์กรเพิ่มขึ้น ความไว้วางใจฝ่ายบริหารมีมากขึ้น การบริหารผู้ใต้บังคับบัญชามี ความง่ายมากขึ้น การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนดีขึ้น และเป็นการสร้างทีมงานที่มี ประสิทธิภาพ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้โรงเรียนได้มีบทบาท หน้าที่และรับผิดชอบการบริหาร จัดการศึกษาของตนเองโดยการบริหารแบบมีส่วนร่วมจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ได้หันหน้า เข้าหากัน เพื่อการวางแผนบริหารงานร่วมกันรับผิดชอบผลสำเร็จหรือความล้มเหลวร่วมกัน น่าจะ ส่งผลดีต่อคุณภาพการศึกษาโดยภาพรวม เนื่องจากโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและมีความ

สำคัญมากที่สุดเพราะกิจกรรมการศึกษาที่แท้จริงหรือการเรียนการสอนนั้นเกิดขึ้นที่โรงเรียน การปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูปการศึกษาจึงต้องหันมาเน้นที่ระดับโรงเรียนเป็นสำคัญ ซึ่ง รุ่ง แก้วแดง (2541, หน้า 244) กล่าวว่า “เป็นการคืนอำนาจให้สถานศึกษา” นั่นเอง เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา โรงเรียนหรือผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจในระดับน้อยในการบริหารงาน ดังเช่น ด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน แนวทางการดำเนินงานถูกกำหนดมาโดยส่วนกลางเท่านั้น ด้านการบริหารงานบุคคลโรงเรียนก็ไม่ได้ตัดสินใจเอง การคัดเลือก การบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายเป็นอำนาจของกรม การสอบคัดเลือกครูยังเป็นอำนาจของส่วนกลางหรือระดับจังหวัด โรงเรียนจะมีส่วนร่วมอยู่บ้างก็เฉพาะเรื่องการศึกษาความดีความชอบในส่วนที่เป็นอำนาจของโรงเรียน ด้านอาคารสถานที่ อาคารเรียนจะต้องสร้างตามแบบที่ออกโดยส่วนกลางเท่านั้น ด้านกิจการนักเรียน และด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนนั้น ถึงแม้ว่าจะดำเนินการโดยโรงเรียนเอง แต่กิจกรรมก็ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง นอกจากนี้ด้านการบริหารงานการเงินก็ยังคงต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางเกือบทั้งหมด ผู้บริหารสถานศึกษาของไทยมีอำนาจในการบริหารที่จำกัดมาก ต้องคอยฟังการตัดสินใจจากส่วนกลางทุกเรื่อง (รุ่ง แก้วแดง, 2541, หน้า 246)

การบริหารในรูปแบบดังกล่าวในอดีตจึงเป็นการบริหารที่มีความตายตัว ไม่ยืดหยุ่น และเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ การที่จะบริหารการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จและสามารถยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนต่อสภาพแวดล้อมของแต่ละโรงเรียน จึงจำเป็นต้องมีการลดอำนาจ การส่งการจากระดับบนมาให้โรงเรียนโดยให้มีการบริหารโรงเรียนเป็นการตัดสินใจ ณ ฐานปฏิบัติ (site-based decision-making) ซึ่ง ชีระ รุณเจริญ (2545, หน้า 55) เสนอแนะว่าโรงเรียนควรมีอำนาจมากขึ้นในการตัดสินใจและต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการวางแผนพัฒนาโรงเรียน การจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน การพัฒนาบุคลากรและการจัดการเงิน และการงบประมาณ

อนึ่งหากวิเคราะห์ หยิบยกลักษณะเด่น ๆ ของการบริหารการศึกษาที่คืนอำนาจการบริหารให้แก่โรงเรียนโดยตรงตามรูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management) นั้นจะพบว่ามีลักษณะเด่นอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก จะพบว่าเป็นการบริหารที่อำนาจการควบคุมอยู่ที่ชุมชน (community control) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากนักวิชาการและองค์กรในระดับส่วนกลางไปยังผู้ปกครองและชุมชนของโรงเรียน ประการที่สอง เป็นการบริหารที่อำนาจการควบคุมอยู่ที่ครู (teacher control) นั่นคือ ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนมีอำนาจในการกำกับควบคุมดูแลการบริหารและจัดการศึกษาในโรงเรียน และ ประการสุดท้ายเป็นการบริหารที่อำนาจการควบคุมอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน (principal control) ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนมีความรับผิดชอบการตัดสินใจ จึงเป็นการบริหารการศึกษาที่ทุกภาคส่วนใน

