

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง เรื่อง สมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

1. สมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษา
2. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. โรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง
4. ความสำเร็จของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง
5. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### สมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษา

##### ความหมายสมรรถนะ

ธรรมรงค์ศักดิ์ คงคาสวัสดิ์ (2551.) สมรรถนะ หมายถึง คุณสมบัติสมรรถนะความสามารถที่มีความเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติและความสามารถประยุกต์ใช้ ความสามารถดังกล่าว จนบรรลุผลสำเร็จ

David McClelland (1993 อ้างในสุกัญญา รัศมีธรรมโชติ) สมรรถนะ หมายถึง บุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายในปัจเจกบุคคลซึ่งสามารถผลักดันให้ปัจเจกบุคคลนั้นสร้างผลการปฏิบัติงานที่ดีหรือตามเกณฑ์ที่กำหนดในงานที่ตนรับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546. หน้า 5) สมรรถนะ หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในองค์กร

กล่าวโดยสรุป สมรรถนะ หมายถึง คุณลักษณะความสามารถของบุคคลที่แสดงออกมาซึ่งสามารถวัดและสังเกตเห็นได้ว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และลักษณะอื่น ๆ ที่โดดเด่นกว่าบุคคลอื่น ๆ ในองค์กร

## ประเภทของสมรรถนะ

เจริญวิชิษฐ์ สมพงษ์ธรรม (2549. อ้างถึง อ่างศักดิ์ คงคาสวัสดิ์) แบ่งสมรรถนะเป็น 2 ประเภท คือ

1. สมรรถนะหลัก (Core Competency) หมายถึง คุณสมบัติหรือคุณลักษณะพื้นฐานที่เป็นหลักในตำแหน่งงานในองค์การจะต้องมี ถือว่าเป็น “คุณสมบัติร่วม” ของทุกคนในองค์การที่จะต้องมีความรู้หรือสมรรถนะหลักขององค์การหนึ่ง อาจจะไม่เหมือนกับอีกองค์การหนึ่งก็ได้ สมรรถนะหลักก็คือส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์การ (Corporate Culture)

2. สมรรถนะอื่น ๆ (Others Competency) หมายถึง คุณสมบัติหรือคุณลักษณะที่องค์การต้องการสำหรับแต่ตำแหน่งที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่ สมรรถนะทางเทคนิคหรือสมรรถนะในสายงาน (Functional / Professional / Technical / Job Competency) สมรรถนะส่วนบุคคล (Personal / Individual Competency) สมรรถนะภาวะผู้นำหรือการบริหาร (Leadership / Managerial Competency)

2.1 สมรรถนะตามหน้าที่ วิชาชีพเทคนิคหรือสมรรถนะในสายงาน (Functional / Professional / Technical / Job Competency) หมายถึงคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งที่ควรจะมีในตำแหน่งนั้น ๆ

2.2 สมรรถนะส่วนบุคคล (Personal / Individual Competency) หมายถึงคุณสมบัติหรือคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคลที่มีความสามารถพิเศษที่ช่วยเสริมให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จได้ดีเป็นพิเศษ

2.3 สมรรถนะภาวะผู้นำหรือการบริหาร (Leadership / Managerial Competency) หมายถึง คุณสมบัติหรือคุณลักษณะของการเป็นผู้นำจะกำหนดสำหรับคนที่จะต้องไปรับตำแหน่งเป็นผู้บริหารหรือหัวหน้างาน ว่าจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไรบ้างในตำแหน่งนั้น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ได้กำหนดสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ โดยแยกเป็นสมรรถนะหลัก (สมรรถนะ (competency)) จำนวน 4 สมรรถนะ และสมรรถนะประจำสายงาน (Functional Competency) จำนวน 4 สมรรถนะ รวมเป็น 8 สมรรถนะ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550. หน้า 52-61)

### สมรรถนะหลัก ประกอบด้วย

สมรรถนะที่ 1 การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้มีคุณภาพ ถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีการพัฒนาผลงานให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

สมรรถนะที่ 2 การบริการที่ดี หมายถึง ความตั้งใจในการปรับปรุงระบบบริการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ

สมรรถนะที่ 3 การพัฒนาตนเอง หมายถึง การศึกษา ค้นคว้า หาความรู้ องค์ความรู้ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในวงวิชาการและวิชาชีพเพื่อพัฒนาตนเองและพัฒนางาน

สมรรถนะที่ 4 การทำงานเป็นทีม หมายถึง การให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ สนับสนุน เสริมแรง ให้กำลังใจแก่เพื่อนร่วมงาน การปรับตัวเข้ากับบุคคลอื่น หรือ แสดงบทบาทผู้นำ ผู้ตาม ได้อย่างเหมาะสม

### สมรรถนะประจำสายงาน

สมรรถนะที่ 5 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ หมายถึง ความสามารถในการทำความเข้าใจสิ่งต่าง ๆ แล้วแยกประเด็นเป็นส่วนย่อย ตามหลักการหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนด และสามารถรวบรวมสิ่งต่าง ๆ จัดทำอย่างเป็นระบบ เพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนางาน รวมทั้ง สามารถวิเคราะห์องค์การหรืองานในภาพรวมและดำเนินการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ

สมรรถนะที่ 6 การสื่อสารและจูงใจ หมายถึง ความสามารถในการพูด เขียน สื่อสารโต้ตอบ ในโอกาสและสถานการณ์ต่าง ๆ ตลอดจน สามารถชักจูงโน้มน้าวให้ผู้อื่น เห็นด้วย ยอมรับ คล้อยตาม เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของการสื่อสาร

สมรรถนะที่ 7 การพัฒนาศักยภาพบุคลากร หมายถึง ความสามารถในการให้คำปรึกษาแนะนำ และช่วยแก้ปัญหาให้แก่เพื่อน ร่วมงานและผู้เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการพัฒนาบุคลากร ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนและ ให้โอกาสผู้ร่วมงานได้พัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ

สมรรถนะที่ 8 การมีวิสัยทัศน์ หมายถึง ความสามารถในการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทางหรือ แนวทาง การพัฒนาองค์กร ที่ เป็นรูปธรรมเป็นที่ยอมรับ และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ การยอมรับแนวคิด/วิธีการใหม่ ๆ เพื่อ การพัฒนางาน

ดังนั้น ในการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้งานกิจหน้าที่ และความรับผิดชอบของสถานศึกษาที่เปลี่ยนแปลงอย่างมากย่อมอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษามีความสามารถการปฏิบัติงานหรือสมรรถนะ (Competency) เป็นสำคัญ

## การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

### 2.1 ความเป็นมา ความสำคัญ และแนวคิดพื้นฐาน

ระบบบริหารการศึกษาของประเทศไทยแต่เดิมนั้นให้ความสำคัญที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นระบบบริหารที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของส่วนกลาง (รุ่ง แก้วแดง, 2547. หน้า 1-34) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 และ มาตรา 40 กำหนดให้กระทรวง กระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งด้านการวิชาการด้านงบประมาณ ด้านการบริการงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542. หน้า 21) ตามนัยพระราชบัญญัติดังกล่าวการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางของการบริหารจัดการที่สถานศึกษา (School Based Management) กล่าวคือ สถานศึกษาจะมีอิสระในการบริหารงานที่สนองต่อความต้องการของผู้รับบริการและชุมชนโดยรอบภายใต้กรอบนโยบายและแผน ที่กระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษา กำหนด โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ต้องดำเนินงานด้วยความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้สังคมตรวจสอบได้ตลอดเวลา (ยุวดี ศันสมัยรัตน์, 2543. หน้า 2) การบริหารและจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาทุกแห่งจะต้องใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งนี้ภายในวันที่ 20 สิงหาคม 2545 ตามบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management : SBM) แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ช่วงทศวรรษ 1980 ต่อมาได้แพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ อีกด้วย เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เดนมาร์ก อิสราเอล และอื่น ๆ เป็นรูปแบบที่ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ โดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงแบบเบ็ดเตล็ด มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในทุกด้านที่เกี่ยวกับภารกิจของโรงเรียน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544. หน้า 7)

การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขตามเป้าหมายและหลักการจัดการศึกษา จึงขึ้นอยู่กับคุณภาพและความสามารถในการจัดการศึกษา ด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบ วิธีการบริหาร และการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการ บนความเชื่อพื้นฐานที่ว่า การตัดสินใจที่ดีที่สุด

น่าจะเกิดจากการตัดสินใจร่วมกันจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่น ผู้แทนการศึกษายุทธศาสตร์ของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ ของคณะกรรมการสถานศึกษา (อินทริธา หิรัญสาย, 2547. หน้า 1-2)

นอกจากนั้นผ่องศรี ถมยา (2547. หน้า 60) กล่าวว่า 1 ใน 10 ยุทธศาสตร์ของกรมสามัญศึกษาที่นำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา คือ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับโครงสร้างเพื่อรองรับการกระจายอำนาจหรือการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งเป็นการจัดการศึกษาโดยชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด วางแผน ลงมือพัฒนาคุณภาพการศึกษานับความเชื่อที่ไม่มีใครจะเข้าใจ และจัดการศึกษาได้ดีกว่าคนในท้องถิ่นโดยการเชื่อมโยงแต่ละยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ การปฏิรูปการเรียนรู้และการประกันคุณภาพการศึกษานำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของคุณภาพผู้เรียน

ส่วนกรมสามัญศึกษา (2542. หน้า 11) กล่าวว่า เป็นการบริหารที่ทำให้รูปแบบนวัตกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียนสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาให้ทุกคนในโรงเรียนและผู้เกี่ยวข้องเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้

สำหรับนิพนธ์ เสือก้อน (2547. หน้า 3-7 อ้างอิงจากโนเบิล Noble, 1996. 2547) มีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยสรุป 4 ประการ ดังนี้

1. เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการบริหารหลักสูตรให้มีคุณภาพในระดับปฏิบัติการเพื่อสามารถพัฒนาผลสัมฤทธิ์ด้านวิชาการของนักเรียนกล่าวคือ โรงเรียนสามารถสร้างหลักสูตรระดับโรงเรียน จากการตัดสินใจร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในขอบเขตอำนาจที่รับมาจากเขตพื้นที่ การศึกษาระดับประเทศ สามารถจัดสรรทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุน เพื่อสนับสนุนในการบริหารจัดการหลักสูตรให้เกิดประสิทธิภาพ และครูสามารถจัดทำหลักสูตรรายวิชาและจัดการเรียนการสอนระดับห้องเรียนที่ได้รับการสนับสนุน ตรวจสอบและการอนุมัติจากผู้ปกครองชุมชน จนเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวังได้

2. โรงเรียนและชุมชนมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ การกระจายอำนาจให้โรงเรียนและชุมชนจัดการศึกษา ทำให้การจัดการศึกษาสนองต่อความต้องการของผู้ปกครอง ชุมชนและสอดคล้องกับหลักสูตรของชาติ โดยแสดงความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เกิดขึ้นอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ 3 ระดับ คือ

- 2.1 ระดับ 1 โรงเรียนกับผู้ปกครองและชุมชน (School-community accountability) การมีส่วนร่วมการตัดสินใจในระดับนโยบาย ภายใต้กรอบของอำนาจที่ได้จากเขตพื้นที่การศึกษา ในรูปคณะกรรมการโรงเรียน

2.2 ระดับ 2 ระดับผู้บริหารกับครูในโรงเรียน (Principle-Teacher accountability) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการบริหารหลักสูตร โดยมีนักเรียนเป็นเป้าหมายสำคัญ

2.3 ระดับ 3 ระดับห้องเรียน (Teacher-School accountability) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างหลักสูตรรายวิชา และการจัดการเรียนการสอน (Instruction participate)

3. มีการเพิ่มพลังอำนาจในการจัดการศึกษาของผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ ดังนี้คือ

3.1 ผู้บริหารให้อำนาจแก่ทีมงาน หรือ บุคคลในการทำงาน อย่างเต็มที่ทั้งอำนาจการบริหารจัดการ ความรับผิดชอบ การบริหารทรัพยากร และความชอบธรรม

3.2 การกระจายความรับผิดชอบให้สายงานที่ต่ำลงไป โดยไม่ไปก้ำกายหรือเข้าไป มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของสมาชิก

3.3 เปลี่ยนความคิด และการปฏิบัติ ในเรื่องอำนาจการควบคุมที่เคยเป็นของผู้บริหารคนเดียวมาเป็นการควบคุมด้วยกลุ่มสมาชิกทุกคนในองค์กร

3.4 จัดองค์กรให้มีสถานที่สมาชิกสามารถสร้างสรรค์งานได้อย่างเต็มความสามารถ และศักยภาพที่มีอยู่

3.5 เป็นการทำงานที่มีแรงกระตุ้นจากพลังแห่งจิต ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นภายในซึ่งการมีพลังอำนาจนำจะบริหารและจัดการศึกษาในโรงเรียนอย่างสร้างสรรค์ในบริบทที่รับผิดชอบของสมาชิกแต่ละส่วน จะช่วยให้โรงเรียน สามารถจัดการเรียนได้เกิดผลสัมฤทธิ์

4. อัตรประโยชน์ทางด้านการบริหาร โดยก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านการบริหาร 3 ประการ คือ

4.1 การกระจายอำนาจให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ใช้อำนาจในการบริหารจัดการในขอบเขตที่เหมาะสมมีส่วนที่จะแสดงความรับผิดชอบที่เกิดจากการร่วมตัดสินใจ ในเป้าหมายและวิธีการที่สามารถตรวจสอบได้ โดยสามารถสร้างพลังอำนาจเชิงสร้างสรรค์ เพื่อให้นักเรียนเกิดผลสัมฤทธิ์ตามความพึงพอใจ

4.2 การให้สถานศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้จัดตั้งงบประมาณโดยมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมในการจัดการศึกษาเป็นผู้ควบคุมและตรวจสอบการใช้ทรัพยากร จะช่วยลดความสูญเปล่าและเกิดประสิทธิผลมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวคิดในการบริหารโรงเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา แล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศ ที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาคุณภาพ

การจัดการศึกษา บนพื้นฐานความเชื่อว่าท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดการศึกษาได้เหมาะสมที่สุด ประเทศไทยได้นำมาใช้ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 และมาตรา 40

## 2.2 ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

นิพนธ์ เสือก้อน (อ้างอิงจาก เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2541) กล่าวถึง ความหมาย โดยสรุปไว้ดังนี้คือ เป็นการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียน ได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำ การช่วยเหลือ การประเมินและการอนุมัติ โดยใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารโรงเรียนเป็นเพียงผู้มีส่วนในการตัดสินใจ และนำมติของที่ประชุมไปใช้จัดการศึกษาให้นักเรียนเกิดผลสัมฤทธิ์ทางด้านวิชาการ จนเป็นที่พอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

อุทัย บุญประเสริฐ (2542. หน้า 1-4) สรุปถึงความหมายไว้ว่า เป็นกลยุทธ์สำคัญในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหารโรงเรียนได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา โรงเรียนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

รุ่ง แก้วแดง (2544. หน้า 10) หมายถึง กล่าวโดยสรุปว่าเป็นการกระจายอำนาจบริหาร และจัดการศึกษา จากส่วนกลางไปยังโรงเรียนให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบมีความอิสระคล่องตัว ในการบริหารจัดการ ทั้งด้านบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรโดยคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้ปกครองตัวแทนครู ตัวแทนชุมชน และผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2544. หน้า 27) ได้กล่าวถึงความหมายโดยสรุปคือ แนวคิดทางการบริหารและการจัดการศึกษาที่มุ่งให้สถานศึกษา มีอิสระในการบริหารวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และการบริหารทั่วไป ภายใต้กฎหมายที่กำหนด โดยมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่จะพัฒนานโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของสถานศึกษาและร่วมมือดำเนินการทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และการบริหารทั่วไปโดยบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเท่าเทียมกัน โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดจากผู้เรียนเป็นสำคัญ ภายใต้การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

สุรพล วงสินธ์ (2545. หน้า 32) กล่าวโดยสรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ แนวคิดทางการบริหารและการจัดการศึกษาที่มุ่งให้สถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนด โดยมีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการตัดสินใจในด้านวิชาการ (หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน) ด้านบุคลากร ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป การมีส่วนร่วม (Participation) โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake holder) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อการตรวจสอบและความโปร่งใส

ประเสริฐ เชี่ยวศรี (2545. หน้า 25-31) ได้กล่าวโดยสรุป คือ การบริหารที่โรงเรียนบริหารงานโดยยึดหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ยืดหยุ่น ตรวจสอบได้ และคณะกรรมการบริหารโรงเรียนประกอบด้วยกลุ่มผู้ให้บริการการศึกษาและกลุ่มผู้รับบริการ

อินทิรา หิรัญสาย (2547. หน้า 1-2) ให้ความหมายโดยสรุปของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือ เรียกย่อว่า SBM ซึ่งมาจากคำในภาษาอังกฤษ ดังนี้ คือ S=School หมายถึง โรงเรียน B=Based หมายถึง เกี่ยวกับฐานหรือพื้นฐาน และ M=Management หมายถึง การบริหารและการจัดการ ดังนั้น จึงหมายถึงการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ธรรมนิยม เพ็ชรพงษ์ (2547. หน้า 58) ได้ให้ความหมายโดยสรุป คือ การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา และหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ภายใต้ความร่วมมือ ร่วมใจของทุกคนในองค์กรในการกำหนดนโยบาย วางแผนการดำเนินงาน การกำกับติดตามสร้างขวัญกำลังใจ และประเมินผลการทำงานอย่างเป็นระบบ

จากการประมวลความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สรุปได้ว่า หมายถึง การบริหารที่กระจายอำนาจการจัดการศึกษา ให้โรงเรียนมีอิสระมากขึ้น ในด้านงานวิชาการ งานบริหารงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด โดยการบริหารแบบมีส่วนร่วม ในลักษณะคณะกรรมการโรงเรียนที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเท่าเทียมกัน โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดจากผู้เรียน เป็นสำคัญ

### 2.3 หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2542. หน้า 1-4) กล่าวถึงหลักการบริหารโรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย 5 หลักการดังนี้



1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับสถานศึกษาในด้านงานวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารทั่วไป

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในงานบริหารงานของสถานศึกษา สามารถตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษา เช่น การกำหนดนโยบายของสถานศึกษา กำหนดหลักสูตรสถานศึกษาการสร้างสรรค์ให้โรงเรียนเกิดประสิทธิภาพ เพื่อสนองความต้องการของทุกฝ่าย

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to people) เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน ได้แก่ การคืนอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนให้ได้มีบทบาทจัดการศึกษามากขึ้น

4. หลักการบริหารตนเอง (Self managing) การบริหารจัดการภายในสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจสั่งการ มีอำนาจในการดำเนินงาน มีความรับผิดชอบดำเนินงานได้หลากหลายตามสภาพของสถานศึกษาตนเอง สร้างกำลังคนและระดมทรัพยากรทางการศึกษา มาพัฒนาและแก้ไขปัญหาของสถานศึกษาของตนเองได้

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) โดยส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระ กำหนดหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา ให้มีคุณภาพมีการประกันคุณภาพการศึกษา มีความโปร่งใสในการบริหารงาน สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ทุกเรื่อง มีความพร้อมให้องค์กรภายนอกมาตรวจสอบการบริหารงานของสถานศึกษาได้ตลอดเวลา ดำเนินงานอย่างเป็นอิสระโดยอยู่บนพื้นฐานของนโยบายหลักของชาติ

ธีระ รุญเจริญ (2546. หน้า 59) ได้กล่าวเกี่ยวกับหลักการทั่วไปในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษานั้น ประกอบด้วย การกระจายอำนาจ การบริหารตนเอง โดยสถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจ การบริหารแบบมีส่วนร่วมการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน การพัฒนาระบบ ปรับทั้งเรื่องโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

อินทรีา หิรัญสาย (2547. หน้า 2) กล่าวโดยสรุปถึงหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการตัดสินใจ และใช้อำนาจของสถานศึกษา ผ่านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณด้านการบริการงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

2. การมีส่วนร่วม (Participation) โดยการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร ครู อาจารย์ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารและจัดการศึกษา

3. การพัฒนาระบบสารสนเทศ (Information) โดยการกระจายสารสนเทศจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา รวมทั้งจากผู้บริหารสู่ครู อาจารย์ ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียนซึ่งสารสนเทศเป็นข้อมูลสำคัญในการบริหารงาน

4. การพัฒนาความรู้และทักษะ (Knowledge and skill) เป็นการพัฒนาความรู้และทักษะ การทำงานร่วมกันระหว่างสถานศึกษากับผู้ปกครองและชุมชน เช่น การจัดหลักสูตรสถานศึกษา การบริหารงบประมาณ และการจัดการเรียนการสอน ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

5. การตรวจสอบและความโปร่งใส (Accountability and Transparency) คือการตรวจสอบความถูกต้อง ยุติธรรมและชัดเจนในการบริหารและจัดการของสถานศึกษา

รุ่ง แก้วแดง (2547. หน้า 12) กล่าวโดยสรุปถึง หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 2 ประการที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจ ซึ่งทำให้ สมองความต้องการของท้องถิ่น ระบบบริหารคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและตรวจสอบซึ่งกันและกันเกิดประสิทธิผลขององค์กรและ การมีส่วนร่วม ได้แก่ การร่วมคิด ร่วมทำ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของเกิดความรับผิดชอบและพึงพอใจในผลการดำเนินการ

จากแนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นอาจประมวลโดยสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลักการที่สำคัญดังนี้ คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การพัฒนาความรู้และทักษะ และการตรวจสอบและโปร่งใส

#### 2.4 บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา

ธีระ รุญเจริญ และคณะ (2545. หน้า 36-39) กล่าวโดยสรุปว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวการบริหารที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐานมีบทบาทดังนี้

1. การเป็นผู้นำทางวิชาการ โดยให้ความสำคัญ ต่อการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนเป็นสำคัญตามหมวด 4 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มีนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้ของสถานศึกษาอย่างชัดเจน

2. การบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของคณะครู และบุคลากรภายในสถานศึกษาบุคคลและหน่วยงานภายนอกสถานศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน

ธีระ รุญเจริญ (2547. หน้า 36-38) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาที่โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วยเกณฑ์ดังนี้

1. การเป็นผู้นำทางวิชาการ โดยให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างชัดเจน

2. การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยการมีส่วนร่วมทั้งครูและบุคลากรภายในโรงเรียนบุคคลและหน่วยงานภายนอกโรงเรียนทั้งภาครัฐและเอกชน

3. การเป็นผู้อำนวยความสะดวก โดยการมีส่วนร่วมทั้งครูและบุคลากรภายในโรงเรียนและเกี่ยวข้องทั้งทางด้านวิชาการ ตลอดจนการให้บริการและจัดสภาพแวดล้อมแห่งการเรียนรู้

จากแนวคิดดังกล่าวอาจสรุปบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ว่า ควรมีความเป็นผู้นำทางวิชาการ บริหารแบบมีส่วนร่วม จัดสภาพแวดล้อมแห่งการเรียนรู้ ตลอดจนเป็นผู้อำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

## 2.5 เทคนิค และขั้นตอนของการนำไปใช้ในสถานศึกษา

สำนักพัฒนาระบบบริหาร (2545. หน้า 106-107) กล่าวถึงการนำไปสู่การปฏิบัติที่ผู้บริหารสถานศึกษาควรใช้เทคนิคและขั้นตอนดังนี้

1. สร้างความตระหนักและความเข้าใจให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการปฏิบัติงาน การตัดสินใจ การมอบหมายงาน การตรวจสอบและการประเมินผล

2. การพัฒนาคน พัฒนางานและพัฒนาองค์กร โดยจัดการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการให้ครูพัฒนาตนเองร่วมกันและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงาน

3. การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของสถานศึกษา โดยใช้วิธี SWOT Analysis

4. เปิดให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

5. กำหนดวิสัยทัศน์ ของสถานศึกษาโดยให้ทุกคนมีส่วนร่วม และประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วไป

6. กำหนดเป้าหมายของการศึกษา ผลผลิตทางการศึกษา ตามแนวทางมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ

7. จัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา มีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพสถานศึกษาตามบทบาทที่กำหนด

ธีระ รุญเจริญ และคณะ (อ้างอิงจาก บุญมี เณรยอด. 2545, หน้า 176-177) ได้กล่าวโดยสรุปว่าผู้บริหารสามารถนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเข้าสู่สถานศึกษาโดยมีขั้นตอนดังนี้

1. สร้างความตระหนักและเข้าใจตนเอง โดยให้ทุกฝ่ายตั้งแต่ ครู ผู้ปกครอง นักเรียน รวมถึงชุมชน มีส่วนร่วมในการวางแผน การปฏิบัติงาน การประเมิน การตรวจสอบ อดบทยาท การสั่งการ ต้องมอบหมายงานมากขึ้น และการตัดสินใจให้ดำเนินการในรูปองค์คณะบุคคลมากขึ้น

2. พัฒนาคณะ พัฒนางาน พัฒนาองค์กร โดยการเชิญผู้มีความเชี่ยวชาญ ครูต้นแบบ นักวิชาการ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้ทุกคนรู้ บทบาทหน้าที่ ตามภารกิจ โครงสร้างใหม่สนับสนุนการดำเนินการเอง ผู้บริหารเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการ

3. วิเคราะห์สภาพปัจจุบันของโรงเรียนโดยใช้วิธีการ SWOT Analysis

4. เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติการประเมินผลและการพัฒนาปรับปรุง เช่น กำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน การกำหนด เป้าหมายของการจัดการศึกษาผลิตทางการศึกษาที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาชาติ กำหนดธรรมนูญโรงเรียนและระบบการประกันคุณภาพ

5. จัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา

6. นำระบบข้อมูลสารสนเทศมาใช้เพื่อการวางแผน การประเมินผล การเผยแพร่ และอื่น ๆ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เทคนิคและขั้นตอนการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ควรเริ่มจากการสร้างความตระหนัก การพัฒนาคณะในสถานศึกษา การจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ภารกิจของสถานศึกษา จากการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยนำข้อมูล สารสนเทศมาใช้ ในการวางแผน การประเมินผล และการเผยแพร่

2.6 ตัวบ่งชี้ องค์ประกอบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ธีระ รุญเจริญ และคณะ (อ้างอิงจาก บุญมี เณรยอด, 2545, หน้า 171-172) ได้กล่าวถึง ตัวบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไว้โดยสรุปดังนี้ คือ มีการแสดงความคิดเห็น ในการวางแผนพัฒนางาน มีการคิดวิเคราะห์เพื่อการปฏิบัติงาน ทำงานแบบประชาธิปไตย กล้าตัดสินใจและเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนางาน ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี สร้างความสัมพันธ์ที่ดี กับทุกฝ่าย ทำงานเป็นทีมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ครูทุกคนเข้าร่วมเสนอแนะการพัฒนา งานวิชาการและรับรู้ดำเนินการ รวมทั้งจัดทรัพยากรบุคคลตรวจสอบในทุกกระบวนการ ตลอดจน

การวางแผนบริหารงานให้เอื้อต่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของนักเรียนครู ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้เผยแพร่และนำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงแผนงานต่อไป

นิพนธ์ เสือก้อน (2547. อ้างอิงจาก Brown, 1990) กล่าวถึง องค์ประกอบของการบริหารและการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานดังนี้ คือ มีความมีอิสระในการจัดการศึกษา (Adaptor) มีความยืดหยุ่น (Flexibility) มีความรับผิดชอบ (Responsiveness) มีการร่วมกันวางแผนการจัดการศึกษา ร่วมมือกันในการทำงาน ตลอดจนสถานศึกษามีส่วนร่วมในเรื่องสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน ทั้งนี้ผู้บริหารและครูต้องเชื่อว่าบุคคลทั่วไปมีจิตสำนึกสูงที่จะทำงานให้สำเร็จ

กล่าวโดยสรุป ตัวบ่งชี้และองค์ประกอบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานควรร่วมกันคิดวิเคราะห์เพื่อพัฒนางานอย่างอิสระ ความเป็นประชาธิปไตย มีการทำงานเป็นทีม ร่วมกันของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ครูมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตรวจสอบ เพื่อพัฒนางานพัฒนาตนเอง และพัฒนาสถานศึกษา

## 2.7 รูปแบบการจัดการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2544. หน้า 3) กล่าวถึง การบริหารและการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีรูปแบบสำคัญที่เหมาะสมกับบริบทสังคมและโรงเรียนในประเทศไทย ดังนี้

1. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM) ให้ชุมชนและผู้ปกครองรับผิดชอบต่อจัดการศึกษา คณะกรรมการโรงเรียนมีสัดส่วน จำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

2. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีผู้บริหารเป็นหลัก (Administrative Control SBM) เป็นรูปแบบที่โรงเรียนส่วนใหญ่ในประเทศไทยใช้กล่าวคือ คณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นจะมีบทบาทเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียน โดยให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการบริหาร ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ

3. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) โดยตัวแทนคณะครูมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM) โดยตัวแทนของครูและผู้ปกครองในสัดส่วนเท่าเทียมกันในคณะกรรมการโรงเรียน

5. รูปแบบโรงเรียนในกำกับของรัฐ เป็นโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และมีฐานะเป็นเหมือนองค์กรนิติบุคคล โรงเรียนสามารถออกกฎระเบียบของตนเองได้โดยเฉพาะมีความเป็นอิสระในเรื่องการจัดการด้านวิชาการ การเงินและบุคคล แต่โรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อ

ผลการดำเนินงานตามพันธสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติให้เป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ

ธีระ รุญเจริญ และคณะ (อ้างอิงจาก บุญมี เถรยอด, 2545. หน้า 175) ได้เสนอรูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้คือ

1. รูปแบบผู้นำ 3 ประสาน (The Triarchic Leading Model) คือ รูปแบบที่ประกอบด้วยผู้บริหาร ครู และชุมชน

2. รูปแบบผู้บริหาร ครู เป็นผู้นำ (Principal-Teachers Leading Model) คือรูปแบบที่ครู ผู้บริหารมีความตั้งใจและมีความพร้อม แต่คณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชนยังไม่มี ความพร้อมและความเข้าใจที่ชัดเจน

3. รูปแบบผู้บริหารเป็นผู้นำ (The Principal Leading Model)

4. รูปแบบครู – ชุมชน เป็นผู้นำ (The Teachers Community Leading Model)

สำหรับ ธีระ รุญเจริญ และคณะ (อ้างอิงจาก วิจารย์ พานิช, 2545. หน้า 59) สรุปรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 4 รูปแบบดังนี้คือ

1. แบบต้นสังกัดบอกรับให้ทำงานโดยโรงเรียนไม่มีโอกาสคิดเอง

2. แบบรวมศูนย์โดยใช้กฎระเบียบกลาง

3. แบบนำร่อง เป็นการนำร่องเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสม

4. แบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแท้ โดยโรงเรียนสามารถบริหารงานได้อย่างมีอิสระ

ธีระ รุญเจริญ (2546. หน้า 176) กล่าวถึงรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

1. รูปแบบบริหารโดยชุมชนเป็นหลัก

2. รูปแบบบริหารโดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก

3. รูปแบบบริหารโดยโรงเรียนในกำกับ

4. รูปแบบบริหารแบบเอกชน

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่ารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วย 4 รูปแบบที่สำคัญดังนี้คือ

1. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก

2. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีครูเป็นหลัก

3. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีผู้บริหารเป็นหลัก

4. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชน ครู และผู้บริหารเป็นหลัก

2.8 ปัจจัยและตัวบ่งชี้ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน  
ดิเรก วรรณเศียร (2545. หน้า 1-13) ได้กล่าวเกี่ยวกับกลยุทธ์สำคัญที่ทำให้  
การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบผลสำเร็จดังนี้

1. การกระจายอำนาจ (Disperse Power) ไปให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่  
คณะกรรมการโรงเรียนและคณะกรรมการได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุด และโรงเรียน  
มอบอำนาจการตัดสินใจบางอย่างให้สามารถดำเนินการได้

