

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป้าหมายและหลักการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณภาพ และความสามารถในการจัดการศึกษา ด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบ วิธีการบริหาร และการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารและการจัดการ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - based Management หรือ SBM) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้รับบริการไม่พึงพอใจในระบบการจัดการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำ จึงมีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร และจัดการศึกษาใหม่ โดยให้โรงเรียนเป็นฐานได้เชื่อมโยงแนวคิดนี้เข้ากับการปฏิรูปการศึกษา และการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารตนเอง

การปฏิรูปการศึกษาได้เกิดขึ้นในประเทศไทยหลายครั้งหลายรูปแบบ สืบเนื่องมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สืบต่อมาจนถึงช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การกำหนดรูปแบบการศึกษาสมัยใหม่ด้วยวิธีการทดลองนำร่องที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อ พ.ศ. 2500 การปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ พ.ศ. 2518 และการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นระบบของครุฑตามมาตรา 75 ถึงมาตรา 78 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา 43 (กรมการศาสนา, 2542 : 4) และให้จัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม มาตรา 81 เป็นที่มาของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ

สาระสำคัญของการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาของรัฐ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในหมวดที่ 5 มาตรา 39 และ 40 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 24) ที่มุ่งกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา

ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา สารดังกล่าวตรงกับแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานทั้ง 4 งาน คือ งานวิชาการ งานบริหารงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป

ปัจจุบันนี้ทุกโรงเรียนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และโรงเรียนมีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้ว ทุกโรงเรียนจะต้องบริหารการศึกษาโดยยึดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นการประกันคุณภาพการศึกษา

หลายโรงเรียนมีข้อจำกัด เช่น มีขนาดต่างกันคือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ และยังอยู่ในเขตที่ตั้งต่างกันคือ อยู่ในเขตเทศบาล นอกเขตเทศบาลหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบล สิ่งเหล่านี้คือข้อจำกัด เช่น บุคลากรน้อย งบประมาณน้อย ประชาชนยากจนและไม่รับบทบาท เป็นต้น จึงทำให้การบริหารในระบบไม่บรรลุเป้าหมายเต็มที่ ถ้าโรงเรียนใดที่ประสบความสำเร็จในด้านการบริหารระบบ ก็ควรที่จะวิจัยเชิงลึก เพื่อนำแนวทางมาพัฒนาโรงเรียนของตนเองให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ท่ามกลางข้อจำกัดและสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน

การจัดการศึกษาในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันของกระทรวงศึกษาธิการเน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง เปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นหรือสถานศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจน้อย ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอย่างจริงจัง เพราะขาดกลไกและวิธีการที่เหมาะสม ในการจะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมวางแผน ร่วมพัฒนา และติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาในท้องถิ่น จึงทำให้ชุมชนขาดการสำนึกในความเป็นเจ้าของร่วมกัน จึงทำให้การจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามความต้องการของชุมชน

ดังนั้น บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนจึงต้องเป็นไปในลักษณะของการประสานงานปรึกษาหารือ การแสวงหาความร่วมมือกับชุมชนในท้องถิ่นจึงทำให้การบริการ และการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนต้องมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพการของท้องถิ่นอยู่เสมอ แม้ว่าการจัดการเรียนการสอนที่ผ่านมายังขาดการมีส่วนร่วม ไม่สัมพันธ์กับชุมชนเท่าที่ควร เพราะถึงแม้ว่าผู้บริหารโรงเรียนจะให้ความสำคัญกับการบริหารงานโรงเรียนกับชุมชนมากก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริงยังทำได้น้อย เช่น การให้บริการชุมชนในด้านอาคารสถานที่ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความรู้ และนำแหล่งทรัพยากรในชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการเรียนการสอน ก็ยังทำได้ไม่มากนัก โดยเฉพาะครูยังขาดความสามารถในการนำทรัพยากรในชุมชน มาใช้ในการจัดการเรียนการสอน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541 : 30)

แต่สภาพปัญหาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ผ่านมายังไม่บังเกิดผลเป็นที่น่าพอใจเท่าที่ควร ทั้งนี้มาจากมูลเหตุ ดังต่อไปนี้

การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทำให้มีการกระจายอำนาจทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไปสู่ระดับโรงเรียนได้ไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ การขาดการมีส่วนร่วมของครู – อาจารย์ ผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารและการจัดการศึกษา การขาดแคลนงบประมาณ และทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้เพราะปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่เผชิญอยู่ ครูและบุคลากรทางการศึกษา บางส่วนยังขาดความรู้ความสามารถ และทักษะในการจัดการเรียนการสอน ตลอดจนขาดจิตสำนึกและวิญญาณของความเป็นครู หลักสูตร มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรใหม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกระบวนการเรียนการสอน ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและเกิดความขัดแย้งขึ้นในใจอันเป็นเหตุให้ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร

ปัญหาสำคัญของการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ขาดเอกภาพในการบริหาร ขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนานโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องขาดการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542 : 101) การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรเร่งปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมมากขึ้น กล่าวคือ การกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติครั้งนี้ต้องทำเป็นระบบและทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป การกระจายอำนาจทางการบริหารเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือตามลำดับขั้นขององค์กรโดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นวิธีการ (Means) ที่นำไปสู่เป้าหมาย (Goals) ที่สำคัญคือคุณภาพการศึกษา (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2547 : 89)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาในการดำเนินการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการเมือง การปกครอง การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติการจัดโครงสร้างองค์กร การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร งบประมาณ การต่อต้านของผู้เสียอำนาจ ความพร้อมของหน่วยงานและบุคลากรในส่วนกลางระดับกระทรวง ความพร้อมของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา การเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาระงานของครูและผู้บริหาร การตรวจสอบเวลา การจัดการเรียนการสอนและผลการเรียน

แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาที่ตั้งเป้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปใน 4 ด้าน คือปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนและปฏิรูประบบบริหารการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542 : 14) การกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบบริหาร และการจัดบริการทางการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้ยังได้มีความพยายามในการกระจายอำนาจ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารโรงเรียน รวมทั้งสถานศึกษาทุกระดับทุกประเภทให้กับผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อให้เกิดการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็วเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยในการปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะมาตรา 39 ได้บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

การกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ในการปฏิรูปการศึกษานั้นมุ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้ผู้ที่ใกล้ชิดเด็ก ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชนได้มีส่วนร่วมกันตัดสินใจในการจัดการศึกษาให้มากที่สุด ซึ่งเป็นแนวคิดในการบริหารในลักษณะที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการโรงเรียนโดยตรง เป็นแนวคิดที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการเงิน ด้านการบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและให้มีการบริหารในรูปคณะกรรมการโรงเรียน ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนชุมชน โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุดเกิดจากการตัดสินใจของคณะกรรมการที่อยู่ใกล้ชิดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักเรียนมากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542 : 1 – 3)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาครั้งนี้ทำให้เกิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดขึ้นกล่าวคือ ทำให้การปฏิบัติงานในสถานศึกษาเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ จากการปฏิบัติงานตามกรอบแนวคิดจากส่วนกลาง ไปสู่การคิดเองทำเอง จากการพึ่งส่วนกลางไปสู่การพึ่งตนเอง ตามสภาพของท้องถิ่น จากการคิดและการบริหารโดยบุคลากรในสถานศึกษาไปสู่การคิดและการบริหารงานโดยการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นตามมาตรา 9 (6) ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ ทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษา ทำให้เกิดความต้องการแนวทางและวิธีการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหารโรงเรียน (บางโรงเรียนอาจมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียนผู้ปกครองและชุมชน ปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จากอดีตที่ผ่านมาพบว่า ผู้ปกครองและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษามีส่วนร่วมในการบริจาค และหาทรัพยากรสนับสนุนโรงเรียน ทำการประชาสัมพันธ์ และร่วมกิจกรรมที่โรงเรียนจัดทำขึ้น

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ซึ่งมีโรงเรียน 207 โรง แบ่งเป็น 5 อำเภอตามสภาพภูมิศาสตร์การคมนาคมได้มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาตั้งแต่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา นับเป็นระยะเวลาผ่านมาพอสมควร การบริหารจัดการดังกล่าวอาจประสบทั้งความสำเร็จ หรืออุปสรรคปัญหาในด้านต่าง ๆ รวมทั้งความพยายามในการแก้ม้าบังแล้ว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเน้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 5 การบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ มาตรา 39 ซึ่งระบุให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยมาเป็นแนวทางแก้ไขไปปรับปรุงการดำเนินงานของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้วิจัยมีความประสงค์จะศึกษาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป

2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุโขทัย เขต 2 ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป จำแนกตามตำแหน่งงาน ขนาดของโรงเรียน และเขตที่ตั้งของโรงเรียนในเขตเทศบาล เขตองค์การบริหารส่วนตำบล

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

#### 1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุโขทัย เขต 2 ในปีการศึกษา 2549 มี 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป

#### 2. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาค้นคว้าวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้ประชากรและกลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารและครูที่เป็นตัวแทนในคณะกรรมการสถานศึกษา เพราะว่าผู้บริหารและครูที่เป็นตัวแทนเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่น และเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารเป็นอย่างดี และคิดว่าข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่มนี้น่าเชื่อถือได้

**ประชากร** ได้แก่ ผู้บริหาร และครูในโรงเรียนที่เป็นตัวแทนคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุโขทัย เขต 2 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 414 คน

**กลุ่มตัวอย่าง** ได้แก่ ผู้บริหาร และครูในโรงเรียนที่เป็นตัวแทนในคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุโขทัย เขต 2 จำนวน 270 คน

#### 3. ด้านตัวแปร

##### 3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

##### 3.1.1 ตำแหน่งงาน จำแนกเป็น

##### 3.1.1.1 ผู้บริหาร

##### 3.1.1.2 ครู

##### 3.1.2 ขนาดของโรงเรียน จำแนกเป็น

##### 3.1.2.1 ขนาดเล็ก

##### 3.1.2.2 ขนาดกลาง

##### 3.1.2.3 ขนาดใหญ่

### 3.1.3 เขตที่ตั้งของโรงเรียน จำแนกเป็น

#### 3.1.3.1 เขตเทศบาล

#### 3.1.3.2 เขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

### 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแบ่งออกเป็น 4

ด้าน คือ

#### 3.2.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ

#### 3.2.2 ด้านการบริหารงานงบประมาณ

#### 3.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

#### 3.2.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป

### สมมุติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหาร และครู มีความคิดต่อการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแตกต่างกัน
2. โรงเรียนที่มีขนาดต่างกันมีการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแตกต่างกัน
3. สถานศึกษาที่อยู่ในเขตที่ตั้งของโรงเรียนต่างกันมีการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแตกต่างกัน

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง สถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการในรูปแบบขององค์คณะบุคคล ใช้การบริหารโดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นงานที่ชุมชนต้องเข้าไปมีบทบาทและเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนในการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่งานของโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน คือ

1.1 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง กิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียนซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างหลักสูตร หลักสูตรท้องถิ่น การจัดการเรียนการสอนโดยชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น ภูมิปัญญาชาวบ้าน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การนิเทศติดตามและประเมินผลโดยเน้นการประเมินตามสภาพจริง การพัฒนาการเรียนการสอน การจัดทำแผนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การวิเคราะห์วิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การใช้สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี การใช้แหล่งเรียนรู้ การประเมินคุณภาพภายใน การพัฒนาวิชาการ การพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้แก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

1.2 การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การวิเคราะห์ทิศทาง ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการวางแผนงาน / โครงการให้สอดคล้องกับงบประมาณ การเบิกจ่าย การตรวจสอบ ติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณ การวางระบบการใช้ทรัพยากรการจัดการศึกษา

รายได้ การจัดระบบบัญชี การจัดเก็บ การเบิกจ่าย การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ รวมถึงการจำหน่าย การบำรุงรักษา และการกำหนดรูปแบบในการจัดซื้อจัดจ้าง

1.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารงานที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ในการจัดตั้งคณะกรรมการในการพัฒนาบุคลากร การส่งเสริมการจ้างลูกจ้าง การให้ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วม การยกย่องเชิดชูเกียรติ การมอบหมายงานในการปฏิบัติหน้าที่ วินัย การรักษา วินัย การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ การเสริมสร้างและการป้องกันการกระทำผิดทางวินัย การวางแผน การสรรหา การสร้างขวัญและกำลังใจ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การปฏิรูปบุคลากรเพื่อ การศึกษา

1.4 การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การบริหารงานที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมของ ทุกฝ่าย ในการจัดระบบการบริหารการพัฒนาองค์กร การวางแผนการจัดการศึกษา ทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัตราวัย การจัดระบบข้อมูล ทั้งข้อมูลเด็ก ข้อมูลบุคลากร งานเกี่ยวกับ กิจการนักเรียน ระบบข้อมูลข่าวสาร การจัดระบบควบคุมภายใน การดำเนินการเกี่ยวกับ การต่อต้านยาเสพติด งานที่ส่งเสริมพัฒนางานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล งานบริหารงานทั่วไป งานเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานตรวจสอบและ การประกันคุณภาพภายใน งานเกี่ยวกับข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียน

2. ตำแหน่ง หมายถึง ตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนโดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ ผู้บริหารโรงเรียน และครู

3. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นหัวหน้าสถานศึกษาของ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุโขทัย เขต 2 ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือ ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน

4. ครู หมายถึง ครูประจำการที่ทำการสอนในโรงเรียนที่เป็นตัวแทนครูใน คณะกรรมการสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุโขทัย เขต 2

5. กรรมการสถานศึกษา หมายถึง ผู้แทนผู้ปกครองนักเรียน ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ ครูที่เป็นตัวแทนคณะครู ที่เป็น กรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุโขทัย เขต 2 ตาม ระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543

6. ขนาดโรงเรียน หมายถึง ขนาดของโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งแปลตามเกณฑ์ กำหนดของกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกเป็น 3 ขนาด ดังนี้

6.1 โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

6.2 โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 121- 300 คน

6.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 301 คน ขึ้นไป



7. เขตที่ตั้งของโรงเรียน หมายถึง เขตเทศบาลกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

#### ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัยเขต 2 ทั้ง 4 ด้านคือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการบริหารจัดการโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพ ตามแนวทางการกระจายอำนาจของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2. ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร ครู ต่อบุคคลองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการบริหารงานทั้ง 4 งาน โดยใช้รูปแบบการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 2 ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น