แก่ ผู้บริหาร โรงเรียนมีความรับผิดชอบการตัดสินใจ จึงเป็นการบริหารการศึกษาที่ทุกภาคส่วนในสังคมหรือชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ซึ่งบุคคลที่มีฐานะบทบาทที่แตกต่างกันเหล่านี้ เรียกว่า ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) นั่นเอง นับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นทั้งผู้ให้บริการการศึกษา และผู้รับบริการการศึกษานั้นเอง เป็นทั้งผู้จ่ายค่าตอบแทนในการให้บริการการศึกษาและผู้รับค่าตอบแทนในการจัดการศึกษานั้นในรูปของภาษีอากรทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นผู้รับเงินเดือนค่าจ้าง จากเงินภาษีเหล่านั้น เป็นผู้อุปการะให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา เป็นต้น ตลอดจนเป็นผู้รับผลจากการให้บริการทางการศึกษา ที่โรงเรียนจัดให้ เนื่องจากสมาชิกของสังคมหรือชุมชนนั้นต้องเข้ารับการศึกษาในโรงเรียน จนกระทั่งจบการศึกษาในแต่ละระดับ แล้วเข้ามาสู่การเป็นสมาชิกในสังคมหรือชุมชนนั้น จึงนับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารจัดการศึกษาของแต่ละโรงเรียนเป็นอย่างมาก การที่การบริหารโรงเรียนที่ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้เห็นความสำคัญของบุคคลเหล่านี้ และยอมรับโดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยการเป็นคณะกรรมการบริหารของโรงเรียนหรือสภาโรงเรียน (school board trustees) ให้มีอำนาจบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนทั้งด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารงบประมาณ การบริหารทั่วไป และการกำหนดโครงสร้างองค์การ และได้ออกแบบอำนาจ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวที่ปรากฏในผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงนับว่ามีความเหมาะสมต่อการนำไปใช้ในการบริหารโรงเรียนเป็นอย่างดี

2. การตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นผลสรุปการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเสนอรูปแบบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา เมื่อนำรูปแบบดังกล่าวให้ผู้ปฏิบัติจริง ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอนในโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศทำการตรวจสอบ ปรากฏว่า มีรูปแบบ บทบาทหน้าที่ที่ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนมีความเห็นว่าไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในระดับโรงเรียนในบางข้อ ได้แก่ ด้านการกำหนดโครงสร้างองค์การ มีจำนวน 1 ข้อ คือ การวิจัยเพื่อพัฒนาสารสนเทศของโรงเรียน ด้านการบริหารงานวิชาการ 5 ข้อ คือ การอนุมัติให้โรงเรียนจัดบริการเด็กที่มีความต้องการพิเศษ เช่น เด็กปัญญาเลิศ เด็กพิการ การอนุมัติให้ใช้หนังสืออ่านประกอบในโรงเรียน การจัดบริการศึกษา 3 ระบบคือ การศึกษาในระบบ นอก ระบบและตามอัธยาศัย ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลจำนวน 10 ข้อ คือ การสรรหาบุคลากร การบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในโรงเรียน การพิจารณาจ้างบุคคล การกำหนดสวัสดิการที่นอกเหนือจากสวัสดิการของราชการ การอนุมัติให้ดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง การอนุมัติจ้าง

บุคคลภายนอกเป็นผู้สอนในโรงเรียน การกำหนดค่าตอบแทนอื่นที่นอกเหนือจากเงินเดือนค่าจ้าง เพื่อสอดคล้องกันระหว่างอัตราค่าบริการของโรงเรียน ส่วนการบริหารงบประมาณมี 4 ข้อ คือ การกำหนดค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายอื่นของโรงเรียน การอนุมัติการสนับสนุนงบประมาณการวิจัย ในชั้นเรียน การอนุมัติให้จ้างบุคลากรในโรงเรียนและการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของโรงเรียน ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มุ่งกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ระดับปฏิบัติให้มากที่สุด และโดยที่ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการบริหารการศึกษาชั้นพื้นฐานก็ได้มีฉันทามติที่จะกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ของ โรงเรียนอย่างชัดเจนในทุก ๆ ด้าน แต่ปรากฏว่าผู้ปฏิบัติในระดับโรงเรียนมีความคิดเห็นว่าจะไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารงานวิชาการ อันถือเป็นภารกิจหลัก และหัวใจในการบริหารโรงเรียน และด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งถือเป็นกลไกหลักและ ทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการบริหารโรงเรียนนั้น ผู้ปฏิบัติเห็นว่าประสบปัญหามากที่สุดในการนำรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติจริง จึงเป็นข้อค้นพบที่สำคัญสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ที่ควรนำมา อภิปรายผล โดยพิจารณาจาก 2 ประเด็น

2.1 เพราะสาเหตุใดผู้ปฏิบัติงานในระดับโรงเรียนจึงมีความคิดเห็นว่าจะบทบาท หน้าที่ในหลาย ๆ ด้านไม่สามารถปฏิบัติได้ในระดับโรงเรียน คำถามในประเด็นนี้เป็นที่ทราบกัน โดยทั่วไปว่าโดยเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มุ่งให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากส่วนกลางไป ยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อต้องการให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติเป็นหน่วยงานที่ สามารถกำหนดแนวทางในการบริหารและให้บริการการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ที่โรงเรียนแต่ละแห่งตั้งอยู่ ซึ่งโรงเรียนย่อมทราบความต้องการของแต่ละชุมชนได้ดีซึ่งกว่า หน่วยงานที่อยู่ในระดับที่เหนือขึ้นไป จึงสามารถให้บริการที่ถูกต้องและตรงกับปัญหา ความ ต้องการของชุมชนมากกว่า ด้วยเหตุนี้จึงมีความมุ่งมั่นที่จะให้อิสระในการบริหารการศึกษาแก่ โรงเรียนให้มากที่สุด โดยส่วนกลางเพียงทำหน้าที่ในการกำกับดูแล กำหนดนโยบาย แผนและ อำนาจความสะดวกให้โรงเรียนสามารถให้บริการการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ การที่ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษาได้ออกแบบบทบาท หน้าที่และแนวทางในการบริหารการศึกษาของโรงเรียน ภายใตรูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าวมา จึงนับว่าเป็นการหยิบยื่นความเป็น อิสระให้แก่โรงเรียน ปลดปล่อยพันธนาการหรือการสั่งการจากส่วนกลาง แต่สาเหตุหลักที่ โรงเรียนปฏิเสธบทบาทหน้าที่ในบางข้อนั้น อาจเป็นเพราะว่า เหตุผลในหลายประการ เช่น ประการแรก ผู้ปฏิบัติในระดับโรงเรียนยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ตามนัยแห่ง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อย่างลึกซึ้ง อันเนื่องจากการขาดการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่เนื้อหาสาระและเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ในการปฏิรูปการศึกษาในระยะที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาธิการเน้นหนักในด้านการปฏิรูปการเรียนรู้เป็นหลัก เพราะเป็นภารกิจหลักของการให้การศึกษาและเป็นงานที่สามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการแก้ไขหรือตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นมารองรับ ในขณะที่การปฏิบัติด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ซึ่งมีผลต่อการเพิ่มและลดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานทางราชการ ตลอดจนการยุบหน่วยงานทางการศึกษาบางหน่วยงาน จำเป็นต้องรอกฎหมายที่กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ จึงทำให้การประชาสัมพันธ์รูปแบบการบริหารการศึกษาในรูปแบบใหม่ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังมิได้รับการเผยแพร่เท่าที่ควร ผู้ปฏิบัติในระดับโรงเรียนทั้งผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน จึงยังคงขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของโรงเรียนอย่างแท้จริง และทำให้ขาดความมั่นใจว่าบทบาทในบางด้านอาจไม่ใช่บทบาทหน้าที่หรือเป็นอำนาจของโรงเรียนโดยตรง ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่และอำนาจของการบริหารการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษา แต่ละระดับเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แม้ว่ากระบวนการในการตรากฎหมายดังกล่าวจะมีการประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลายก็ตาม แต่ก็อาจไม่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างครอบคลุม เนื่องจากการดำเนินการประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการโดยกำหนดจุดเป็นรายภาค ทำให้กลุ่มเป้าหมายกว้างขวางมาก จึงมีเพียงคนบางกลุ่มที่ได้รับโอกาสในการเข้าร่วม การประชาสัมพันธ์ หรือให้ข้อเสนอแนะในการตรากฎหมาย คนส่วนใหญ่ยังขาดโอกาสจึงทำให้ได้รับทราบการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปการศึกษาหลังจากมีการตรากฎหมายการศึกษาแห่งชาติแล้ว ระยะเวลาในปัจจุบันจึงเป็นช่วงระยะเวลาของการปรับเปลี่ยนทำความเข้าใจกับรูปแบบ บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละระดับ ซึ่ง สุรัฐ ศิลปอนันต์ (2543, หน้า 84) กล่าวว่า การยอมรับการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ซึ่งต้องใช้เวลามิใช่เหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นแล้วก็สิ้นสุดหยุดลง ประกติจะใช้เวลา 3-5 ปี ดังนั้น ในระยะแรกนี้ผู้ปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียนจึงยังคงไม่สามารถรับอำนาจ บทบาท หน้าที่ใหม่ของตนเองได้ ประการที่สาม เป็นเหตุผลในด้านวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไป ซึ่งครอบคลุมถึงปรัชญา ค่านิยมของคนในองค์กร ในหน่วยงานภาครัฐนั้นยังคงมีโครงสร้างการบริหารในรูปแบบระบบราชการ มีสายการบังคับบัญชาชัดเจน มีความเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละระดับ โดยแน่นอน การบริหาร การสั่งการและการปฏิบัติงานในหน่วยงานก็เป็นการสั่งการตามลำดับชั้น การบริหารการศึกษาก็เช่นเดียวกัน ในระดับโรงเรียนการบริหารงานจะขึ้นตรงต่อหน่วยงานในระดับเหนือขึ้นไปตามลำดับ การกำหนดนโยบาย เป้าหมายการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล

การบริหารงบประมาณและรวมถึงการบริหารวิชาการ โรงเรียนจะบริหารโดยยึดกรอบ แนวทาง และการสั่งการของหน่วยงานในระดับเหนือขึ้นไปอย่างเคร่งครัด จนกระทั่งกลายเป็นวัฒนธรรมของหน่วยงาน ซึ่งถือเสมือนหนึ่งวิถีชีวิตของหน่วยงานนั้น ดังที่ ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel, 1996, p. 129) กล่าวถึงว่าวัฒนธรรมองค์การเป็นบรรทัดฐาน ค่านิยม ประเพณี ความสนใจ ความเชื่อ ความคาดหวัง เจตคติ นิทานหรือประเพณีของสมาชิกในแต่ละองค์การที่เป็นส่วนยึดเหนี่ยวของสมาชิกให้มีส่วนร่วมกัน มีความรู้สึกเดียวกัน ดังนั้นการที่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นการรื้อปรับระบบ (reengineering) ระบบการบริหารการศึกษาของประเทศไทยโดยตรง นับว่า เป็นการปรับรื้อวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมในองค์การทางการศึกษาของรัฐโดยสิ้นเชิงจากวัฒนธรรมองค์การแบบราชการเข้ามาสู่วัฒนธรรมองค์การแห่งเสรีภาพทางการบริหาร จึงยังมิมีปัญหาอุปสรรคในด้านการเปลี่ยนแปลงดังที่พบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประการสุดท้าย ได้แก่ การล่าช้าของการแก้ไขหรือการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งผลจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดยะลา และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด โดย ชีระ รุณเจริญ (2545, หน้า 135) พบว่า โรงเรียนรับรู้การกระจายอำนาจการบริหารตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่ได้เตรียมความพร้อมเพื่อการดำเนินการอย่างจริงจังมากนัก ส่วนใหญ่ดำเนินการไปตามปกติ เพราะยังไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ จากสิ่งที่พบจึงเป็นที่ยืนยันได้ว่าความไม่ชัดเจนดังกล่าว นั้น เนื่องจากสาระแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะเปิดกว้างไว้สำหรับการกำหนดรายละเอียดสู่การปฏิบัติในแต่ละระดับ โดยตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวข้อง หรือโดยตราเป็นกฎกระทรวงเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยน พัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วมาก หากตราไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะแก้ไขได้ แต่อย่างไรก็ตามนับจากการตรากฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา กฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือกฎหมายลูก ตลอดจนกฎกระทรวง ปรากฏว่ารัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินการของโรงเรียนจึงยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวและข้อค้นพบของนักวิจัยที่สอดคล้องกันจึงน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ปฏิบัติ คือ ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนยังไม่สามารถรับอำนาจ บทบาท หน้าที่ใหม่ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาได้ออกแบบให้ไว้

2.2 แนวทางที่จะแก้ไขปัญหา อุปสรรค และพัฒนาการบริหารโรงเรียนโดยใช้รูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทในสังคมไทย

จากรูปแบบที่ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาได้มีฉันทามติออกแบบและกำหนดความเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยและได้รับการตรวจสอบและยอมรับจากระดับปฏิบัติคือผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคหรือบางบทบาท หน้าที่ที่ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติได้ในระดับโรงเรียน นั้นเป็นส่วนที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาให้สามารถใช้รูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างเต็มรูปแบบ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมุ่งกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการคือการปรับเปลี่ยนบทบาท หน้าที่และขอบข่ายการดำเนินงานของหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ดังที่ เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 8) กล่าวว่า สถานศึกษามีพันธะสัญญาต่อผู้เรียนและชุมชนในเรื่อง การปฏิรูปการเรียนการสอน การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น การสร้างระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา รวมทั้งการตรวจสอบผลการดำเนินงานและการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด บุคลากรในสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและครู ต้องได้รับการพัฒนาทักษะในหน้าที่ให้เต็มมืออาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องปรับบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนครูและบุคลากรในท้องถิ่นในการพัฒนาการศึกษาเป็นผู้ที่สามารถประสานพลังของครูในโรงเรียน รวมทั้งชุมชนกลุ่มต่างๆ ได้เป็นอย่างดี เพื่อพัฒนาสถานศึกษาตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ ดังนั้นมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับโรงเรียนจึงควรจะเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการจัดปัญหา อุปสรรคและการพัฒนาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นระบบ ซึ่งปัจจุบันเอื้อต่อการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ประสบผลสำเร็จนั้น ไมเออร์ และ สโตนฮิลล์ (Myers & Stonehill, 1993 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 52-53) กล่าวว่าประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ 1) ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังผู้บริหาร โรงเรียนอย่างแท้จริงและตัวผู้บริหารโรงเรียนก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นร่วมกับครู ผู้ปกครองและผู้แทนจากชุมชน 2) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ (authority) ความรับผิดชอบ การมอบอำนาจหน้าที่จะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับภาระงานบทบาทและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจด้วย ไม่ใช่เป็นการปิดการ 3) บุคลากรทุกคนในโรงเรียนต้องรู้จักประสงค์การปฏิบัติงาน รับผิดชอบต่อหน้าที่ความรับผิดชอบและรู้จักประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของตนและของผู้อื่น 4) บุคลากรในโรงเรียนในสำนักงานการศึกษาจะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียน ต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและเรียนรู้เกี่ยวกับการสื่อสาร 5) มีการพัฒนาวิชาชีพและการฝึกอบรมให้แก่ครูและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการจัดการการแก้ปัญหาหลักสูตรและการสอน และสนับสนุนงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมและจัดให้มีเวลาสำหรับการประชุมอย่างสม่ำเสมอ 6) ได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในโรงเรียน และ

7) จะต้องจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารอย่างเสรี บุคลากรสามารถติดต่อสื่อสารกันทั้งสายงาน ข้ามสายงานหรือข้ามองค์การได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 82) ที่ชี้ให้เห็นว่าตัวชี้วัดความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พิจารณาได้จากสภาพการบริหารโรงเรียน 2 ประการคือ

ประการแรก การยึดหลักการบริหารตนเอง (self-managing) โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการ คิดตรง ทำเองแก้ปัญหาเองอย่างเป็นระบบ โดยโรงเรียนจะต้องมีการดำเนินการตั้งแต่

- กำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดคุณภาพของตนเอง
- สำรวจสภาพตนเองเพื่อทราบจุดเด่นและจุดที่จะต้องพิจารณาเข้าสู่มาตรฐาน
- กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานและเป้าหมายความสำเร็จ
- กำหนดวิธีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ โดยใช้วงจรคุณภาพเดมมิ่ง (PDCA)
- กำหนดหลักเกณฑ์ในการทำงานของบุคลากรของโรงเรียนให้เป็นทิศทางเดียวกัน

เช่น การจัดทำมาตรการปฏิบัติงานของโรงเรียนใน 3 ระดับ คือ ระดับโรงเรียน ฝ่ายหมวดงาน และบุคคล

- กำหนดวิธีการประเมินผลการดำเนินงานของตนเอง เป็นต้น

ประการที่สอง การยึดหลักธรรมาภิบาล (good governance) โรงเรียนมีการบริหารจัดการที่ดี ยึดหลักคุณธรรม โปร่งใสและสนองประโยชน์ต่อองค์กร ชุมชนและประเทศชาติ ในเรื่องนี้โรงเรียนจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- ทบทวนระบบ โครงสร้างการบริหารโรงเรียน
- จัดบุคลากรให้เหมาะสมกับลักษณะงานในความรับผิดชอบ
- กำหนดระเบียบข้อปฏิบัติในกระบวนการจัดการ
- เน้นการดำเนินงานอย่างมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เพื่อการนำไปสู่การยอมรับของระบบ

การบริหารของโรงเรียน

- มีแผนพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

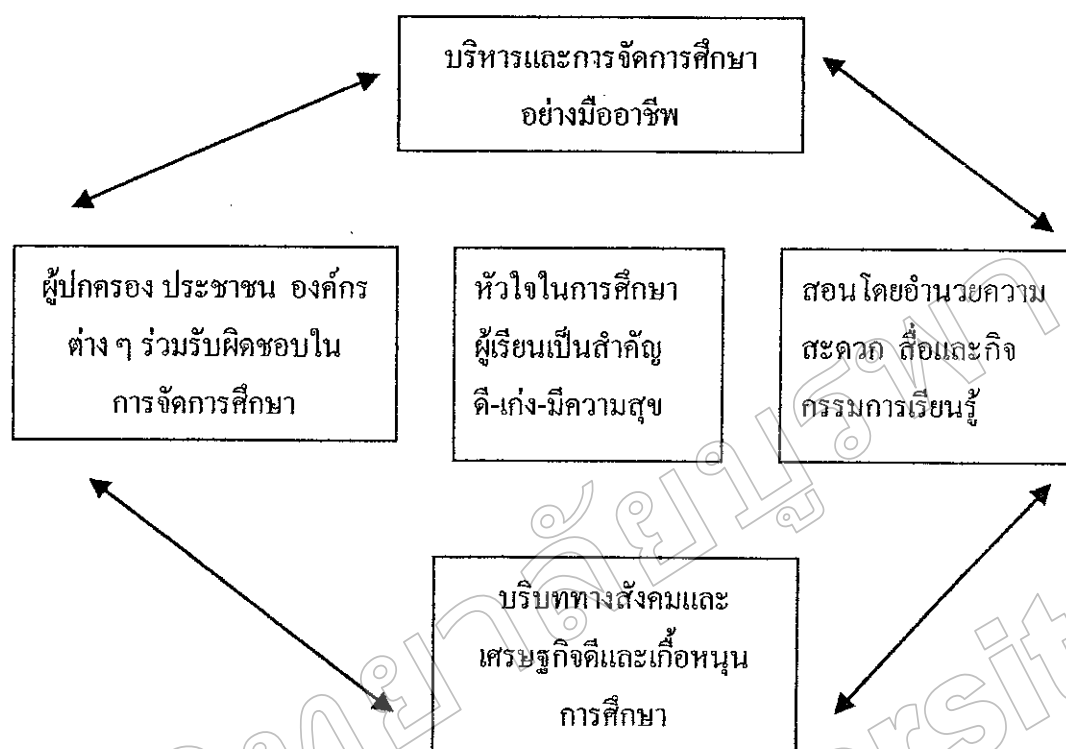
จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จของการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในการบริหารโรงเรียน ได้แก่ การสร้างความรู้ ความเข้าใจในหลักการและแนวทางของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ถูกต้อง และการประชาสัมพันธ์ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารการศึกษาในรูปแบบใหม่ ดังที่ เกษม วัฒนชัย (2545, หน้า 48-50) ได้เสนอแนะยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงว่า องค์กรต้องมีกลไกที่สามารถแยกฝ่ายนโยบายจากฝ่ายอนุมัติ องค์กร

ต้องมีระบบข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพและทันสมัยอยู่เสมอ รวมทั้งการวิเคราะห์ติดตามสถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร องค์กรต้องมีระบบความรับผิดชอบต่อผลประกอบการด้านต่าง ๆ และองค์กรต้องมีแผนและนโยบายในการพัฒนาคนทุกระดับในองค์กรเป็นต้น ขณะที่ วีระ รุณเจริญ (2545, หน้า 138-139) ได้นำเสนอยุทธศาสตร์เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในรูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า ต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลง 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์แรก ปรับเปลี่ยนและเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหาร โรงเรียนให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารที่สอดคล้องกับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เช่น เน้นการบริหารเพื่อนำไปสู่คุณภาพผู้เรียนเป็นหลัก ให้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการเป็นแกนหลักในการบริหาร ให้มีผู้ส่วนได้เสีย ประชาชน ชุมชนและองค์กรต่าง ๆ มามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาโดยตรงมากขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่สอง พัฒนาสมรรถภาพผู้บริหาร โรงเรียนให้เอื้อต่อการเป็นผู้บริหารมืออาชีพ และมีความพร้อมที่จะบริหารงานตามรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ

ยุทธศาสตร์ที่สาม ได้แก่ การสร้างความชัดเจน การยอมรับและการปฏิบัติในการบริหารและการจัดการศึกษาให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา การจัดการเรียนการสอน และหัวใจสำคัญของการศึกษาเพื่อพัฒนาคน สังคม ชุมชน และประเทศชาติ ตามกรอบแนวคิดที่ประธานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ดังภาพที่ 7



ภาพที่ 8 กรอบแนวคิดสี่ประสานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

จากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่า การนำรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในการบริหารโรงเรียนตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น อาจพบกับปัญหาอุปสรรคในด้านความพร้อมของบุคลากรในระดับปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากผลการตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งออกแบบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าไม่เหมาะสมในหลายๆ ข้อ ซึ่งเป็นบทบาท อำนาจหน้าที่ใหม่ของโรงเรียน ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวจำเป็นต้องหาแนวทางในการแก้ไขและพัฒนาให้พร้อมสำหรับการนำไปสู่การปฏิบัติจริงในอนาคต ซึ่งในขณะเตรียมการจึงต้องเน้นการเตรียมบุคลากรและมุ่งเน้นการสร้างความเข้าใจแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างเร่งด่วน ตามกรอบแนวคิดที่นักการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง
2. การสรรหา คัดเลือกคณะกรรมการบริหารโรงเรียนที่มีคุณภาพ
3. การฝึกอบรม สัมมนา ผู้ที่เกี่ยวข้อง
4. การกำกับติดตาม ช่วยเหลือ แนะนำอย่างใกล้ชิด

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ค้นพบรูปแบบของการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งได้รับการพัฒนาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ และเมื่อได้รับการพัฒนาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ และเมื่อได้มีการนำรูปแบบดังกล่าวไปตรวจสอบความเหมาะสมกับผู้ปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียนพบว่า รูปแบบดังกล่าวถูกแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนแรก เป็นรูปแบบที่ทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียนมีความเห็นสอดคล้องกัน และในส่วนที่สองเป็นรูปแบบที่ผู้ปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียนมีความเห็นแย้งกับผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้นในการนำรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารโรงเรียนหน่วยงานที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายดังกล่าว จึงควรดำเนินการดังนี้

1.1 ในส่วนแรกซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติงานจริงในระดับโรงเรียนมีความเห็นสอดคล้องกัน นับได้ว่าเป็นรูปแบบที่กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ของการบริหารโรงเรียนที่มีความชัดเจน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับมีความเห็นเป็นไปในทางเดียวกัน บทบาทในส่วนนี้จึงสามารถนำไปใช้ได้ทันทีในระดับโรงเรียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรใช้ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน เพื่อเป็นกรอบ ขอบข่าย และรูปแบบของการบริหารโรงเรียนให้โรงเรียนแต่ละแห่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาท หน้าที่ของตนเองได้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของแต่ละท้องถิ่นต่อไป

1.2 ในส่วนที่สองซึ่งเป็นรูปแบบที่พัฒนาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ปรากฏว่า เมื่อนำรูปแบบดังกล่าวไปตรวจสอบความเหมาะสมในระดับโรงเรียน ผู้ปฏิบัติจริงมีความเห็นว่าไม่เหมาะสม ต้องการนำไปปฏิบัตินั้น เป็นส่วนที่หน่วยงานที่กำหนดนโยบายการบริหารโรงเรียนควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเจตนารมณ์และนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 5 มาตรา 39 บัญญัติไว้ว่า ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงในขณะเดียวกันก็กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการไว้ในมาตรา 31 ว่า กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจ หน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและ

ประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าโดยบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวมุ่งที่จะกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังระดับปฏิบัติในแต่ละพื้นที่อย่างจริงจัง โดยกระทรวงทำหน้าที่กำกับ ดูแลและอำนวยความสะดวกให้หน่วยงานระดับปฏิบัติดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น มีประสิทธิผลตามศักยภาพของตนเอง ดังนั้นการที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้มีฉันทามติเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ของโรงเรียนที่ควรจะเป็นในแต่ละด้านที่ปรากฏดังผลการศึกษาวិชาครั้งนี้ จึงนับได้ว่าเป็นภารกิจของโรงเรียนโดยตรง แต่เมื่อนำไปตรวจสอบความเหมาะสมโดยผู้ปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียน พบว่า ไม่เหมาะสมนั้นโดยเหตุผลอาจเป็นเพราะสาเหตุหลายประการ เช่น ในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้ปฏิบัติอาจไม่ทั่วถึง การบริหารโรงเรียนในระบบใหม่เป็นการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมบริหารจัดการดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในการอภิปรายผลนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดนโยบายในระยะยาวเพื่อให้โรงเรียนสามารถทำความเข้าใจ รับรู้และยอมรับบทบาทใหม่หรือวัฒนธรรมองค์การใหม่ของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม เช่น

1.2.1 การกำหนดแผนงานการประชาสัมพันธ์การบริหารจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดเป้าหมายที่ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ปฏิบัติจริง เช่น ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอน ประชาชน องค์กรเอกชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทใหม่ของตนเอง

1.2.2 กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้แก่เขตพื้นที่และโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาอย่างเหมาะสมและยืดหยุ่นได้ ซึ่งอาจดำเนินการโดยกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาแก่โรงเรียนในทันทีสำหรับรูปแบบที่ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติจริงในโรงเรียนมีความเห็นสอดคล้องกัน ส่วนที่สองซึ่งผู้ปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียนยังเห็นว่าไม่เหมาะสมนั้น อาจกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจเป็นระยะเวลาและขั้นตอนที่ชัดเจน และให้สามารถยืดหยุ่นได้เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละโรงเรียน

1.2.3 จัดทำโครงการเร่งรัดการสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูประบบในการบริหารจัดการศึกษาและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอย่างเร่งด่วน เพื่อให้สามารถให้บริการการศึกษาได้อย่างต่อเนื่องและราบรื่น กระทรวงศึกษาธิการควรดำเนินการจัดประชุม สัมมนา ประชุมเชิงปฏิบัติการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ประกอบด้วยผู้บริหาร ครูผู้สอน ตัวแทนชุมชน องค์กรเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีความรู้ความเข้าใจและสร้างเจตคติที่ถูกต้องต่อการบริหารโรงเรียนรูปแบบใหม่ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารและการให้บริการการศึกษา

ทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนเป็นไปอย่างราบรื่น ลดความขัดแย้งในบทบาทที่อาจเกิดขึ้นได้

1.2.4 การจัดทำโครงเรียนคู่ขนานในลักษณะโรงเรียนพี่โรงเรียนน้อง เพื่อให้โรงเรียนที่มีความพร้อม มีศักยภาพมากที่สุดในแต่ละท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริหารโรงเรียนในรูปแบบใหม่ ในขณะที่เดียวกันก็เสนอแนะให้โรงเรียนในท้องถิ่นเดียวกันที่ยังขาดความพร้อมต่อการบริหารโรงเรียนในรูปแบบใหม่นี้สมควรใจเป็นโรงเรียนน้องของโรงเรียนพี่ที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม หลังจากนั้นจึงมอบหมายบทบาท หน้าที่ให้โรงเรียนพี่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการบริหารโรงเรียนแก่โรงเรียนน้อง โดยการร่วมมือกันในการวางแผน กำหนดรูปแบบของบทบาท อำนาจหน้าที่ของโรงเรียนน้องที่มีความเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน ช่วยเหลือ แนะนำในการบริหารโรงเรียนน้อง ตลอดจนการประเมินความพร้อมของโรงเรียนน้องเพื่อให้สามารถรองรับบทบาทหน้าที่การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างเต็มรูปแบบต่อไป

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเน้นการนำผลการศึกษาไปใช้ในการบริหาร โรงเรียนโดยตรง จึงมีแนวทางการนำไปปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียน ดังนี้

2.1 กระทรวงศึกษาธิการสามารถนำผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นข้อมูลในการเตรียมการเข้าสู่การบริหารการศึกษาตามนโยบายแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วยการออกแบบรูปแบบการบริหารที่กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการบริหารการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและ โรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาให้ชัดเจน

2.2 กระทรวงศึกษาธิการสามารถนำผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในส่วนที่พบข้อขัดแย้งระหว่างความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติจริงในระดับโรงเรียน เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาได้อย่างเหมาะสม โดยสามารถนำไปกำหนดเป็นเนื้อหาสาระที่ควรเพิ่มเติมให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นแนวทางในการฝึกปฏิบัติในการอบรมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งจะทำได้สามารถป้อนข้อมูลที่มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาความต้องการของผู้ที่เข้ารับการพัฒนาของกระทรวงได้เป็นอย่างดี

2.3 โรงเรียนที่จัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งปัจจุบันอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ควรได้นำผลการวิจัยครั้งนี้ไปเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการบริหาร โรงเรียนแต่ละแห่ง แต่ละท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งด้านการเตรียมการ การเตรียมพัฒนาบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การสร้างความเข้าใจให้แก่ชุมชนในเขตบริการของโรงเรียน เพื่อสร้างความพร้อมในการบริหาร โรงเรียนในรูปแบบใหม่และสามารถดำเนินการได้ในทันทีที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีผล

บังคับ

2.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจนำผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบการจัดทำสารสนเทศด้านการศึกษาขององค์การ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจในการให้บริการการศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทและศักยภาพของตน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่คาดว่าหน่วยงานของตนอาจผ่านการประเมินความพร้อมและศักยภาพในการจัดการศึกษาได้ อาจนำผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นแนวทางในการเตรียมการบริหารจัดการศึกษาในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดความพร้อมและศักยภาพเพียงพอในการจัดบริการการศึกษา อาจใช้เป็นข้อมูลในการเตรียมการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา อาจใช้เป็นข้อมูลในการเตรียมการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนที่อยู่ในเขตปกครองของตนได้อย่างเหมาะสม

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 การศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยของการบริหารโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในส่วนที่พบความขัดแย้งระหว่างความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติในระดับโรงเรียน

3.2 ควรศึกษารูปแบบการบริหาร โรงเรียนในรูปแบบอื่น ๆ เช่น โรงเรียนในกำกับของรัฐ โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล เป็นต้น

3.3 ควรศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เช่น การตัดสินใจ ภาวะผู้นำ การบริหารแบบมีส่วนร่วม ที่ส่งผลต่อการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน

3.4 ควรศึกษาวิจัย ติดตาม ประเมินผล ประสิทธิภาพ ของการบริหารโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

3.5 ควรศึกษาวิจัยวัฒนธรรมองค์กรในโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

3.6 ควรศึกษาวิจัยรูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีองค์ประกอบแตกต่างกัน เช่น การศึกษาจากขนาดของโรงเรียน ที่ตั้งของโรงเรียน หรือใช้องค์ประกอบทั้งขนาดและที่ตั้งของโรงเรียน เพื่อศึกษาสภาพความพร้อมของโรงเรียนในการใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในบริบทที่แตกต่างกัน

3.7 ควรศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542