2. การเน้นที่การพัฒนาวิชาชีพครู (Stress Professional Development) โดยกำหนดให้  
มีแผนพัฒนาในภาพรวมทั้งโรงเรียนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ให้ครูมีความรู้ ความเข้าใจมี  
ทักษะในการบริหาร การตัดสินใจ รวมทั้งภาวะผู้นำ นอกจากนั้นควรอบรมผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น  
คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ โดยมีการติดตามผลเป็นระยะ ๆ

สำนักพัฒนาระบบบริหาร (2545. หน้า 106-107) กล่าวถึง เงื่อนไขแห่งความสำเร็จไว้  
ดังนี้คือ

1. ผู้บริหารมีคุณลักษณะของผู้นำทางวิชาการสามารถให้ความช่วยเหลือ เป็นแบบอย่าง  
ที่ดีจูงใจให้ครูทุกคนอยากทำงานและมุ่งไปที่ความสำเร็จ

2. ผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีความเข้าใจบทบาทของตนสร้างความรู้  
ความเข้าใจ เรื่องการบริหาร การจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

3. มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมมากที่สุดในทุก  
ทุกกิจกรรมและการทำงานเป็นทีม

4. เน้นการพัฒนาวิชาชีพให้แก่บุคลากรในสถานศึกษา โดยให้ความสำคัญกับ  
การสื่อสาร เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์

5. เน้นผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้นจริงกับผู้เรียน

6. ให้งานวัดด้วยความบริสุทธิ์ และการเป็นสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกทำงานอย่างมี  
ความสุขและมีคุณภาพ

7. ต้องมียุทธศาสตร์แห่งการเรียนรู้ที่ยั่งยืน โดยการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้

ธีระ รุญเจริญ (2546. หน้า 176) ได้กล่าว เกี่ยวกับกลยุทธ์สำคัญที่ไปสู่ความสำเร็จของ  
การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังนี้ คือ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงมีการสรรหา  
คณะกรรมการสถานศึกษาที่มีความรู้ ความสามารถ เสียสละ เป็นตัวแทนจาก กลุ่มต่าง ๆ อย่าง  
แท้จริง โดยมีกำหนดบทบาทหน้าที่หลักและมาตรฐานการดำเนินงานของคณะกรรมการ  
สถานศึกษาอย่างชัดเจนและฝึกอบรมให้มีความรู้ ความเข้าใจและพัฒนาทักษะเกี่ยวกับการบริหาร

โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา ส่งเสริมให้ครูอาจารย์ ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด ตลอดจนสนับสนุนให้โรงเรียนบริหารจัดการโรงเรียนของตนเองแบบเบ็ดเตล็ดเสร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อินทรี หิรัญสาย (อ้างอิงจาก อุทัย บุญประเสริฐ, 2547) ได้กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขึ้นอยู่กับปัจจัยในการบริหารเพื่อให้ประสบความสำเร็จดังนี้ คือ มีการถ่ายโอนอำนาจจากบริหารส่วนกลางไปยังผู้บริหารโรงเรียนอย่างแท้จริง มีการกำหนดอำนาจหน้าที่บุคลากรชัดเจน บุคลากรรู้จุดประสงค์การปฏิบัติงาน ซึ่งการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สามารถพัฒนาครู และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ให้มีความรู้ และ ทักษะ โดยสร้างเครือข่ายการเรียนรู้

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นนำมาประมวลสรุปได้ว่า ปัจจัยและตัวบ่งชี้ความสำเร็จนั้น ควรประกอบด้วย การพัฒนาครูให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้วยวิธีการต่าง ๆ มีการสรรหาคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีคุณภาพ โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน สร้างเป็นเครือข่ายการเรียนรู้ นอกจากนั้นควรกำหนดบทบาทหน้าที่บุคลากรอย่างชัดเจน

## 2.9 ปัญหา และอุปสรรค การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ดิเรก วรรณเศียร (อ้างอิงจาก David. 1992. หน้า 24-36) กล่าวถึง ปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยสรุปดังนี้คือ

1. ครูใช้เวลาในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนครูไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจได้
2. การใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานค่อนข้างนานกว่าจะประสบผลสำเร็จอย่างน้อย 5 ปี ขึ้นไปทำให้ครูเกิดความท้อแท้เบื่อหน่าย
3. คณะกรรมการโรงเรียน มีความรู้ในเรื่องการบริหารโรงเรียนน้อยมากในทุกเรื่อง ตลอดจน ขาดทักษะ ตัดสินใจ หรือเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง
4. สถานศึกษาขาดอิสระในการตัดสินใจอย่างแท้จริง และการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาบริหารในโรงเรียน ไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของครู
5. ไม่พบว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใด เพราะไม่พบบางงานวิจัยที่แสดงถึงเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน หลังจากนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะใด

ธีระ รุญเจริญ และคณะ (อ้างอิงจาก วิจารย์ พาณิชย์, 2545. หน้า 50) สรุปถึงปัญหา และอุปสรรคดังนี้



1. ผู้บริหารโรงเรียนบางคนไม่เข้าใจหลักการและความหมายที่แท้จริงของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. สถานศึกษาขาดการเตรียมความพร้อมของบุคลากรเพื่อรองรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในการจัดการศึกษา
4. โครงสร้างการบริหารปัจจุบันยังรวมอำนาจอยู่ส่วนกลาง ทำให้โรงเรียนไม่มีอิสระที่แท้จริง

จากแนวคิดดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ ผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษา ขาดความรู้ ความเข้าใจในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ครูมีภาระงานอื่นเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนต้องใช้เวลาเนิ่นนานมากที่จะประสบผลสำเร็จ

#### 2.10 กรอบการดำเนินงานตามภารกิจหลักของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

เสรี ลาขโรจน์ และคณะ (2545) ได้จัดทำกรอบการดำเนินงานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จากแนวทางที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับงานวิชาการ งบประมาณ บริหารบุคคล และบริหารทั่วไป ว่าควรครอบคลุมงานด้านต่อไปนี้

1. งานวิชาการ จำนวน 8 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาการพัฒนา และส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

2. การบริหารงานงบประมาณประกอบด้วย 7 ด้าน ได้แก่ การจัดตั้งงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบติดตามและการประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ และการบริหารบัญชี

3. การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 23 ด้าน ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลังคน การกำหนดตำแหน่งวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การเกลี่ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางวิชาชีพ เงินเดือนและค่าตอบแทน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การลาศึกษาต่อ

การประเมินผลการปฏิบัติงาน การส่งเสริมยกย่องเชิดชูเกียรติมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การส่งเสริมวินัยข้าราชการ การดำเนินการทางวินัย การสั่งพักและสั่งให้ออกจากราชการ การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การออกจากราชการ การขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ งานทะเบียนประวัติ งานยกเว้นคุณสมบัติ งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และงานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

4. การบริหารทั่วไป ประกอบด้วย 23 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การวางแผนการศึกษา งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา งานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา การเงิน การคลัง การดำเนินงานธุรการ การอำนวยความสะดวก การรับนักเรียน บัญชี และพัสดุ การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การจัดตั้ง ยุบรวม สถานศึกษา การอำนวยความสะดวกและการประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การทัศนศึกษา การส่งเสริมงานกิจการนักเรียนนักศึกษา การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน และ ประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา การประสานราชการกับส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลสถานศึกษาตลอดจนการจัดระบบควบคุมภายใน

### โรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง

การบริหารและการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสอดคล้องกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ที่กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาและจัดระบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตามขอบข่ายภารกิจการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้ง 2 ประเภท ได้แก่สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง และสถานศึกษาประเภทที่สอง (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ

สถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 21)

สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง เป็นสถานศึกษาที่อยู่ในโครงการพัฒนาโรงเรียนผู้นำ การเปลี่ยนแปลง เพื่อเป็นแกนนำในการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### **ความหมายของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง**

โรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประกาศรายชื่อให้เป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาของตนในรอบปีการศึกษาโดยในแต่ละรอบปีการศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาประเมินความพร้อมของสถานศึกษาในสังกัดเพื่อประกาศรายชื่อสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 25)

### **ลักษณะของสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง**

สถานศึกษาประเภทหนึ่ง ได้แก่ สถานศึกษาที่มีลักษณะ ดังนี้

- (1) มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือโรงเรียนและศูนย์การศึกษาพิเศษและ
- (2) มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาได้มาตรฐานจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) โดยหมายถึง สถานศึกษาได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินจาก สมศ. เช่น ได้มาตรฐานรอบแรก (พ.ศ.2544-2548) อยู่ในระดับดี มีค่าเฉลี่ยของผลประเมินทั้ง 14 มาตรฐาน มากกว่า 2.50 และไม่มีมาตรฐานใดอยู่ในระดับปรับปรุงหรือได้มาตรฐานรอบที่ 2 (2549-2553) ระดับดี หมายถึง มีค่าเฉลี่ยผลประเมินทั้ง 14 มาตรฐานเท่ากับหรือมากกว่า 2.75 และได้มาตรฐานระดับดี 11 มาตรฐานขึ้นไป และไม่มีมาตรฐานใดอยู่ในระดับปรับปรุง (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 25)

## เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง

สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง มีความเข้มแข็ง มีอิสระและคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกรอบภารกิจกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ที่ได้รับมอบหมายกระจายอำนาจได้ด้วยตนเอง มีรูปแบบบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) มุ่งเน้นคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญโดยมีระบบประกันคุณภาพภายในที่พร้อมรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกและการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 27)

## แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป มีรายละเอียด ดังนี้

### 1. ด้านการบริหารงานวิชาการ

#### 1.1 หลักการและแนวคิด

1.1.1 ยึดหลักให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นไปตามกรอบหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง โดยมีครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วม

1.1.2 มุ่งส่งเสริมสถานศึกษาให้จัดกระบวนการเรียนรู้ โดยถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด

1.1.3 มุ่งส่งเสริมให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งเป็นเครือข่ายและแหล่งการเรียนรู้

1.1.4 มุ่งด้านการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานโดยจัดให้มีดัชนีชี้วัดคุณภาพการจัดหลักสูตรและกระบวนการการเรียนรู้ และสามารถตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาได้ทุกช่วงชั้นทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

1.1.5 มุ่งส่งเสริมให้มีการร่วมมือเป็นเครือข่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษา

- 1.2 ขอบข่ายและภารกิจงาน ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ
  - 1.2.1 การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนา  
สาระหลักสูตรท้องถิ่น
  - 1.2.2 การวางแผนงานด้านวิชาการ
  - 1.2.3 การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา
  - 1.2.4 การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา
  - 1.2.5 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
  - 1.2.6 การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน
  - 1.2.7 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา
  - 1.2.8 การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
  - 1.2.9 การนิเทศการศึกษา
  - 1.2.10 การแนะแนว
  - 1.2.11 การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา
  - 1.2.12 การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ
  - 1.2.13 การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษา และ  
องค์กรอื่น
  - 1.2.14 การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุ องค์กร  
หน่วยงาน สถานประกอบการและสถานบันอื่นที่จัดการศึกษา
  - 1.2.15 การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของ  
สถานศึกษา
  - 1.2.16 การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา
  - 1.2.17 การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 1.3 การบริหารงานด้านวิชาการของสถานศึกษา
 

ทั้งสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สอง ดำเนินการได้ทุกรายการตาม  
ภาระงานที่กฎกระทรวงฯ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

## 2. ด้านการบริหารงบประมาณ

- 2.1 หลักการและแนวคิด
  - 2.1.1 ยึดหลักความเท่าเทียมกันและความเสมอภาคทางโอกาสการศึกษา  
ของผู้เรียนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.1.2 มุ่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง 7 ด้าน เพื่อรองรับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ดังนี้

- (1) การวางแผนงบประมาณ
- (2) การคำนวณต้นทุนผลผลิต
- (3) การจัดระบบการจัดหาพัสดุ
- (4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ
- (5) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน
- (6) การบริหารสินทรัพย์
- (7) การตรวจสอบภายใน

2.1.3 ยึดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นลักษณะของวงเงินรวมแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งอยู่ในระยะของการพัฒนา

2.1.4 มุ่งเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาและสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจมีความคล่องตัว ควบคู่กับความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จากผลสำเร็จของงานและทรัพยากรที่ใช้

## 2.2 ขอบข่ายและภารกิจงาน

2.2.1 การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณ เพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2.2 การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง

2.2.3 การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

2.2.4 การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

2.2.5 การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

2.2.6 การตรวจสอบ ติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ

2.2.7 การตรวจสอบ ติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ

2.2.8 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

- 2.2.9 การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา
- 2.2.10 การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 2.2.11 การวางแผนพัสดุ
- 2.2.12 การกำหนดแบบรูปร่างการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2.2.13 การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ
- 2.2.14 การจัดหาพัสดุ
- 2.2.15 การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ
- 2.2.16 การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน
- 2.2.17 การเบิกเงินจากคลัง
- 2.2.18 การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน
- 2.2.19 การนำเงินส่งคลัง
- 2.2.20 การจัดทำบัญชีการเงิน
- 2.2.21 การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
- 2.2.22 การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
- 2.3 การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง
- มีอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาตามภาระงานที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกรายการ

### 3. ด้านการบริหารงานบุคคล

- 3.1 หลักการและแนวคิด
- 3.1.1 ยึดหลักความต้องการและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามนโยบาย กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด
- 3.1.2 ยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาตามนโยบาย กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด
- 3.1.3 ยึดหลักธรรมาภิบาล
- 3.2 ขอบข่ายและภารกิจงาน
- 3.2.1 การวางแผนอัตรากำลัง

- 3.2.2 การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3.2.3 การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 3.2.4 การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา
- 3.2.5 การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 3.2.6 การลาทุกประเภท
- 3.2.7 การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 3.2.8 การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- 3.2.9 การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- 3.2.10 การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- 3.2.11 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- 3.2.12 การออกจากราชการ
- 3.2.13 การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ
- 3.2.14 การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอ  
พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
- 3.2.15 การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทาง  
การศึกษา
- 3.2.16 การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
- 3.2.17 การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 3.2.18 การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและ  
บุคลากรทางการศึกษา
- 3.2.19 การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและ  
บุคลากรทางการศึกษา
- 3.2.20 การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3.3 การบริหารและการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเขต  
พื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง และสถานศึกษาประเภทที่สอง
- ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตามภาระงานที่กำหนด  
ในกฎกระทรวงและประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทุกรายการ



ดำเนินการดังต่อไปนี้ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งและสถานศึกษาประเภทที่สอง สามารถดำเนินการได้

- 1) การวางแผนอัตรากำลังในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแล้วแต่กรณี
- 2) การดำเนินการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษา แล้วแต่กรณี
- 3) การบังคับบัญชาบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือในสถานศึกษาแล้วแต่กรณี
- 4) การพัฒนาบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแล้วแต่กรณี
- 5) การบริหารลูกจ้างและพนักงานราชการ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตามที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจ ให้ดำเนินการ

3.4 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล

3.4.1 ภาระงานด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องขอความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง

3.4.2 ภาระงานด้านการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาทั้ง 2 ประเภท ต้องขอความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง

## 4. ด้านการบริหารทั่วไป

### 4.1 หลักการและแนวคิด

4.1.1 ยึดหลักให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานในเชิงนโยบายให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

4.1.2 มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามหลักการการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ตามกฎเกณฑ์ กติกา ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

4.1.3 มุ่งพัฒนาองค์กรทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ที่เหมาะสมสามารถเชื่อมโยงติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วด้วยระบบเครือข่ายและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

4.1.4 การบริหารงานทั่วไปเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยประสานส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยตามบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตลอดจนการจัดและให้บริการการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่น

## 4.2 ขอบข่ายและภารกิจงาน

4.2.1 การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ

4.2.2 การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา

4.2.3 การวางแผนการบริหารงานการศึกษา

4.2.4 งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน

4.2.5 การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร

4.2.6 การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน

4.2.7 งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

4.2.8 การดำเนินงานธุรการ

4.2.9 การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

4.2.10 การจัดทำสำมะโนผู้เรียน

4.2.11 การรับนักเรียน

4.2.12 การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิก

สถานศึกษา

4.2.13 การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย

4.2.14 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

4.2.15 การทัศนศึกษา

4.2.16 การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน

4.2.17 การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

4.2.18 การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล  
ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

4.2.19 งานประสานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

4.2.20 การรายงานผลการปฏิบัติงาน

4.2.21 การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน

4.2.22 แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษ  
นักเรียน

4.3 การบริหารและการจัดการศึกษาด้านการบริหารทั่วไปของสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษา สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง และสถานศึกษาประเภทที่สอง มีอำนาจในการดำเนินการตามที่  
กฎกระทรวง และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดทุกรายการยกเว้น  
(แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการ  
บริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 28-104)

สรุป โรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง หรือสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง หมายถึง  
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประเมินความพร้อมในด้านการบริหารโดยใช้  
โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ตามกรอบภารกิจการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้าน  
งบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคลและด้านบริหารทั่วไป แล้วประกาศรายชื่อเป็นสถานศึกษา  
ประเภทที่หนึ่ง เพื่อเป็นแกนนำในการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### ความสำเร็จของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง  
จำแนกเป็น 6 ด้าน ตามขอบเขตของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

#### 1. การเป็นหน่วยบริการทางการศึกษาของท้องถิ่น

สถานศึกษามีการส่งเสริม และสนับสนุนงานวิชาการ แก่บุคคล ครอบครัว องค์กร  
หน่วยงาน สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา เพื่ออำนวยความสะดวกทางด้าน  
วิชาการ และการให้บริการ และการจัดศักยภาพแวดล้อมแห่งการเรียนรู้ มีความเข้มแข็ง  
ทางวิชาการ โดยมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

1.1 ประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจต่อบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา

สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษา

1.2 จัดให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจ การเพิ่มความพร้อมให้กับบุคคล ครอบครัว ชุมชนองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชนองค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่ร่วมจัดการศึกษา

1.3 ร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ร่วมกันจัดการศึกษาและใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน

1.4 ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างสถานศึกษากับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

1.5 ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการตามความเหมาะสมและจำเป็น

1.6 ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ทั้งด้านคุณภาพและปริมาณเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 48-49)

## 2. การเป็นหน่วยนำสังคมของชุมชน

สถานศึกษามีการส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการเป็นต้นแบบ เป็นแหล่งเรียนรู้ ตลอดจนช่วยเหลือ พัฒนาชุมชน และเกื้อหนุนซึ่งกันและกันกับผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา โดยมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

2.1 จัดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันอื่น

2.2 ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยการจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน

2.3 ส่งเสริมให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรมมีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ

2.4 พัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างชุมชน (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 45)

### 3. ความสามารถในการดำเนินงานทุกด้านได้ด้วยตนเอง

สถานศึกษามีความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าว คือ ความพร้อมและความเหมาะสมด้านบริบททั่วไป และด้านคุณลักษณะของสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ การมีรูปแบบ โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่เอื้อต่อการบริหารและจัดการศึกษา การมีทรัพยากรทางการศึกษา และบุคลากรที่เหมาะสมความจำเป็น เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริมประสานงาน มีศักยภาพเพียงพอที่จะบริหารงานได้ด้วยตนเอง สามารถจัดบริหารและพัฒนาการศึกษาได้อย่างเข้มแข็ง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหาร ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของชุมชนและสังคม (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 21-22)

### 4. ความมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการได้กรอบนโยบายที่กำหนดเอง

สถานศึกษามีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา ด้วยโรงเรียนเอง ภายใต้หลักการที่กำหนดในกฎกระทรวงทั้ง 8 ประการ (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 28) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดด้วยตนเอง การตัดสินใจโดยสมบูรณ์ในการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานศึกษา จึงควรเบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษาโดยตรง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวเพียงพอที่จะกำกับ ดูแล การปฏิบัติงานในเชิงนโยบาย สำหรับสนับสนุน และประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และในสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและ

การจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 22)

#### 5. การมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และแผนพัฒนาที่ดี

สถานศึกษามีการสร้างกลไกการบริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จมีการปรับเปลี่ยน การบริหารเป็นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีดัชนีชี้วัด ความสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มจากการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ การบริหารโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การจัดระบบประเมินผลงานและ การประเมินผู้เรียน และการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้ คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 23) ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีภาวะผู้นำ เป็นผู้นำอย่างเต็มศักยภาพ และเป็นผู้บริหารมืออาชีพ มีความสามารถเป็นผู้นำทางวิชาการ เป็นนักประสานในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน รวมทั้งมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มองอนาคตของโรงเรียนได้ตรงความเป็นจริง (แนวทางการกระจาย อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษา ตามกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและ การจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 15)

#### 6. การรวมพลังและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

สถานศึกษา มีการรวมพลังในการดำเนินงาน โดยการสร้างเครือข่าย ความร่วมมือ กับหน่วยงาน องค์กร บุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน และการรวมกลุ่มสถานศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการเพิ่มประสิทธิภาพ และเสริมพลังให้สถานศึกษา สามารถบริหารและจัดการศึกษาได้อย่าง กว้างขวาง หลากหลายรูปแบบ มุ่งเน้นให้หน่วยงาน องค์กรและบุคคลดังกล่าว มีส่วนได้ส่วนเสียกับ การตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาในลักษณะการสร้างฉันทานุมัติ จากผู้มีส่วนร่วมหรือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา (แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้ คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550, 2550. หน้า 23)

### ลักษณะกิจกรรมเครือข่าย ประกอบด้วย

1) เครือข่ายองค์กร (Institute Networking Connection) ได้แก่ กิจกรรมพัฒนาตนเอง การประชุมเชิงปฏิบัติการ การศึกษาดูงานกิจกรรมสนับสนุนด้านงบประมาณร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจกรรมเครือข่ายผู้ปกครองนักเรียน การรวมกลุ่มโรงเรียนที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเพื่อพัฒนาร่วมกัน กิจกรรมร่วมกันสถาบันทางสังคมและศาสนา การวัด ตั้งศูนย์พัฒนาการเรียนรู้ 8 กลุ่ม สาระการเรียนรู้ เป็นต้น

2) เครือข่าย ICT (ICT Networking Connection) ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ ICT ต่าง ๆ เช่น การพัฒนาเว็บไซต์ของ สพท. และสถานศึกษา การพัฒนาเครือข่ายแมงมุม (KM) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ในลักษณะ Share and Learn การจัดทำ e-mail e-office เป็นต้น

3) เครือข่ายบุคคล (People Networking Connection) ได้แก่

3.1 กิจกรรมพัฒนาบุคลากรของ สพท. และสถานศึกษา เช่น การจัดทำข้อมูลเครือข่ายบุคลากร ครูแห่งชาติ ครูดีเด่น ครูแกนนำ Teacher Award ครูผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผู้อำนวยการดีเด่น บุคลากรดีเด่น ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ และเผยแพร่ เป็นต้น

3.2 กิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่ายบุคคลด้วยกัน หรือกับบุคลากรอื่น เช่น การจัดการความรู้ (KM) จากหลักการสู่การปฏิบัติ เป็นต้น (ความคาดหวังเกี่ยวกับหลักสูตรผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจที่มีต่อเขตพื้นที่การศึกษา, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน., 2550. หน้า 35-35)

ดังนั้น ความสำเร็จของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การเป็นที่ยอมรับของชุมชนและสังคมในการบริหารจัดการศึกษา ในการเป็นหน่วยบริการทางการศึกษาของท้องถิ่น การเป็นหน่วยนำสังคมของชุมชน ความสามารถในการดำเนินงานทุกด้านได้ด้วยตนเอง ความมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดเอง การมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายและแผนพัฒนาที่ดี การรวมพลังและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เกชา เดชา และคณะ (2544) ได้ศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเรื่อง การศึกษาความพร้อมและความคาดหวังในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกำแพงเพชร ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหาร มีความพร้อมในภาพรวม

อยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน พบว่ามีความพร้อมและความคาดหวังเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

วิจารณ์ พานิช (2545) ได้ดำเนินการศึกษาเรื่อง การสร้างศาสตร์บนแผ่นดินแม่ : ยุทธศาสตร์เพื่อพิชิตความเปลี่ยนแปลง โดยวิจัยจากโรงเรียนโครงการนำร่อง การปฏิรูปการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ผลการวิจัยพบว่า

1. รูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่โรงเรียนส่วนใหญ่ใช้คือ การทำความเข้าใจ เรื่องการปฏิรูปการศึกษาในทุกประเด็น โดยเฉพาะเรื่องการปฏิรูปการเรียนรู้ และการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การปฏิรูประบบบริหารในสถานศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษาในการบริหาร และจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ ศักยภาพของผู้บริหาร ซึ่งต้องมีความรู้ เรื่องการปฏิรูป การศึกษามีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีภาวะผู้นำทางวิชาการ มีความเป็นประชาธิปไตย มีมนุษยสัมพันธ์ดี เป็นนักประสานงานที่ดี บริหารแบบมีส่วนร่วม มีความรู้เรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ ครองตนดี มีความโปร่งใส สำหรับปัญหาที่พบคือ ผู้บริหารบางคนยังไม่เข้าใจหลักการและความหมายที่แท้จริงของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ขาดการเตรียมความพร้อมของบุคลากร อิทธิพล และโครงสร้างการบริหารปัจจุบันยังรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ตลอดจนโรงเรียนไม่มีอิสระที่แท้จริงในการบริหาร

3. ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่า ความเป็นไปได้ที่จะขยายผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปให้ทั่วถึงทุกโรงเรียน เพราะมีจุดเด่นมากกว่าจุดด้อย การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทำให้โรงเรียนได้รับความช่วยเหลือในทุกด้าน ทั้งงบประมาณ ความรู้ ความคิด ภูมิปัญญา แรงงาน และการสนับสนุนอื่น ๆ และช่วยให้ความขัดแย้งในองค์กรลดลง เพราะทุกคนมุ่งทำงานเพื่อผู้เรียน เป็นสำคัญ ทุกคนมีอิสระ สามารถคิดริเริ่มสร้างสรรค์เองได้ ครูและผู้บริหารโรงเรียนต้องการให้โรงเรียนต่าง ๆ พัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปด้วยกันในลักษณะเครือข่าย กัลยาณมิตร

อรพรรณ พรสีมา (2546. หน้า ก-จ) ได้วิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตัวอย่าง ประสบการณ์ที่คัดสรร โรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ผลการวิจัยโดยสรุปพบว่า

1. การบริหารงานทั่วไป เป็นงานที่ประสบความสำเร็จสูงสุดโรงเรียนได้รับอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารทั่วไปค่อนข้างสูง เพราะไม่ต้องยึดกับกฎหมายเฉพาะ และมีการ



กระจายอำนาจการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนครู บุคลากรทางการศึกษาและนักเรียน มีการสร้างเครือข่ายการบริหารโรงเรียนกับโรงเรียนวัด ส่วนราชการ เอกชน และสถานประกอบการ มีการทำงานที่เป็นระบบ และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง แต่มีข้อจำกัด คือ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการเงินและการบริหารงานบุคคลอย่างเคร่งครัด

2. ด้านวิชาการโรงเรียนในโครงการทุกโรงเรียน กล้าคิด กล้าวางแผน กล้ากำหนด เป้าหมายทางวิชาการและแนวทางที่ไปสู่เป้าหมายด้วยตนเอง สิ่งที่ประสบผลสำเร็จสูงสุด คือ การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และครูให้ความสำคัญต่อการพัฒนางานวิชาการ ตลอดจนระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และความพร้อมในการขอรับการประเมินภายนอก จากสำนักรับรองมาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา สำหรับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน จึงไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านระเบียบปฏิบัติ

3. ด้านบริหารงานบุคคล โรงเรียนต้องเนื้องาน โดยยึดบทบัญญัติของข้าราชการครู พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการรวมอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจการตัดสินใจตามแนวทางการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

4. ด้านงบประมาณ โรงเรียนทุกโรงเรียนยังคงปฏิบัติตามกฎหมายงบประมาณ และระเบียบปฏิบัติของกระทรวงการคลัง และของสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด ไม่แตกต่างกับโรงเรียนทั่วไป ยกเว้นอาจมีการระดมทรัพยากรจากภายนอกเพื่อนำมาใช้จัดการศึกษาได้มากขึ้น ดังนั้นการบริหารงบประมาณ จึงไม่สามารถตั้งงบประมาณ บริหารการเงินพัสดุสินทรัพย์ และบัญชีได้ด้วยตนเอง

อุทัย บุญประเสริฐ (2543) ทำการวิจัย เรื่อง “การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)” พบว่า

1. ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้

1.1 ปัจจัยที่เอื้อ ได้แก่

1.1.1 กระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างแท้จริง

1.1.2 ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง บุคลากรในโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

1.1.3 มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ข้อมูลสารสนเทศตรงกัน

1.1.4 บุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษาและโรงเรียนจะต้องได้รับการอบรม หรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1.1.5 ทำการฝึกอบรมคณะกรรมการโรงเรียน เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาเช่น การทำงานเป็นทีม การประชุม การตัดสินใจ สั่งการ นโยบาย การวางแผน ปฏิบัติการบริหารการเงิน การบริหารบุคคล การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผล เป็นต้น

1.1.6 ได้ผู้บริหารโรงเรียนที่มีความรู้ความสามารถและมีภาวะผู้นำที่เหมาะสมพัฒนาความรู้ ทักษะ และภาวะผู้นำให้ผู้บริหาร เพื่อเป็นผู้นำ การเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่ดี

1.1.7 ผู้บริหาร คณะกรรมการโรงเรียน บุคลากรในโรงเรียน รับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเองและของผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

1.1.8 มีการให้รางวัลสำหรับโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

## 1.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบแต่ไม่เปลี่ยนวิธีการบริหารงานและการทำงาน อำนาจการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่คณะกรรมการโรงเรียน ไม่กระจายไปทั่วโรงเรียน ผู้บริหารยังใช้ความคิดเห็นส่วนตัวในการตัดสินใจ ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการโรงเรียน

## 2. หลักการ

หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่

2.1 หลักการกระจายอำนาจ

2.2 หลักการมีส่วนร่วม

2.3 หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน

2.4 หลักการบริหารตนเองหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

## 3. กลยุทธ์ในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ ได้แก่

3.1 การประชาสัมพันธ์

- 3.2 กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจน
- 3.3 การสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา
- 3.4 การพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา
- 3.5 การสนับสนุนให้บุคลากรในสถานศึกษาร่วมปฏิบัติงานกับคณะกรรมการสถานศึกษา
- 3.6 การสร้างเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา
- 3.7 การกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษา
- 3.8 พิจารณาให้สวัสดิการ บริการและสิทธิพิเศษแก่คณะกรรมการสถานศึกษา

เรื่องเขต อุดทนต์ (2548. หน้า 98) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานช่วงชั้นที่ 3-4 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัยพบว่า การบริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษาให้กับนักเรียน 12-18 ปี การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำต้องใช้ทักษะและกระบวนการการบริหารในการกระตุ้น สนับสนุนส่งเสริมบุคลากรให้เกิดความร่วมมือร่วมใจอย่างจริงจังในการทำงาน ดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนาทักษะและกระบวนการทางการบริหารของตนเองให้สมบูรณ์ที่สุด

วรรณี เรื่องโสภณ (2548. หน้า 51) ได้ศึกษา เรื่อง การบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนเทศบาลตามทัศนะของบุคลากรการศึกษา สังกัดเทศบาลกาญจนบุรี ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานของผู้บริหารทั้งนี้เป็นเพราะภารกิจการบริหารสถานศึกษาตามแนวการจัดการศึกษาที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกระบวนการการเรียนรู้โดยภารกิจการบริหารโรงเรียน และการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้จะสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จ เพราะผู้บริหารเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากรในการบริหารดังกล่าวนั้นดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่กำหนดไว้ให้เป็นผู้ซึ่งรับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาในสถานศึกษาจึงจำเป็นที่ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความเข้าใจในภารกิจ และปฏิบัติภารกิจเหล่านั้นให้ครบถ้วน มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สถานศึกษา มีคุณภาพได้มาตรฐานตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาตามที่กำหนด