

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารกับแนวทางการบริหาร โรงเรียนนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 1 ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการศึกษาวิจัยโดยเรียบเรียงนำเสนอ ดังนี้

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง  
การบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1  
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

#### ความหมายของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

กัลป์ยานี พรหมทอง (2546, หน้า 62) กล่าวว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ระดับของพฤติกรรมของผู้บริหารที่แสดงให้เห็นในการจัดการหรือการทำงานที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลง ความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง เป็นผลให้การปฏิบัติงานเกินความคาดหวัง พัฒนาความสามารถและศักยภาพไปสู่ระดับที่สูงขึ้น โดยผู้บริหารแสดงบทบาททำให้ผู้ร่วมงานรู้สึกไว้วางใจ ตระหนักถึงภารกิจ และวิสัยทัศน์ มีความจงรักภักดีและเป็นข้อยู่งใจ ให้ผู้ร่วมงานมองไกลเกินกว่าความสนใจของตนซึ่งจะนำไปสู่ประโยชน์ขององค์กร

ชนะ พงศ์สุวรรณ (2548, หน้า 7) กล่าวว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยการเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง พัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานไปสู่ระดับที่สูงขึ้น และมีศักยภาพมากขึ้นทำให้เกิดความตระหนักในพันธกิจและวิสัยทัศน์ขององค์กร

กระทรวงศึกษาธิการ (2550, หน้า 7) กล่าวว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การให้ความสำคัญของผู้ร่วมงานและผู้ตามให้มองเห็นงานในแง่มุมใหม่โดยมีการสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา หรือการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล โดยผู้นำจะยกระดับวุฒิภาวะและอุดมการณ์ของผู้ตาม กระตุ้นชี้แนะ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาความสามารถของผู้ตามไปสู่ระดับความสามารถที่สูงขึ้น มีศักยภาพมากขึ้นนำไปสู่การบรรลุถึงผลงานที่สูงขึ้น

โสกธ ภูเก้าล้วน (2550, หน้า 2) กล่าวว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ระดับพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงให้เห็นในการจัดการหรือการบริหารงาน เป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ตามและผู้ร่วมงานโดยการเปลี่ยนสภาพหรือเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง พัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและมีศักยภาพมากขึ้นทำให้เกิดความตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของกลุ่ม จูงใจให้ผู้ร่วมงานมองไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่มหรือสังคม ซึ่งกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานจะกระทำโดยผ่านองค์ประกอบพฤติกรรมเฉพาะ 4 ประการ คือ การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

Burns (1978, p. 4) กล่าวว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้ตระหนักถึงความต้องการในด้านศักยภาพของผู้ตาม ค้นหาศักยภาพในการจูงใจแก่ผู้ตาม สร้างความพึงพอใจแก่ผู้ตามได้รับการตอบสนองที่สูงกว่าและพยายามทำให้ผู้ตามมีส่วนร่วมอย่างเต็มความสามารถผลรับของผู้นำการเปลี่ยนแปลง คือ การกระตุ้นความสัมพันธ์ทั้ง 2 ฝ่าย ผู้นำและผู้ตามมีความสัมพันธ์ในการยกระดับความต้องการของทั้งผู้นำและผู้ตาม จนนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่เปลี่ยนผู้ตามให้กลายเป็นผู้นำในที่สุด

Leithwood (1992 อ้างถึงใน Fleming, 1996) กล่าวว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง รูปแบบของผู้นำที่ผู้บริหารต้องฝึกฝนให้ครูเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงมาสู่โรงเรียน

Bass (1996, p. 11) กล่าวว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้ที่สามารถทำให้ผู้ตามอยู่เหนือกว่าความสนใจในตนเองผ่านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา หรือการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ผู้นำจะยกระดับวุฒิภาวะและอุดมการณ์ของผู้ตามที่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ การบรรลุศักยภาพแห่งตน ความเจริญรุ่งเรืองของสังคมองค์กรและผู้อื่น นอกจากนั้นภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีแนวโน้มจะช่วยกระตุ้นความหมายของงานในชีวิตของผู้ตามให้สูงขึ้นอาจจะชี้แนะหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาความต้องการทางศีลธรรมให้สูงขึ้นด้วย

จากความหมายของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นการใช้ความสามารถในการจัดการเชิงบูรณาการ หรือการทำงานที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงของผู้นำในการกระตุ้นปรับเปลี่ยนศักยภาพ ความเชื่อทัศนคติและค่านิยมในการทำงานของผู้ตามให้มีความมุ่งมั่น ซื่อสัตย์ต่อองค์กร โดยความร่วมมืออย่างเต็มที่ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารกระตุ้นให้ ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความต้องการ และมีความพึงพอใจมากกว่าที่มีอยู่โดยจงใจให้ ผู้ใต้บังคับบัญชามองให้ไกลเกินกว่าความสนใจของตนเองไปสู่ประโยชน์ของสถานศึกษา เกิดเป็นความภาคภูมิใจในตนเอง ผู้บริหารต้องแสดงวิสัยทัศน์ และถ่ายทอดวิสัยทัศน์ไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความมุ่งมั่นและทุ่มเทในการปฏิบัติงานตามภารกิจ กล้าเผชิญกับความเปลี่ยนแปลง สร้างเจตคติที่ดีในการปฏิบัติงาน มีการส่งเสริมให้ ผู้ใต้บังคับบัญชา แสดงความคิดเห็นอย่างหลากหลายและสร้างสรรค์ สามารถวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้เหตุผลและข้อมูลหลักฐานมีความสามารถในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล และมีเทคนิคการมอบหมายงานที่ดี

#### **ลักษณะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง**

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550, หน้า 33) ได้กำหนดบทบาทและลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพไว้ 20 ประการดังนี้

1. สามารถทำงานกับคนหลายรูปแบบ
2. มีทักษะในการติดต่อสื่อสาร
3. เข้าใจถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง
4. แสวงหาทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ
5. กล้าเสี่ยง
6. มอบหมายงานเป็น
7. มีทักษะในการฟัง
8. สามารถตอบสนองต่อสิ่งที่ได้รับฟัง
9. มีทักษะในการเสนอความคิดเห็น
10. มีทักษะในการคิดวิเคราะห์
11. มีทักษะในการแก้ปัญหา
12. ความสามารถในการสอนงาน
13. เป็นผู้สร้างทีม
14. คอยติดตามความก้าวหน้า

15. มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง
16. สนใจที่เปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น
17. มองโลกในแง่ดี
18. มีความสามารถในการนำเสนอ
19. มีความประพฤติกี่เหมาะสม
20. ทำงานต่อได้

โสภณ ภูเกล้าล้วน (2550, หน้า 12) ได้นำเสนอลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยทั่วไปว่ามีคุณลักษณะ ดังนี้

1. มีความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ตนเองรับผิดชอบ ไปสู่เป้าหมายที่ดีกว่า คล้ายกับผู้ฝึกสอนหรือโค้ชนักกีฬาที่ต้องรับผิดชอบทีมที่ไม่เคยชนะเลยต้องมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย เพื่อความเป็นผู้ชนะและต้องสร้างแรงบันดาลใจให้ลูกทีมเล่นให้ได้ดีที่สุด เพื่อชัยชนะเป็นคนกล้าและเปิดเผย เป็นคนที่กล้าเสี่ยงแต่มีความสุขและมีจุดยืนของตนเอง กล้าเผชิญกับความจริง กล้าเปิดเผยความจริง

2. เชื่อมมั่นในผู้อื่น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงไม่ใช่เผด็จการ แต่มีอำนาจและสนใจคนอื่น ๆ
3. มีการทำงานโดยมอบอำนาจให้ผู้อื่นนำโดยเชื่อมั่นว่าผู้อื่นมีความสามารถ
4. ใช้คุณค่าเป็นแรงผลักดัน ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะชี้แนะให้ผู้ตามตระหนักถึงคุณค่าของเป้าหมายและสร้างแรงผลักดันในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีคุณค่า
5. เป็นผู้เรียนรู้ตลอดชีวิต ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะนึกถึงสิ่งที่ตัวเองเคยผิดพลาดในฐานะที่เป็นบทเรียนและพยายามเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาตัวเองตลอดเวลา
6. มีความสามารถที่จะเผชิญกับความสลับซับซ้อน ความคลุมเครือและความไม่แน่นอน
7. เป็นผู้มองการณ์ไกล โดยมีความสามารถในการคาดการณ์ไปข้างหน้าทั้งในด้านโอกาสและอุปสรรคที่เกิดขึ้นสามารถที่จะทำให้เกิดความหวังและความฝันของทีมงานกลายเป็นจริง

Bass & Avolio (1994, p. 2) กล่าวถึง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นผู้นำที่กระตุ้นให้เกิดความสนใจในระหว่างผู้ร่วมงาน และผู้ตามให้มองงานของพวกเขาในแง่มุมต่าง ๆ ใหม่ ๆ ทำให้เกิดความตระหนักไว้ในเรื่องภารกิจ (mission) และวิสัยทัศน์ (vision) ของทีมและขององค์กร มีการพัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานและผู้ตามมองให้ไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาเอง ไปสู่สิ่งที่ทำให้กลุ่มได้ประโยชน์ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะชักนำผู้อื่นให้ทำมากกว่าที่พวกเขาตั้งใจตั้งแต่ต้น และบ่อยครั้งมากกว่าที่พวกเขาคิดว่ามันจะเป็นไปได้ ผู้นำจะทำทหายความคาดหวังและมักจะนำไปสู่การบรรลุถึงผลงานที่สูงขึ้น

SEDL (2005 อ้างถึงใน สมชาย เทพแสง และ อรจิรา เทพแสง, 2549, หน้า 42-43)

กล่าวถึง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงว่ามีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ สามารถกำหนดวิสัยทัศน์ได้ชัดเจน สามารถเผยแพร่วิสัยทัศน์ทั้งภายในและนอกองค์กร ได้อย่างชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้
2. เป็นผู้ที่สามารถทำให้องค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ จัดบรรยากาศให้เกิดการเรียนรู้
3. เป็นผู้ที่เห็นคุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ ให้ความสำคัญในการพัฒนาส่งเสริมขวัญกำลังใจให้กับบุคลากร
4. เป็นนักสื่อสารที่ดีมีประสิทธิผล รับฟังข้อมูลของบุคลากรในทุกด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กร
5. เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานให้เกิดความก้าวหน้า เน้นการปรับปรุงพัฒนางานต่อเนื่องมุ่งความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร
6. เป็นที่ใช้หลักการบริหารความเสี่ยง การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่น ส่งเสริมการคิดนอกกรอบ เพื่อพัฒนางานไปสู่ความสำเร็จ

Hamilton (2006, p. 2) กล่าวถึง รายละเอียดที่จำเป็นสำหรับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงว่า ต้องมีคุณลักษณะที่มีความสำคัญอย่างสูง ดังนี้

1. การมีพลังซึ่งเป็นสิ่งที่น่าประหลาดใจว่าผู้บริหารระดับสูงควรมีความเข้มแข็งอดทน และการรักษาพลังของตนเองไว้
2. มีวิสัยทัศน์ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ชัดเจนและมีเป้าหมายความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่
3. มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง ผู้นำต้องมีความเชื่อมั่นในตนเองว่ามีความสามารถที่จะนำความสำเร็จมาสู่องค์กรได้ในสถานการณ์ต่าง ๆ
4. มีความรับผิดชอบ ผู้นำที่มีความตั้งใจที่จะรับผิดชอบสำหรับความผิดพลาดต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในการขับเคลื่อนองค์กร
5. การตัดสินใจ ผู้นำต้องมีการตัดสินใจที่ดี มีความฉลาดในการตัดสินใจ
6. มีความเด็ดเดี่ยว สามารถตัดสินใจได้อย่างเด็ดเดี่ยว จัดลำดับความสำคัญของปัญหา ก่อนหลังและสามารถกำหนดเป้าหมายที่จะเกิดขึ้นในการวางแผนการปฏิบัติงาน
7. เป็นผู้สร้างแรงจูงใจ ผู้นำควรมีความสามารถในการสร้างแรงกระตุ้นให้กับบุคลากรสอนให้บุคลากรมีความเชื่อมั่นในตนเอง
8. มีทักษะด้านคน ผู้นำที่ดีต้องมีทักษะในด้านคนเป็นอย่างดี สามารถทำงานได้กับคนทุกประเภท แม้จะต่างชาติ ต่างศาสนา ฉลาดหรือโง่ก็ตาม

9. มีความสามารถในการเป็นนักแสดง แสดงบทบาทได้หลากหลายในการบริหารงาน

10. สร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้ตาม ผู้นำที่ดีนั้นจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ตาม อยู่บนพื้นฐานของความจริงใจ

11. ต้องมีภาวะผู้นำแบบคุณธรรม ในท้ายที่สุดแล้วผู้นำควรจะต้องมีคุณธรรม จริยธรรม ผู้นำนั้นอาจไม่มีทุกคนซึ่งผู้นำจำนวนมากทำงานมีประสิทธิผลแต่เป็นคนไม่ดี จึงต้องสร้างคุณธรรมให้กับผู้นำ

ลักษณะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสรุปว่า ลักษณะภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นบุคลิกลักษณะของผู้นำทุกคนที่จะกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดแรงจูงใจ เกิดความผูกพัน และศรัทธาต่อองค์การมีความต้องการทำงานให้สำเร็จตามภาระหน้าที่ ทำให้ผู้ตามเกิดการยอมรับ และสามารถเอาชนะอุปสรรคในการทำงานและมีความรู้สึกภาคภูมิใจที่มีโอกาสได้ร่วมงานด้วย ทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

#### ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำ กล่าวคือ ต้องเป็นตัวอย่างในด้านพฤติกรรม และเป็นผู้กำหนดพฤติกรรมของบุคลากรในสถานศึกษา การแสดงออกของผู้บริหารมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของครูและนักเรียนด้วย ดังนั้นถ้าผู้บริหารรู้จักนำความมีภาวะผู้นำมาใช้ในการทำงานให้ถูกกับสภาพของสถานศึกษาจะทำให้ผู้ร่วมงานรู้สึกว่าคุณบริหารมีความบริสุทธิ์ใจในการทำงานและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้อื่นในเรื่องต่างๆ อันจะก่อให้เกิดความศรัทธา ความสามัคคี ร่วมมือร่วมใจในการทำงานซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของสถานศึกษารุดตามจุดประสงค์ (วาณิช ประทุมพันธ์, 2545, หน้า 32)

การใช้ภาวะผู้นำในการบริหารสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้นำที่มีความรับผิดชอบของสถานศึกษาทั้งหมด ดังนั้นการเป็นผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีความสำคัญยิ่งในอันที่จะช่วยให้การจัดการศึกษาในสถานศึกษามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล การเป็นผู้นำนั้นปกติแล้วจะประกอบด้วยการนำและการบริหาร ภารกิจการนำเป็นความรับผิดชอบในการสนองความต้องการของบุคคล และการเปลี่ยนแปลงหรือ นวัตกรรม ส่วนภารกิจด้านการบริหารเป็นการจัดบรรยากาศการเรียนการสอน รวมทั้งโปรแกรมการเรียนการสอนและการรักษาหรือป้องกันให้หน่วยงานดำรงต่อไปด้วยการประสานงานจัดปัญหาและประเมินผลงาน

ฉะนั้นในการปฏิบัติงานของผู้บริหารจึงต้องใช้ภาวะผู้นำเป็นเครื่องชักจูงให้ผู้ร่วมงานมีความคิดเป็นและปฏิบัติตามความต้องการของตนโดยอาศัยสถานการณ์แวดล้อมขณะนั้นเข้าช่วย ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกต่อสภาพแวดล้อมจะเป็นเครื่องมือชี้ให้เห็นว่าผู้นำนั้นมีคุณสมบัติของ

ความเป็นผู้นำมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของผู้นำในฐานะผู้บริหารที่ฉลาดและมีไหวพริบในการให้ งานที่เหมาะสมกับบุคลิกภาพ ความสนใจและความสามารถของแต่ละบุคคล นอกจากนี้งานที่มอบหมาย ควรเป็นงานที่ทำทายและมีความสำคัญต่อผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความสนใจในงานทำให้เกิดความคิดความเต็มใจและความกระตือรือร้นที่จะขยายขีดความสามารถของตัวเอง เพื่อเป็นผู้พิชิตในงานที่มอบหมายนั้น (สุนีย์ เฟิงประพฤติ, 2537, หน้า 42-43)

จึงกล่าวได้ว่าถ้าผู้บริหารสถานศึกษามีความเป็นผู้นำที่ดีสามารถใช้แบบภาวะผู้นำได้อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้ผู้ร่วมงานเพิ่มความสามารถในการปฏิบัติงาน โดยใช้ความสามารถได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพจะส่งผลให้สถานศึกษามีคุณภาพ แนวคิดเรื่องการบริหาร การเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำแบบปรับเปลี่ยนรูปแบบแนวคิด โรงเรียนหรือองค์กรใด ๆ ก็ตามย่อมมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอยู่เสมอ ดังที่แมนาสเส (Manasse, 1998, p.151) ได้กล่าวว่าผู้นำย่อม นำองค์กรไปสู่สิ่งใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม ผู้นำจะไม่เพียงแต่ดำรงรักษาสภาพเดิมขององค์กรให้คงอยู่เท่านั้นแต่จะเป็นผู้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลง หากองค์กรใดปราศจากการเปลี่ยนแปลง องค์กรนั้นย่อมไม่มีผู้นำ

การเปลี่ยนแปลงในโรงเรียนนั้น Deal(1990, pp. 6-12) ได้แบ่งออกเป็น 2 ระดับได้แก่ ระดับที่ 1 หมายถึง การแก้ไข โครงสร้างที่มองเห็นได้ เช่น การประเมินผลครูและระบบการให้รางวัล การตั้งเป้าหมายของโรงเรียน การกำหนดอำนาจในการตัดสินใจและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเรียน การสอนระดับที่ 2 การเปลี่ยนแปลงค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรมและพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ การเปลี่ยนแปลงในระดับที่ 2 นี้มักประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากมีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร การเปลี่ยนแปลงที่ผิดซึ่ง Deal (1990, p. 12) ได้กล่าวสรุปไว้ว่า ปัญหาสำคัญในการเปลี่ยนแปลง โรงเรียนให้ประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับภาวะแห่งจิตใจของคนมากกว่าเทคโนโลยี

Combs (1988, p. 29) กล่าวว่า ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผลนั้นผู้บริหารโรงเรียนต้องเปลี่ยนแปลงความเชื่อของครูให้เป็นไปตามที่ตนต้องการให้สำเร็จเสียก่อน โดยผู้บริหารควรมีพฤติกรรมการบริหารดังนี้

1. ให้คณะครูมองเห็นความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง
2. สร้างความสัมพันธ์อันดีกับคณะครู ให้ครูทุกคนรู้สึกว่าคุณค่า มีความสำคัญ มีคุณค่า และพยายามให้คณะครูมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงนั้น
3. เปิด โอกาสให้คณะครูมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาค่านิยม เป้าหมายและทางเลือกที่เป็นไปได้ สนับสนุนให้ครูค้นคว้า สำรวจแนวทางใหม่ๆ ความคิดใหม่ๆ

แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน มีการทดลองและการเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่กัน โดยที่เกิดความพึงพอใจอย่างสมบูรณ์ของทุกฝ่าย

### **บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษากับการบริหารการเปลี่ยนแปลง**

ผู้บริหารโรงเรียนเป็นบุคคลสำคัญที่จะต้องแสดงบทบาทในการนำพาองค์กรมุ่งสู่ความสำเร็จและบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ โดยยึดแนวทางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาจะสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงที่ตัวผู้บริหารซึ่งจะต้องมีทิศทางที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา (มัช สุขเอี่ยม, 2551, หน้า 37) โดยได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล บริหารงานในรูปคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ส่วนผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนศาสนาอื่น ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. บริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของทางราชการและสถานศึกษานั้น
2. ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุม ดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย
3. เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในส่วนของราชการของสถานศึกษา
4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการสถานศึกษา เพื่อสนองต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
5. อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิบัตรของโรงเรียนตามระเบียบที่คณะกรรมการสถานศึกษากำหนด
6. ปฏิบัติงานกฎหมายอื่นและตามที่ได้รับมอบหมาย



บทบาทและภาระหน้าที่ของผู้บริหารตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 39 ที่ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรงใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ การเงินและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีบทบาทและภาระหน้าที่ ดังนี้

1. บทบาทหน้าที่ด้านวิชาการ

- 1.1 มีความรู้และเป็นผู้นำทางวิชาการ
- 1.2 มีความรู้มีทักษะและประสบการณ์ด้านการบริหาร
- 1.3 เป็นผู้ใช้ความรู้และประสบการณ์แก้ปัญหา
- 1.4 เป็นผู้นำในการสร้างวิสัยทัศน์
- 1.5 เป็นผู้นำด้านการคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- 1.6 เป็นผู้นำในการสร้างนวัตกรรมทางการศึกษา
- 1.7 เป็นผู้สนับสนุนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 1.8 บริหารงาน โดยคำนึงถึงมาตรฐานการศึกษา

2. บทบาทหน้าที่ด้านการบริหารงานงบประมาณ

- 2.1 เป็นผู้ทำความเข้าใจในนโยบาย อำนาจหน้าที่และกิจกรรมในหน่วยงาน
- 2.2 เป็นผู้นำระบบงบประมาณมาใช้ในการบริหาร
- 2.3 เข้าใจระเบียบการเงินการคลังและการพัสดุ
- 2.4 สร้างความซื่อสัตย์สุจริตในการใช้งบประมาณ
- 2.5 มีความละเอียดรอบคอบ
- 2.6 มีความสามารถในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล
- 2.7 หมั่นตรวจสอบการใช้งบประมาณอยู่เสมอ
- 2.8 รายงานการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ

3. บทบาทหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคล

- 3.1 มีความรู้ทักษะและประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคล
- 3.2 เป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน
- 3.3 มีมนุษยสัมพันธ์
- 3.4 มีอารมณ์ขัน

- 3.5 เป็นนักประชาธิปไตย
- 3.6 เป็นนักประนีประนอม
- 3.7 มีความอดทนอดกลั้น
- 3.8 เป็นนักพูดที่ดี
- 3.9 มีความสามารถในการจูงใจคน
- 3.10 มุ่งพัฒนาองค์กร
- 4. บทบาทหน้าที่ด้านการบริหารงานทั่วไป
  - 4.1 เป็นนักวางแผนและกำหนดนโยบายที่ดี
  - 4.2 เป็นผู้ตัดสินใจสั่งการ
  - 4.3 มีความรู้การบริหารโดยใช้ระบบสารสนเทศที่ทันสมัย
  - 4.4 เป็นผู้มีความสามารถในการสื่อสาร
  - 4.5 รู้จักมอบอำนาจและรับผิดชอบอย่างเหมาะสม
  - 4.6 เป็นผู้ควบคุมกำกับติดตามและนิเทศงานที่ดี

จากการปฏิรูปการศึกษาในรอบที่ 1 (พ.ศ. 2542-2551) เป็นเวลา 9 ปี ผลการปฏิรูปมีทั้งที่ก้าวหน้าและที่เป็นปัญหาจึงมีการปฏิรูปการศึกษาอีกครั้งในทศวรรษที่ 2 (2551-2561) จึงมีการประกันคุณภาพภายนอกกรอบสาม เพื่อประเมินโรงเรียนและรับรองคุณภาพ

บทบาทของผู้บริหารด้านการปฏิรูปการศึกษาจำเป็นจะต้องให้ชัดเจน และต้องให้สอดคล้องกับการเป็นนักปฏิรูปการศึกษาในยุคปัจจุบัน ตามสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้เสนอแนะไว้ 9 ประเด็น ดังนี้

1. การพัฒนาคุณภาพการศึกษา/ผู้เรียน
2. การผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา
3. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วม
4. การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา
5. การผลิตและการพัฒนากำลังคน
6. การเงินเพื่อการศึกษา
7. เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
8. กฎหมายการศึกษา
9. การเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ก่อนจะมาเป็นแนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทฤษฎีภาวะผู้นำที่เริ่มต้นมาก่อนคือ ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบมีบารมี (Charismatic Leadership) โดย Max Weber ในทศวรรษที่ 1920 ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำแบบมีบารมี เมื่อผลงานของเขาได้แปลเป็นภาษาอังกฤษในปี ค.ศ.1947 ได้กระตุ้นความสนใจของนักสังคมวิทยา และนักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาด้านภาวะผู้นำ ต่อมาในทศวรรษที่ 1980 นักจิตวิทยาและการจัดการได้แสดงความสนใจอย่างมากต่อภาวะผู้นำแบบมีบารมี เนื่องจากในช่วงทศวรรษนั้นเกิดการแปรรูปและมีการฟื้นฟูองค์กรต่าง ๆ อย่างมาก และผู้บริหารองค์กรต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกามีการยอมรับกันว่า มีความต้องการและความจำเป็นต้องการมีการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถอยู่ได้ในสภาวะที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง (รัตติกรณ์ จงวิศาล 2543, หน้า 16)

Muchinsky (1997, p. 374) กล่าวว่า ภาวะผู้นำแบบมีบารมี หมายถึง ภาพความคิดของผู้ตามที่ว่า ผู้นำเป็นผู้มีพรสวรรค์ มีความเป็นพิเศษเหนือกว่าคนทั่วไป ผู้ตามจะมีความเชื่อมั่น เคารพและบูชาในตัวผู้นำในลักษณะที่เป็นวีรบุรุษเหมือนมนุษย์ หรือเทพเจ้า House และได้เสนอทฤษฎีที่ชี้ว่าผู้นำแบบบารมีมีพฤติกรรมอย่างไร โดยระบุตัวบ่งชี้ความเป็นผู้นำแบบบารมีว่าจะรวมเอาความเชื่อมั่นของผู้ตามในความถูกต้องของผู้นำ การยอมรับตัวอย่างปราศจากคำถามของผู้นำ ความหลงใหลในตัวผู้นำรวมทั้งความตั้งใจที่จะเชื่อฟังด้วย ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบบารมีนี้ระบุถึงลักษณะของผู้นำที่ได้รับการมองว่าเป็นผู้มีความสามารถพิเศษเหนือธรรมดา คือ ผู้นำจะมีความต้องการในอำนาจอย่าง แกร่งกล้า มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง และมีความตั้งใจสูง พฤติกรรมของผู้นำแบบบารมีประกอบด้วยลักษณะ 4 ประการ คือ 1) การสร้างภาพประทับใจ ให้ผู้ตามมีความมั่นใจในตัวผู้นำ 2) การประกาศอย่างชัดเจนถึงเป้าหมายทางอุดมการณ์ เพื่อสร้างความผูกพันในตัวผู้ตาม 3) การสื่อสารให้ผู้ตามทราบถึงความคาดหวังอย่างสูงที่ผู้นำมีต่อตัวผู้ตาม และ 4) การแสดงความมั่นใจในความพยายามของผู้ตาม เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ตาม (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2543, หน้า 17)

Bass (1985, p. 35) ได้ระบุข้อจำกัดบางประการของภาวะผู้นำแบบมีบารมี และได้แนะนำให้มีการขยายทฤษฎีให้ครอบคลุมถึงลักษณะเสริมพฤติกรรม ตัวบ่งชี้บารมี สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ตัวอย่าง เช่น Bass เสนอว่าผู้นำแบบมีบารมี มักจะเกิดขึ้นในที่ที่การใช้อำนาจแบบปกติกดล้มเหลวในการจัดการกับวิกฤติการณ์ และยังเป็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับค่านิยมและความเชื่อดั้งเดิมของผู้นำแบบนี้ ต่อมาในทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของเบส (Bass & Avolio, 1990) ได้ใช้คำว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) แทนคำว่า การสร้างบารมี (Charisma) ซึ่งหมายถึง การมีอิทธิพลเกี่ยวกับอุดมการณ์ที่ระดับสูงสุดของจริยธรรม คือความไม่เห็นแก่ตัวซึ่งทั้งผู้นำและผู้ตามจะมีการอุทิศตัวที่ดีที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ซึ่งเหตุผลที่ใช้คำว่าอิทธิพล

อย่างมีอุดมการณ์ แทนคำว่าสร้างบารมี เนื่องจาก 1) การสร้างบารมีเป็นตัวแทนของความหมายในการโฆษณา เช่น การฉลองซึ่งมีลักษณะเป็นการโอ้อวดหรือแสดงความตื่นเต็นเกินจริง 2) การสร้างบารมี มีความสัมพันธ์มากเกินไปกับการปกครองแบบเผด็จการ และความเป็นผู้นำ การเปลี่ยนแปลงเทียมจึงใช้คำว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ แทนคำว่า การสร้างบารมี หลังจากเกิดภาวะผู้นำแบบบิบบารมีแล้ว ได้มีการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำแนวใหม่ขึ้น และมีการกล่าวถึงกันมาก คือ ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ Burns ในปี ค.ศ. 1978 และ Bass ในปี ค.ศ. 1985 แต่ทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกยุคปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และมีงานวิจัยสนับสนุนมากที่สุด คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ Bass (ขวัญชัย จะเกรง, 2551, หน้า 20)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงเจตคติและสมมติฐานของสมาชิกในองค์การ สร้างความผูกพันในการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ และกลยุทธ์ที่สำคัญขององค์การ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวข้องกับอิทธิพลของผู้นำที่มีต่อผู้ตามแต่อิทธิพลนั้นเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ตามให้กลับกลายมาเป็นผู้นำและผู้เปลี่ยนแปลงหน่วยงานในกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงองค์การ ดังนั้นภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการที่เป็นองค์รวม และเกี่ยวข้องกับคำดำเนินการของผู้นำในระดับต่างๆ ในหน่วยย่อยขององค์การ (Muchinsky, 1997, p. 373 อ้างถึงใน รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2543, หน้า 15)

จากการวิจัยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงพบว่า ผู้นำจะมีการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่สำคัญ และจะขจัดข้อจำกัดการทำงานที่ไม่จำเป็นออกไป ผู้นำมีการดูแล สอน ทักขะ แก่ผู้ตามที่มีความจำเป็นต้องแก้ปัญหา ต้องการริเริ่มกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญ การกระตุ้นการแบ่งปันความคิด การตระหนักในข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมความร่วมมือ และการทำงานเป็นทีม รวมทั้งส่งเสริมการแก้ปัญหาแบบสร้างสรรค์ในการแก้ไขความขัดแย้งต่างๆ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะทำการปรับปรุงโครงสร้างองค์การและระบบการบริหาร เพื่อเน้น การสร้างค่านิยม วัตถุประสงค์หลักขององค์การ รวมทั้งระบบการบริหาร (Yukl & Fleet, 1992, p. 177 อ้างถึงใน รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2543, หน้า 16) ซึ่งมีแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงดังนี้

### ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของเบส (Bass)

Bass (1985, pp. 35-51) ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีรายละเอียดมากขึ้นเพื่ออธิบายกระบวนการเปลี่ยนสภาพในองค์การและได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงแบบบารมี และแบบแลกเปลี่ยน นิยามภาวะผู้นำในแง่ของผลกระทบของผู้นำที่มีต่อตัวผู้ตาม ผู้นำเปลี่ยนสภาพ ผู้ตามโดยการทำให้พวกเขาตระหนักใน ความสำคัญและคุณค่าในผลลัพธ์ของงานมากขึ้นหรือโดยยกระดับความต้องการของผู้ตาม หรือโดยชักจูงให้พวกเขาเห็นแก่องค์การมากกว่าความสนใจของตนเองผลจากอิทธิพลเหล่านี้ทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นและเคารพในตัวผู้นำและได้รับการจูงใจให้ทำสิ่งต่างๆ ได้มากกว่าที่คาดหวังในตอนแรก เบสเห็นว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นมากกว่าคำเพียงคำเดียวที่เรียกว่า บารมี บารมีได้รับการนิยามว่าเป็นกระบวนการซึ่งผู้นำส่งอิทธิพลต่อผู้ตามโดยการปลุกเร้าอารมณ์ที่เข้มแข็งและความเป็นเอกลักษณ์ของผู้ตาม เบส เห็นว่าบารมีมีความจำเป็นแต่ไม่เพียงพอสำหรับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงยังมี ส่วนประกอบที่สำคัญอีกสามส่วนนอกเหนือจากความมีบารมี คือ การกระตุ้นทางปัญญา การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล และการสร้างแรงบันดาลใจ ทั้งสามองค์ประกอบรวมกับการสร้างบารมีเป็นองค์ประกอบที่มีปฏิสัมพันธ์กัน เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่ผู้ตาม ผลที่ผสมผสานนี้ทำให้ผู้นำการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกับผู้นำแบบมีบารมี นอกจากนี้ผู้นำการเปลี่ยนแปลงพยายามที่จะเพิ่มพลัง (empower) และยกระดับผู้ตามในขณะที่ผู้นำแบบบารมีหลายคนพยายามที่จะทำให้ผู้ตามอ่อนแอ และต้องคอยพึ่งพาผู้นำและสร้างความจงรักภักดี มากกว่าความผูกพัน ด้านแนวคิดของเบส ให้นิยามภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในทางที่กว้างกว่าเบอร์น โดยไม่ใช้เพียงแค่การใช้สิ่งจูงใจ (incentive) เพื่อให้มีความพยายามมากขึ้นแต่จะรวมการทำหน้าที่ที่ต้องการมีความชัดเจนขึ้นเพื่อการให้รางวัลการตอบแทน เขายังมองภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความแตกต่าง จากภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน แต่ไม่ใช่กระบวนการที่เกิดขึ้นแยกจากกันและยอมรับว่าในผู้นำ คนเดียวกันอาจใช้ภาวะผู้นำทั้งสองแบบแต่ในสถานการณ์หรือเวลาที่แตกต่างกัน

Bass & Avolio (1994, p. 2) กล่าวถึง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นผู้มีลักษณะดังนี้ คือ มีการกระตุ้นให้เกิดความสนใจในระหว่างผู้ร่วมงาน และผู้ตามให้มองงานของพวกเขาในแง่มุมใหม่ ๆ ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในเรื่องภารกิจ (mission) และวิสัยทัศน์ (vision) ของทีมและขององค์การที่มีการพัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานและผู้ตามไปสู่ระดับความสามารถที่สูงขึ้นมีศักยภาพมากขึ้น ชักนำให้ผู้ร่วมงานและผู้ตามมองให้ไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาเอง ไปสู่สิ่งที่จะทำให้อำนาจได้ประโยชน์ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะชักนำผู้อื่นให้ทำมากกว่าที่พวกเขา

ตั้งใจตั้งแต่ต้นและบ่อยครั้งมากกว่าที่พวกเขาคิดว่ามันจะเป็นไปได้ ผู้นำจะมีการท้าทายความคาดหวังและมักจะนำไปสู่การบรรลุถึงผลงานที่สูงขึ้น

Bass (1999, p. 188) กล่าวถึง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นผู้นำที่ทำให้ผู้ตามอยู่เหนือกว่าความสนใจในตนเองผ่านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา หรือการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลผู้นำจะยกระดับวุฒิภาวะและอุดมการณ์ของผู้ตามที่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ การบรรลุสิ่งแห่งตน ความเจริญรุ่งเรืองของสังคมองค์การและผู้อื่น นอกจากนี้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีแนวโน้มที่จะช่วยกระตุ้นความหมายของงานในชีวิตของผู้ตามให้สูงขึ้น อาจจะทำให้ผู้นำหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาความต้องการทางศีลธรรมให้สูงขึ้น

Bass & Avolio (1994, p. 7) ได้กล่าวไว้ว่า ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้พัฒนาเป็นรูปเป็นร่างขึ้นโดยการศึกษาวิจัยรวบรวมข้อมูล พัฒนาและฝึกอบรมจากทุกระดับในองค์การและในสังคมทั้งกับผู้นำทุกระดับและที่ไม่มีประสิทธิภาพไม่มีกิจกรรมจนถึงผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูงมีความกระตือรือร้นทั้งในวงการธุรกิจ อุตสาหกรรม ราชการ ทหาร โรงพยาบาล สถาบันการศึกษาในต่างชาติและข้ามวัฒนธรรม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่วัดโดยเครื่องมือวัดภาวะผู้นำพหุองค์ประกอบ (Multifactor Leadership Questionnaire: MLQ) ที่สร้างและพัฒนาโดย Bass & Avolio เป็นภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพให้ความพึงพอใจมากกว่าภาวะแบบแลกเปลี่ยนและมีงานวิจัยเชิงประจักษ์และการศึกษาเชิงทฤษฎีจำนวนมาก แสดงให้เห็นว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเพิ่มผลการปฏิบัติงานของบุคคลและขององค์การหลังจากมีการศึกษาทฤษฎีและมีการวิจัยเกี่ยวกับทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลาหนึ่ง คือ ตั้งแต่ Bass เสนอทฤษฎีนี้ในปี ค.ศ. 1985 ได้มีการพัฒนาทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นโมเดลภาวะผู้นำแบบเต็มรูปแบบ (Model of the full range of leadership) ซึ่งประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ พฤติกรรม (4I,s) ของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรมของภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน รวมทั้งภาวะผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (Laissez-faire leadership) หรือพฤติกรรมความไม่มีภาวะผู้นำ (Nonleadership behavior)

ในปี ค.ศ.1991 Bass & Avolio (1994) ได้เสนอโมเดลภาวะผู้นำแบบเต็มรูปแบบโดยใช้ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบภาวะผู้นำตามรูปแบบภาวะผู้นำที่เคยเสนอในปี ค.ศ.1985 โมเดลนี้ประกอบด้วยภาวะผู้นำ 3 แบบ คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน และภาวะผู้นำแบบปล่อยตามสบาย หรือพฤติกรรมความไม่มีภาวะ ดังนี้

1. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational leadership) เป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานและผู้ตาม โดยเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานและผู้ตามให้สูงขึ้น

กว่าความพยายามที่คาดหวังพัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานและผู้ตามไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและ ศักยภาพ มากขึ้นทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของทีมและขององค์กร จูงใจให้ ผู้ร่วมงานและผู้ตามมองให้ไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่มองค์กรหรือ สังคมซึ่งกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานหรือผู้ตามนี้จะกระทำโดยผ่านองค์ประกอบ พฤติกรรมเฉพาะ 4 ประการ หรือที่เรียกว่า “4Is” (four I’s) คือ

1.1 การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized influence: II) หมายถึง การที่ผู้นำประพฤติ เป็นแบบอย่าง หรือเป็น โมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ ศรัทธา ไว้วางใจ และทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจเมื่อได้ร่วมงานกัน ผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับ ผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของสิ่งที่ผู้นำต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงคุณลักษณะนี้ คือผู้นำจะต้องมี วิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม ผู้นำจะมีความสม่ำเสมอมากกว่าการเอาแต่อารมณ์ สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤต ผู้นำเป็นผู้ที่ไว้ใจได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำจะ เป็นผู้ที่มียศธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวแต่จะ ประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม เพื่อนำจะแสดงให้เห็นถึง ความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อและ ค่านิยมของพวกเขา ผู้นำจะเสริมความภาคภูมิใจ ความจงรักภักดี และความมั่นใจของผู้ ตาม และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกันกับผู้นำโดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ ร่วมกัน ผู้นำแสดงความมั่นใจช่วยสร้างความรู้สึกร่วมกันหนึ่งเดียวกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ ต้องการ ผู้ตามจะเลียนแบบผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำจาก การสร้างความมั่นใจในตนเอง ประสิทธิภาพและความเคารพในตนเอง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงรักษาอิทธิพลของตนเพื่อบรรลุ เป้าหมายและปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์กร (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 16)

สรุปว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ หมายถึง การที่ผู้บริหารประพฤติตัวเป็นแบบอย่าง หรือเป็นพฤติกรรมที่ผู้บริหารแสดงออกมาให้ผู้ใต้บังคับบัญชา มีการยอมรับ เชื่อมั่น ศรัทธา ภาคภูมิใจและไว้วางใจในความสามารถของผู้บริหาร ยินดีที่จะทุ่มเทการปฏิบัติงานตามภารกิจ โดยผู้บริหารจะมีการประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่น เสียสละเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม เน้นความสำคัญเรื่องค่านิยม ความเชื่อ และการมีเป้าหมายที่ชัดเจน มีความมั่นใจที่จะเอาชนะ อุปสรรค ผู้บริหารจะมีคุณลักษณะที่สำคัญในด้านการมีวิสัยทัศน์ และการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ไปยัง ผู้ร่วมงาน มีความมุ่งมั่นและทุ่มเทในการปฏิบัติงานตามภารกิจ มีความสามารถในการจัดการหรือ การควบคุมอารมณ์ตนเองมีการเห็นคุณค่าของตนเองมีศีลธรรมและจริยธรรม

1.2 การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration motivation: IM) หมายถึง การที่ผู้นำจะประพฤติในทางที่จูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงจูงใจภายใน การให้ความหมายและท้าทายในเรื่องงานของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีม (team spirit) ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะสร้างและสื่อความหวังที่ผู้นำต้องการอย่างชัดเจน ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วยให้ ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์ และภารกิจขององค์กร ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาว และบ่อยครั้งพบว่า การสร้างแรงบันดาลใจนี้เกิดขึ้นผ่านการคำนึงถึง ความเป็นปัจเจกบุคคลและการกระตุ้นทางปัญญา โดยการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ทำให้ผู้ตามรู้สึกว่าคุณค่า และกระตุ้นให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาที่ตนเองเผชิญได้ ส่วนการกระตุ้นทางปัญญาช่วยให้ผู้ตามจัดการกับอุปสรรคของตนเองและเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 17)

สรุปว่า การสร้างแรงบันดาลใจ หมายถึง การที่ผู้บริหารมีความสามารถในการสื่อสารเป็นอย่างสูง สามารถสื่อสารให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดแรงจูงใจภายในไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนแต่อุทิศตนเพื่อกลุ่ม ผู้บริหารจะมีการตั้งมาตรฐานในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาไว้สูงและแสดงออกถึงความเชื่อมั่นว่าผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย ผู้บริหารจะแสดงออกถึงความตั้งใจแน่วแน่ในการทำงานมีการให้กำลังใจผู้ร่วมงานมีการกระตุ้นผู้ร่วมงานให้ตระหนักถึงสิ่งที่สำคัญยิ่งขององค์กร โดยผู้บริหารจะมีลักษณะที่สำคัญในด้านการสร้างแรงจูงใจภายในให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาในการทำงานเพื่อองค์กรมีการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก

1.3 การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual stimulation: IS) หมายถึง การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่ มาแก้ปัญหาในหน่วยงานเพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม ทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์ โดยผู้นำมีการคิดและการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนกรอบ (reframing) การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาแนวทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ผู้นำมีการกระตุ้นให้ผู้ตามแสดงความคิดและเหตุผลและไม่วิจารณ์ความคิดของผู้ตามแม้ว่ามันจะแตกต่างไปจากความคิดของผู้นำ ผู้นำทำให้ผู้ตามรู้สึกว่าคุณค่าที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นโอกาสที่ดีที่จะแก้ปัญหา ร่วมกัน โดยผู้นำจะสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ตามว่าปัญหาทุกอย่างต้อง มีวิธีแก้ไขแม้บางปัญหาจะมี



อุปสรรคมากมาย ผู้นำจะพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้จากความร่วมมือ  
ร่วมใจในการแก้ปัญหาของผู้ร่วมงานทุกคน ผู้ตามจะได้รับการกระตุ้นให้ตั้งคำถามต่อค่านิยมของ  
ตนเอง ความเชื่อและประเพณี การกระตุ้นทางปัญญาเป็นส่วนที่สำคัญของการพัฒนา ความสามารถ  
ของผู้ตามในการที่จะตระหนัก เข้าใจ และแก้ไขปัญหาคด้วยตนเอง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550,  
หน้า 10)

สรุปว่า การกระตุ้นทางปัญญา หมายถึง การที่ผู้บริหารแสดงพฤติกรรมที่เป็นการกระตุ้น  
ผู้ใต้บังคับบัญชาให้เห็นวิธีการหรือแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหามีการพิจารณาถึงการปรับเปลี่ยน  
วิธีการทำงานแบบเก่า ๆ ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็น มองปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ  
มีการวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้เหตุผลและข้อมูลหลักฐาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยผู้บริหารจะ  
มีคุณลักษณะที่สำคัญในด้านการคิดและการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและมีความคิดริเริ่ม  
สร้างสรรค์และจงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้คิดวิเคราะห์และคิดสร้างสรรค์

1.4 การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized consideration: IC) ผู้นำจะมีความ  
ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำ ให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล และทำ  
ให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญ ผู้นำจะเป็นโค้ช (Coach) และเป็นที่ปรึกษา (Advisor) ของ  
ผู้ตามแต่ละคนเพื่อการพัฒนาผู้ตาม ผู้นำจะเอาใจใส่เป็นพิเศษในความต้องการของปัจเจกบุคคลเพื่อ  
ความสัมฤทธิ์และเติบโตของแต่ละคน ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น

นอกจากนี้ผู้นำจะมีการปฏิบัติต่อผู้ตามโดยการให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ สร้าง  
บรรยากาศของการให้การสนับสนุน คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความจำเป็น และ  
ความต้องการ การประพฤติกของผู้นำแสดงให้เห็นว่าเข้าใจ และยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล  
เช่น บางคนรับคำสั่งใจมากกว่า บางคนได้รับอำนาจการตัดสินใจด้วยตนเองมากกว่าบางคน  
มีมาตรฐานที่เคร่งครัดกว่าผู้นำมีการส่งเสริมการสื่อสารสองทาง และมีการจัดการด้วยการเดินดู  
รอบ ๆ (Management by walking around) มีปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว ผู้นำสนใจใน  
ความกังวลของแต่ละคนเป็นปัจเจกบุคคล หรือเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ผู้นำจะมีการเอาใจเขามาใส่  
ใจเรา (Empathy) มีการมอบหมายงานเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาผู้ตาม เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้  
ใช้ความสามารถพิเศษอย่างเต็มที่และเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ที่ท้าทายความสามารถ ผู้นำจะดูแลผู้ตามว่า  
ต้องการคำแนะนำ การสนับสนุนและการช่วยให้ก้าวหน้าในการทำงานที่รับผิดชอบอยู่หรือไม่  
โดยผู้ตามจะไม่รู้สึกว่าเขากำลังถูกตรวจสอบ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 18)

องค์ประกอบพฤติกรรมเฉพาะทั้ง 4 ประการ (4Is) ของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้จะมี ความสัมพันธ์กันอย่างไรก็ตามมีการแบ่งแยกแต่ละองค์ประกอบเพราะเป็นแนวคิดพฤติกรรมที่มีความเฉพาะเจาะจง และมีความสำคัญในการวินิจฉัยตามวัตถุประสงค์ต่างๆ (Bass, 1997, p. 133)

สรุปว่า การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล หมายถึง การที่ผู้บริหารแสดงพฤติกรรม ในการทำงานโดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชา มีการเอาใจเขามาใส่ใจ เรามีกการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง และเป็นรายบุคคล ผู้บริหารจะมีพฤติกรรมเป็นพี่เลี้ยงสอนและ ให้คำแนะนำและส่งเสริมพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้พัฒนาตนเองมีการกระจายอำนาจโดย การมอบหมายงานเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา โดยผู้บริหารจะมีคุณลักษณะสำคัญด้านความเข้าใจใน ความแตกต่างระหว่างบุคคลมีความสามารถในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและมีเทคนิค การมอบหมายงานที่ดี

1. ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional leadership) เป็นกระบวนการที่ผู้นำให้รางวัล หรือลงโทษผู้ตามขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานของผู้ตาม ผู้นำใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนเสริมแรง ตามสถานการณ์ ผู้นำจูงใจผู้ตามให้ปฏิบัติงานตามระดับที่คาดหวังไว้ ผู้นำช่วยให้ผู้ตามบรรลุ เป้าหมาย ผู้นำทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นที่จะปฏิบัติงานตามบทบาท และเห็นคุณค่าของผลลัพธ์ที่ กำหนดซึ่งผู้นำจะต้องรู้ถึงสิ่งที่คุณตามจะต้องปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ ผู้นำจูงใจโดย เชื่อมโยงความต้องการ และรางวัลกับความสำเร็จตามเป้าหมาย รางวัลส่วนใหญ่เป็นรางวัลภายนอก ผู้นำจะทำให้ผู้ตามเข้าใจบทบาท รวมทั้งผู้นำจะตระหนักถึงความต้องการของผู้ตาม ผู้นำจะรับรู้ ว่าผู้ตามต้องทำอะไรเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย ผู้นำจะระบุบทบาทเหล่านี้และข้อกำหนดงานที่ชัดเจน ผู้นำจะรับรู้ความต้องการของผู้ตาม ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามระบุเป้าหมายและเข้าใจว่าความต้องการ หรือรางวัลที่พวกเขาต้องการจะเชื่อมโยงกับความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างไร

ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน ประกอบด้วย

2.1 การให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent reward: CR) ผู้นำจะทำให้ผู้ตามเข้าใจ ชัดเจนว่าต้องการให้ผู้ตามทำอะไรหรือคาดหวังอะไรจากผู้ตาม และจากนั้นจะจัดการแลกเปลี่ยน รางวัลในรูปแบบของคำยกย่องชมเชย ประกาศความคิดความชอบ การจ่ายเพิ่มขึ้นให้โบนัส

2.2 การบริหารแบบวางเฉย (Management by exception) เป็นการบริหารงานที่ปล่อยให้ เป็นไปตามสภาพเดิม (Status quo) ผู้นำไม่พยายามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทำงานจะเข้าไปแทรกเมื่อมี อะไรเกิดผิดพลาดขึ้น หรือการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน การเสริมแรงมักจะเป็นทางลบหรือให้ข้อมูล ย้อนกลับทางลบมีการบริหารงานโดยไม่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอะไร ผู้นำจะเข้าไปเกี่ยวข้องก็ต่อเมื่อ

งานบกพร่องหรือไม่ได้มาตรฐาน การบริหารแบบวางเฉย แบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ การบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก และการบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ

3. ภาวะผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (Laissez-Faire leadership: LF) หรือพฤติกรรมความไม่มีภาวะผู้นำ (Nonleadership behavior) เป็นภาวะผู้นำที่ไม่มีความพยายาม ขาดความรับผิดชอบ ไม่มีการตัดสินใจ ไม่เต็มใจที่จะเลือกยืนอยู่ฝ่ายไหน ขาดการมีส่วนร่วม เมื่อผู้ตามต้องการผู้นำ ผู้นำจะไม่อยู่ ไม่มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับภารกิจขององค์กร ไม่มีความชัดเจนในเป้าหมาย

นอกจากแนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว ยังพบว่ามีการวิจัยจำนวนมากทั้งที่เป็นงานวิจัยเชิงประจักษ์ เชิงทฤษฎีต่าง ๆ ที่ศึกษาในองค์กรธุรกิจ อุตสาหกรรม ราชการ ทหาร สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล และองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และยังมีประสิทธิภาพ และให้ความพึงพอใจมากกว่าภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน และมีการศึกษาวิจัยติดตามผลพบว่า การพัฒนาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงพร้อมการฝึกอบรม องค์ประกอบพฤติกรรมเฉพาะ 4 ประการ (4I's) ของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและความพึงพอใจต่อผู้นำ (Bass & Avolio, 1994, p. 6)

สรุปจากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดของ Bass & Avolio (1994) ที่ได้อธิบายภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational leadership) ไว้ว่าประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized influence: II)
2. การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration motivation : IM)
3. การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual stimulation: IS)
4. การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized consideration : IC)

สรุปว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดของ Bass & Avolio (1994) ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

## การบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

### ความหมายสถานศึกษานิติบุคคล

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 8 กล่าวว่า สถานศึกษานิติบุคคล หมายถึง การบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามความต้องการและจำเป็นของสถานศึกษาโดยคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมประเมิน โดยมุ่งหวังเพื่อเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของสถานศึกษาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละแห่ง โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (School Council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชนผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหาร โรงเรียนซึ่งบางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วยได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องเพื่อมุ่งเน้นให้การบริหารจัดการศึกษาเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546, หน้า 5-6)

ในกรณีสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้รับสภาพเป็นนิติบุคคลโดยบทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจึงหมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ภายในขอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนจึงเปรียบเสมือนจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่อาจบริหารราชการภายในจังหวัดได้อย่างอิสระเหมือนอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะยังต้องรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ อีกทั้งการจัดซื้อจัดจ้างก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาจึงมิใช่ว่าสถานศึกษาจะใช้อำนาจหน้าที่ได้เองอย่างอิสระปราศจากขอบเขตของกฎหมาย

นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการ (2546ก, หน้า 11) ยังได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลไว้ 2 ประการ คือ ให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระ คล่องตัว ให้สามารถบริหารจัดการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจ และ

การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานและเพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรมมีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปว่า สถานศึกษานิติบุคคล คือ รูปแบบบริหารจัดการการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการคืนอำนาจในการจัดการศึกษาให้โรงเรียนหรือสถานศึกษา เพราะการศึกษาเกิดขึ้นที่โรงเรียน ผู้บริหาร ครู กรรมการสถานศึกษา ชุมชนตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายควรมีอำนาจการบริหารอำนาจการจัดการอำนาจการตัดสินใจและมีอิสระในการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมร่วมกับชุมชนในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ

#### **ความเป็นมาของสถานศึกษานิติบุคคล**

รุ่ง แก้วแดง (2546, หน้า 244) กล่าวว่าไว้ว่าการปฏิรูปการศึกษาในอดีตได้เน้นการปรับปรุงหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าสถานศึกษาซึ่งมีผลต่อการเรียนการสอนน้อยมาก ถ้าต้องการปรับปรุงคุณภาพการเรียนของนักเรียนให้ดีขึ้น จุดที่ต้องปฏิวัติคือโรงเรียนหรือสถานศึกษา ซึ่งจะส่งผลโดยตรงกับการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนของคนทั้งประเทศให้ประสบความสำเร็จ และพบว่าการบริหารระดับโรงเรียนหรือสถานศึกษาของประเทศไทยมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของการบริหาร คือ ปัญหาการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง สถานศึกษาทุกแห่งไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนของประเทศต้องขึ้นตรงต่อกรม หรือสำนักงานในส่วนกลางซึ่งเป็นนิติบุคคล สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการบริหารตนเองทั้ง ด้านวิชาการ งบประมาณ และบุคลากร การดำเนินงานทุกอย่างต้องรายงานและขออนุมัติขึ้นมาที่กรมหรือสำนักงานโดยผ่านสายการบังคับบัญชาระหว่างโรงเรียนกับกรมมีถึง 6-7 ลำดับชั้น สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่อยู่ระดับล่างสุด ถูกควบคุมตรวจสอบและบังคับบัญชาโดยส่วนกลางในทุกๆ เรื่อง ผู้บริหารโรงเรียนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ มีหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนของส่วนกลางเป็นผู้ประสานงานมากกว่าจะเป็นผู้บริหารด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน แนวทางการดำเนินงานถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ด้านบริหารงานบุคคลโรงเรียนก็ไม่ได้ตัดสินใจเอง การคัดเลือก การบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายเป็นอำนาจของกรม การสอบคัดเลือกครูยังเป็นอำนาจของส่วนกลาง หรือระดับจังหวัด โรงเรียนจะมีส่วนร่วมอยู่บ้างก็เฉพาะเรื่องการพิจารณาความดีความชอบในส่วนที่เป็นอำนาจของโรงเรียน ด้านอาคารสถานที่ซึ่งอาคารจะต้องสร้างตามแบบที่ออกโดยส่วนกลางเท่านั้น ด้านกิจการนักเรียนและสัมพันธ์ชุมชนถึงแม้จะดำเนินการโดยโรงเรียนเองแต่กิจกรรมก็ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ด้านบริหารการเงินก็ยังคงพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางเกือบทั้งหมด ผู้บริหารสถานศึกษาไทยมีอำนาจในการบริหารที่จำกัดมาก

ผู้บริหารให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชามากกว่าผู้เรียน ถ้าเปรียบเทียบกับต่างประเทศ อำนวยการบริหารโรงเรียนจะแตกต่างกันมาก ผู้บริหารโรงเรียนในต่างประเทศนั้นมีอำนาจ มีอิสระในการบริหารงานให้ประสบความสำเร็จโดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ให้ความสำคัญกับครูและนักเรียนซึ่งเป็นลูกค้ำมากกว่าผู้บริหารกระทรวงมหชน และผู้ปกครอง ไม่มีบทบาทในการจัดการศึกษา แม้ว่ามีแนวคิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามานานแล้วก็ตาม บทบาทของชุมชนในการบริหารโรงเรียนมีน้อยมากจะมีอยู่ก็เฉพาะ การบริจาคเงินช่วยเหลือโรงเรียนหรือบริจาคแรงงานเท่านั้น การเรียนไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในท้องถิ่น การบริหารด้านวิชาการนั้นกระทรวงศึกษาธิการได้คุมเข้มมาโดยตลอดทั้งเรื่องหลักสูตร การเลือกใช้สื่อการเรียนการสอน ระยะเวลาที่ใช้ในการเรียน และการวัดผล เนื้อหาวิชาในหลักสูตร บางกรณีไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่ได้รับการเอาใจใส่ให้เข้ามาอยู่ในระบบการศึกษา นักเรียนเรียนสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับชีวิตในชุมชนนำไปใช้ในชีวิตประจำวันไม่ได้ โดยแท้จริงแล้วการเรียนการสอนต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้เรียน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545, หน้า 3) กล่าวว่า ปัจจุบันนี้พบว่าการศึกษาไทยได้เผชิญกับภาวะท้าทายต่อการปฏิรูปการศึกษา ด้วยเหตุหลายประการ เช่น สมรรถนะและศักยภาพของคนไทย ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ความยากจน ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน ความเสื่อมถอยทางศีลธรรมและวัฒนธรรม ปัญหาสุขภาพจิตความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมรวมถึงความอ่อนแอทางการเมือง และเหตุผลที่สำคัญ คือ ระบบการศึกษาไทยยังมีข้อจำกัด และข้อด้อยอยู่มากทำให้การพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของคนไทยไม่พร้อมรับความเปลี่ยนแปลงของวิทยาการ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสื่อสารและสารสนเทศ หรือการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมบนฐานความรู้ หรือการรักษารากฐานทางวัฒนธรรม การลงทุนเพื่อการศึกษาจึงไม่ได้ผลคุ้มค่า ในปัจจุบันนี้มีเด็กที่ออกจากระบบโรงเรียนไม่จบชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่เป็นการศึกษาภาคบังคับอีกเป็นจำนวนมาก กลุ่มเด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ด้อยโอกาส มีฐานะยากจนอยู่ในชนบทห่างไกล และเป็นผู้พิการรวมถึงเด็กที่อยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

คุณภาพการศึกษา คุณภาพการศึกษาเป็นประเด็นวิกฤติที่ต้องเร่งแก้ไขเพราะมีผู้สำเร็จการศึกษามากขึ้นแต่ยังขาดประสิทธิภาพและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นความสามารถด้านการเรียนรู้ การคิดวิเคราะห์ การสร้างความรู้ มีค่านิยมและพฤติกรรมที่เหมาะสมในโลกแห่งการทำงาน การทำงานเป็นทีม ความสามารถด้านการสื่อสาร ทั้งการเขียนและการพูด ความสามารถด้านภาษาอังกฤษและคอมพิวเตอร์ ระบบเศรษฐกิจและสังคมบนฐานความรู้ รวมถึงความอ่อนด้อยด้านคุณธรรมจริยธรรมของผู้สำเร็จการศึกษาด้านต่าง ๆ หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน

ไม่เน้นกระบวนการให้ผู้เรียนได้พัฒนาในด้านการคิดวิเคราะห์ การแสดงความคิดเห็น การแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง ทำให้ผู้เรียนขาดคุณลักษณะช่างสงสัย และใฝ่หาคำตอบ เด็กและเยาวชนไม่ได้รับการอบรมบ่มนิสัยในการพากเพียรสู้งาน ยึดมั่นในความสุจริตทั้งกาย ใจ วาจา การบ่มเพาะคุณภาพ และสุนทรียภาพ จนเกิดผลดีต่อผู้เรียน โรงเรียนไม่จัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ ครอบครัวยุคใหม่และชุมชน ไม่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะกรรมการเรียนรู้ ในส่วนของหลักสูตรยังเป็นหลักสูตรกลาง แม้ว่าจะมีความพยายามให้มีหลักสูตรท้องถิ่นในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะขาดคนนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน นอกจากหลักสูตรกลางที่ใช้สอนยังแบ่งเป็นรายวิชาย่อยๆ ทำให้ไม่เอื้อต่อการบูรณาการ ทั้งในด้านเนื้อหาสาระที่เชื่อมโยงกัน หรือการเชื่อมโยงเนื้อหาสาระกับการปฏิบัติ รวมทั้งการเชื่อมโยงกับการปลูกฝังด้านคุณธรรม จริยธรรม และการบังคับด้วยคาบเวลาตามรายวิชาไม่เอื้อให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดการเรียนที่หลากหลายสอดคล้องกับผู้เรียน ครูผู้ประกอบวิชาชีพครูมีสถานภาพค่อนข้างตกต่ำเพราะไม่มีมาตรการส่งเสริมวิชาชีพครูให้ก้าวหน้าในอาชีพ กระบวนการผลิตครูยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เมื่อเข้าสู่วิชาชีพครูและครูมีภาระงานมากเกินไป สื่อและเทคโนโลยียังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสม โรงเรียนในชนบทห่างไกลขาดแคลนเครื่องมือและอุปกรณ์จำเป็นหลายอย่าง

การบริหารและการจัดการ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การศึกษาไม่บรรลุผลโดยมีสาเหตุดังต่อไปนี้

การบริหารแบบศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้ผู้ปฏิบัติคอยรับคำสั่งจากส่วนกลางโดยขาดการมีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำ สถานศึกษาไม่มีอิสระในการบริหารจัดการทั้งในด้านวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน และการบริหารงานทั่วไป ทำให้ขาดบรรยากาศและแรงจูงใจสำหรับผู้บริหารและครูในการคิดริเริ่มหานวัตกรรมในการจัดการเรียนการสอน อีกทั้งไม่สามารถจัดการเรียนการสอนให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับผู้เรียนและสภาพของท้องถิ่น การขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร มีหน่วยงานบริหารการศึกษามากเกินไป ขาดการประสานงานทั้งด้านนโยบาย และด้านการปฏิบัติงานในระดับนโยบาย จึงทำให้การจัดการศึกษาไม่มีกลไกทางสังคมเข้ามาตรวจสอบคุณภาพของครู คุณภาพของการเรียนการสอน ตลอดจนการตรวจสอบความโปร่งใสของการใช้งบประมาณเพื่อการศึกษา

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา การบริหารงบประมาณของประเทศไทยยังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการมีสายบังคับบัญชาหลายระดับ การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางทำให้งบประมาณที่จัดสรรไปถึงผู้เรียนน้อย ขาดการติดตามตรวจสอบความโปร่งใส

ความรับผิดชอบ และเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ได้รับจึงเป็นการลงทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### **อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคล**

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่สถานศึกษาดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งสรุปเป็นสาระได้ดังนี้

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ให้สถานศึกษามีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษานิติบุคคลในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้สถานศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา เว้นแต่การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล เมื่อจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้สถานศึกษารายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบโดยเร็ว ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ตามวรรคหนึ่งก็ได้

ในกรณีที่จะต้องมีการจดทะเบียนสิทธิ ขึ้นทะเบียนหรือดำเนินการทางทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการทางทะเบียนดังกล่าวได้ในนามนิติบุคคลสถานศึกษาในกรณีนิติบุคคลสถานศึกษาถูกฟ้องคดี ให้สถานศึกษารายงานให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ เพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินคดีโดยเร็ว

สถานศึกษาจะมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณในส่วนที่ตั้งไว้สำหรับสถานศึกษาตามที่ได้รับกำหนดวงเงินและได้รับมอบอำนาจจากเลขธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักเกณฑ์ที่เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดทั้งนี้ยกเว้นงบประมาณในหมวดเงินเดือน



สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัสดุในส่วนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบหรืออยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบตามหลักเกณฑ์ที่ระบุในข้อ 9 ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินและบัญชีของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ให้สถานศึกษาจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ไว้เป็นหลักฐานและให้สรุปรายการบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวรายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นสังกัดทราบทุกสิ้นปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีทรัพย์สินดังกล่าว แล้วรายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบโดยเร็ว

การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเมื่อมีการประกาศยุบรวม เลิกสถานศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จัดให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งดำเนินการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด จะเห็นได้ว่าเมื่อสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล บทบาทอำนาจหน้าที่ที่จะมีความอิสระและคล่องตัวมากขึ้นทั้งนี้ต้องอยู่ในกรอบของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษา และการมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือจากส่วนกลางอื่นๆ แล้วแต่กรณี

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 ก, หน้า 12) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล และของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามการบริหารงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติประกอบด้วย ด้านวิชาการ มีดังนี้

จัดการศึกษาในรูปแบบการศึกษาในระบบการศึกษา นอกโรงเรียน หรือการศึกษาตามอัธยาศัยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบ (ม.15 วรรค 2) จัดกิจกรรมการเรียนรู้ (ม.24) จัดการประเมินผู้เรียน (ม.26) จัดทำสาระหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรแกนกลางในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชน และสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ (ม.27 วรรค 2) พัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน (ม.30) บริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปตามที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจมาให้ (ม.39)

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน(ม.40) ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (ม.40 วรรค 4) จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน (ม.48) พัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาของผู้เรียน (ม.66)

#### ด้านงบประมาณมีดังนี้

บริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจมาให้ (ม.39) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม.40) ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (ม.40 วรรค 4) ปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา (ม.59 วรรค 1)

#### ด้านการบริหารงานบุคคลมีดังนี้

บริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปตามที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจมาให้ (ม.39) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม.40) ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (ม.40 วรรค 4) พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการใช้เทคโนโลยี (ม.65)

#### ด้านบริหารทั่วไปมีดังนี้

ร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน (ม.29) บริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจมาให้ (ม.39) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม.40) บริหารสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (ม.40 วรรค 4) จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน (ม.48) ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกกระทรวงศึกษาธิการบุคคลในชุมชนให้มีส่วน

ร่วมในการจัดการศึกษา และยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา (ม.57) ปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นรวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา (ม.59 วรรค 1)

กฎหมายการศึกษาภาคบังคับประกอบด้วย

ด้านวิชาการเป็นการจัดการศึกษาเป็นพิเศษ สำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ หรือเด็กซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส หรือเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการศึกษาภาคบังคับด้วยรูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสม (ม.12)

ด้านการบริหารทั่วไปเป็นการผ่อนผันให้เด็กเข้าเรียนก่อน หรือหลังอายุตามเกณฑ์ การศึกษาภาคบังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด (ม.6)

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการประกอบด้วย

ด้านวิชาการมีดังนี้

ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากรการเงิน พัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ (ม.39(2)) อนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตริของสถานศึกษา ตามระเบียบที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด (ม.39(5)) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจและมอบอำนาจ

ด้านงบประมาณมีดังนี้

ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน พัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ (ม.39(2)) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจและมอบอำนาจ

ด้านการบริหารงานบุคคล

ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา (ม.39 วรรค 1) บริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ

ข้อบังคับของทางราชการและสถานศึกษา รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา (ม.39(1)) ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน พัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ (ม.39 (2)) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจและมอบอำนาจ

#### ด้านการบริหารงานทั่วไปมีดังนี้

บริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและสถานศึกษา รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา (ม.39 (1)) ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน พัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ (ม.39 (2)) เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดนิติกรรมสัญญาของสถานศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ (ม.39 (3)) จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกิจการของสถานศึกษา เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (ม.39 (4)) อนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของสถานศึกษาตามระเบียบที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด (ม.39(5)) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจและมอบอำนาจ

จากการดำเนินงานของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งให้เห็นถึงลักษณะและความแตกต่างของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลและเป็นนิติบุคคล ดังปรากฏในตาราง 2.1 ดังนี้

ตาราง 2.1 เปรียบเทียบสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลและเป็นนิติบุคคล

| ประเด็น              | สถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล  | สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล   |
|----------------------|---|---|
| สถานภาพ<br>สถานศึกษา | เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วย<br>ระเบียบบริหารราชการ กระทรวง<br>ศึกษาธิการ สังกัดสำนักงาน<br>คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน | เป็นส่วนราชการที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล<br>ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ<br>กระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนัก<br>คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |

ตาราง 2.1 เปรียบเทียบสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลและเป็นนิติบุคคล (ต่อ)

| ประเด็น                       | สถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล   | สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล   |
|-------------------------------|--|---|
| วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา | การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่ร่างกาย จิตใจ สติ ปัญญาความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข  | วัตถุประสงค์และหลักการเช่นเดียวกับสถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคล  |
| ความรับผิดชอบ                 | สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบกับสถานศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัด   | สถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษา รับผิดชอบตามที่ได้กำหนดไว้ในกรอบอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรง จึงเป็นความรับผิดชอบของสถานศึกษาโดยตรง   |
| อำนาจหน้าที่                  | มีอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ วิชาการ งบประมาณ บุคคล และทั่วไปว่าด้วย พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และ พรบ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง | อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสถานศึกษาไม่เป็นนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในฐานนิติบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่ง พรบ. ศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา |

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 28

รุ่ง แก้วแดง (2546ก, หน้า 54) กล่าวถึง การปฏิรูปการศึกษาไว้ว่า การปฏิรูปการศึกษาครั้งสำคัญทำให้เกิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้สถานศึกษาซึ่งขณะนี้ประเทศไทยมีกฎหมายรองรับ 3 ฉบับ คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ระบุอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาไว้ในมาตรา 39 ซึ่งกล่าวถึงการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ยังกำหนดให้มีการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติด้วย คือ มาตราที่ 44 ให้ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการ การอาชีวศึกษาไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษาแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความอิสระและเป็นการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาภายใต้หลักการบริหารงานการศึกษา ดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับงบประมาณและการดำเนินการทางงบประมาณของผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวมตลอดถึงหลักการทำให้สถานศึกษา หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจทำนิติกรรมสัญญาในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และดำเนินการทางวินัยกับครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยสัมพันธ์กับแนวทางที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลจะเสริมพลังให้กับ “การบริหารฐานโรงเรียน” ทำให้สถานศึกษาสามารถบริหารตนเองได้อย่างอิสระ ฉะนั้นไม่ว่าจะมีกี่เขตพื้นที่การศึกษาก็ตาม สถานศึกษาต้องมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา มากที่สุด เขตพื้นที่การศึกษาต้องไม่ไปก้ำกั้วในความเป็นอิสระของสถานศึกษา แต่ควรมีบทบาท ในฐานะผู้อำนวยการความสะดวก (facilitator) เป็นพี่เลี้ยงในทางวิชาการ กำหนดนโยบายและแผนในภาพรวมสนับสนุนทรัพยากร ประสานการบริหารและจัดการศึกษาระหว่างสถานศึกษา และต้องระวังไม่ให้เกิดการรวมอำนาจไว้ที่เขตพื้นที่การศึกษา ต้องมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นเป้าหมายสำคัญ การกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล จึงเป็น โอกาสที่จะช่วยให้โรงเรียนมี

ความเป็นอิสระมากขึ้นแต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าโรงเรียนจะเป็นอิสระอย่างสิ้นเชิงโดยปราศจากการกำกับดูแลของเขตพื้นที่การศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาที่ดีต้องเป็นที่เลี้ยงให้กับกลุ่มสถานศึกษาในกำกับ และสนับสนุนให้สถานศึกษามีความพร้อมในการเป็นนิติบุคคลเพราะในที่สุดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้เอง หรือสถานศึกษามีความพร้อมทั้งหมดก็ต้องยุบเลิกเขตพื้นที่การศึกษา มิฉะนั้นจะมีปัญหาในภายหลังกล่าวคือจะเกิดการกระจุกอำนาจที่ 185 เขตพื้นที่ ระบบรวมศูนย์อำนาจจะกลับมาเข้มแข็งและดูศรัทธากรไว้ทำให้ไม่ถึงผู้เรียน

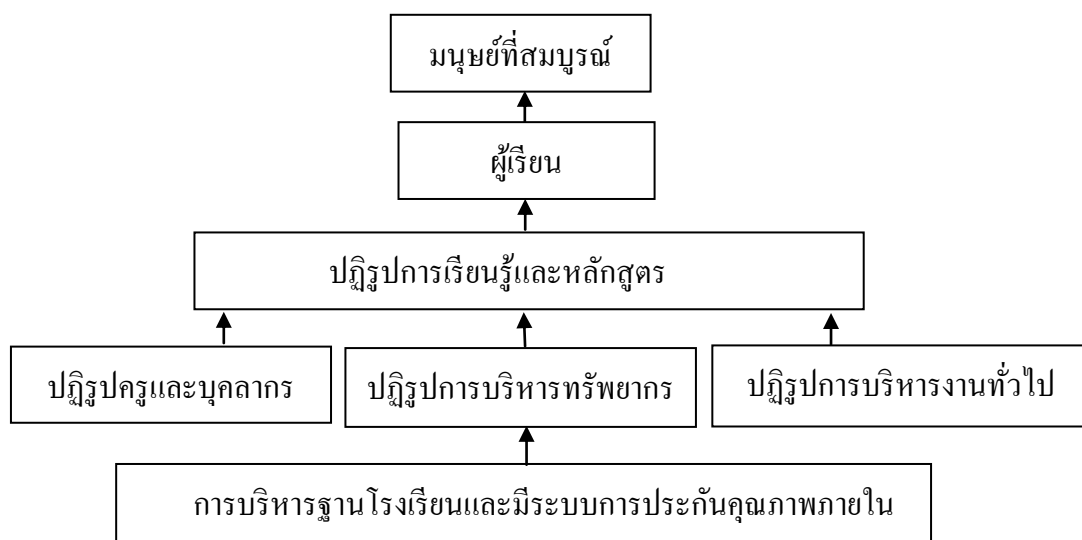
การกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษามี 4 ด้าน คือ การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

การบริหารงานวิชาการ กระจายอำนาจด้านวิชาการให้กับสถานศึกษาก็ คือ การกระจายความรับผิดชอบด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปการเรียนรู้ดังกล่าว คือ ครูต้องเร่งสอนเนื้อหาให้ครบตามจำนวนคาบ ตามที่หลักสูตรกำหนดทำให้ไม่มีเวลาวางแผนกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเดิมๆ ว่าหลักสูตรไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน การศึกษาแยกแอกจากชุมชนละเลยภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิม ทำให้ผู้เรียนไม่รู้จัก ไม่มีความภูมิใจและไม่ผูกพันกับถิ่นกำเนิดซึ่งบัดนี้ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นอดีตไปหมดแล้วในขณะนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้ให้อำนาจในการบริหารด้านวิชาการแก่สถานศึกษาโดยกำหนดให้กระทรวงกำหนดเฉพาะหลักสูตรส่วนกลางและให้สถานศึกษามีอิสระในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาได้เอง เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบ หลักสูตร กำหนดแหล่งเรียนรู้ ออกแบบการวิจัยในชั้นเรียน ออกแบบกิจกรรมการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับผู้เรียนแต่ละคน และออกแบบการประเมินผลผู้เรียน

การบริหารงบประมาณ ความจริงทรัพยากรและงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทยไม่ได้มีอยู่อย่างจำกัดเพราะเราใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาถึงร้อยละ 21 ของงบประมาณแผ่นดิน แต่ปัญหาอยู่ที่จะใช้เงินอย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียนโดยไม่ตกหล่น ปัญหาของการบริหารงบประมาณในระบบรวมศูนย์อำนาจนั้นคือ ให้โรงเรียนจัดหาเองจะสอดคล้องกับความต้องการ ความจำเป็นของผู้เรียนมากกว่าการบริหารงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้เกิดกรณีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง การที่สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจเรื่องงบประมาณได้เอง จะทำให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสถานศึกษาโดยตรงมากขึ้น เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบได้ การจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวตรงไปยังสถานศึกษาโดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลตามจำนวนนักเรียน โรงเรียนจะมีอำนาจและอิสระในการใช้เงิน และถ้ามีเงินเหลือก็สามารถเก็บไว้ใช้ในปีต่อไปได้

การบริหารงานบุคคล ปัญหาใหญ่ที่สถานศึกษาประสบเกี่ยวกับการบริหารบุคลากร ก็คือ ขาดแคลนบุคลากรครูในวิชาใดวิชาหนึ่ง แม้จะต้องการอัตรากำลังครูเพิ่ม กรมก็อาจย้ายครูอีกวิชา หนึ่งมาให้เพราะพิจารณาตัวเลขจำนวนครูที่เป็นภาพรวม ไม่ได้พิจารณาอัตรากำลังเป็นรายวิชาจึง ไม่ตรงกับความต้องการของ โรงเรียน รวมทั้งการที่โรงเรียนไม่สามารถจัดการกับบุคลากรที่ทำให้ผิ ดวินัย หรือไร้ประสิทธิภาพได้เอง ครูต้องทำงานอื่นที่ไม่ใช่การเรียนการสอน ทำให้ไม่สามารถทุ่มเท เพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้ได้อย่างเต็มที่

การบริหารงานทั่วไปของโรงเรียนนิติบุคคลนั้นจะแตกต่างจากการบริหารโรงเรียนใน แบบเดิม เนื่องจากต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำนโยบาย แผนและระบบข้อมูลสำหรับการ ดำเนินงานโดยจะรวมงานด้านการประกันคุณภาพภายในไว้ด้วย ดังนั้นงานบริหารทั่วไปแบบใหม่ จึงต้องมีประสิทธิภาพ มีระบบข้อมูลที่ทันสมัยสำหรับสนับสนุนงานวิชาการ มีความคล่องตัวใช้ บุคลากรน้อยและควรจัดให้เป็นการศึกษาเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว(one-stop service) ทั้งหมดปัญหาที่โรงเรียน ส่วนใหญ่พบเหมือนกัน คือ ต้องกรอกข้อมูลให้กับต้นสังกัดและหน่วยงานต่าง ๆ ปีละหลายเรื่องและหลาย ครั้ง จากการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน สถานศึกษาก็เพื่อให้เป้าหมายสูงสุดตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คือ คุณภาพผู้เรียน ดังนั้นการบริหารงานวิชาการ การบริหารงาน บุคคล การบริหารงบประมาณ การบริหารทั่วไปต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ผู้บริหาร สถานศึกษาจะต้องเข้าใจในเป้าหมายนี้ และใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาให้เกิดคุณภาพแก่ผู้เรียนให้ได้ ดังแผนภาพที่ 2.1



แผนภาพที่ 2.1 การกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

ที่มา: รุ่ง แก้วแดง, 2546ก, หน้า 65



การกระจายอำนาจภายในสถานศึกษานั้น ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความสามารถต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับครูในโรงเรียน เพื่อที่ครูจะได้ไม่ต้องถูกรอบงำทางความคิดมีอิสระ สามารถคิดริเริ่มนวัตกรรมการสอนใหม่ ๆ ได้ ผู้เรียนก็จะมีอิสระทางความคิดรู้จักค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเองเป็นการให้อิสระทางปัญญาแก่ครูและนักเรียน แม้การกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์แบบยังไม่อาจทำได้เนื่องจากมีกฎหมายรองรับแต่ขณะนี้ผู้บริหารสถานศึกษาหลายแห่งก็จัดให้มีระบบ “โรงเรียนเล็กในโรงเรียนใหญ่” (schools within school) โดยมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับครูทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การพิจารณาความดีความชอบของครู และจัดให้มีเครือข่ายผู้ปกครองในทุกระดับเพื่อให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหารและ จัดการศึกษาอย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาภายในสถานศึกษานี้ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดว่าจะต้องดำเนินการตามระเบียบ ที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

#### **บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษานิติบุคคล**

บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน มีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของโรงเรียนดังที่มีนักการศึกษาหลายท่านเสนอแนะความคิดเห็นไว้ ดังนี้

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2547, หน้า 130) กล่าวถึง บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนไว้ว่า ผู้บริหารต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ สร้างจิตสำนึกในด้านทิศทางและเป้าหมาย มีความคาดหวังในครูและบุคลากร โดยเฉพาะผู้เรียนให้ความสำคัญในการปรับปรุงการเรียนการสอน ติดตามดูแลการปฏิบัติงาน ใจครูและบุคลากรให้พยายามทำให้ออกมาดีที่สุด

นักการศึกษาหลายท่านได้จำแนกหน้าที่และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนไว้ต่างกัน ดังนี้

Jone & Other (อ้างถึงใน สมศักดิ์ เจริญพานิชเสรี, 2546, หน้า 10) มีความเห็นว่าผู้บริหารโรงเรียนต้องแสดงบทบาทและภารกิจของผู้นำ ดังนี้

1. เป็นผู้นำทางการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความก้าวหน้าทางการศึกษา โดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับสมาคมวิชาชีพของตน รู้จักผลิตและใช้งานวิจัยเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา แสดงให้เห็นว่าจุดหมายของโรงเรียนย่อมเหนือกว่าจุดมุ่งหมายของตนเอง รู้จักใช้คนให้เหมาะกับงานเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรมมีความเชื่อมั่นและเชื่อในศักดิ์ศรีของผู้ร่วมงาน รู้จักวิธีที่จะขอคำปรึกษาจากคนอื่น ห่วงใยสวัสดิภาพของเพื่อนร่วมงาน มีความศรัทธาในวิชาชีพของตนเอง

2. สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เนื่องจากสถานศึกษาเป็นสถาบันทางสังคมและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ดังนั้นโรงเรียนควรให้บริการสังคมและสังคมควรได้ช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนด้วย

3. เป็นผู้นำในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อการศึกษา ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องจัดหาวัสดุอุปกรณ์ บำรุงรักษาวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนอาคารสถานที่ เพื่อช่วยให้การเรียนการสอนเป็นไปด้วยความสะดวกและเกิดประโยชน์สูงสุด

4. รู้จักประเมินผลงานของตนเอง ผู้บริหารโรงเรียนมิใช่มีหน้าที่ปฏิบัติเฉพาะงานประจำ เท่านั้นยังต้องมีความเป็นผู้นำอีกด้วย พฤติกรรมของผู้บริหาร โรงเรียนควรจะมีส่วนส่งเสริมการเรียนการสอน ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียนจึงจำเป็นต้องประเมินบทบาทของตนเองอยู่ตลอดเวลา

จากการจำแนกบทบาทหน้าที่ และภารกิจของผู้บริหารสถานศึกษาของนักการศึกษา สรุปได้ ดังนี้คือ ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำทางการศึกษา มีวิสัยทัศน์กว้างไกล รู้จักผลิตและใช้งานวิจัย มีความรับผิดชอบในงานด้านการพัฒนาผู้เรียน ด้วยการพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอน จัดหาสื่อ เทคโนโลยีที่ทันสมัย พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ และพัฒนาสภาพแวดล้อมภูมิทัศน์ แหล่งเรียนรู้ให้เอื้อประโยชน์ต่อการจัดการเรียนการสอน เพื่อการพัฒนาผู้เรียนเป็นเป้าหมายสำคัญ ผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารสถานศึกษา เป็นผู้กำหนดนโยบาย กำหนดจุดหมาย วางแผน เป้าหมาย ตลอดจนวิธีดำเนินงานโรงเรียนเพื่อให้การบริหารโรงเรียนบรรลุผล สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้และจะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ บังเกิดผลทางการศึกษาสูงขึ้น

#### **ปัจจัยความสำเร็จที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถานศึกษานิตินุคค**

ปัจจัยสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษา เพื่อก่อให้เกิดคุณภาพและ ประสิทธิภาพ ความมีอิสระความคล่องตัวในการดำเนินงานของสถานศึกษานิตินุคคคมีหน่วยงาน และนักวิชาการได้เสนอหลักการไว้หลายท่าน ดังต่อไปนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546ก, หน้า 30) กล่าวว่าไว้ว่า นอกจากการบริหารและการจัดการศึกษา ตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อบริการ ประชาชนให้มีความพึงพอใจในการบริหารภาครัฐมากขึ้นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว สำนักนายกรัฐมนตรี จึงออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการถือปฏิบัติ ฉะนั้นการบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็น สถานศึกษาภาครัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เรียกกัน โดยทั่วไปว่า “ธรรมมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความ เข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิตินุคคค หลักการดังกล่าว ได้แก่ หลักนิติธรรม หลัก คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า

หลักธรรมาภิบาลอาจนุรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป และเป้าหมายในการจัดการศึกษาคือ ทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่งและมีความสุข

สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา (2546, หน้า 41) ได้กล่าวถึง แนวทางในการบริหารสถานศึกษา ขึ้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

กำหนดเกณฑ์มาตรฐานและแนวปฏิบัติสำหรับ โรงเรียนเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ การบริหารตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และสร้างความตระหนัก ในความเป็น “โรงเรียนนิติบุคคล” แก่ผู้เกี่ยวข้อง ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการตลอดทั้ง ศักยภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาของผู้บริหาร โรงเรียนและผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) เพื่อใช้ประกอบการสร้างหลักสูตรฝึกอบรมสร้างหลักสูตรฝึกอบรม โดยเน้น การฝึกอบรมด้วยตนเอง และการประชุมเชิงปฏิบัติการเป็นหลัก โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ เนื้อหาสาระ สื่อประสม และกิจกรรมการฝึกอบรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาสมรรถนะ 3 ด้าน คือ สมรรถนะ ด้านสติปัญญา (IQ) สมรรถนะด้านอารมณ์ (EQ) สมรรถนะด้านจิตใจ (MQ) แก่ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ กำกับ ติดตาม นิเทศและประเมินการบริหารจัดการศึกษา อย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องตลอดทั้งส่งเสริมขวัญกำลังใจและความก้าวหน้า สรรหาผู้บริหาร โรงเรียนที่บริหารและจัดการศึกษาตามแนว “โรงเรียนนิติบุคคล” ที่สามารถเป็นแกนนำเพื่อส่งเสริมให้ รางวัลและเพื่อสร้างเครือข่ายต่อไป

สรุปว่า โรงเรียนนิติบุคคลเกิดขึ้นมาเพื่อรองรับแนวความคิด การกระจายอำนาจ 4 ด้าน คือ การบริหารด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปจึงจำเป็นต้องให้ โรงเรียนมีอำนาจการตัดสินใจและการบริหารเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษาและต้องมีการกำหนดอำนาจ หน้าที่ไว้อย่างชัดเจน โดยโรงเรียนต้องปรับปรุงระบบ ตลอดจนสายการปฏิบัติงานใน โรงเรียน เพื่อให้การบริหาร โรงเรียนในลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

## แนวทางการบริหารที่เป็นนิรนัยของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

### ความสำคัญของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ให้ความหมาย สถานศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานว่า หมายถึง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่ หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 2-3)

จากความหมายของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะเห็นได้ว่าสถานศึกษาเป็นแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญที่ต้องจัดการศึกษาให้ผู้เรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 10 กล่าวว่าการจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 6) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาในระบบ และแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ซึ่งในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายนั้นจะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทสามัญศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามความถนัด ความสนใจ ศักยภาพ และความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อ และประเภทอาชีวศึกษาเป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้ และทักษะในการประกอบอาชีพให้เป็นการกำลังแรงงานที่มีฝีมือหรือศึกษาต่อในระดับอาชีพขั้นสูงต่อไป (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 39-40) สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับผู้เรียนโดยยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ

การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาที่รัฐควรจะต้องเป็นหน้าที่ที่จะจัดให้ปวงชนชาวไทยทุกคนแต่ในสังคมไทยปัจจุบันนี้ทุกคนมีความจำเป็นต้องศึกษาตลอดชีวิต ความรู้วิทยาการใหม่ ก้าวหน้า และโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ บางคนอาจเรียนต่อระดับอุดมศึกษาจบอุดมศึกษาแล้วก็เรียนต่อในระดับปริญญาเอก จบปริญญาเอก ก็ยังจำเป็นต้องเรียนรู้เรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต และหน้าที่การงาน ฉะนั้น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในขั้นต้นของสถานศึกษาจึงต้องสร้างพื้นฐานสำหรับการศึกษาดำเนินชีวิตด้วยทักษะที่จำเป็น อาจกล่าวได้ 2 ประการ ดังนี้ (วิชัย ต้นศิริ, 2547, หน้า 55)

ความสามารถและทักษะวิเคราะห์ข้อเท็จจริง และแนวความคิดความสามารถและทักษะตรงนี้ หมายถึง ความสามารถในการใช้เหตุผล สามารถแยกแยะความถูกต้องความผิดของแนวคิดต่าง ๆ ตามหลักตรรกวิทยา รวมทั้งมีความสามารถทักษะด้านสถิติตัวเลข รู้วิธีการที่ค้นหาข้อเท็จจริงและวิธีการที่จะศึกษาเรื่องต่าง ๆ รู้จักศึกษาข้อเท็จจริง สรุปข้อคิดเห็นของตนเองและมีความอยากรู้อยากเห็นที่จะศึกษาด้วยตนเอง นั่นก็คือ การสอนคนให้อ่านหนังสือเป็น และอยากอ่านหนังสือหากทำได้ก็บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

สรุปว่า สถานศึกษาชั้นพื้นฐานมีความสำคัญในการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนที่มีคุณภาพทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา และจิตใจ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ และการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข การศึกษาในระบบโรงเรียนนั้นหน่วยงานที่มีบทบาทและความสำคัญก็คือ โรงเรียนหรือสถานศึกษาเพราะกิจกรรมการศึกษาที่แท้จริงหรือการเรียนการสอนนั้นเกิดขึ้นที่โรงเรียน บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของสถานศึกษาก็คือ การจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียนเป็นคนที่มีคุณภาพ คิดเป็น ทำเป็น และแก้ปัญหาเป็น การปฏิรูปการศึกษานอกจากผู้บริหารสถานศึกษาจะมีการกิจหน้าที่ที่สำคัญดังที่กล่าวมาแล้ว การบริหารฐานโรงเรียนก็เป็นสิ่งสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพร้อมรับการเป็น โรงเรียนนิติบุคคลที่สมบูรณ์ สถานศึกษาต้องเตรียมความพร้อมให้ตัวเองมีความเข้มแข็งในการบริหารตนเอง

ปัจจุบันนี้โรงเรียนหลายแห่งที่บริหารแบบกระจายอำนาจได้ก้าวหน้าไปถึงขั้นที่เรียกว่าบริหารโดยชั้นเรียนเป็นฐาน (classroom-based management) โดยให้ห้องเรียนเป็นหน่วยของการปฏิรูปในทุกเรื่องการบริหารฐานโรงเรียนในบริบทของประเทศไทยน่าจะหมายถึง การที่สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา ตามภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การดูแลสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้เรียน การจัดการศึกษา 3 รูปแบบ การปฏิรูปการเรียนรู้และหลักสูตร การบริหารโดยมีส่วนร่วมของชุมชน การประกันคุณภาพ การพัฒนาบุคลากร การปฏิรูประบบทรัพยากร การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อการบริหาร และจัดการเรียนการสอน

ทั้งนี้โดยย้ายอำนาจในการตัดสินใจมาไว้ที่สถานศึกษาซึ่งอยู่ใกล้ชิดผู้เรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากที่สุด และนี่คือรากฐานของความเป็นโรงเรียนนิติบุคคลอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาให้สามารถบริหารฐานโรงเรียนได้ตามแนวทางที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด คือภารกิจเร่งด่วนที่องค์กรหลัก 5 แห่งของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องดำเนินการอย่างจริงจังและจริงใจ เน้นกระบวนการดำเนินงานให้สิ้นสุดในระดับสถานศึกษาให้

มากที่สุด เพื่อเป็นฐานรองรับความเป็นนิติบุคคล และเมื่อโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้วก็ไม่จำเป็นต้องที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องออกนอกสถานศึกษา เพื่อไปรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชา ระดับกรม หรือแม้กระทั่งเขตพื้นที่ เพื่อจะได้มีเวลาอยู่ในสถานศึกษาและสนับสนุนผู้สอนให้สามารถจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน ถ้าโรงเรียนมีความพร้อมทั้งในเรื่องครู ผู้บริหาร ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษา และทรัพยากรก็อาจจะพัฒนาไปเป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐเพื่อให้มีความคล่องตัวมากขึ้นโดยทำสัญญาตกลงกับรัฐว่าจะรับงบประมาณของรัฐไปจัดการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ มีระบบการดำเนินงานที่ตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน และเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน

### **แนวทางการบริหารที่เป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**

แนวทางการบริหารสถานศึกษาที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 3) มีแนวทางหรือเงื่อนไข 5 ข้อได้แก่

#### **1. การรวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ**

การวางแผนในสถานศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ แผนปฏิบัติการจะมีอาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากสถานศึกษาไม่มีข้อมูลและสารสนเทศ (Information) อย่างเพียงพอและถูกต้องทันเวลา หรือมิฉะนั้นก็จะได้แต่แผนที่ตั้งอยู่บนสามัญสำนึกหรือการ “เดา” ที่มีความเสี่ยงสูงในการที่จะนำไปใช้ประโยชน์แต่ข้อมูลและสารสนเทศตามคุณสมบัติดังกล่าวมิใช่จะได้ง่าย ๆ หากแต่จะต้องมีการจัดวางระบบและดำเนินการอย่างต่อเนื่องในสถานศึกษา เพื่อให้งานด้านนี้มีความพร้อมเพื่องานวางแผนและงานด้านอื่น ๆ ของสถานศึกษา

วีระ ประเสริฐศิลป์ (2547, หน้า 2) กล่าวว่าข้อมูล หมายถึง ข้อมูลดิบที่เก็บรวบรวมมาจากที่ต่าง ๆ ยังนำไปใช้งานไม่ได้ เช่น การสำรวจความคิดเห็นความคิดเห็นที่ได้ถือว่าเป็นข้อมูลดิบสารสนเทศ หมายถึง ผลลัพธ์ที่ได้จากการประมวลผลข้อมูลดิบซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อประกอบการทำงาน หรือเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร

สรุปว่า การบริหารแนวใหม่จึงจำเป็นต้องบริหารจัดการและตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลมากกว่าสามัญสำนึก ดังนั้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรวบรวม จัดระบบและใช้ข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการบริหารและตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

## 2. การวางแผนและดำเนินงานตามแผน

การวางแผน มีความสำคัญต่อการบริหารงานทุกประเภท และเป็นที่ยอมรับกันว่าการวางแผน คือ ภารกิจหน้าที่ของนักบริหารที่จะต้องปฏิบัติเป็นอันดับแรกในกระบวนการบริหาร เพราะถ้าขาดการวางแผนแล้วย่อมเป็นการยากมากที่จะดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายได้ หรือย่อมเป็นการยากที่จะดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง เพราะการวางแผนคือการเตรียมเลือกวิธีปฏิบัติการ และการกำหนดทิศทางในการดำเนินงาน

พวงรัตน์ เกสรแพทย์ (2543, หน้า 83) ได้สรุป ภาพรวมของกระบวนการวางแผนในโรงเรียน ไว้ว่าการวางแผนในโรงเรียนโดยทั่วไปมีขั้นตอนหลัก 5 ขั้นตอน คือ

1. การเตรียมการวางแผน (Preplanning) เป็นการเตรียมการด้านต่าง ๆ เพื่อให้การวางแผนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การจัดองค์กร การวางแผน ตั้งคณะกรรมการ พัฒนาความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านการวางแผน และการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของโรงเรียน

2. การจัดทำแผน (Planning) เป็นการดำเนินการวางแผนหรือจัดทำแผน ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย มาตรการ งาน โครงการที่จะดำเนินการ

3. การปฏิบัติตามแผน (Implementation) เป็นการนำแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ไปดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด

4. การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เป็นการนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผลงาน โครงการ รวมทั้งการประเมินผลกระบวนการวางแผน

5. การปรับแผนหรือจัดทำแผนใหม่ (Revision or Replanning) เป็นการนำผลการประเมินมาพิจารณาปรับแผน หรือปรับปรุงกระบวนการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งแผนบางส่วนอาจต้องจัดทำใหม่

ขั้นตอนหลักทั้ง 5 ขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์ต่อกัน กล่าวคือ จะเริ่มจากการเตรียมการวางแผนไปสู่การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน การติดตามและประเมินผลซึ่งผลที่ได้จากการประเมินผล ทั้งการประเมินผลระหว่างการดำเนินการและเสร็จสิ้นการดำเนินการแต่ละปี ประเมินผลเมื่อครั้งแผนระยะ 5 ปี และประเมินผลเมื่อสิ้นแผนระยะ 5 ปี จะนำมาใช้ในการปรับปรุงและหรือจัดทำแผนใหม่ในระหว่างปีหรือในปีต่อไป หรือ 2 ปีหลังของแผน 5 ปี หรือแผน 5 ปี ในระยะต่อไป รวมทั้งการปรับปรุงกระบวนการวางแผนในระยะเวลาต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้กระบวนการวางแผนดำเนินไปด้วยความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

สรุปว่า การวางแผนมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารมีทิศทางในการบริหารตามลำดับความสำคัญ เร่งด่วนของปัญหาและนโยบายการบริหาร ดังนั้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจ เกี่ยวกับการวางแผน และสามารถดำเนินการบริหารให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้ง การดำเนินการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผน เพื่อให้การบริหารงานบรรลุ ตามจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างเต็มที่

### 3. การศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐ เพราะการศึกษาของประชาชน พลเมืองเป็นพื้นฐานและเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาและรักษาความมั่นคงของประเทศชาติ รัฐต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนทุกคน ทุกเพศทุกวัย ทุกท้องที่ภายในประเทศ ดังนั้นจึงต้องมี กฎหมายเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎรในส่วนที่เกี่ยวข้อง การจัดการศึกษาขึ้นเพื่อบังคับให้คนเล่าเรียนหรือส่งเด็กในปกครองของตนเข้าเรียนให้อำนาจแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ของรัฐในการจัดการศึกษาระดับและประเภทต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ควบคุมเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วม ในการให้การศึกษาแก่ประชาชน ตลอดจนกำหนดแนวทางปฏิบัติวิธีการและอื่น ๆ ในการจัด การศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและความประสงค์ของรัฐ

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรเป็นกฎหมายปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่รัฐจัด การศึกษาให้แก่ประชาชนพลเมือง ประกอบด้วยรายละเอียดในการจัดองค์การของรัฐ เพื่อ ดำเนินการ ให้การศึกษา อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษา หน้าที่ที่ประชาชนต้องปฏิบัติ การควบคุมและให้บริการของรัฐต่อเอกชนที่มาร่วมในการจัด การศึกษาให้แก่ประชาชน รวมทั้งหลักการและวิธีการต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาทุกประเภท และ ทุกระดับในบางประเทศมีกฎหมายการศึกษา (Education Act) ประมวลกฎหมายการศึกษา (School Code) เป็นแม่บทของบรรดากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาทั้งหลาย และเป็นการรวบรวม กฎหมาย การศึกษาทุกประเภทของประเทศนั้นหรือรัฐนั้น ๆ เข้าเป็นโครงการใหญ่โครงการเดียว ส่วนใน ประเทศไทยยังไม่มีเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาของรัฐต้องใช้กฎหมายปกครองและกฎหมาย เฉพาะ เรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษา เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัด ควบคุมและดำเนินการให้การศึกษาแก่ ประชาชนพลเมืองอันเป็นหน้าที่ของรัฐ ความจำเป็นของข้าราชการที่ต้องรู้กฎหมาย

ข้าราชการทุกประเภทต่างเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่จะนำนโยบายของรัฐบาลไป สอนสอดรับความต้องการของประชาชน จึงจำเป็นต้องรู้กฎหมายมากกว่าประชาชน และจะต้อง



รู้จักใช้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนด้วย ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2549 ลงมติว่า “ข้าราชการจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายและระเบียบแบบแผนไม่ได้”

จากมติดังกล่าวนี้ นอกจากข้าราชการจะต้องทราบกฎหมายแม่บทต่าง ๆ อาทิเช่นกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว ยังจะต้องมีความรอบรู้ในแบบแผนซึ่งเป็นแนวทางหรือวิธีปฏิบัติงานอีกด้วย

สำหรับนักบริหารการศึกษา เจ้าหน้าที่ทางการศึกษาและครูอาจารย์ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้และปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพราะในฐานะที่เป็นพลเมืองจะปฏิเสธว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ และในฐานะที่เป็นข้าราชการ ก็เคยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2549 ว่า “ข้าราชการผู้มีหน้าที่ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอื่น คนจำต้องปฏิบัติและอยู่ในหน้าที่ของตนมิได้ การที่ข้าราชการปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่ดี หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่ดี ให้ถือว่าเป็นการผิดวินัย หรือหย่อนสมรรถภาพแล้วแต่กรณี และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษตามควรแก่กรณีต่อไป” การทราบและปฏิบัติตามกฎหมายนั้นจะต้องให้ถูกต้องตามความหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การศึกษามีอยู่มากมาย ตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่ครอบคลุมกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา ต่างก็มีกฎหมายรองรับทั้งสิ้น และยังต้องมีความรู้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีก เช่น กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พระราชบัญญัติ การพิมพ์ ตลอดจนกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่การงานของตนด้วย เพื่อให้สามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ได้อย่างปลอดภ้ยรอดพ้นจากความผิด และต้องติดตามความเคลื่อนไหวหรือความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายต่าง ๆ อยู่เสมอ

สรุปว่า การบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอำนาจบริหารอย่างอิสระ ขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนอย่างเต็มที่เช่นกัน ดังนั้นเพื่อป้องกันข้อผิดพลาดเชิงกฎหมายและการตัดสินใจของตน ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง รวมทั้งควรมีที่ปรึกษาทางกฎหมายคอยให้คำปรึกษาและเสนอแนะก่อนการตัดสินใจที่ตนเองขาดความมั่นใจ

#### 4. การบริหารและการตัดสินใจโดยองค์กรคณะบุคคล

การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ เป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของผู้บริหารในการตัดสินใจที่ดีต้องอาศัยข้อมูลที่เพียงพอและถูกต้อง มีนักการศึกษาได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ธงชัย สอนติวงษ์ (2539, หน้า 88) กล่าวว่า การตัดสินใจเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องใช้บ่อยมากกว่าหน้าที่การงานอื่น ๆ ผู้บริหารหรือหัวหน้างานมีอิสระในการตัดสินใจแต่ต้องตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอำนาจที่มีผลกระทบต่อแผนก และเลือกวิธีแก้ปัญหาหรือเริ่มการทำงานและประเมินผลลัพธ์ที่ได้ ทักษะของผู้บริหารหรือหัวหน้างานในการตัดสินใจมีอิทธิพลต่อความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาในการใช้ทักษะอย่างเดียวกัน มีพนักงานจำนวนมากที่สามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองโดยการสังเกตผู้บังคับบัญชาชั้นต้น การตัดสินใจที่ดีของหัวหน้างานสามารถแนะแนวทางและส่งเสริมการตัดสินใจที่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ความสามารถนี้ถือเป็นประโยชน์ที่สำคัญ

สรุปว่า การศึกษาเป็นบริการกิจการสาธารณะที่มีผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลจากการบริการจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้การบริหารและการตัดสินใจมีความถูกต้องและก่อประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการมากที่สุด ผู้บริหารควรดำเนินการโดยใช้องค์คณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

#### 5. การจัดระบบบัญชี

จงจิตต์ หลีกภัย (2545, หน้า 1) กล่าวว่า ระบบบัญชี คือ ระบบการจัดเก็บข้อมูลทางการเงิน อันประกอบด้วยแบบฟอร์ม หรือเอกสารต่าง ๆ บันทึกทางการบัญชี รายงาน ตลอดจนวิธีการและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ได้นำมาใช้ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงาน และการเงินของกิจการแห่งใดแห่งหนึ่งให้แก่ฝ่ายจัดการ เพื่อช่วยให้ฝ่ายจัดการสามารถปฏิบัติหน้าที่อื่นอยู่ในความรับผิดชอบของตนให้ลุล่วงไปด้วยดี และเพื่อเสนอข้อมูลแก่บุคคลภายนอกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกิจการนั้น

การจัดระบบบัญชีของสถานศึกษาจึงหมายถึง การจัดระบบข้อมูลทางการเงิน การปฏิบัติงานทางบัญชีที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถานศึกษาอย่างถูกต้องตามระเบียบและแบบแผนของทางราชการ ความสำคัญของระบบบัญชี ข้อมูลทางบัญชีเป็นเครื่องวัดผลการดำเนินงานในรอบระยะเวลาที่ผ่านมาแล้ว เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในด้านการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นำไปใช้ในการประเมินผลของการตัดสินใจในการบริหารว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด และยังสามารถใช้เป็นหลักในการวางแผนงานในอนาคตอีกด้วย ดังนั้นการวางระบบบัญชีจึงต้องพิจารณาให้มีการจัดทำรายงานทางการเงินอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ถูกต้องเชื่อถือได้ และประหยัดค่าใช้จ่าย

ผู้รับผิดชอบในการทำบัญชี ตามกฎหมายผู้จัดการในกรณีเป็นนิติบุคคล เจ้าของกิจการในกรณีเป็นบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคล ย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องจัดทำบัญชีให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย หรือตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ แต่ต้องกระทำให้เป็นไปตาม

หลักการบัญชีที่รองรับทั่วไปด้วย ในทางปฏิบัติเสมือนบัญชี พนักงานบัญชี สมุหบัญชี ผู้จัดการฝ่ายบัญชีเป็นผู้กระทำบัญชีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และเป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ นอกจากนี้ การเสนอข้อมูลให้แก่ฝ่ายบริหารได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และทันการแล้วระบบบัญชีที่ดีจำเป็นต้องมีวิธีการในการป้องกัน รักษาทรัพย์สินของกิจการจากการทุจริตผิดพลาดทั้งปวง โดยนำหลักการควบคุมภายใน (Internal Control) และวิธีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (Internal Check) เข้ามาใช้ในระบบบัญชีนั่นด้วย การควบคุมภายในสถานศึกษา ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (3) (ก) ตามระเบียบฯ ข้อ 5 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐ (ผู้รับตรวจ) นำมาตรฐานการควบคุมภายในตามระเบียบไปใช้เป็น แนวทางในการจัดวางระบบการควบคุมภายใน รายงานความคืบหน้าต่อผู้กำกับดูแล และคณะกรรมการตรวจสอบ และระเบียบฯ ข้อ 6 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐประเมินการควบคุมภายในแล้วรายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้กำกับดูแลและคณะกรรมการตรวจสอบอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อปรับปรุงการควบคุมภายในให้มีประสิทธิผลและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ แม้ผู้บริหารจะมีอำนาจอิสระในการบริหารและตัดสินใจก็ตาม แต่อำนาจอิสระนั้น มิใช่เป็นไปได้โดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบของทางราชการ โดยเฉพาะด้านการเงินซึ่งส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดินจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษาทั้งในช่วงก่อนใช้ระหว่างใช้ และภายหลังการใช้ ดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องจัดทำระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้องตามระบบและระเบียบของทางราชการ เพื่อการบริหารของตนเป็นไปด้วยความโปร่งใสและสุจริต

สรุปว่า สถานศึกษาโดยผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้แทนในการบริหารจัดการศึกษานั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของโรงเรียนนิติบุคคล ผู้บริหารสถานศึกษาต้องสามารถปฏิบัติภารกิจให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ จะต้องมีความสามารถในการวางแผนและการดำเนินงานตามแผน มีการรวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ มีการศึกษากฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ใช้การตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล และมีการจัดระบบบัญชี เพื่อให้การบริหารแบบนิติบุคคลของสถานศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดการศึกษาของชาติ

## แนวทางการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในต่างประเทศ

แนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลในต่างประเทศ เป็นการกระจายอำนาจ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยบริหารจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป แนวทางดังกล่าวนี้เป็นระบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง (รุ่ง แก้วแดง, 2541, หน้า 272 และอุทัย บุญประเสริฐ, 2542, คำนำ) แนวคิดทฤษฎีนี้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1980 ที่สหรัฐอเมริกาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จ “จากหลักการวิธีการและ กลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพสร้างกำไร และความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น” (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542) แนวคิดทฤษฎีนี้เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการจัดการศึกษาโดยให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับโรงเรียนและชุมชนเข้ามาร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน เพื่อบรรลุความต้องการของนักเรียนผู้ปกครองและชุมชน หลักการสำคัญของการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานได้แก่ หลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ระดับโรงเรียน หลักการมีส่วนร่วมโดยให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและตัดสินใจการจัดการศึกษาในโรงเรียน หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน เป็นการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นและประชาชนหลักการบริหารตนเองโดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยส่วนกลาง กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระตรวจสอบประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542) หลักการดังกล่าวข้างต้นได้มีการแพร่หลายไปสู่นานาอารยะประเทศ แนวทางที่โรงเรียนในกำกับของรัฐแต่ละแห่งใช้เป็นกลยุทธ์ในการบริหารนั้นล้วนใช้หลักการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งสิ้นจึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการนี้เป็นพื้นฐานอันสำคัญหรือเป็นหัวใจของการบริหารจัดการโรงเรียนในกำกับของรัฐ อย่างไรก็ตามการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีอยู่ถึง 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) ผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก 2) ครูเป็นหลัก 3) ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก 4) ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก ดังนั้นที่ใดจะใช้รูปแบบใดของการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับบริบทของแห่งนั้น ๆ จึงขอกล่าวถึงการบริหารจัดการของสถานศึกษาในต่างประเทศ จำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ฮองกงและสิงคโปร์

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา โรงเรียนในกำกับของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ชื่อว่า Charter schools ซึ่งเหตุผลของการเกิดโรงเรียนแบบนี้คือ เกิดจากความไม่พอใจในระบบการศึกษาของรัฐบุคคลภายนอกวิพากษ์วิจารณ์เรียกร้อง ผู้ปกครองเองก็ไม่พอใจกับมาตรฐานทางวิชาการที่

ต่ำของโรงเรียนในท้องถิ่น จึงต้องการแสวงหารูปแบบการจัดการศึกษาที่สามารถบรรลุผลได้มากขึ้นทำให้นักเรียนมีมาตรฐานที่สูงขึ้นมีทางเลือกมากขึ้นและให้โอกาสในการเลือก จากปัญหาดังกล่าวโรงเรียนในกำกับของรัฐจึงเกิดขึ้นบนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมการให้สิทธิเสรีภาพ โอกาสที่เท่าเทียมกันและทางเลือกที่หลากหลายกับนักเรียนทุกคน ภายใต้การบริหารจัดการที่เป็นอิสระ โดยโรงเรียนจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน ภายใต้กฎหมายที่ทำไว้กับหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติ ข้อมูลโดยสรุปมีดังนี้

1.1 การบริหารด้านวิชาการ โรงเรียนสามารถจัดโปรแกรมการเรียนที่ตรงกับความต้องการของนักเรียนในพื้นที่นั้น ๆ ได้โดยภาพรวมมีวิชาแกนวิชาทางด้านวิทยาศาสตร์และวิชาเลือกรวมทั้งกิจกรรมพิเศษ โปรแกรมการศึกษาจะออกแบบร่วมกัน โดยคณาจารย์ผู้ปกครองและผู้บริหารซึ่งมีความเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์และการควบคุมแบบเดิม ๆ ของโรงเรียนทั่วไป การบริหารจัดการทางด้านวิชาการจะไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ สีผิว ศาสนาและสัญชาติ ทุกคนมีโอกาส โดยเสมอภาคกัน มีการจัดการเรียนการสอนที่ให้ความสะดวกแก่นักเรียน สามารถลงทะเบียนเรียนทางไกลได้นักเรียนสามารถเข้ามหาวิทยาลัยได้เร็วขึ้น นักเรียนสามารถสอบเทียบชั้นเรียนได้เรียกว่า credit by exam หรือในกรณีที่จบหลักสูตรแบบ Home school ก็สามารรถมาสอบเทียบได้ผู้ปกครองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในด้านการเป็นวิทยากร การให้เงินสนับสนุนในการจัดกิจกรรมเสริมให้นักเรียน ข้อแตกต่างอันสำคัญก็คือ การเรียนการสอนในโรงเรียนประเภทนี้ไม่ยึดการเรียนการสอนในห้องเรียนตามรูปแบบดั้งเดิมของโรงเรียนทั่วไป การกำหนดสัดส่วนครูกับนักเรียนไม่เกิน 20 คนต่อห้อง

1.2 การบริหารงบประมาณงบประมาณของโรงเรียนประกอบด้วยงบประมาณและงบดำเนินการซึ่งได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเท่ากับโรงเรียนรัฐบาลและงบประมาณจำแนกตามประเภทรายจ่าย นอกจากนี้ยังได้เงินอุดหนุนจากเขตการศึกษาจากรัฐและจากหน่วยงานที่อนุมัติการจัดตั้ง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น ๆ เช่น จากภาคเอกชนชุมชนผู้ปกครอง เป็นต้น การใช้เงินเป็นไปตามระเบียบที่โรงเรียนได้วางไว้ภายใต้กฎบัตรของโรงเรียน

1.3 การบริหารงานบุคคลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจจัดจ้างบุคลากรที่มีศักยภาพโดยคัดเลือกตามคุณสมบัติที่สถานศึกษาต้องการผู้บริหารสถานศึกษามีอิสระในการบริหารบุคคล โดยใช้กฎระเบียบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีใบประกอบวิชาชีพผู้บริหาร จึงจะสามารถดำรงตำแหน่งได้และมีสัญญาการจ้าง 4 ปี คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดนโยบายโดยมีผู้ประกอบการและบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่ร่วมด้วย ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือ

1.4 การบริหารทั่วไป การบริหารโรงเรียนจะเริ่มดำเนินงานโดยใช้ทรัพยากรที่หาได้มาใช้ในการเช่าอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ช่วงระยะหนึ่งจึงแสวงหาเงินกู้และย้ายไปอยู่ในที่ที่เหมาะสมหรืออาคารถาวร แต่ปัจจุบันรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณการก่อสร้างโรงเรียน

2. ประเทศอังกฤษ โรงเรียนในกำกับของรัฐประเทศอังกฤษจะใช้ชื่อว่า Grant-aintained Schools ซึ่งมีเหตุผลของการเกิดโรงเรียนแบบนี้คือ ผู้ปกครองออกเสียงให้โรงเรียนออกจากการควบคุมขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น โรงเรียนบริหารกิจการของตนเองโดยมีความเป็นอิสระได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล จากการประมวลเอกสารที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากโรงเรียนจำนวน 3 โรงเรียนได้แก่ Skegness Grammar School, Cauford School และ Stratford School สรุปได้ดังนี้

2.1 การบริหารด้านวิชาการ โรงเรียนจะจัดหลักสูตรที่หลากหลาย สามารถตอบสนองความต้องการของนักเรียนทุกคน ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียนในการผลิตนักเรียนให้รู้จักวิธีการเรียนรู้มีความภาคภูมิใจในตนเอง มีความกระตือรือร้นในการเรียนให้มีความพร้อมกับการเผชิญโลกในศตวรรษที่ 21 ให้นักเรียนรู้สึกสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างมีศีลธรรม นอกจากนี้ยังมีโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียน เพื่อให้นักเรียนได้แสดงความสามารถพิเศษทางด้านต่าง ๆ ออกมาและส่งเสริมความมั่นใจและการทำงานเป็นทีมเป็นต้น มีการจัดสิ่งแวดล้อมในการเรียนรู้ที่ดี มีระเบียบ และปลอดภัย แผนการสอนได้รับการออกแบบอย่างดี นักเรียนจะได้รับการกระตุ้นอยู่เสมอ เพื่อสะท้อนถึงการประสบความสำเร็จในการเรียนและการวางแผนสำหรับอนาคตโรงเรียนจะมีการส่งเสริมทักษะต่าง ๆ เช่น ทักษะด้านกีฬา ดนตรี

2.2 การบริหารงบประมาณ แนวคิดในการบริหารจัดการที่ทำให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระมากขึ้น การบริหารและการจัดการ โรงเรียนทั้งหมดจึงดำเนินการในระดับสถานศึกษาโดยมีการมอบอำนาจในการจัดการและบริหารสถานศึกษาไปยังคณะกรรมการสถานศึกษาผู้บริหารสถานศึกษา ครูใหญ่รวมทั้งคณะครู คณะกรรมการสถานศึกษาจะทำหน้าที่ตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณอย่างไร

2.3 การบริหารงานบุคคล ผู้บริหารสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดองค์กรมีส่วนร่วมในการจัดสรรหาบุคลากร การควบคุมดูแลทรัพยากรการสอน และการประเมินผลคณะกรรมการสถานศึกษาจะทำหน้าที่ตัดสินใจว่าโรงเรียนควรมีบุคลากรอย่างไร โดยทำหน้าที่คัดเลือกครูรวมทั้งครูใหญ่และรับผิดชอบในด้านการส่งเสริมและรักษาวินัยของบุคลากรอื่น ๆ ยกเว้นครูใหญ่ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานระหว่างชุมชนในท้องถิ่นและโรงเรียน ครูจะต้องเป็นผู้มีความสามารถพิเศษผู้ซึ่งมีแรงบันดาลใจเป็นกลางและเอาใจใส่ดูแลนักเรียน ครูจะต้องมีบทบาทที่มีความกระตือรือร้นในการพัฒนาโรงเรียน

2.4 การบริหารทั่วไปส่วนใหญ่โรงเรียนจะมีหอพักเพื่อให้ให้นักเรียนอยู่ประจำได้ บางครั้งจะไป-กลับ สิ่งที่ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ นักเรียน เช่น หอพักห้องอ่านหนังสือ ห้องโทรทัศน์ ห้องเปียโน สนามเทนนิส เป็นต้น ซึ่งผู้ปกครองจะต้องจ่ายเอง บางโรงเรียนก็จะมีเจ้าหน้าที่ดูแลในเรื่องการอำนวยความสะดวก โครงการบางอย่างของโรงเรียนจะมีเงินทุนสนับสนุน เช่น โครงการบริหารชุมชนทั้งในประเทศอังกฤษและต่างประเทศ การจัดซื้อเครื่องมือเฉพาะต่าง ๆ ทั้งทางด้านกีฬา วิทยาศาสตร์หรือศิลปะ รายละเอียดของโครงการต่าง ๆ จะถูกตีพิมพ์เป็นครั้งคราวใน เว็บไซต์ของโรงเรียน

3. ประเทศนิวซีแลนด์ โรงเรียนในกำกับของรัฐในประเทศนิวซีแลนด์อยู่ภายใต้โครงการที่ใช้ชื่อว่า Tomorrow's Schools เหตุผลของการเกิดโรงเรียนนี้ คือ ภายหลังจากปฏิรูปการศึกษา ปี 1989 ประเทศนิวซีแลนด์มีระบบการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ ลดทอนหน่วยงาน และขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและปรับโครงสร้างองค์กรในกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการทำสัญญาและวัดผลการปฏิบัติและเป็นการปรับปรุงโอกาสและสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา เพื่อกลุ่มที่ไม่ได้รับประโยชน์และเด็กจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ ดังนี้

3.1 การบริหารด้านวิชาการ หลักสูตรมีเป้าหมายในการเสริมสร้างให้นักเรียนเกิดทักษะเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยให้ความสนใจกับความรู้ด้านสังคมและเศรษฐกิจ ส่งเสริมให้นักเรียนตั้งเป้าหมายในการเรียนด้วยตนเองและเรียนรู้ด้วยตนเอง เน้นการพัฒนาทักษะการใช้ภาษาเป็นอันดับแรก รองลงมา คือ ทักษะทางคณิตศาสตร์ หลักสูตรจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมออย่างน้อย 3 ปีต่อครั้ง กิจกรรมการเรียนการสอนวิชาส่วนใหญ่ที่สอน ได้แก่ ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ สังคมวิทยาและเทคโนโลยี มีการเน้นการเรียนรู้ด้วยตนเองและประเมินตนเอง มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเฉพาะสำหรับกลุ่มเด็กพิเศษหรือกลุ่มเด็กมีปัญหาโดยอาจใช้การช่วยเหลือกันระหว่างเพื่อน การช่วยเหลือจากครูผู้ช่วยหรือการใช้โปรแกรมจัดการด้านพฤติกรรม เช่น โปรแกรมสร้างเสริมระเบียบวินัยภายในโรงเรียน โปรแกรมสำหรับกลุ่มเด็กอันธพาล โปรแกรมเพื่อลดหรือจัดการกับการหนีโรงเรียน รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้พัฒนากรอบการพิจารณาคุณสมบัติและการรับรองผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ซึ่งยึดมาตรฐานการเรียนรู้เป็นหลักในการประเมินและจัดทำรายงานผลการเรียนรู้ของนักเรียนมีการจัดแบ่งพื้นที่ในการรับนักเรียน (zoning) ให้บริการรับนักเรียนจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ เช่น นักเรียนที่มาจากชนพื้นเมืองเมารี นักเรียนที่มาจากหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก ห้องเรียนบางห้องมีนักเรียนมากกว่า 30 คน

3.2 การบริหารงบประมาณและทรัพยากรงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐประกอบด้วยค่าใช้จ่ายพื้นฐานและงบรายหัวประมาณร้อยละ 25 ทั้งนี้ไม่รวมเงินเดือนซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 66 งบลงทุนประมาณร้อยละ 9 ซึ่งส่วนใหญ่ผู้บริหารบอกว่าไม่เพียงพอ มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น ๆ ได้แก่เงินพัฒนาจากพ่อแม่ผู้ปกครอง ค่าลงทะเบียนเข้าร่วมกิจกรรมเงินรายได้ที่โรงเรียนจัดหาเอง

3.3 การบริหารงานบุคคล ยังไม่พบการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนแต่เน้นให้ครูสามารถที่จะส่งเสริมให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองได้ ยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีและทางสังคม การสรรหาผู้บริหารมองว่ายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ การสรรหาบุคลากรมีการร้องขอจากกระทรวง หรือผ่านหน่วยงานย่อยของกระทรวงสวัสดิการ ได้รับทั้งจากกระทรวงศึกษาเอง และจากหน่วยงานย่อยของกระทรวงที่คอยให้ความช่วยเหลือ และให้คำแนะนำทั้งในเรื่องของงบประมาณ การเงินและทรัพยากรบุคคล โดยส่วนใหญ่ครูใหญ่จะติดต่อผ่านหน่วยงานย่อยของกระทรวงมากกว่าจะติดต่อโดยตรงกับกระทรวงหรือขอความช่วยเหลือจากองค์กรวิชาชีพ หรือจากผู้แทนสถาบันท้องถิ่นเป็นต้น มีการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้บริหาร โดยส่วนใหญ่ ทำทุกปีมีการนำรูปแบบการประเมินผลมาใช้อย่างต่อเนื่องและนำเสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการเพื่อหาแนวทางปรับปรุงและช่วยเหลือด้านทรัพยากรบุคคล ผู้บริหารมองว่าปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรในบางส่วนมีผลต่อการพัฒนาหลักสูตร บางโรงเรียนไม่มีโปรแกรมพิเศษขาดคำแนะนำจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องและยังมีบางโรงเรียนที่ยังดำเนินการตามแบบชุมชนดั้งเดิมแต่ครูมองว่าเวลาเป็นส่วนสำคัญ นอกจากนั้นยังมีขนาดของชั้นเรียน และพฤติกรรมของนักเรียนยังเป็นอุปสรรค

3.4 การบริหารทั่วไป โรงเรียนส่วนมาก (ร้อยละ 99) มีกระบวนการพิจารณาทบทวนตนเอง (self-review) มีส่วนน้อยที่กำลังพัฒนากระบวนการนี้อยู่โรงเรียนร้อยละ 91 ได้พัฒนากระบวนการพิจารณาทบทวนตนเองเพื่อใช้แทนที่แผนพัฒนาโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษามีการติดต่อกับผู้ปกครองเป็นรายบุคคลมากกว่าเป็นกลุ่ม

4. ประเทศออสเตรเลีย โรงเรียนในกำกับของรัฐในประเทศออสเตรเลีย ภายใต้โครงการที่ใช้ชื่อว่า school of the future ซึ่งเหตุผลของการจัดตั้งโรงเรียนแบบนี้คือ ปัญหาทางเศรษฐกิจถดถอยและอัตราคนว่างงานอยู่ในระดับสูงซึ่งส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางและเกิดความห่วงใยในมาตรฐานการศึกษาของมลรัฐจึงมีการปฏิรูปการศึกษาซึ่งดำเนินการอย่างเป็นระบบครั้งแรก ในปี 1987 โดยรัฐบาลออสเตรเลียได้ชูประเด็นการปฏิรูปการศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก คือ โรงเรียนแห่งอนาคต (school of future) และการศึกษาที่มีคุณภาพ ดังนี้



4.1 การบริหารด้านวิชาการ ในแต่ละรัฐจะมีหลักสูตรเป็นของตนเองซึ่งแต่ละโรงเรียนจะมีความหลากหลายแตกต่างกันแต่ในพื้นที่การศึกษาเดียวกันจะอยู่ภายใต้มาตรฐานของหลักสูตรแกนกลาง โรงเรียนจะจัดทำหลักสูตร โดยพิจารณาจากความต้องการจำเป็นของท้องถิ่นและเป็นไปตามกรอบมาตรฐานแกนกลางของหลักสูตรจะมี 8 วิชาที่กำหนดได้แก่ ศิลปะ ภาษาอังกฤษ พละนาฏศิลป์ ภาษาอื่น ๆ นอกเหนือจากภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมและสิ่งแวดล้อมศึกษาและเทคโนโลยีและมีการจัดหลักสูตรตามความต้องการของแต่ละบุคคลตามความประสงค์ของชุมชนตามความสนใจของนักเรียนและความสามารถเฉพาะของครู กิจกรรมการเรียนการสอนจะเน้นให้นักเรียนมีปฏิสัมพันธ์ ในการเรียนการสอน โดยนักเรียนจะถูกกระตุ้นให้มีส่วนร่วมและพัฒนาทักษะและความมั่นใจ

4.2 การบริหารงบประมาณและทรัพยากร (กรณีศึกษาในรัฐควีนส์แลนด์) แหล่งเงินทุนและงบประมาณส่วนใหญ่ได้มาจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลของแต่ละรัฐหรือเขตการปกครอง นอกจากนี้แหล่งเงินทุนอื่น ๆ ของแต่ละโรงเรียนยังได้มาจากผู้ปกครองของนักเรียนและการจัดกิจกรรมต่าง ๆ

4.3 การบริหารงานบุคคล เป็นความรับผิดชอบของแต่ละรัฐหรือเขตการปกครองของตนเองที่จะกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรฐานต่าง ๆ ในการจ้างครูซึ่งขึ้นอยู่กับระดับหรือประเภทของโรงเรียนที่ครูทำการสอน การสรรหาครูทุกคนจะได้รับบรรจุโดยตรงจากสำนักงานกลางโดยโรงเรียนเป็นผู้คัดเลือกครูได้เองซึ่งหมายถึง บุคลากรสายบริหาร สายการสนับสนุนและครูรวมอยู่ด้วยถือเป็นส่วนหนึ่งในความรับผิดชอบของครูใหญ่โดยมีผู้แทนสภาโรงเรียนเข้าร่วมพิจารณา ทั้งนี้ อาศัยเกณฑ์ของรัฐและมาตรฐานที่กำหนดตำแหน่งที่จัดทำขึ้นโดยชุมชนและมาตรฐานการตรวจสอบของท้องถิ่นเป็นพื้นฐาน รัฐจัดให้มีโครงการรับรองสมรรถนะทางวิชาชีพ (professional recognition program-PRP) เปิดโอกาสให้ครูเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ ผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นและได้รับการประเมินทุกปีในปี ค.ศ. 1995 รัฐให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนเป็นงบพัฒนาครูโดยจัดสรรเป็นรายหัวครู คนละ 240 เหรียญออสเตรเลียและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ผลการประเมินครูเป็นข้อมูลสำคัญใช้ประกอบการพัฒนาครูและการเลื่อนตำแหน่ง

4.4 การบริหารทั่วไป โรงเรียนมีอิสระค่อนข้างมากในการบริหารจัดการในโรงเรียน สภาโรงเรียนมีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้เกือบทุกเรื่อง การดำเนินงานของโรงเรียนจะได้รับการตรวจสอบจากชุมชนและจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการศึกษาของรัฐ

5. ส่องกง โรงเรียนในกำกับของรัฐในส่องกงจะใช้ชื่อว่า school-based management เหตุผลของการจัดตั้งโรงเรียนแบบนี้คือ มีการปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจ และมีความยืดหยุ่นในการใช้ทรัพยากรมากขึ้นสามารถบริหารจัดการด้านบุคลากรด้านการเงินและกำหนดหลักสูตรด้วยตัวเอง ดังนี้

5.1 การบริหารด้านวิชาการ โรงเรียนเป็นผู้ออกแบบหลักสูตรเองเพื่อให้เหมาะสมกับนักเรียนโรงเรียนมีอิสระในการเลือกเนื้อหาที่จะบรรจุในหลักสูตรตามวิสัยทัศน์ของโรงเรียนโดยรัฐบาลได้มีการจัดทำ basic education curriculum guideline ในการวางแผนการจัดทำหลักสูตรในการเรียนการสอนและการประเมินให้แก่โรงเรียน มีการจัดการเรียนการสอนแบบเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและเน้นคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการคาดหวังผลการเรียนและการแสดงออกของนักเรียนสูงมาก กิจกรรมการเรียนการสอนจะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากงบประมาณประเภท non-government fund มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนโดยคณะกรรมการบริหารจัดการของโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้จัดการโรงเรียน ครูใหญ่ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ประกอบการ ตัวแทนสมาคมศิษย์เก่า และผู้เชี่ยวชาญ ด้านอื่น ๆ เป็นผู้กำหนดมาตรฐานให้ตำแหน่งและให้การสนับสนุน

5.2 การบริหารงบประมาณ โรงเรียนจะได้งบประมาณจากรัฐและมีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณของตนเองให้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียนและมีอิสระที่จะใช้ non-government fund ในงานการเรียนการสอนและการพัฒนาครู นอกจากนี้โรงเรียนมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ

5.3 การบริหารบุคคล โรงเรียนเป็นผู้จัดหาครูและบุคลากรเองตั้งแต่เดิม education department (ED) เป็นผู้จัดหาให้กับโรงเรียน โรงเรียนสามารถจ้างครูเพิ่มเติมเพื่อช่วยลดภาระงานของครู ซึ่งมีเพิ่มมากขึ้นเมื่อเปลี่ยนระบบบริหารการศึกษา มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารในส่วนงานสนับสนุนต่าง ๆ เช่น งานด้านศาสนา งานด้านสวัสดิการ งานชุมชน งานสมาคมศิษย์เก่า เป็นต้น การบริหารบุคคลยังมีปัญหาอยู่บ้างเนื่องจากครูมีภาระงานเพิ่มมากขึ้นทำให้ขาดความร่วมมือระหว่างกันและภาวะผู้นำของผู้บริหารก็มีส่วนสำคัญยิ่งในการบริหารงานในลักษณะนี้ซึ่งบางโรงเรียนยังขาดอยู่ โรงเรียนเป็นผู้คัดเลือกครูได้เองและมีการพัฒนาครูอยู่เสมอ รวมทั้งมีการพัฒนาผู้บริหารให้เป็นมืออาชีพ มีการวางรูปแบบในการประเมินโรงเรียนประเมินความก้าวหน้าในการทำงาน ประเมินการสอนของครูประเมินนักเรียน รวมทั้งมีการประเมินกิจกรรมของโรงเรียนอย่างมีรูปแบบเป็นทางการมากขึ้น

5.4 การบริหารทั่วไป โรงเรียนจะบริหารงานภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการของโรงเรียน (school management committees หน้า SMCs) โรงเรียนมีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบ้านกับโรงเรียนให้มีความสัมพันธ์ที่ดี ครู ผู้ปกครองได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้นแต่ความร่วมมือของครูยังอาจมีน้อย

6. ประเทศสิงคโปร์ โรงเรียนในกำกับของรัฐในประเทศสิงคโปร์ใช้ชื่อว่า independent schools เหตุผลของการจัดตั้งโรงเรียนแบบนี้ คือเป็นการให้ทางเลือกอีกทางหนึ่งสำหรับโรงเรียน โดยให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระ สามารถดำเนินการภายในโรงเรียนได้อย่างอิสระตั้งแต่การเลือกรับครูเลือกรับนักเรียนจัดทำหลักสูตรดำเนินโครงการต่างๆและปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียนใหม่โดยให้เห็นว่าโรงเรียนมีการบริหารอิสระจะต้องรับผิดชอบในผลการดำเนินการด้วยข้อมูลโดยสรุป ดังนี้

6.1 การบริหารด้านวิชาการ หลักสูตรแบบสหวิทยาการ (interdisciplinary academic strand) เน้นการสะท้อนความรู้และประสบการณ์ที่นักเรียนได้รับทั้งในและนอกห้องเรียนเชื่อมโยงความรู้ทั้งแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นใช้รูปแบบที่กระทรวงศึกษาธิการพัฒนาขึ้นมาสำหรับ โรงเรียนทุกโรงเรียนและนักเรียนจะได้เข้าร่วมกับชุมชน หลักสูตรโดยทั่วไปมีมาตรฐาน 2 อย่าง ได้แก่ มาตรฐานที่ 1 เกี่ยวกับ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ กายภาพ วิทยาศาสตร์ ชีวภาพ วิทยาศาสตร์โลก (earth science) เทคโนโลยี และข่าวสาร 1 เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มาตรฐานที่ 2 เกี่ยวกับ ภาษา ศิลปะ ประวัติศาสตร์และการศึกษาสังคม นอกจากนี้ยังมีหลักสูตรที่ให้นักเรียนเลือกเรียนเพิ่มเติมประมาณ 30-40 ตัวเลือก ครอบคลุมหลากหลายรายวิชาและหัวข้อ การจัดการเรียนการสอนเน้นการพัฒนาความเป็นผู้นำ มีการจัดโปรแกรมการพัฒนาเป็นผู้นำโดยเฉพาะ (leadership development program) มีการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์การแก้ปัญหาและเน้นการเรียนแบบสืบสวนสอบสวน (depth of inquiry) มีกิจกรรมที่นักเรียนแต่ละคนต้องทำการศึกษาหรือวิจัยในหัวข้อที่นักเรียนสนใจ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้นักเรียนได้รับประสบการณ์จากการไปศึกษาต่างประเทศ เช่น ไปศึกษาที่ประเทศมาเลเซีย จีน เวียดนามเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การเรียนรู้วัฒนธรรมโดยใช้ระยะเวลา 5-7 วันและให้นักเรียนได้มีโอกาสเข้าร่วมกับชุมชนเพื่อกระตุ้นให้นักเรียนมีจิตสำนึกของการให้บริการไม่ถืออภิสิทธิ์ในสังคมและได้ตระหนักถึงคุณค่าและวัฒนธรรมของสังคม การประเมินผลนักเรียนใช้หลากหลายวิธีได้แก่การทำแฟ้มสะสมงานการเขียนบทความการตรวจสอบผลการปฏิบัติ การสอบปากเปล่าและการให้นักเรียนได้ประเมินผลตนเองการบริหารงบประมาณและทรัพยากร มีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ การระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น ๆ ซึ่งรายรับหลักของโรงเรียนได้จากการบริจาคจากผู้ปกครอง สมาคม จากโบสถ์ศาสนา

ศิษย์เก่า กรรมการบริหารและมีรายได้จากการลงทุน โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากผู้ปกครองทั้งด้าน  
เงินทุนและกิจกรรมของโรงเรียน

6.2 การบริหารบุคคล โรงเรียนมีการบริหารงานที่เป็นอิสระมาก ครูใหญ่ทำหน้าที่ทั้ง  
การแนะแนว การควบคุมดูแลและการประเมินครู นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังมอบอำนาจให้  
คณะกรรมการบริหารว่าจ้างและเลื่อนตำแหน่งครูได้เองแต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจาก  
กระทรวงศึกษาธิการ

6.3 การบริหารทั่วไป โรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการภายในโรงเรียนอย่าง  
อิสระโดยมีสถาบันที่ให้การสนับสนุนโรงเรียน เช่น ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า คณะกรรมการบริหาร  
โรงเรียน อาจมีส่วนช่วยในการกำกับดูแลการบริหารโรงเรียน

ธงชัย ชิวปรีชา และคณะ (2550, หน้า 20) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนในกำกับของรัฐจาก  
ประสบการณ์ของต่างประเทศ แสดงถึงมูลเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการจัดและบริหาร  
การศึกษา ด้วยระบบเดิมเป็นปัญหาเรื่องคุณภาพตกต่ำขาดอิสระ จึงใช้การกระจายอำนาจจาก  
หน่วยงานส่วนกลางไปสู่ระดับโรงเรียนได้ภายใต้ข้อกำหนดกฎหมายที่ทางการอนุมัติ โรงเรียนมี  
อิสระในการบริหารจัดการและการตัดสินใจโดยมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง  
ทั้งในโรงเรียนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของ  
ผู้ปกครองและนักเรียนโดยใช้กลยุทธ์การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นสำคัญก่อให้เกิด  
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการศึกษาได้บรรลุผลเป็นที่พอใจของผู้ปกครองนักเรียน  
และครู นอกจากความสำเร็จ ข้อดี ข้อเด่นที่ดึงดูดความสนใจของผู้คนให้เข้ามาเรียนแล้วก็พบว่า  
ยังคงมีการประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการที่จำเป็นต้องแก้ไขให้ลุล่วงต่อไป ดังนั้น หากจะ  
มีการนำการบริหารโรงเรียนในกำกับของรัฐมาใช้ในประเทศไทยต่อไปในอนาคตก็น่าจะเป็นไปได้  
ที่ทางการได้เคยทดลองโครงการที่นำการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานและประสบผลสำเร็จเป็นที่  
น่าพอใจมาแล้วมากกว่า 40 โรงเรียนซึ่งหลักการนี้เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารโรงเรียนในกำกับ  
ของรัฐและถ้ามีการออกกฎหมายรองรับที่จะเอื้ออย่างแท้จริงต่อโรงเรียนที่มีความพร้อมจัด  
การดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปอย่างมีขั้นตอนและปรับให้เข้ากับบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ จึงมี  
ความเป็นไปได้อย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อคุณภาพในการเรียนรู้ของผู้เรียนอย่างแท้จริง สอดคล้องกับ  
การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งเป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญกับโรงเรียนโดยยึดโรงเรียน  
เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการโรงเรียนหรือสถานศึกษาจะต้องบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้  
นโยบายเดียวกันมีความเป็นเอกภาพด้านนโยบายแต่หลากหลายในการปฏิบัติ สถานศึกษาแต่ละ  
แห่งจึงจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารที่เป็นของตนเองโดยโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการ

คิดเอง ทำเอง แก้ปัญหาเองและวิธีที่ทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธีซึ่งหน่วยปฏิบัติอาจดำเนินการได้หลากหลายแนวทางด้วยวิธีการที่แตกต่างกันตามความพร้อมและสถานการณ์ของแต่ละโรงเรียนที่เรียกว่า เอกภาพเชิงนโยบายแต่หลากหลายในวิธีปฏิบัติ และพฤติกรรมของผู้นำยังมีอิทธิพลต่อความร่วมมือของผู้ร่วมงานและความสำเร็จของงานผู้นำที่ให้ความสำคัญกับผู้ร่วมงานเปิดโอกาสให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องได้ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมคิด ร่วมทำ จะช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าหมายโดยที่ผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจและงานมีประสิทธิภาพ ที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นแนวทางการบริหารใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งในประเทศและต่างประเทศ

จากการศึกษารวบรวมเอกสารต่าง ๆ ดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจนำแนวทางการบริหารโรงเรียนนิตินบุคคล มาศึกษาโดยมีแนวทางหรือเงื่อนไข 5 ประการ ดังนี้

1. การรวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ หมายถึง การรวบรวมจัดระบบและใช้ข้อมูลสารสนเทศในด้านการวางแผน การดำเนินงาน การตัดสินใจและการประเมินผลงานบริหารสถานศึกษา 4 งาน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป

2. การวางแผนและดำเนินงานตามแผน หมายถึง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการประจำปี โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย งบประมาณ ขั้นตอนการดำเนินงาน การกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผน

3. การศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษามีการศึกษา การอบรม การรวบรวม การมีที่ปรึกษาด้านกฎหมาย และการพัฒนาทีมงานให้มีความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. การบริหารและการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล หมายถึง การดำเนินการบริหารงาน 4 งานของสถานศึกษา โดยใช้องค์คณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจ การเสนอปัญหา การอภิปรายแสดงความคิดเห็น การประเมินทางเลือกร่วมกัน และการตัดสินใจโดยใช้มติเสียงข้างมาก

5. การจัดระบบบัญชี หมายถึง การจัดทำระบบบัญชีด้านการเงินและพัสดุของสถานศึกษา ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูล การบันทึกข้อมูล การแยกหมวดหมู่ การสรุปผล การรายงาน การแปลความหมายและการจัดวางระบบควบคุมภายใน

## สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

### ความเป็นมา

การปฏิรูปการศึกษามีจุดมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทย มีเอกภาพเชิงนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่พื้นที่การศึกษาของสถานศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 39 ที่ว่ามาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง การกระจายอำนาจดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

### การจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2546 สำหรับเป็นแนวทางให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาออกระเบียบเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษานำไปประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณการบริหารงาน การเงินและการบัญชี รวมถึงการวางแผนการรับนักเรียนเข้าศึกษาซึ่งกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาอาจแบ่งส่วนราชการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับบทบาทภารกิจ ขนาดของสถานศึกษา และอาจแบ่งส่วนราชการภายในกลุ่มเป็นหมวดวิชา หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ได้ ดังนี้

1. กลุ่มอำนวยการ
2. กลุ่มจัดการศึกษาและพัฒนาวิชาการ
3. กลุ่มกิจการนักเรียนและชุมชนสัมพันธ์

จากกฎกระทรวงดังกล่าว คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งอาศัยกรอบของกฎกระทรวงดังกล่าว อาจกำหนดให้มีส่วนราชการซึ่งมีรายละเอียดเพิ่มเติม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดและบทบาทภารกิจของสถานศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2546, หน้า 36-37) โดยคณะทำงานเตรียมงานกระทรวงศึกษาธิการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดกรอบการแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

1. กลุ่มอำนวยการ ประกอบด้วย งานเลขานุการ งานสารบรรณงานการเงิน งานพัสดุ งานประชาสัมพันธ์ งานอาคารสถานที่ งานอนามัย/สุขาภิบาล งานสวัสดิการ งาน สารสนเทศ งาน แผนงานและงบประมาณ และงานประเมินผล
2. กลุ่มจัดการศึกษาและพัฒนาวิชาการ ประกอบด้วยหมวดวิชาต่าง ๆ ห้องสมุด ห้องโสตศึกษา คอมพิวเตอร์ งานทะเบียนวัดผลและงานพัฒนาการศึกษา
3. กลุ่มกิจการนักเรียนและชุมชนสัมพันธ์ ประกอบด้วย งานบริการนักเรียน เช่น งานแนะแนว งานทุนการศึกษา เป็นต้น งานกิจกรรม งานวิจัย งานทำนุบำรุงศาสนา ศิลปวัฒนธรรม งานสัมพันธ์ชุมชนและบริการวิชาการ ซึ่งการจัดโครงสร้างแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา

#### **ขอบข่ายการบริหารและการจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**

ขอบข่ายการบริหารและการจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ปรากฏในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 บัญญัติว่ากำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยตรงซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดแนวทาง ปฏิบัติพอสังเขปไว้ดังนี้

#### **1. การบริหารวิชาการ**

งานวิชาการเป็นงานหลัก หรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษา

ดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญให้ สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการสามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนการวัดผลประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมี ประสิทธิภาพโดยมีขอบข่ายและภารกิจ ดังนี้

1.1 การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา

1.2 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

1.3 การวัดผล ประเมินผลและการเทียบโอนผลการเรียน

1.4 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

1.5 การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีการศึกษา

1.6 การพัฒนาแหล่งเรียนรู้

1.7 การนิเทศการศึกษา

1.8 การแนะแนวการศึกษา

1.9 การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

1.10 การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน

1.11 การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น

1.12 การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุว องค์กรหน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

## 2. การบริหารงบประมาณ

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหาร จัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการ บริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพ ที่ดีต่อผู้เรียน ซึ่งมีขอบข่ายภารกิจดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ

2. การจัดสรรงบประมาณ

3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล

4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

5. การบริหารการเงิน



6. การบริหารบัญชี
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
3. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาเป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อีสระ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญซึ่งมีขอบข่ายภารกิจดังนี้

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
2. การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
4. วินัยและการรักษาวินัย
5. การออกจากราชการ

#### 4. การบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้การบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุน และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหาร และจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งมีขอบข่ายภารกิจการบริหารทั่วไป ดังนี้

1. การดำเนินงานธุรการ
2. งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
4. การประสานและการพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
5. การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร
6. งานเทคโนโลยีสารสนเทศ

7. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป

8. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

9. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน

10. การรับนักเรียน

11. การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบนอกระบบและตามอัธยาศัย

12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

13. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน

14. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

15. การส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

16. งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น

17. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน

18. งานบริการสาธารณะ

19. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

นอกจากนี้ในการบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2546, หน้า 35-75)

สรุปได้ว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง หน่วยงานที่บริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

**บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**

ผู้บริหารสถานศึกษานั้นเป็นบุคคลที่มีความสำคัญสูงสุดในการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้เป็นแผนสำเร็จ หรือบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ดังนั้น

ผู้บริหารจึงต้องตระหนักถึงความสำคัญของตนเองโดยคำนึงถึงบทบาทและหน้าที่ของตนเองเป็นหลัก ดังนี้

คณะกรรมการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2542, หน้า 64-65) ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาระดับมืออาชีพไว้ ดังนี้

1. บทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในสถานศึกษาที่ดูแลรับผิดชอบ การจัดการศึกษาของสถานศึกษา
2. บทบาทเป็นผู้กำกับตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของบุคลากรในสถานศึกษาให้ดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย คุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาของกระทรวง
3. บทบาทของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา
4. บทบาทเป็นผู้ระดมสรรพกำลัง และทรัพยากรต่าง ๆ จากท้องถิ่นมาใช้ในการจัดและพัฒนาศึกษาของสถานศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ได้กำหนดบทบาท หน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ 6 ประการ คือ (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2543, หน้า 10-11)

1. บทบาทหน้าที่ในการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย และเป้าหมายของโรงเรียน
2. บทบาทหน้าที่ในการจัดกิจกรรมในการบริหารต่าง ๆ เพื่อให้โรงเรียน บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้
3. บทบาทหน้าที่ในการนำการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียนให้เกิดประสิทธิภาพ
4. บทบาทหน้าที่ในการสร้างขวัญกำลังใจและสร้างความสุขในการทำงานให้กับบุคลากรในโรงเรียน
5. บทบาทหน้าที่ในการสร้างความร่วมมือ ระดมมันสมอง และสติปัญญาของบุคลากรในโรงเรียนและชุมชนเพื่อการบริหาร
6. บทบาทหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากร ควบคุมกำกับ และติดตามบุคลากรในการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้นเพื่อให้การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรู้และเข้าใจหัวใจของการเรียนรู้ของนักเรียน ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจึงต้องมีบทบาทการเป็นผู้นำในการดำเนินงาน เป็นผู้วางนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสำคัญที่สุด วางแนวการปฏิบัติให้ชัดเจนสอดคล้องกับหลักนโยบายที่วางไว้ สร้างกลไกในการจัดระบบการเรียนรู้ที่ครบวงจร คือมีการจัดวิธีการเรียนการสอนของครู แนวทางการจัดหลักสูตรใหม่ ระบบการวัดผลและประเมินผล การจัดสภาพแวดล้อม การมีส่วนร่วม

ร่วมของผู้ปกครองและชุมชน วางระบบมาตรฐานการจัดการศึกษา วางระบบการตรวจสอบคุณภาพ การเรียนรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณภาพการเรียนรู้กระบวนการเรียนรู้ ทั้งสิ่งที่เป็นทักษะพื้นฐานสำคัญ และสิ่งที่เป็นความต้องการทางการศึกษาของนักเรียน ทั้งจากภายนอกและภายในสถานศึกษา

## สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1

### ประวัติความเป็นมา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ณ วันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ได้กำหนดเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา และที่ตั้งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เพื่อบริหารและจัด การศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษาจำนวน 42 เขต โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ประกอบด้วยท้องที่เขตพญาไท บางซื่อ คูสิต สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน ราชเทวี พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย บางแค บางขุนเทียน บางบอน ทุ่งครุ ราษฎร์บูรณะ จอมทอง คลองสาน ธนบุรี ภาษีเจริญ ดลิ่งชัน ทวีวัฒนา บางพลัด บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ และหนองแขม กรุงเทพมหานคร ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ตั้งอยู่ที่ เขตราชเทวี

### อำนาจหน้าที่

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน เขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553 วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2553 ข้อ 3 ให้สำนักงานเขตมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้ สอดคล้องกับนโยบายมาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและ ความต้องการของท้องถิ่น
2. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และหน่วยงาน ในเขตพื้นที่การศึกษาและแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้ง กำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว
3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษา

4. กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา
5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
6. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคลเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
7. จัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
8. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งบุคคล ชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษารูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา
9. ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
10. ประสาน ส่งเสริม การดำเนินการของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานด้านการศึกษา
11. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา
12. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด โดยเฉพาะหรือปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### **การแบ่งส่วนราชการ**

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553 วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2553 ข้อ 4 ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานเขต ดังต่อไปนี้

กลุ่มอำนวยการ

กลุ่มบริหารงานบุคคล

กลุ่มนโยบายและแผน

กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา

กลุ่มนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา

กลุ่มบริหารงานการเงินและสินทรัพย์และข้อ 5 ให้ส่วนราชการสำนักงานเขต มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

กลุ่มอำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงานเขต
2. ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม และยานพาหนะ
4. จัดระบบบริหารงาน การควบคุมภายใน และพัฒนาองค์กรสำนักงานเขต
5. ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่กิจการและผลงานของสำนักงานเขตและส่วนราชการใน

สังกัด

6. เผยแพร่และให้บริการข้อมูลข่าวสาร
7. ประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอกเขตพื้นที่การศึกษา
8. ประสานงานที่เกี่ยวกับการสรรหากรรมการและอนุกรรมการในระดับต่าง ๆ
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในของสำนักงานเขตที่มีใช้งาน

ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ

10. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพในสำนักงานเขตสถานศึกษาและ

หน่วยงานทางการศึกษา

11. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กลุ่มบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. วางแผนอัตรากำลัง กำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะ
2. สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน และการออกจากราชการของข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา

3. ดำเนินงานบำเหน็จความชอบและทะเบียนประวัติ
4. พัฒนาบุคลากร ส่งเสริม ยกย่อง เชิดชูเกียรติ และพัฒนามาตรฐานวิชาชีพและ

จรรยาบรรณ

5. ดำเนินงานวินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการดำเนินคดีของรัฐ
6. ปฏิบัติงานเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา
7. จัดทำมาตรฐาน คุณภาพงาน กำหนดภาระงานขั้นต่ำและเกณฑ์การประเมินผลงาน

สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานเขต

8. ประเมินคุณภาพการบริหารงานบุคคลและจัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในหน่วยงานการศึกษาเพื่อเสนอคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

9. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กลุ่มนโยบายและแผน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษา

2. จัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายมาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความต้องการของท้องถิ่น

3. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษาและแจ้งการจัดสรรงบประมาณ

4. ตรวจสอบ ติดตาม ประเมิน และรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผน

5. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้ง ยุบ รวม เลิก และโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

6. ปฏิบัติงานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

7. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

3. ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

4. ส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษ

5. ส่งเสริมงานการแนะแนว สุขภาพอนามัย กีฬาและนันทนาการ ลูกเสือ ยุวกาชาด

เนตรนารี ผู้บำเพ็ญประโยชน์ นักศึกษาวิชาทหาร ประชาธิปไตย วินัยนักเรียน การพิทักษ์สิทธิเด็ก และเยาวชน และงานกิจการนักเรียนอื่น

6. ส่งเสริมสนับสนุนการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
7. ส่งเสริมงานกิจกรรมพิเศษและงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
8. ประสานการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้สารเสพติด และส่งเสริมป้องกัน แก้ไข และคุ้มครองความปลอดภัยนักเรียนและนักศึกษา รวมทั้งระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน
9. ดำเนินงานวิเทศสัมพันธ์
10. ประสาน ส่งเสริมการศึกษากับการศาสนาและการวัฒนธรรม
11. ส่งเสริมแหล่งการเรียนรู้ สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาและภูมิปัญญาท้องถิ่น
12. ประสานและส่งเสริมสถานศึกษาให้มีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
13. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กลุ่มนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักสูตร การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และหลักสูตรการศึกษาพิเศษ
2. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาหลักสูตร การสอนและกระบวนการเรียนรู้ของ ผู้เรียน
3. วิจัย พัฒนา ส่งเสริม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินเกี่ยวกับการวัดและการ ประเมินผลการศึกษา
4. วิจัย พัฒนา ส่งเสริม มาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้ง ประเมิน ติดตามและตรวจสอบคุณภาพการศึกษา
5. นิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา
6. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาส่งเสริมและพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการ ศึกษา
7. ปฏิบัติงานเลขานุการคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศ การศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา
8. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ ได้รับมอบหมาย



กลุ่มบริหารงานการเงินและสินทรัพย์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินงานเกี่ยวกับงานบริหารการเงิน
2. ดำเนินงานเกี่ยวกับงานบริหารงานบัญชี
3. ดำเนินงานเกี่ยวกับงานบริหารงานพัสดุ
4. ดำเนินงานเกี่ยวกับงานบริหารงานบริหารสินทรัพย์
5. ให้คำปรึกษาสถานศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานบริหารการเงิน งานบัญชี งานพัสดุ และงานบริหารสินทรัพย์
6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

#### แนวทางการจัดการศึกษา

##### วิสัยทัศน์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัชฌมศึกษา เขต 1 เป็นผู้นำในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ บนพื้นฐานความเป็นไทย

##### พันธกิจ

1. บริหารจัดการอย่างมีอาชีพ
2. เสริมสร้างความเสมอภาค สิทธิและโอกาสทางการศึกษา
3. ยกระดับคุณภาพการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ
4. ส่งเสริมและปลูกฝังให้ผู้เรียนมีคุณธรรมจริยธรรมบนพื้นฐานความเป็นไทย
5. พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาสู่ความเป็นมืออาชีพ

##### เป้าประสงค์

1. ผู้บริหารเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง
2. บริหารงานอย่างเป็นระบบตามหลักธรรมาภิบาล
3. นำนวัตกรรม สื่อและเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการและพัฒนา

##### คุณภาพการศึกษา

4. นำข้อมูลสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ
5. องค์กรบุคคลมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา

6. ประชากรวัยเรียนทุกกลุ่มได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามสิทธิอย่างเท่าเทียมเสมอภาค

7. นักเรียนจบการศึกษาภายในเวลาที่หลักสูตรกำหนด
8. ลดอัตราการออกกลางคันของนักเรียนในทุกระดับชั้น
9. อัตราการเรียนต่อของนักเรียนเพิ่มขึ้นในทุกระดับ
10. ผู้เรียนกลุ่มเสี่ยง ได้รับการดูแลจากระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน
11. สถานศึกษาทุกแห่งผ่านเกณฑ์การประเมินตามมาตรฐาน/ระบบประกัน

#### คุณภาพภายใน

12. สถานศึกษาได้รับการรับรองตามมาตรฐานของ สมศ.
13. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ สูงเป็นอันดับหนึ่งของ

#### สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

14. สถานศึกษามีคุณภาพผ่านเกณฑ์โรงเรียนมาตรฐานสากล (World-Class Standard

#### School)

15. ผู้เรียนที่มีความเป็นเลิศได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ
16. ผู้เรียนนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต
17. ผู้เรียนมีคุณธรรมจริยธรรม
18. ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการสืบสาน อนุรักษ์ ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นและชาติ
19. ผู้เรียนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงภาวะการณ์ของโลก
20. ครูและบุคลากรทางการศึกษามีทักษะและสมรรถนะในการปฏิบัติงานอย่างมี

#### อาชีพ

21. ครูและบุคลากรทางการศึกษาพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ผู้ความเป็นประชาคมโลก ค่านิยมยึดหลักธรรมาภิบาล สร้างงานสร้างสัมพันธ์ มุ่งมั่นบริการ สืบสานเศรษฐกิจพอเพียง วัฒนธรรมองค์กร มุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นกัลยาณมิตรกับเพื่อร่วมงาน ร่วมคิดร่วมบริหาร บริการด้วยจิตสาธารณะ

#### เอกลักษณ์องค์กร

รักความเป็นไทย ก้าวไกลสู่สากล

#### กลยุทธ์

1. พัฒนาการบริหารจัดการให้เป็นระบบด้วยวิธีการที่หลากหลาย
2. สร้างโอกาสและทางเลือกในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยวิธีการที่

#### หลากหลาย

3. พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ

4. จัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงบนพื้นฐานความเป็นไทย

5. พัฒนาสมรรถนะครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบให้ปฏิบัติงานได้เต็มตามศักยภาพ

#### ตัวชี้วัด

1. พัฒนาการบริหารจัดการให้เป็นระบบด้วยวิธีการที่หลากหลาย

1.1 ร้อยละของผู้บริหารที่ผ่านเกณฑ์การประเมินผู้นำการเปลี่ยนแปลง

1.2 ค่าเฉลี่ยผลการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในระดับดีมาก

1.3 ร้อยละของสถานศึกษาที่ผ่านการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติงานมีค่าเฉลี่ยตั้งแต่ระดับมากขึ้นไป

1.4 ร้อยละของสถานศึกษาที่นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ

1.5 ร้อยละของผู้รับบริการมีความประทับใจในผลการปฏิบัติงาน

1.6 ร้อยละของหน่วยงานที่นำนวัตกรรม สื่อและเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการจนประสบความสำเร็จ

1.7 ร้อยละของหน่วยงานที่มีข้อมูลสารสนเทศถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบันมาใช้ในการบริหารจัดการ

1.8 ร้อยละจำนวนข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นขององค์กรบุคคลที่หน่วยงานนำมากำหนดเป็นแนวดำเนินการ

2. สร้างโอกาสและทางเลือกในการเข้าศึกษาต่อชั้นพื้นฐานด้วยวิธีการที่หลากหลาย

2.1 ร้อยละของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในเขตพื้นที่บริการที่ประสงค์เข้ารับการศึกษารับโอกาสในการเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1

2.2 ร้อยละของประชากรวัยเรียนตาม ทร. 14 ในเขตพื้นที่บริการที่เข้าศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1

2.3 ร้อยละของนักเรียนที่จบการศึกษาภายในเวลาที่หลักสูตรกำหนด

2.4 ร้อยละของนักเรียนออกกลางคันในแต่ละระดับชั้น

2.5 ร้อยละของนักเรียนที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

2.6 ร้อยละของนักเรียนกลุ่มเสี่ยงได้รับการดูแลจากระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน

### 3. พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ

3.1 ร้อยละของสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประเมินตามมาตรฐาน/ระบบประกันคุณภาพภายใน

3.2 ร้อยละของโรงเรียนที่ได้รับการรับรองจาก สมศ. (เทียบจากการเข้าประเมิน)

3.3 ลำดับที่จากผลการสอบ O-Net ประจำปี

3.4 ร้อยละของสถานศึกษาที่ผ่านการประเมินคุณภาพตามเกณฑ์โรงเรียนมาตรฐานสากล (World-Class Standard School)

3.5 ร้อยละของผู้เรียนที่มีความเป็นเลิศ ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

4. จัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงบนพื้นฐานความเป็นไทย

4.1 ร้อยละของผู้เรียนที่นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต

4.2 ร้อยละของผู้เรียนที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในระดับดีขึ้น

4.3 ร้อยละของผู้เรียนที่มีส่วนร่วมในการสืบสานอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น

4.4 ร้อยละของผู้เรียนที่ผ่านการประเมินด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ของโลก

5. พัฒนาสมรรถนะครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบให้ปฏิบัติงานได้เต็มตามศักยภาพ

5.1 ร้อยละของครูผู้ช่วยที่ผ่านหลักสูตรการเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคศ. กำหนด

5.2 ร้อยละของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานตามที่คุรุสภา กำหนด

5.3 ร้อยละของครูอัตราจ้างที่ได้รับการพัฒนาอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

5.4 ร้อยละของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับการพัฒนาตามสายงานไม่น้อยกว่าปีละ 20 ชั่วโมง

โรงเรียนนิติบุคคลสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ประกาศรายชื่อโรงเรียนนิติบุคคล  
58 แห่งทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา 28 แห่ง ได้แก่

1. โรงเรียนอนุบาลนครพนม
2. โรงเรียนอนุบาลระยอง
3. โรงเรียนอนุบาลสามเสน
4. โรงเรียนอนุบาลสุรินทร์
5. โรงเรียนราชวินิต
6. โรงเรียนอนุบาลนครราชสีมา
7. โรงเรียนอนุบาลสมุทรสงคราม
8. โรงเรียนอนุบาลชลบุรี
9. โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ
10. โรงเรียนอนุบาลเชียงราย
11. โรงเรียนอนุบาลยะลา
12. โรงเรียนอนุบาลพะเยา
13. โรงเรียนอนุบาลชุมพร
14. โรงเรียนอนุบาลพิษณุโลก
15. โรงเรียนอนุบาลพระนครศรีอยุธยา
16. โรงเรียนอนุบาลนครปฐม
17. โรงเรียนอนุบาลสระบุรี
18. โรงเรียนอนุบาลอุบลราชธานี
19. โรงเรียนอนุบาลประจวบคีรีขันธ์
20. โรงเรียนอนุบาลระนอง
21. โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์
22. โรงเรียนอนุบาลพิบูลเวศม์
23. โรงเรียนพระยาประเสริฐสุนทราศรัย
24. โรงเรียนอนุบาลเชียงใหม่
25. โรงเรียนอนุบาลบางมุดนาก "ราษฎร์อุทิศ"

26. โรงเรียนอนุบาลกระบี่
27. โรงเรียนอนุบาลวัดปรีนาถ
28. โรงเรียนพญาไท

ระดับมัธยมศึกษา 30 แห่ง ได้แก่

1. โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย
2. โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย
3. โรงเรียนสตรีวิทยา
4. โรงเรียนบดินทรเดชา(สิงห์ สิงหเสนี)
5. โรงเรียนเบญจมราชูทิศ นครศรีธรรมราช
6. โรงเรียนศึกษานารี
7. โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาพัฒนาการ
8. โรงเรียนนครสวรรค์
9. โรงเรียนหาดใหญ่วิทยาลัย
10. โรงเรียนเทพศิรินทร์
11. โรงเรียนสุราษฎร์ธานี
12. โรงเรียนหอวัง
13. โรงเรียนสตรีสมุทรปราการ
14. โรงเรียนเบญจมราชรังสฤษฎ์
15. โรงเรียนเฉลิมขวัญสตรี
16. โรงเรียนโยธินบูรณะ
17. โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย นนทบุรี
18. โรงเรียนระยองวิทยาคม
19. โรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย
20. โรงเรียนสตรีวัดมหาพฤฒาราม
21. โรงเรียนกุ๊กแก้ววิทยาลัย
22. โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย รังสิต
23. โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาน้อมเกล้า
24. โรงเรียนชลกันยานุกูล
25. โรงเรียนสุนารีวิทยา

26. โรงเรียนมัธยมวัดนายโรง
27. โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย
28. โรงเรียนเบ็ญจะมะมหาราช
29. โรงเรียนศรียานุสรณ์
30. โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ได้กำหนดโรงเรียนตามโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล รุ่นที่ 1 ตั้งแต่ปีการศึกษา 2555 จำนวน 8 แห่ง ดังนี้

1. โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา
2. โรงเรียนเทพศิรินทร์
3. โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย
4. โรงเรียนโยธินบูรณะ
5. โรงเรียนสตรีวิทยา
6. โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย
7. โรงเรียนมัธยมวัดนายโรง
8. โรงเรียนศึกษานารี

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

การวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารกับแนวทางการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ผู้วิจัยพบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร และแนวทางการบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล ดังต่อไปนี้

นงนุช กลิ่นทับ และคณะ (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3, 4 จังหวัดพิษณุโลก พบว่า 1) ผู้บริหารมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการสร้างและการสื่อสารวิสัยทัศน์ ด้านการเป็นแบบอย่าง ด้านการกระตุ้นใช้ปัญญา ด้านการมุ่งความสัมพันธ์เป็นรายคน และด้านการจูงใจเชิงคล้อย ทั้งโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก 2) การเปรียบเทียบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3,4

จังหวัดพิษณุโลก ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอน จำแนกตามตำแหน่ง ในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า แตกต่างกันทุกด้าน จำแนกตามประสบการณ์ พบว่า ในภาพรวมไม่แตกต่างกัน ด้านการสร้างและการสื่อสารวิสัยทัศน์ และด้านการกระตุ้นใช้ปัญญา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำแนกตามขนาดของโรงเรียน พบว่า ในภาพรวมไม่แตกต่างกันเมื่อพิจารณารายเป็นด้านพบว่า ด้านการมุ่งความสัมพันธ์เป็นรายคน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ชนิษฐา สิทธิจินดา (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี พบว่า 1) ผู้บริหารสถานศึกษามีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายเป็นด้านพบว่า ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 2) ผู้บริหารสถานศึกษาที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายเป็นด้านพบว่า ด้านการกระตุ้นทางปัญญา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เมื่อพิจารณารายเป็นด้าน พบว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ด้านการสร้างแรงบันดาลใจและด้านการกระตุ้นทางปัญญา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 4) ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสองแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

อุดมศักดิ์ กุลครอง (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้บริหารสถานศึกษา พบว่า 1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 โดยภาพรวม และรายด้านอยู่ในระดับมาก 2) ความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 โดยภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้บริหารสถานศึกษาด้านการร่วมพัฒนาชุมชนและสังคม อยู่ในระดับมากที่สุด และอีก 7 ด้านที่เหลืออยู่ในระดับมาก 3) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม



เขต 2 ระหว่างบุคคลภายในและกรรมการสถานศึกษา โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน 4) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

สุชามนต์ แยมเจริญกิจ (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในสถานศึกษาประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประจวบคีรีขันธ์ เขต 1 และเขต 2 พบว่า 1) ระดับของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในสถานศึกษาประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประจวบคีรีขันธ์ เขต 1 และเขต 2 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในสถานศึกษาประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประจวบคีรีขันธ์ เขต 1 และเขต 2 โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง 2) ความสัมพันธ์ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในสถานศึกษาประเภทที่ 2 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประจวบคีรีขันธ์ เขต 1 และเขต 2 มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กันอยู่ในระดับปานกลาง และความสัมพันธ์ทางบวก ยกเว้นด้านการเป็นแบบอย่างกับการมีส่วนร่วมของชุมชนมีความสัมพันธ์กันอยู่ในระดับต่ำ 3) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในสถานศึกษาประเภทที่ 1 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประจวบคีรีขันธ์ เขต 1 และเขต 2 ได้แก่ ด้านการกระตุ้นใช้ปัญญาด้านการสร้างและการสื่อสารวิสัยทัศน์ ด้านการเป็นแบบอย่าง และด้านการสร้างแรงบันดาลใจ

ศิริประภา เฟ็งศิริ (2555, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษากับพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การของครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากำแพงเพชร เขต 2 พบว่า 1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากำแพงเพชร เขต 2 ตามความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน ในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน 2) พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การของครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากำแพงเพชร เขต 2 ตามความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน ในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน 3) ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษากับพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การของครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากำแพงเพชร เขต 2 โดยภาพรวมมีความสัมพันธ์ทางบวก ในระดับปานกลาง ( $r = 0.49$ ) มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

## ที่ระดับ .01

อันธิกา แท่งทอง (2555, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษากับการมีส่วนร่วมของชุมชนในสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิจิตร พบว่า 1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาในสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิจิตร ในภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ อยู่ในระดับมาก 2) การมีส่วนร่วมของชุมชนในสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิจิตร ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ อยู่ในระดับมาก 3) ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษากับการมีส่วนร่วมของชุมชนในสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิจิตร โดยรวมมีความสัมพันธ์ทางบวก ในระดับปานกลาง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษามีความสัมพันธ์ทางบวกกับการมีส่วนร่วมของชุมชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีความสัมพันธ์สูงสุด คือ ด้านการกระตุ้นใช้ปัญญา มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับปานกลาง

จุรี อุไรวัฒนา (2548, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการศึกษาสภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กที่เป็นนิติบุคคล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาราชบุรี เขต 1 และเขต 2 พบว่า 1) สภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กที่เป็นนิติบุคคล ในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน 2) การเปรียบเทียบสภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กที่เป็นนิติบุคคลตามความคิดเห็นของบุคลากรจำแนกตามเพศ พบว่า ไม่แตกต่างกันทั้งในภาพรวมและรายด้านทุกด้าน จำแนกตามอายุ ประสบการณ์ในการทำงาน และตำแหน่งหน้าที่การงาน พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 ทั้งในภาพรวมและรายด้านทุกด้าน และจำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ในภาพรวมและรายด้าน 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 ยกเว้นด้านการบริหารงานบุคคล

ไกรพจน์ บุญประเสริฐ (2549, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในการส่งเสริมการดำเนินงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานช่วงชั้นที่ 1-2 ในฐานะที่เป็นนิติบุคคล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี พบว่า บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในการส่งเสริมการดำเนินงานในสถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ส่วนรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้านเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย คือ การบริหารงานบุคคล

การบริหารงบประมาณ การบริหารทั่วไป การบริหารวิชาการ และเมื่อจำแนกตามประสบการณ์ในการบริหาร โดยภาพรวมพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในการบริหารมากกว่า 20 ปี มีบทบาทในการส่งเสริมการดำเนินงานในสถานศึกษามากกว่าผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในการบริหาร 11-20 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ดารา ชินชัย (2549, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงบประมาณของโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 5 พบว่า 1) สภาพการบริหารงบประมาณของโรงเรียนนิติบุคคล โดยภาพรวมและรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นด้านการบริหารพัสดุหรือสินทรัพย์อยู่ในระดับมาก เมื่อเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านการบริหารการเงินและบัญชี ด้านการจัดทำและเสนอของบประมาณ ด้านการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และด้านการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล รายงานการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงานตามลำดับ 2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการบริหารงบประมาณของโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ โดยภาพรวมและรายด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 3) การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการบริหารงบประมาณของโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลตามขนาดโรงเรียน พบว่า ไม่แตกต่างกันทั้งในภาพรวมและรายด้าน

วิบูลย์ วัฒนสกุล (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในเขตอำเภอบางคล้า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 2 พบว่า 1) ปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในเขตอำเภอบางคล้า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 2 โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับในแต่ละด้านตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ปัญหาด้านบริหารวิชาการ ด้านบริหารทั่วไป ด้านบริหารงบประมาณ และด้านบริหารงานบุคคล 2) เปรียบเทียบปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในเขตอำเภอบางคล้า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 2 จำแนกตามตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษากับครูโดยรวม และรายด้านทุกด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

Bass (1985, p. 130) ได้ศึกษาและรวบรวมงานวิจัยที่พิสูจน์และยืนยันว่าความสัมพันธ์ที่เป็นลำดับขั้นระหว่างรูปแบบภาวะผู้นำแบบต่าง ๆ ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ความพยายาม และความพึงพอใจ พบว่า ภาวะผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลงมีประสิทธิภาพมากกว่า และทำให้เกิดความพยายามและความพึงพอใจมากขึ้นกว่าภาวะผู้นำแบบให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent reward) การบริหารแบบวางเฉย (Management by exception) การบริหารแบบเชิงรุก (MBE-A) และ

การบริหารแบบเชิงรับ (MEP-P) และการบริหารแบบปล่อยสบาย (Laissez faire) ตามลำดับ ผลการศึกษานี้พบในสหรัฐอเมริกา อินเดีย สเปน สิงคโปร์ ญี่ปุ่น จีน ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ อิตาลี สวีเดน และเยอรมัน

Gittens Brian E. (2009, p. 32 อ้างถึงในฉวีวรรณ จันทร์เม้ง, 2552, หน้า 72) ได้ศึกษาความเข้าใจในการใช้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในบทบาทหัวหน้าวิชาด้านวิชาการในมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐเวอร์จิเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมุ่งเน้นการใช้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในเรื่อง วิสัยทัศน์ อิทธิพลการปรับตัว การกระตุ้นการปรับตัว การปรับตัวของมนุษย์ และคุณค่าในการปรับตัวจากหัวหน้าภาควิชา และสมาชิก ผลการศึกษา พบว่า หัวหน้าภาควิชา และสมาชิกมีความเข้าใจในการใช้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ระหว่างความเข้าใจของสมาชิกกับความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงของหัวหน้าวิชาในด้านวิชาการ

Collmer, Judy (1990, p. 30-A) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างแบบผู้นำของผู้บริหารกับความพึงพอใจในการทำงานของครู โรงเรียนประถมศึกษาตามความคิดเห็นของนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยเท็กซัส พบว่า 1) ลักษณะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนจะส่งผลกระทบต่อบรรยากาศและความพึงพอใจในการทำงานของครูใน โรงเรียน 2) ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารโรงเรียนกับครูจะส่งผลโดยตรงต่อนักเรียนของตนเอง 3) ความพึงพอใจของครูจะมีมากขึ้นเมื่อผู้บริหารได้เปิดเผยแบบพฤติกรรมผู้นำของตนเอง ตลอดจนการให้ความรัก ความอบอุ่น ยอมรับความคิดเห็นของครูและเปิดโอกาสให้ครูได้แสดงความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปว่า การวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง นักการศึกษาหลายท่านเห็นว่าเหมาะสมสำหรับการนำมาประยุกต์ใช้กับผู้บริหารสถานศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศคัดเลือกเป็น โรงเรียนนิติบุคคลทั้ง 58 แห่งทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่าง เป็นเอกภาพ สามารถบริหารจัดการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจและนำแนวคิดดังกล่าวมาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารกับแนวทางการบริหาร โรงเรียนนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัชฌิมศึกษาเขต 1