

# รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคล ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเขตพื้นที่การศึกษภาคใต้ตอนล่าง



## A Model of Participative Management by Committee Participation in the Basic Education Institutions of the Lower Southern Education Service Areas



มณีนรัตน์ บุญเต็ม และ รองศาสตราจารย์ ดร.ประชุม รอดประเสริฐ

### บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงผสมผสานนี้มีวัตถุประสงค์ (1) ศึกษาการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (2) ศึกษารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practice) (3) สังเคราะห์และพัฒนารูปแบบการบริหาร (4) ประเมินรูปแบบ การบริหารแบบมีส่วนร่วม มีขั้นตอนการวิจัย ดังนี้ ศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปซึ่งตอบโดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษภาคใต้ตอนล่างจำนวน 1,624 คน ผลการวิจัย พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมในการบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งโดยรวมและทุกรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง วิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practices) ของโรงเรียนที่ 1 และโรงเรียนที่ 2 ผลการศึกษาพบว่าความสอดคล้องของรูปแบบ การบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษากับขอบข่ายภารกิจการบริหารงานสถานศึกษาตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสอดคล้องทั้ง 4 ด้าน การสังเคราะห์และพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า การศึกษาสภาพการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การประเมินรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม จากการสนทนากลุ่มอิงผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 15 คน พบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิมีฉันทามติเป็นเอกฉันท์กับทุกประเด็นของการประเมินรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์คณะบุคคลในสถานศึกษา มีความเหมาะสมกับแนวทางการกระจายอำนาจที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารสถานศึกษาและมีความถูกต้องตามหลักวิชาการ

**คำสำคัญ:** รูปแบบการบริหาร, แบบมีส่วนร่วม, สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

## Abstract

This research is a mixed methodology design integrating quantitative research and qualitative research. (1) The research aims to study the of participative management by committee participation in Basic Education Institutions (2) to study best practice models of participative (3) to synthesize and develop models of participative management and (4) to evaluate model of participative management by committee participation in the Basic Education Institutions by the following stages : A survey study about opinions of the state of participative management by committee participation in Basic Education Institutions of the Lower Southern Education Service Areas in Academic management. Study best practice models of participative management. Best Practice Models of two schools. The study of participative management by committee participation was at a moderate level and the models of participative management by committee participation were advisory governing body, accountable governing body, mediating governing body and supportive governing body respectively. To achieve goals of committee participation the following steps were taken (1) to prepare persons (2) to develop competency of committee (3) Leadership of administrators (4) Learning network in community and (5) to develop information technology system. Delphi Technique of 17 experts was used to develop models. The results were: the congruity and feasibility of academic, budget, personnel and general management were at a high level. A Connoisseurship Focus Group of 15 experts was used to evaluate models of participative management. The consensus was reached in utility, feasibility ,propriety and accuracy of the models.

**Keyword:** model of participative management, basic education institute

## ความนำ

หลักการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนา คนไทย ให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรม ในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ อย่างมีความสุข นอกจากนี้ยังกำหนดให้ การจัดการศึกษา ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของบุคคล ครอบครัว ชุมชนองค์กรชุมชน ตลอดจนการมีส่วนร่วม ในรูปคณะกรรมการในระดับสถานศึกษา การบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคล ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ในการบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

1. ด้านวิชาการส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาสาระหลักสูตรสถานศึกษาที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการบรรยากาศสภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา แหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน

3. ส่งเสริมการจัดการกระบวนการเรียนรู้ของสถานศึกษาการพัฒนากระบวนการเรียนการสอนและการวิจัย

4. ส่งเสริม สนับสนุนสถานศึกษาจัดให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยี

เพื่อการศึกษา

5. ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาร่วมมือกับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ส่งเสริมความเข้มแข็งทางชุมชนโดยใช้กระบวนการของการศึกษา

### ด้านงบประมาณ

1. พิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาให้มีความคล่องตัว 2. ส่งเสริม สนับสนุนการจัดหารายได้ การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาและการระดมทรัพยากรของสถานศึกษา

### ด้านการบริหารงานบุคคล

1. พิจารณาและสนับสนุน ส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนา มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และมีโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพ

2. พิจารณาศึกษาจำนวนและอัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับภาระงานของสถานศึกษาหรือเป็นไปตามเกณฑ์ที่ อ.ก.ค.ศ. กำหนด

3. พิจารณาและมีส่วนร่วมในการกำหนดกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ และแนวทางในการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

### ด้านการบริหารทั่วไป

1. พิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

2. พิจารณาและให้การส่งเสริมการบริหารงานกิจการนักเรียน

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices)

3. เพื่อสังเคราะห์และพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคล ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. เพื่อประเมินรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

มีกรอบแนวคิดการวิจัยคือ (1) แนวคิดรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากผลการศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษาต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตามแนวคิดของ โคแกน และคณะ (Kogan and others ,1984) ได้กล่าวมี 4 รูปแบบ คือ (1) ถ้าให้คณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้ดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายเป้าหมาย และแนวทางที่หน่วยเหนือกำหนดแล้ว เรียกว่าเป็นรูปแบบของการเป็นผู้ควบคุม (accountable governing body) (2) ถ้าให้คณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้จัดให้มีการประชุม เพื่อการพิจารณารายงานผลการดำเนินงานกิจกรรมของโรงเรียนให้กับชุมชนทราบ และการพิจารณาว่าโรงเรียนได้ดำเนินการตามความคิดที่ชุมชนให้ไว้หรือไม่ พร้อมกันนั้นก็ช่วยกันดูแลจรรยาบรรณในวิชาชีพของบุคลากรในโรงเรียนด้วย เรียกว่า เป็นรูปแบบของการเป็นที่ปรึกษา (advisory governing body) (3) กรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนโดยให้สัมพันธ์กับสถาบันและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทางการศึกษาในท้องถิ่น แล้วเรียกว่าเป็นรูปแบบของการเป็นผู้สนับสนุน (supportive governing body) (4) ขณะเดียวกันถ้ากรรมการการศึกษาทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อดูแลให้ท้องถิ่นได้รับประโยชน์ ด้านการศึกษาจากโรงเรียนไปแล้ว เรียกว่าเป็นรูปแบบของการเป็นผู้สื่อประสาน (mediating governing body) (Kogan & others, 1984, p. 47)

2. แนวคิดในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ในการบริหารงานสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ตามขอบข่ายภารกิจ การบริหารงาน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้าน การบริหารงาน งบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการ บริหารงานทั่วไป

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหาร แบบมีส่วนร่วมโดย องค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยได้ศึกษา ค้นคว้าสาระสำคัญ เสนอตามลำดับดังนี้

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา (1) หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจ การบริหารการศึกษา (2) วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ (3) รูปแบบการกระจายอำนาจ (4)วิธีการกระจายอำนาจ ทางการศึกษา (5) ขั้นตอนในการกระจายอำนาจ

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหาร จัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ภารกิจการบริหาร จัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยองค์คณะบุคคล ความหมายการบริหารแบบมี ส่วนร่วม รูปแบบการมีส่วนร่วม แนวคิดและทฤษฎีการมี ส่วนร่วม การบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคล คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การมีส่วนร่วม ตามบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา กับคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน งานวิจัยที่ เกี่ยวข้อง รูปแบบและการพัฒนารูปแบบ ความหมาย การพัฒนารูปแบบ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พวงแก้ว จุ่งลก (2544, หน้า 52-53) ศึกษา การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดตรัง พบว่า องค์การ บริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรัง ต้องการมีส่วนร่วม ในด้านต่าง ๆ ในระดับมาก

ประจวบ สื่อประสาน (2542, หน้า 81) ศึกษาจากการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของ

คณะกรรมการโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ในเขตการศึกษา 1 พบว่าคณะกรรมการโรงเรียนมี ส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา เรื่อง การจัดหา การจัดสรรทรัพยากรและการประสานงานอยู่ระดับมาก และการที่มีส่วนร่วมในการวางแผนกระตุ้นการทำงาน และการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง ระดับการมี ส่วนร่วมเฉลี่ยโรงเรียนทุกขนาดอยู่ในระดับปานกลาง

สังพร ศรีเมือง (2543, หน้า 75-76) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดเชียงใหม่พบว่าคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน มีความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาแยกเป็น รายด้านพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ในด้านการกำหนดนโยบายและการ วางแผนการสนับสนุนทรัพยากร การดำ เนินการ และต้องการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางในด้าน การกำกับ ติดตามและประเมินผล) คณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในแต่ละองค์ประกอบต้องการ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ .01

อุทัย บุญประเสริฐ (2542) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการของ สถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลจากการวิจัยพบว่า การบริหารโรงเรียนในประเทศไทย ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยรูปแบบการบริหาร ที่รวมศูนย์อำนาจ ทำให้เกิดระบบยึดเหนี่ยวในองค์กร ยากที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น มีส่วนร่วมคิดร่วมทำร่วมส่งเสริมการดำเนินงาน ทั้งในด้าน การกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตร กำหนดแบบเรียน และการจัดการเรียนการสอนทำให้ การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการ ของประชาชน

คราฟท์ คราฟท์ (อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2542) บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมิชซูรี ได้ศึกษา ทิศนคติของชุมชนต่อการศึกษา และระดับการมีส่วนร่วม ในกิจการของโรงเรียน เป็นการศึกษาเพื่อเสนอความคิด ที่ว่า การมีส่วนร่วมในกิจการของโรงเรียน จะทำให้

ทัศนคติของชุมชนต่อโรงเรียนดีขึ้น จุดมุ่งหมายคือ ต้องการศึกษความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วม สิ่งแวดล้อมของโรงเรียนและทัศนคติต่อสถานศึกษา ของรัฐ ผลการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่าง ทัศนคติและระบบโรงเรียนในแต่ละสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มี ค่าสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของชุมชนและสิ่งแวดล้อม หรือทัศนคติของชุมชนกับระดับการเข้าร่วมกิจกรรม ของโรงเรียน

ไซร์เบลโล (อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2542) ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทของผู้ปกครองนักเรียนในด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ในบทบาท ที่เป็นจริงและคาดหวังตามทัศนคติของครูประถมศึกษา ครูใหญ่ ผู้ปกครองนักเรียน และผู้ปกครองนักเรียนที่ ไม่ใช่ นักเรียนประถมศึกษา ความสัมพันธ์ 5 ด้าน คือ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านนักเรียน ด้านหลักสูตร ด้านอาคารสถานที่ อุปกรณ์อำนวยความสะดวก และ ด้านการประชาสัมพันธ์ ทุกกลุ่มเสนอให้ผู้มีส่วนร่วม ในการกำหนดจุดหมายของโรงเรียน ส่วนครูใหญ่และ คณะครูมีความเห็นว่า ผู้ปกครองไม่ควรเกี่ยวข้องกับ โรงเรียนในส่วนที่ผู้ปกครองยังไม่มีความรู้และยังไม่มี ความมั่นใจ กลุ่มที่ไม่ใช่ผู้ปกครองนักเรียนเห็นว่า ผู้ปกครองไม่ควรกระตือรือร้นและรับผิดชอบน้อย

ทอย (อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2542) บัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยโคโรราโด ได้ศึกษาถึง การพัฒนาแผนการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนใน โรงเรียนชนบท ข้อเสนอในการวิจัยนี้ได้เสนอไว้ว่า ในการที่วางแผนเพื่อสร้างความสัมพันธ์ของโรงเรียน ในชนบทนั้น ควรจะมีการพัฒนานโยบายและกฎต่าง ๆ ให้มีการวิจัยปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่องอยู่ กำหนด จุดมุ่งหมาย เป้าหมายให้ชัดเจน สร้างความสัมพันธ์ ทั้งภายในและภายนอก จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ที่ ดี การทำให้เกิดความไว้วางใจ ความกระตือรือร้นในการ ทำงาน และจัดให้มีการประเมินผลการทำงานด้วย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ได้ออกแบบและใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน โดยมีขั้นตอน 4 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาสภาพการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็นวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) โดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) เพื่อนำมาใช้ เป็นกรณีศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยพิจารณาจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สามารถ บริหารจัดการ แบบมีส่วนร่วมในเชิงประจักษ์โดยได้รับ ไลเกียรติดียศและประกาศเกียรติคุณด้านการบริหาร แบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลจาก สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาพังงา และผ่านเกณฑ์การประเมิน คุณภาพภายนอก รอบที่ 2 จากสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ในระดับดี ทุกมาตรฐาน จำนวน 2 โรงเรียน

ขั้นตอนที่ 3 การสังเคราะห์และพัฒนารูปแบบ การบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถาน ศึกษาขั้นพื้นฐาน)

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินรูปแบบการบริหาร แบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของการประเมิน รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลใน สถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสนทนากลุ่มอิงผู้ทรงคุณวุฒิ (Connoisseurship focus group discussion) ประยุกต์ใช้ จากเกณฑ์การประเมินที่เสนอจากคณะกรรมการพัฒนา เกณฑ์มาตรฐานการประเมินโครงการทางการศึกษา (The Joint Committeeon Standards For Educational Evaluation) (Madaus, Scriven and Stufflebeam, 1993:399-402) มี 4 มาตรฐาน คือ 1) มาตรฐานด้าน ความเป็นประโยชน์ (Utility Standards) 2) มาตรฐานด้าน ความเป็นไปได้ (feasibility standards) 3) มาตรฐานด้าน ความเหมาะสม (propriety standards) 4) มาตรฐานด้าน ความถูกต้องครอบคลุม (accuracy standards)

## ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ผู้ให้ข้อมูลการวิจัย ประกอบด้วย บุคคล 4 กลุ่ม ดังนี้ (1) คณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาภาคใต้ตอนล่าง

ในตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนผู้ปกครองผู้แทนองค์กรศาสนา ผู้แทนครู และผู้บริหารสถานศึกษา (กรรมการ และ เลขานุการ) จำนวน 1,624 คน ซึ่งได้จากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage random sampling) (2) ผู้บริหารสถานศึกษาและตัวแทนคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษา ที่มีรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานที่เป็นวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อนำมาใช้เป็นกรณีศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยพิจารณาจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สามารถบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมในเชิงประจักษ์ได้ได้รับโล่รางวัลและประกาศเกียรติคุณด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลและผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก รอบที่ 2 จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) ในระดับดี ทุกมาตรฐาน ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพังกา จำนวน 2 โรงเรียน (3) ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นนักวิชาการ สาขาการบริหารการศึกษา ผู้สอนสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้บริหารระดับสูงในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 17 คน ซึ่งได้จากการเลือกแบบเจาะจง เพื่อให้ข้อมูลในการวิจัยขั้นตอนการใช้วิธีเดลฟาย (Delphi Technique) (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นนักวิชาการหรืออาจารย์ผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารระดับสูงในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 15 คน ซึ่งได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง เพื่อให้ข้อมูลการวิจัยในขั้นตอนการสนทนากลุ่มอิงผู้ทรงคุณวุฒิ (Connoisseurship focus group discussion)

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน แบบประเมินความเหมาะสมและความเป็นได้ของร่างรูปแบบ

### สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์

ข้อมูลเชิงปริมาณประกอบด้วยค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่ค่าเฉลี่ย ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความถี่และค่าร้อยละมัธยฐาน ค่าฐานนิยม ค่าพิสัยระหว่าง ควอไทล์ และการวิเคราะห์เนื้อหา

### ผลการวิจัย

1. สภาพการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษาภาคใต้ตอนล่าง ตามขอบข่ายภารกิจ การบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน ได้แก่ 1) การบริหารงานวิชาการ 2) การบริหารงบประมาณ 3) การบริหารงานบุคคลและ 4) การบริหารงานทั่วไป อยู่ในระดับปานกลาง

2. การศึกษารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษากับขอบข่ายภารกิจ การบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลที่มีวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศใน 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป พบว่า มีการดำเนินงานในลักษณะการมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ คือ รูปแบบที่มีการควบคุม (accountable governing body) รูปแบบของการเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory governing body) รูปแบบของการเป็นผู้สนับสนุน (supportive governing body) รูปแบบของการเป็นผู้สื่อประสาน (mediating governing body)

3. การสังเคราะห์และพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานทั้ง 4 ด้าน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางและการศึกษาความสอดคล้อง ของรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลทั้ง 4 ด้านของโรงเรียน โดยส่วนใหญ่ใช้รูปแบบการเป็นคณะที่ปรึกษา รองลงมาตามลำดับ

คือ รูปแบบการเป็นผู้ควบคุม รูปแบบเป็นผู้สื่อประสาน และรูปแบบการเป็น

การพัฒนา รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะมีความเป็นไปได้ในระดับมาก ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นการมีส่วนร่วม ตามขอบข่ายภารกิจของสถานศึกษาแต่ละด้าน 3 อันดับแรก ดังนี้ ด้านการบริหารงานวิชาการ ได้แก่ การพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดมาตรฐานการศึกษาเพิ่มเติมของสถานศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การติดตามตรวจสอบการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก การเสนอแนะให้สถานศึกษาจัดทำโครงการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ได้แก่ การเสนอแนะจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศ การรับ-จ่าย การระดมทุนเพื่อพัฒนาสถานศึกษา การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปี และแผนงบประมาณของสถานศึกษา การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ได้รับการพัฒนาหรือยกย่องชมเชยให้ขวัญกำลังใจ การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา การเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปรับปรุงแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ด้านการบริหารงานทั่วไป ได้แก่ การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา การกำหนดเป้าหมายแผนการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การกำหนดเป้าหมายแผนการปฏิบัติงานของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

4. การประเมินรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการประเมินรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยฉันทามติและโดยความเห็นส่วนใหญ่ในลักษณะมีความ

เป็นประโยชน์(utility standards) ความเป็นไปได้ (feasibility standards) ความเหมาะสม (propriety standards) และความถูกต้องครอบคลุม (accuracy standards) ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นในลักษณะการประเมินในระดับมาก

## การอภิปรายผล

1. สภาพการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษาภาคใต้ตอนล่างมีส่วนร่วมในการบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามขอบข่ายภารกิจ การบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารงานวิชาการ (2) การบริหารงบประมาณ (3) การบริหารงานบุคคลและ (4) การบริหารงานทั่วไป อยู่ในระดับปานกลาง ผลการวิจัยสอดคล้องกับผลงานการวิจัยหลายเรื่องที่ทำให้เห็นว่า การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ยังไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติซึ่งมีเจตนารมณ์ ที่จะให้ความสำคัญกับการบริหารในระดับสถานศึกษา จึงกำหนดให้มีการกระจายอำนาจ และโดยเฉพาะมาตรา 40 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมกิจการของสถานศึกษา แต่สถานศึกษาไม่เห็นความสำคัญของกรรมการสถานศึกษาและไม่เปิดโอกาสให้กรรมการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาเท่าที่ควร ศึกษาจากการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา พบว่าคณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา เรื่อง การจัดหา การจัดสรร ทรัพยากรและการประสานงานอยู่ระดับมาก และการที่มีส่วนร่วมในการวางแผนกระตุ้นการทำงาน และการประเมินอยู่ในระดับปานกลางระดับการมีส่วนร่วมเฉลี่ย โรงเรียนทุกขนาดอยู่ในระดับปานกลาง ผลการบริหารงานดังกล่าวสอดคล้องกับ อุตัย บุญประเสริฐ (2542) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานผลการวิจัยพบว่า การบริหารโรงเรียนในประเทศไทย ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ด้วยรูปแบบการบริหารที่รวมศูนย์อำนาจ ทำให้เกิดระบบยึดเหนี่ยวในองค์กรยากที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น มีส่วนร่วมคิดร่วมทำร่วมส่งเสริมการดำเนินงาน ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตร กำหนดแบบเรียน และการจัดการเรียนการสอน ทำให้การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของประชาชน อยู่ในระดับมาก ส่วนงานบริหารบุคลากร มีส่วนร่วมในระดับ ปานกลาง

2. รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practice) ผลการวิจัยพบว่า ความสอดคล้องของรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษากับขอบข่ายภารกิจการบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสอดคล้องโดยการบริหารงานสถานศึกษาใน 4 ด้านได้แก่ (1) การบริหารงานวิชาการ (2) การบริหารงบประมาณ (3) การบริหารงานบุคคลและ (4) การบริหารงาน มีการดำเนินงานในลักษณะการมีส่วนร่วม 4 รูปแบบ สอดคล้องกับงานวิจัยของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2547, หน้า 91-95) ได้สังเคราะห์รูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาในชุมชน 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา (2) รูปแบบการมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา (3) รูปแบบการมีส่วนร่วมในการทำงานกับองค์กรท้องถิ่น (4) รูปแบบการมีส่วนร่วมในการตั้งกองทุนการศึกษา และ (5) รูปแบบการมีส่วนร่วมในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

3. การสังเคราะห์และพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคล

สรุปได้ว่าจากผลการสังเคราะห์การศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้ง 4 ด้าน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางและการศึกษาความสอดคล้องของรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลทั้ง 4 ด้านของโรงเรียนที่ 1 และโรงเรียน ที่ 2 ทั้ง 4 ด้าน โดยส่วนใหญ่ใช้รูปแบบการเป็นคณะที่ปรึกษา ร่องลงมาตามลำดับ คือ รูปแบบ

การเป็นผู้ควบคุม รูปแบบเป็นผู้สื่อประสาน

4. การประเมินรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้าน ความเป็นประโยชน์ (utility standards) ความเป็นไปได้ (feasibility standards) ความเหมาะสม (propriety standards) และความถูกต้องครบคลุม (accuracy standards) มีลักษณะการประเมินในระดับมาก สอดคล้องกับความคิดเห็นของ รุ่ง แก้วแดง (2543) ที่ได้สรุปว่า การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรนำสาระของรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปขยายผล โดยกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนและเอื้อให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปใช้เป็นกรอบและนำไปสู่การปฏิบัติ

กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ควรมีการออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมพัฒนาองค์คณะบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในด้านทักษะและความสามารถในการบริหารแบบมีส่วนร่วมทั้ง ด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เพื่อตอบสนองความต้องการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและหลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา

## ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

สถานศึกษา โดยผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและเลขานุการต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้องค์คณะบุคคลใน

สถานศึกษาชั้นพื้นฐานสามารถบริหารงานสถานศึกษาตามบทบาท อำนาจหน้าที่

แบบมีส่วนร่วมขององค์คณะบุคคลในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย

## ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป มีดังนี้

1. ควรมีการวิจัยรูปแบบการจัดตั้ง และกลไกการประสาน ส่งเสริมเครือข่ายที่เหมาะสมเพื่อการบริหาร

2. ควรมีการวิจัยนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทาง การออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมและจูงใจ เกื้อหนุนให้องค์คณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐานตามแนวทางการปฏิรูป และการกระจายอำนาจอย่างเข้มแข็ง

## เอกสารอ้างอิง

- กองการมัธยมศึกษา. (2544). *กรมสามัญศึกษา.การบริหารโดยใช้โรงเรียนฐานของกรมสามัญศึกษา*. กรุงเทพฯ: กรมสามัญศึกษา.
- คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2547). *สำนักงานคู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- บัญญัติ ทองสวัสดิ์. (2541). *การมีส่วนร่วมในกระบวนการนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปปฏิบัติ ตามการรับรู้ของครู และผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*.
- ประจวบ สือประสาน. (2542). *การมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารการศึกษา ของคณะกรรมการโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ในเขตการศึกษา 1. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*.
- พวงแก้ว จุ่งลก. (2544). *การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดตรัง. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*.
- รุ่ง แก้วแดง. (2543). *ปฏิวัติการศึกษาไทย*. กรุงเทพมหานคร: มติชน
- สังพร ศรีเมือง. (2543). *การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดเชียงใหม่. บริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2542). *การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน. รายงานการวิจัย*.
- Burton, C. (1973). BECK WA. Descriptive study of community service program in Alabama Public Junior College. *Dissertation Abstract International*. 34 (8): 96;October.
- Campbell, R. F.; et al. (1983). *Introduction to educational a administration* (6<sup>th</sup> ed.). Boston:Allyn and Bacon.
- Cheng, Ying Cheong. (1996). *School Effectiveness and School-based management : A Mechanism for Development*. Washington, D. C.: The Felmer Press.

Dalrymple, B. E. (1986). An analysis low public school board presidents and superintendents opinions regarding selected school public relations policies and practices. *Dissertation Abstract International*. 47.

Good, C. V. (1973). *Dictionary of education* (3<sup>rd</sup> ed.). New York: McGraw-Hill Book .

Hwang, Woei-Wuu. (1997). A study of the effects of community political ideology on local school output meadures in the state of texas. *Dissertation Abstracts International*, 57 (7) 2768–A; January.

