

March 2004

ห้องวิจัย : รุขแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : ตัวอย่างประสิทธิภาพที่คิด  
สรรโรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิบัติการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

สุวิมล ว่องวาณิช

รัชชัญญ์ ภิษโณภาณุวัฒน์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/educujournal>



Part of the [Education Commons](#)

---

## Recommended Citation

ว่องวาณิช, สุวิมล and ภิษโณภาณุวัฒน์, รัชชัญญ์ (2004) "ห้องวิจัย : รุขแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : ตัวอย่าง  
ประสิทธิภาพที่คิดสรรโรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิบัติการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน," *Journal of Education  
Studies*: Vol. 32: Iss. 3, Article 17.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/educujournal/vol32/iss3/17>

This Article is brought to you for free and open access by Chula Digital Collections. It has been accepted for  
inclusion in Journal of Education Studies by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information,  
please contact [ChulaDC@car.chula.ac.th](mailto:ChulaDC@car.chula.ac.th).

# ห้องวิจัย

ผู้แนะนำ : สุวิมล ว่องวานิช

รัชนีกุล กัญญาภาณุวัฒน์

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : ตัวอย่างประสบการณ์ที่คัดสรร  
โรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

อรรถสรณ ทรสีมา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของไทย (Thai-Style School-Based Management = Thai SBM) เป็นรูปแบบการบริหารโรงเรียนตามแนวทางที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นรูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนแนวใหม่ที่มีการกระจายอำนาจบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังสถานศึกษามากขึ้น

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ โรงเรียนบางแห่งได้พยายามนำแนวคิดการจัดการจัดการแบบ SBM ไปใช้อยู่แล้ว แต่ไม่สามารถกระทำได้โดยสมบูรณ์เพราะโรงเรียนมีข้อจำกัดด้านการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ

โครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนซึ่งเป็นโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้พยายามจำลองสถานการณ์การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทางการศึกษาทั้ง ๔ ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปให้โรงเรียนในโครงการ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ (๑) เพื่อเผยแพร่ผลงานของโรงเรียนในโครงการนำร่องปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนที่ประสบความสำเร็จและสามารถ

เป็นแบบอย่างในการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (๒) เพื่อเผยแพร่เทคนิคหรือกลยุทธ์การบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน (๓) เพื่อให้มีต้นแบบการพัฒนาตนเองไปสู่การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำหรับโรงเรียนที่ประสงค์จะบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การเก็บรวบรวมข้อมูลการศึกษาในครั้งนี้องค์กรแนะนำให้โรงเรียนนำเสนอบริการดำเนินการดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยการคัดสรรประสบการณ์ของโรงเรียนที่ได้ดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวโดยมีวิธีการคัดสรรจากการวิเคราะห์เอกสารและค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้โรงเรียนที่มีรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์คัดสรรประสบการณ์ จำนวน ๔๓ โรงเรียน จากนั้นผู้วิจัยส่งแบบสอบถามไปยังผู้บริหารโรงเรียนจำนวน ๔๓ โรงเรียน ได้รับข้อมูลกลับมาจำนวน ๓๐ โรงเรียน

### ผลการวิจัย

หลังจากดำเนินงานไปได้ครบ ๑ ปีการศึกษา โรงเรียนในโครงการมีการกระจายอำนาจการบริหารงานในโรงเรียนมากขึ้นกว่าเดิม บุคคลและหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น มีการสร้างเครือข่ายกับโรงเรียนเอกชน องค์กรเอกชน ส่วนราชการอื่นได้มากขึ้น ให้ความสำคัญและความจำเป็นของระบบฐานข้อมูล โรงเรียนส่วนใหญ่นำคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการ มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน มีแผนและกลยุทธ์ในการพัฒนา มีแผนปฏิบัติการ มีธรรมนูญโรงเรียน มีการสร้างสภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ที่ดี มีการ

พัฒนาครูและผู้บริหารโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ทุกโรงเรียนจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ทุกโรงเรียนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของตนให้สูงขึ้น มีการเรียนรู้และแก้ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง แต่ระดับความสำคัญของการดำเนินงานแต่ละด้านของแต่ละโรงเรียนแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละโรงเรียน ความสำเร็จแต่ละด้าน สรุปได้ดังนี้

### ๑. ด้านการบริหารทั่วไป

ด้านการบริหารทั่วไปเป็นงานด้านหนึ่งที่ดีกว่าประสบความสำเร็จสูงสุด โรงเรียนในโครงการได้รับการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารทั่วไปค่อนข้างสูงเพราะไม่ต้องยึดโยงกับกฎหมายเฉพาะ เช่น กรณีการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ โรงเรียนในโครงการได้กระจายอำนาจการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ครู บุคลากรทางการศึกษาและนักเรียน มีการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานวิชาการและบริหารทั่วไปกับโรงเรียนทั้งที่อยู่ในระดับเดียวกัน ระดับเหนือกว่าและด้อยกว่า มีการสร้างเครือข่ายกับวัด ส่วนราชการอื่นๆ เอกชน และสถานการณ์ทางวิชาการ มีการบันทึกข้อมูลในโปรแกรมฐานข้อมูลในเครื่องคอมพิวเตอร์ มีการนำข้อมูลด้านต่างๆ ของโรงเรียนมาวิเคราะห์และนำผลของการวิเคราะห์ไปใช้ในการกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน มีการวางแผนพัฒนาโรงเรียนอย่างเป็นระบบมากขึ้น ให้ความสำคัญใส่ต่อการนำแผนไปปฏิบัติ มีการติดตามประเมินผล รายงานผลการปฏิบัติงานและปรับปรุงงาน และปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นเป็นระยะ โรงเรียนในโครงการส่วน

ใหญ่มีการพัฒนาธรรมนุญโรงเรียน และปฏิบัติให้เป็นตามธรรมนุญโรงเรียน

โรงเรียนในโครงการทุกโรงเรียนมีการพัฒนาอาคารสถานที่ให้เอื้อต่อการเรียนรู้มากกว่าเมื่อเริ่มต้นโครงการ มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะจากวัด ชุมชน และผู้ปกครอง หลายโรงเรียนได้พัฒนา กิจกรรมและกิจกรรมเพื่อพัฒนานักเรียนอย่างเด่นชัด เช่น กิจกรรมพัฒนาคุณธรรม พัฒนาสุขภาพและร่างกาย และการละเล่น เป็นต้น

โรงเรียนในโครงการมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง แต่ที่เป็นข้อจำกัดคือการทำต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการเงิน และการบริหารงานบุคคลอย่างเคร่งครัด จึงทำให้โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานภายใต้โครงการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพไม่อาจปฏิบัติตามกรอบทฤษฎีว่าด้วยการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้อย่างเต็มที่ หากกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกฎหมายเกี่ยวกับสภาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษามีผลบังคับใช้ โรงเรียนต่างๆ คงจะสามารถบริหารจัดการได้ใกล้เคียงกับแนวคิดเชิงทฤษฎีของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ถือปฏิบัติในต่างประเทศได้

## ๒. ด้านวิชาการ

โรงเรียนในโครงการทุกโรงเรียนกล้าคิด กล้าวางแผน กล้ากำหนดเป้าหมายทางวิชาการ และกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้ก้าวไปถึงเป้าหมายด้วยตนเอง ที่พบความสำเร็จค่อนข้างเด่นชัดในแทบทุกโรงเรียน ได้แก่

๒.๑ การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ โรงเรียนในโครงการทุกโรงเรียนมีการพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพดีขึ้นกว่าเมื่อเริ่มต้นโครงการ อาคารสถานที่ ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการ แหล่งการเรียนรู้สำหรับวิชาต่างๆ ในโรงเรียนปรับเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน หลายโรงเรียนได้ประสานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในการขอใช้ห้องปฏิบัติการ โรงงาน แปลงสภาพสถานที่ราชการ สถานประกอบการ ฯลฯ เป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับผู้เรียน

๒.๒ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ โรงเรียนในโครงการได้รับการฝึกอบรมตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของโครงการให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และให้นำแนวทางการจัดการเรียนการสอนแบบนี้ไปปฏิบัติในโรงเรียน แม้ว่าครูทุกคนอาจไม่สามารถจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญได้สมบูรณ์แบบ แต่ครูของโรงเรียนในโครงการทุกคนก็ได้แสดงความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนของตนเองอย่างต่อเนื่อง มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติ เรียนจากเพื่อนร่วมงาน และเรียนจากเอกสาร สื่อและแหล่งการเรียนรู้อื่นตลอดเวลา การปรับปรุงพัฒนาวิธีการสอนของครูส่งผลให้นักเรียนพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของตนเองอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน

๒.๓ ครูและผู้บริหารโรงเรียนในโครงการให้ความสำคัญของการพัฒนางานวิชาการมากขึ้น โดยเฉพาะผู้บริหารโรงเรียนสนใจกิจกรรมพัฒนาสื่อเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ตลอดจนกิจกรรมวัดผลและประเมินผลผู้เรียน โรงเรียนในโครงการหลายโรงเรียนให้ความสำคัญด้านการพัฒนาระบบประกันคุณภาพ

ภายใน และเตรียมตัวที่จะขอรับการประเมินภายนอกจากสำนักรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา

มีกิจกรรมทางวิชาการเพียงบางอย่างที่โรงเรียนในโครงการส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการเป็นต้นว่าการสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้แก่ชุมชน และการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดด้านระเบียบปฏิบัติที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้น อย่างไรก็ตามถ้ากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ หมายความว่าด้วยสภาวิชาชีพรูและบุคลากรทางการศึกษาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีผลบังคับใช้โรงเรียนต่างๆ น่าจะปฏิบัติภารกิจ ด้านวิชาการได้สมบูรณ์ขึ้นกว่าช่วงการดำเนินงานภายใต้โครงการ

### ๓. ด้านบริหารงานบุคคล

โรงเรียนในโครงการทุกโรงเรียนต้องบริหารงานบุคคลโดยยึดบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งมีการรวมอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ที่ อ.ก.ค. จังหวัด อ.ก.ค.กรม และ ก.ค. แทบทั้งหมด ที่โรงเรียนได้รับอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากรจะเป็นเรื่องการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่วนอำนาจการพิจารณาความดีความชอบ การลาศึกษาต่อ การประเมินบุคลากร การยกย่องเชิดชูเกียรติครู การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การกำหนดตำแหน่งและการดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจการตัดสินใจของหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป โรงเรียนในโครงการอาจเสนอข้อมูลให้ผู้บังคับบัญชาหรือส่วนราชการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาได้ แต่ไม่มีอำนาจ

ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วยตนเองตามแนวทางของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

### ๔. ด้านงบประมาณ

โรงเรียนในโครงการทุกโรงเรียนยังคงปฏิบัติตามกฎหมายงบประมาณและระเบียบปฏิบัติของกระทรวงการคลัง และของสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด โรงเรียนทุกโรงเรียนได้รับงบประมาณตามแผนงานและโครงการ มีการระบุรายการงบประมาณไว้ชัดเจนจึงยากที่จะปรับเปลี่ยนได้ การไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเงินการคลังถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องได้รับโทษทางวินัยไล่ออก จึงไม่มีโรงเรียนกลับปฏิบัติแตกต่างไปจากระเบียบ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณของโรงเรียนในโครงการจึงไม่แตกต่างจากโรงเรียนทั่วไป ยกเว้นบางโรงเรียนอาจมีการระดมทรัพยากรจากภายนอกเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาได้มากขึ้น โรงเรียนในโครงการจึงไม่สามารถตั้งงบประมาณ จัดสรรงบประมาณ บริหารการเงิน พัสดุสินทรัพย์ และบัญชีได้ด้วยตนเองตามแนวทางของ SBM

ผู้บริหารโรงเรียนในโครงการทุกคนเห็นตรงกันว่าการเข้าร่วมโครงการทำให้โรงเรียนซึ่งหมายรวมถึงคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน ครู บุคลากรทางการศึกษา นักเรียนและผู้ปกครองเกิดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และเชิญชวนให้ผู้บริหารโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษานำแนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ เพราะการปฏิบัติจะทำให้เกิดการเรียนรู้อย่างแท้จริง

## ข้อเสนอแนะการนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้

๑. ข้อเสนอแนะสำหรับกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการควรดำเนินการ ดังนี้ (๑) ควรลงทุนพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนอย่างรีบด่วน (๒) ต้องเร่งรัดพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรต้นแบบให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการการบริหารแบบกระจายอำนาจและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (๓) ต้องเร่งรัดสร้างความเข้าใจกับคณะกรรมการเขตพื้นที่ทุกคนให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองและเต็มใจปฏิบัติตามบทบาท (๔) ควรพัฒนาโรงเรียนต้นแบบการบริหารจัดการแบบ SBM จำนวนหนึ่ง เป็นจำนวนที่ไม่เกินไปสามารถบริหารจัดการได้ (๕) ควรสร้างระบบการให้คำแนะนำปรึกษาแก่โรงเรียนที่บริหารจัดการแบบ SBM ในระยะ ๓-๕ ปีแรก (๖) ต้องจัดระบบติดตามการบริหารแบบ SBM (๗) กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาต้องตระหนักว่าการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ข้อเสนอแนะสำหรับเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย (๑) เขตพื้นที่การศึกษาต้องประเมินความพร้อมของโรงเรียนและบุคลากรทุกฝ่ายในโครงการเพื่อพิจารณาความพร้อมในการดำเนินงานของโรงเรียนแต่ละโรงเรียน จากนั้นจึงให้โรงเรียนดำเนินการตามความพร้อมของโรงเรียน (๒) ควรสนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัดโดยเฉพาะโรงเรียนที่เริ่มต้นบริหารจัดการแบบ SBM รวมกันเป็นเครือข่ายเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการให้คำแนะนำปรึกษาแก่กัน (๓) ควรจัดระบบติดตามการบริหารแบบ SBM อย่างใกล้ชิด (๔) ควรพัฒนาระบบติดตาม ตรวจสอบและระบบฐานข้อมูลของตนให้เข้มแข็ง

๓. ข้อเสนอแนะสำหรับสถานศึกษา ประกอบด้วย (๑) ต้องตระหนักตลอดเวลาว่า SBM ไม่ใช่เป้าหมายของการจัดการศึกษา SBM เป็นเพียงเครื่องมือที่น่าจะทำให้เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาซึ่งได้แก่คุณภาพผู้เรียนสูงขึ้นบรรลุผล (๒) ผู้บริหารสถานศึกษาควรนำ SBM มาใช้ในโรงเรียนแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อมของสถานศึกษา (๓) สถานศึกษาต้องพัฒนาครู กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ SBM (๔) ต้องพัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบ และระบบฐานข้อมูลของโรงเรียนต้องเข้มแข็ง

## ผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร. อรพรรณ พรสีมา อาจารย์คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครินทรวิโรฒ