

## ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ SBM) เป็นแนวคิดที่กำเนิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้รับบริการไม่พึงพอใจในระบบการจัดการศึกษา และคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำ จึงมีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและจัดการศึกษาเสียใหม่ โดยให้โรงเรียนเป็นฐาน และได้เชื่อมโยงแนวคิด SBM นี้เข้ากับการปฏิรูปการศึกษา และการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารตนเอง SBM จึงเป็นนวัตกรรมทางการบริหารการศึกษา ที่ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหาร และการจัดการเรียนการสอน นอกจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ปัจจุบันหลายประเทศได้นำแนวทาง SBM ไปใช้ในการบริหารการศึกษา เช่น ฮองกง ได้นำไปใช้ในระบบการจัดการศึกษาดังแต่ ปี พ.ศ. 2534 โดยเริ่มจากความสมัครใจจนประสบความสำเร็จ แล้วจึงประกาศให้ทุกโรงเรียนในฮองกงบริหารโดยใช้ SBM ภายในปี พ.ศ. 2543 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544 : 1)

สำหรับประเทศไทยได้มีกฎหมายการศึกษา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหาร และการจัดการศึกษา ที่เน้นการให้สังคมมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา และให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติ คือ สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ได้กระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา (สมศักดิ์ คลประสิทธิ์ , 2542 : 17) ประกอบกับแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาเพื่อกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน โดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งปรากฏชัดเจนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ระบุว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง...”

(สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544 : 42) นอกจากนี้ มาตรา 40 ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการ และเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา , 2544 : 44) สำหรับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาไทย ซึ่งมีจุดมุ่งหมาย 5 ประการ คือ มุ่งหมายจะให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายทุกระดับการศึกษา โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษา ตลอดจนความสอดคล้องในการดำเนินนโยบายระหว่างระดับการศึกษา มุ่งหมายจะให้เกิดการแบ่งภาระกิจให้ชัดเจนระหว่างส่วนกลางที่ควรทำหน้าที่หลักด้านการกำหนดนโยบาย คุณภาพ มาตรฐาน และการจัดสรรทรัพยากร การติดตามประเมินผล การกำกับ และส่วนของจังหวัดและสถานศึกษา หรือสถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษาให้ทำหน้าที่บริหารและจัดการ โดยมุ่งหมายให้เกิดการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบมากขึ้นตามลำดับ ตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่นมุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ และเกิดผลดีต่อการกระจายโอกาสทางการศึกษา (วิชัย ดันศิริ, 2543 : 17)

แต่เนื่องจากสภาพการจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลให้การจัดการศึกษาขาดคุณภาพซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2543 : 50/2)

1. การจัดการศึกษาของไทยมีโครงสร้างการจัดการที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้มีการกระจายอำนาจทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปสู่ระดับโรงเรียนน้อย ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ
2. การขาดการมีส่วนร่วมของครู อาจารย์ ผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารและการจัดการศึกษา
3. คุณภาพของการจัดการศึกษาโดยรวมค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในรายวิชาต่างๆ
4. ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร คือ กระบวนการจัดการเรียนการสอนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนซึ่งมีหลากหลายได้ การวัดประเมินผลเน้นการวัดที่ความรู้ ความจำมากกว่าการวัดความรู้ความสามารถที่เกิดจากการปฏิบัติจริง
5. ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ และทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้เพราะปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังเผชิญอยู่

6. ความเข้าใจผิดในบทบาท หน้าที่การจัดการศึกษา ที่เคยให้ความสำคัญกับสถานศึกษามากกว่าผู้ปกครองและชุมชน

และเมื่อพิจารณาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย จากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับประสบการณ์การบริหาร ในประเทศไทยที่มีแนวคิดเช่นเดียวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : (ฉ)) พบว่า ปัญหาสำคัญของการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่

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

จากอดีตที่ผ่านมา พบว่า ผู้ปกครอง และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ โรงเรียน ซึ่งเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : ฉ) ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการสถานศึกษามีมาตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2464 แต่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว ไม่ปรากฏผลในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาแต่อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา ดังงานวิจัยของ นเรศ หิ้นนุกูล (2544 : (4)) และนพ ฉ เทพา (2544 : (4)) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โรงเรียนประถมศึกษา ในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ไม่มีเวลา ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ขาดการประสานงานระหว่างสถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาของ โรงเรียน และไม่กล้าท้วงติงหรือเสนอแนะเมื่อโรงเรียนดำเนินการ ไม่ถูกต้อง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ฉกาจ ชันชู (2544 : 96) พบว่า การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ โรงเรียนนั้นผู้บริหารปฏิบัติได้น้อยมาก โดยเฉพาะการเชิญบุคคลในท้องถิ่นมาเป็นวิทยากรในโรงเรียน นอกจากนี้ สิรินันท์ ศรีวีระสกุล (2539 : บทคัดย่อ) ยังได้วิจัยพบว่า สภาพการมีส่วนร่วมในการวางแผนของบุคลากร ในโรงเรียนปรีณสร้อยเขตวิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่ มีส่วนร่วมในระดับน้อย เช่นกัน

สำหรับปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ได้แก่ ขนาดของโรงเรียนที่ปฏิบัติงานอยู่ ดังที่ สิลปชัย ผลกล้า (2540 : 68) ได้วิจัยพบว่าขนาดของโรงเรียนที่แตกต่างกันทำให้การบริหารงานต่างกัน เพราะผู้บริหารและครูที่ปฏิบัติงานโรงเรียนขนาดต่างกันจะมีทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นวัสดุครุภัณฑ์ หรืออาคารสถานที่ ตลอดจนจำนวนบุคลากร ทำให้ปัญหาในการใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหารแตกต่างกัน ดังงานวิจัยของ นเรศ หิ้นนุกูล (2544 : (3-4)) พบว่า คณะ-กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนครราชสีมาที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกันมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ.05 โดยที่โรงเรียนขนาดใหญ่คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางและเล็ก สำหรับปัจจัยที่ผู้บริหารนั้น วิชจิรา พุดนอม (2544 : (4)) ได้ทำวิจัยพบว่า ผู้บริหารที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดต่างกันมีความสามารถในการบริหารในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.01 โดยที่ผู้บริหารที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดใหญ่มีความสามารถในการบริหารสูงกว่าผู้บริหารที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดเล็ก

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในด้านการบริหาร และการจัดการศึกษาของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการศึกษาและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก ตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังที่ปรากฏในวิสัยทัศน์ของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้ระบุว่า “ภายในปี 2549 กลุ่มงานบริหารและจัดการศึกษาจะเป็นหน่วยงานผู้นำด้านนโยบายการส่งเสริมให้สถานศึกษาทุกแห่งในประเทศไทยมีระบบการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีอิสระในการบริหารด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ภายใต้การกำกับและส่งเสริมสนับสนุนที่เข้มแข็งของกรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ (สำนักงานปฏิรูประบบบริหารการศึกษา , 2545 : 1) ดังนั้น การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ ความมุ่งมั่นผูกพัน และความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาของ โรงเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน เพื่อพัฒนาคุณภาพของนักเรียนและคุณภาพของการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนตลอดไป (กรมสามัญศึกษา , 2545 : 10)

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะผู้ศึกษา และปฏิบัติงานในหน้าที่ครูผู้สอนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสตูล มีความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบกับผู้บริหารและครูส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) จึง ได้ทำวิจัย

เรื่อง การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล เพื่อใช้ข้อมูลและผลที่ได้จากการวิจัยเป็นแนวทางในการบริหารสถานศึกษาในจังหวัดสตูล และจังหวัดอื่นๆให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเกิดประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง

## วัตถุประสงค์

การวิจัยเรื่อง การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ในขอบเขตเนื้อหาต่าง ๆ ดังนี้
  - 1.1 ด้านการกระจายอำนาจ
  - 1.2 ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม
  - 1.3 ด้านการบริหารตนเอง
  - 1.4 ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ
  - 1.5 ด้านความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้
  - 1.6 ด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ที่มีตำแหน่งต่างกัน
3. เพื่อเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลที่ปฏิบัติงานใน โรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน
4. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ร่วมระหว่างตำแหน่งต่างกับขนาดโรงเรียนต่างกันที่มีผลต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล
5. เพื่อรวบรวมปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล

## สมมติฐาน

การวิจัยเรื่อง การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล มีสมมติฐานดังต่อไปนี้

1. ผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล จะมีทัศนะต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แตกต่างกัน
2. ผู้บริหารและครู ใน โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลที่ปฏิบัติงาน ใน โรงเรียนขนาดที่ต่างกันจะมีทัศนะต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แตกต่างกัน
3. ตำแหน่งต่างกันกับขนาดของโรงเรียนต่างกันมีผลต่อการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล แตกต่างกัน

## ความสำคัญและประโยชน์

ผลการวิจัย เรื่อง การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลมีความสำคัญและประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้ทราบระดับการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ซึ่งผู้บริหาร โรงเรียน ผู้บริหารการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ และผู้บริหารระดับนโยบายสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการบริหารงานภายในองค์การให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหา และส่งเสริมการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างจริงจัง
2. ทำให้ทราบความแตกต่างของระดับการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ที่มีตำแหน่งต่างกัน ทำให้ผู้บริหารระดับสูง สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการบรรจุ แต่งตั้ง ฝึกอบรมผู้บริหาร โรงเรียน และครูในการมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียน และบรรจุผู้บริหาร และครู ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ซึ่งจะช่วยส่งผลให้การปฏิบัติงานมีปัญหา น้อยลง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ทำให้ทราบความแตกต่างของระดับการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน จะทำให้ผู้บริหารระดับเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารระดับสูงสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหการบริหารขององค์กร เป็นแนวทางสำหรับผู้บริหาร โรงเรียนและผู้บริหารระดับสูงในการบริหาร การบรรจุแต่งตั้ง ผูกอบรมผู้บริหาร โรงเรียนและครูให้เหมาะสมกับขนาดของโรงเรียน ทำให้การบริหารมีปัญหาน้อยลง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. ทำให้ทราบความแตกต่างของระดับการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ที่มีตำแหน่งต่างกันกับขนาดของโรงเรียนที่ปฏิบัติงานต่างกัน ทำให้ผู้บริหาร โรงเรียน ผู้บริหารระดับเขตพื้นที่ และผู้บริหารระดับสูงนำผลการวิจัยไปใช้ในการปรับปรุงการบริหาร โรงเรียนให้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียน เช่น ขนาด โรงเรียน อีกทั้งยังเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารระดับสูงในการนำข้อมูลไปใช้ในการพิจารณาบรรจุ แต่งตั้ง อบรม สัมมนา ผู้บริหาร โรงเรียนการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เหมาะสมกับขนาดของโรงเรียน และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของครูในการบริหาร โรงเรียน

5. ทำให้ทราบปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาก็เกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอข้อมูลให้ผู้บริหารระดับสูงทราบถึงข้อเสนอแนะและปัญหาที่ประสบจริงๆ ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารและครู

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ภายได้ขอบเขตเนื้อหา 6 ด้าน คือ

1.1 ด้านการกระจายอำนาจ

1.2 ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม

- 1.3 ด้านการบริหารตนเอง
- 1.4 ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ
- 1.5 ด้านความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้
- 1.6 ด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

## 2. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสตูล ที่ปฏิบัติหน้าที่ในปีการศึกษา 2545 จำนวน 2,023 คน

## 3. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสตูล ที่ปฏิบัติหน้าที่ในปีการศึกษา 2545 จำนวน 334 คน โดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากการคำนวณ โดยใช้สูตรของยามานะ (Yamane, 1973 : 727 – 728) อ้างถึงใน ณรงค์ ศรีวิหะ, 2540 : 67) และใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) โดยใช้ขนาดของโรงเรียนเป็นชั้น (Strata) และสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) อีกครั้ง โดยใช้โรงเรียนเป็นหน่วยการสุ่ม (Sampling Unit)

## 4. ตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรที่จะศึกษา ดังนี้

### 4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

#### 4.1.1 ตำแหน่ง

- (1) ผู้บริหาร
- (2) ครู

4.1.2 ขนาดของโรงเรียน แบ่งเป็น 3 ขนาดตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คือ

- |              |                          |         |          |
|--------------|--------------------------|---------|----------|
| (1) ขนาดเล็ก | มีนักเรียนทั้งหมดไม่เกิน | 120     | คน       |
| (2) ขนาดกลาง | มีนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ | 121-300 | คน       |
| (3) ขนาดใหญ่ | มีนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ | 301     | คนขึ้นไป |



4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามที่เสนอของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล ภายใต้ขอบเขตเนื้อหา 6 ด้านคือ

- 4.2.1 ด้านการกระจายอำนาจ
- 4.2.2 ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม
- 4.2.3 ด้านการบริหารตนเอง
- 4.2.4 ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ
- 4.2.5 ด้านความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้
- 4.2.6 ด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การนำเอาแนวคิดหรือหลักการ แนวดำเนินการ ตลอดจนยุทธศาสตร์ของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปใช้ในการบริหาร โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยหลักการด้านต่าง ๆ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม หลักการบริหารตนเอง หลักการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ หลักความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ และหลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

2. ด้านการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษามีอิสระ และความคล่องตัวในการบริหารตนเองมากขึ้น และเป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน ในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับสถานศึกษาให้มากที่สุด ให้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน

3. ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาที่ต้องการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา หรือเปิด โอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา ทั้งในด้านการวางแผน การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น หลักสูตร งบประมาณ การสนับสนุนสื่อต่าง ๆ เพื่อการเรียนการสอน การร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันประเมิน และร่วมกันปรับปรุง เพื่อให้โรงเรียนสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน และชุมชน

4. ด้านการบริหารตนเอง หมายถึง การบริหารที่โรงเรียนสามารถบริหารโดยโรงเรียนเอง สามารถยืนอยู่บนลำแข้งของตนเอง โดยที่โรงเรียนพยายามสรรหางบประมาณด้วยตนเองมาบริหาร โรงเรียนไม่หวังพึ่งงบประมาณแผ่นดิน โรงเรียนมีรายได้มาสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน มีการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ในชุมชนมาใช้ในการบริหารโรงเรียน และสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน โรงเรียนได้บริหารตนเองตามศักยภาพ ความพร้อม และความจำเป็นของโรงเรียนภายใต้การตัดสินใจในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา โดยโรงเรียนมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการเป็นของตนเอง มีรูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่เป็นเอกลักษณ์ของโรงเรียน เพื่อให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ หมายถึง การบริหารการศึกษาที่โรงเรียนต้องพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนให้เกิดขึ้นในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้าน การจัดการเรียนการสอน หลักสูตร การพัฒนาโรงเรียน บุคลากร ด้านการบริหารทั่วไป และ โรงเรียนต้องพัฒนาระบบสารสนเทศ ระบบการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดที่เกิดขึ้นแก่ผู้เรียนและชุมชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ต้องมีการปรับทั้งในเรื่องโครงสร้าง และวัฒนธรรมองค์กร โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบทั้งหมดเห็นด้วย และสนับสนุน

6. ด้านความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ หมายถึง เมื่อโรงเรียนได้รับอิสระและอำนาจในการบริหารก็ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อที่จะให้มีการตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยให้ยึดหลักว่าส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน ซึ่งจะมีหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานและนโยบายของชาติ การจัดทำงบประมาณก็จะเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting : PBB) โรงเรียนต้องยึดหลักคุณธรรม หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โปร่งใส สนองประโยชน์ต่อองค์กร ชุมชน ประเทศชาติเป็นที่ตั้ง รวมทั้งเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถตรวจสอบความถูกต้อง ยุติธรรม และโรงเรียนต้องมีความชัดเจนในการบริหารและจัดการศึกษา

7. ด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน หมายถึง การบริหารที่ผู้นำจะต้องเปลี่ยนบทบาทใหม่ จากการนำแบบสั่งการ บังคับ หรือใช้อำนาจแบบบังคับ มาเป็นการนำแบบที่อำนวยความสะดวก ให้คำปรึกษา ส่งเสริม สนับสนุน และนำไปให้ครูสามารถนำผู้อื่นได้ โดยที่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่ใช่เป็นการลดบทบาทผู้บริหารโรงเรียนลง หากแต่เป็นการเปลี่ยน

บทบาทการบริหาร การตัดสินใจภายใต้การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการ และอำนาจความสะดวกในการบริหารจัดการแก่คณะครู อาจารย์ และบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารงานของโรงเรียนเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมและทุกคนมีความพึงพอใจ

8. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา ได้แก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ โรงเรียน รวมทั้งผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสตูล

9. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง ความเล็กใหญ่ของโรงเรียนที่กำหนดขนาดตามเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยยึดจำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ขนาด คือ

9.1 โรงเรียนขนาดเล็ก มีนักเรียนทั้งหมดไม่เกิน 120 คน

9.2 โรงเรียนขนาดกลาง มีนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ 121 – 300 คน

9.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ มีนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

10. ทัศนะ หมายถึง ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล