

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องการปรับตัวของสถานศึกษาระดับประถมศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคุณภาพการบริหารโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีจากวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551
3. การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ
4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปรับตัวของสถานศึกษา
6. การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาทฤษฎีก่อนการวิจัย (Theory-Before Research)
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วยพื้นที่ 8 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก และสระแก้ว มีพื้นที่รวม 36,502.5 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 7 ของพื้นที่ทั่วประเทศ มีประชากรและกำลังแรงงานรวม 4.53 ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน 2.66 ล้านคน โดยทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตมากที่สุดคือร้อยละ 23.63 มีการอนุมัติโครงการการลงทุนทั้งหมด 452 โครงการ เป็นมูลค่าการลงทุนรวม 312,660 ล้านบาท และมีการจ้างงานจำนวน 69,972 คน จำนวนโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนส่วนใหญ่อยู่ในเขตจังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง และจันทบุรี ตามลำดับ ส่วนสถานการณ์ด้านตลาดแรงงานในจังหวัดระยองมีตำแหน่งงานว่างมากที่สุด ในอุตสาหกรรมการผลิตและประเภทอาชีพงานพื้นฐาน ซึ่งส่วนใหญ่ต้องการแรงงานที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา จำนวนประชากรที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศมีประมาณ 5,634 คน โดยจังหวัดชลบุรีมีแรงงานเดินทางไปทำงานต่างประเทศมากที่สุด (กรมการจัดหางาน, 2552, หน้า ก-ค) ส่วนปัจจัยพื้นฐานด้านการพัฒนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วยแหล่งน้ำที่อุดมสมบูรณ์ การขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง มีการลงทุนภาคอุตสาหกรรมสูงสุดของประเทศส่งผลต่ออุปสงค์ในการจ้างงานในอัตราสูง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการจัดตั้งยุทธศาสตร์เป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลัก ศูนย์กลางอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และศูนย์กลางความเจริญ

แห่งใหม่ เช่น ที่จังหวัดระยอง เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553)

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นจัดการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 10 การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาสต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

มาตรา 15 การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย 1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน 2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม และ 3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ ให้มีการเทียบโอนผลการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

นอกจากนี้ สถานศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องบริหารจัดการหลักสูตรตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 27 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดหลักสูตรแกนกลางขึ้นเพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ ในวาระหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคตะวันออก

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของหน่วยงานระดับท้องถิ่นมีพัฒนาการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 โดยมีการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย มีจุดมุ่งหมายเบื้องต้นในการจัดการเรียนการสอนให้ประชาชนอ่านออกเขียนได้ (กระทรวงมหาดไทย, 2518) อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาของหน่วยงานท้องถิ่นในอดีตยังขาดความพร้อมในการเตรียมการและดำเนินการ จึงมีการโอนมาอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2523 เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นได้ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น และกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการออกหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออกได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่บัญญัติว่านอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บุคคล ครอบครัวยุติธรรม องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและตามส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ มาตรา 34 โดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และตามมาตรา 42 ได้บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารและจัดการศึกษาได้เมื่อมีความพร้อม โดยจะได้รับการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการยังมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับนโยบายและตามมาตรฐานการศึกษา และเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐจึงได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกำหนดไว้ในกฎหมาย

เป็นสำคัญ ดังเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ ถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบต. ที่ผ่านหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. พ.ศ. 2547 และเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัด อบต. ตามกระทรวงศึกษาธิการกำหนด (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2551, หน้า 3)

ในการวิจัยครั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย รวมถึงการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

การจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคตะวันออกเฉียงใต้ได้แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545 - พ.ศ. 2559) (กระทรวงมหาดไทย, 2544) ซึ่งได้จัดทำตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันรวมถึงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคนในท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่สามารถบูรณาการวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของสังคมและประเทศชาติ ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีสาระสำคัญ ดังนี้

ภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น

1. การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา เต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน

รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบกิจการอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรม และมีความสำนึกในความเป็นไทย

3. การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

4. การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดและส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานด้านการศึกษา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน แก่เด็กและเยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

5. การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่น

1. เพื่อให้เด็กปฐมวัย ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา ให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. เพื่อให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

3. เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์ เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิด ค่านิยม และพฤติกรรม ส่งเสริมวิธีการจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและให้ผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดำเนินตามความต้องการและคำนึงถึงการมีส่วนร่วม การสนับสนุนของบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาทุกระดับตาม ศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น

5. เพื่อส่งเสริมให้เด็กเยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นได้ออกกำลังกายและฝึกฝนกีฬา ร่วมกิจกรรมนันทนาการ และกิจกรรมพัฒนาเยาวชน เพื่อพัฒนาให้เป็นคนที่มีคุณภาพ ทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ และสังคม โดยมีความตระหนักในคุณค่าทางการกีฬานันทนาการ และปรับเปลี่ยน พฤติกรรมเด็กเยาวชนไปในแนวทางที่ถูกต้องและใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

6. เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการสร้างและพัฒนาอาชีพเพื่อคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขาดโอกาส ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการทุพพลภาพ ทั้งเป็นการส่งเสริม สนับสนุน การประกอบอาชีพ ให้มีงานทำไม่เป็นภาระแก่สังคม

7. เพื่อบำรุงการศาสนาและอนุรักษ์ บำรุงรักษาศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย

นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสาระสำคัญดังนี้

1. นโยบายเร่งรัดจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการเข้ารับบริการ การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งเสริม สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย จัดการศึกษาให้เด็กปฐมวัยได้เข้ารับบริการ ทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ส่งเสริม สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย

3. นโยบายด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา พัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน และจัดระบบ ประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา

4. นโยบายด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา จัดระบบบริหารและการจัดการทางการ ศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษาของชาติ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยมี เอกภาพในเชิงนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ อีกทั้งมีความพร้อมในการดำเนินการจัด การศึกษาและส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น การกำหนดนโยบายและ แผนการจัดการศึกษา ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการศึกษาของเอกชนหรือรับฟังความคิดเห็น ของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

5. นโยบายด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา วางแผนงานบุคคลเพื่อใช้ในการ ประสานข้อมูลและเป็นข้อมูลในการนำเสนอพิจารณาสรรหาบุคลากร พร้อมทั้งมีการประเมินผล การปฏิบัติงาน การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีคุณภาพ และมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยมีสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ค่าตอบแทน เพียงพอและเหมาะสมกับคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพชั้นสูง

6. นโยบายด้านหลักสูตร ให้สถานศึกษาจัดทำรายละเอียดสาระหลักสูตรแกนกลางและ สาระหลักสูตรท้องถิ่น ที่เน้นความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสม

ของแต่ละระดับการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองดี ของสังคมและชาติ โดยคำนึงถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

7. นโยบายด้านกระบวนการเรียนรู้ จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนทุกคนมีจิตสำนึกใน ความเป็นไทยและสามารถเรียนรู้ พัฒนาตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด การจัดการศึกษาต้อง ส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็มตามศักยภาพ ให้เป็นการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตและ ส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

8. นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ระดมทรัพยากรและการลงทุน เพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สินในประเทศ จากรัฐบุคคล องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ๆ และต่างประเทศมาใช้ในการศึกษา และจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษา ในฐานะที่มีความสำคัญ สูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

9. นโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนา แบบเรียนเอกสารทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น โดยเร่งรัด พัฒนาขีดความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุนการผลิตและมีแรงจูงใจในการผลิต รวมถึง การพัฒนาและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตลอดจนการสื่อสารทุกรูปแบบ สื่อตัวนำ และโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และ การสื่อสารในรูปแบบอื่น

10. นโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน ส่งเสริม สนับสนุน การดำเนินงานด้านการศึกษา นันทนาการกิจกรรมเด็กเยาวชน รวมทั้งแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ บริการแก่เด็ก เยาวชน และประชาชน อย่างหลากหลาย พอเพียง และมีประสิทธิภาพ

11. นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ สนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้มีการประกอบอาชีพ อิสระที่ถูกต้องตามกฎหมาย จัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนการระดมทุน และการจัดการ นำวิทยาการต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการประกอบอาชีพ การจัดการ ด้านการตลาดให้ได้มาตรฐานและความเหมาะสมตามสภาพท้องถิ่น

12. นโยบายด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น บำรุง รักษา ส่งเสริม และอนุรักษ์สถาบันศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสังคมภูมิปัญญาแห่งการเรียนรู้ และสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน สืบทอดวัฒนธรรม ความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2545 - พ.ศ. 2559) ที่มีการจัดทำขึ้นภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (กระทรวงมหาดไทย, 2544, หน้า 26-31) มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. แนวทางการดำเนินการจัดการศึกษา

1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้จากความพร้อมและศักยภาพของตน โดยสามารถดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถดำเนินการรับถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาที่รัฐจะถ่ายโอนภารกิจ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการศึกษาของรัฐ

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่กระทรวงการศึกษาธิการกำหนด และกระทรวงการศึกษาธิการมีหน้าที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

1.2 การดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ส่งเสริม สนับสนุนงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการศึกษา ทรัพยากรอื่น ๆ รวมทั้งการเสนอแนะ แนะนำ และร่วมพัฒนาการศึกษา

2. การพิจารณาความพร้อมในการจัดการศึกษา

2.1 ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้วให้ดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดการศึกษา ให้ดำเนินการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.2 การแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดกรอบภารกิจจัดการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

2.2.1 กลุ่มความพร้อมสูง ควรดำเนินการจัดการศึกษาก่อนพื้นฐาน การศึกษาขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมอาชีพ/ การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ บำรุงรักษาสีลปะวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.2 กลุ่มความพร้อมปานกลาง ควรดำเนินการกิจการศึกษาระดับพื้นฐาน (การศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา) การส่งเสริมอาชีพ/ การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.3 กลุ่มความพร้อมต่ำ ควรดำเนินการกิจการส่งเสริมอาชีพ/ การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และร่วม ในการจัดการศึกษาของรัฐ

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาพิจารณาจาก

3.1 ความต้องการและข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น

3.2 ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น

3.3 ข้อมูล ข้อเท็จจริง (จำนวนโรงเรียน จำนวนเด็ก สภาพที่ตั้ง ฯลฯ)

3.4 ข้อคิดเห็นของบุคลากรในสถานศึกษาที่จะโอน

3.5 ศักยภาพของท้องถิ่น (คน เงิน วัสดุ การจัดการ)

คน ได้แก่ ศักยภาพในการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงิน ได้แก่ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น จะเพิ่มขึ้นและได้รับอุดหนุน จากรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ

วัสดุ ได้แก่ ความต้องการด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ที่มีที่จะรับโอน ที่จะให้มี ให้เป็น ให้เกิด ที่จะขอสนับสนุน

การจัดการ ได้แก่ ศักยภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ความสนใจ ความสามารถ วิสัยทัศน์ ต่อการจัดการศึกษาและการจัดโครงสร้างการบริหาร การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนา

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาระดับความพร้อมและศักยภาพในการจัด การศึกษา นำมาจัดทำแผนปฏิบัติการการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการ ดังต่อไปนี้

4.1 กำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย กลุ่มเป้าหมาย และ พื้นที่อย่างทั่วถึง

4.2 ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดความต้องการ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการตามแผน และร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน

4.3 ใช้แผนเป็นแนวทางในการบริหารกิจการและสนองตอบปัญหาและความต้องการ ของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 การกำหนดกิจกรรมโครงการในแผน ต้องมุ่งหลักความเป็นไปได้และประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ

5. การประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้สื่อและวิธีการในการเผยแพร่และชี้แจงให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงแผนปฏิบัติการ เพื่อได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย

6. การระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากทุกฝ่าย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความตระหนักในความเป็นส่วนหนึ่งของสังคม รวมถึงประชาชน ภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ และการติดตามกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม

7. การเตรียมความพร้อมในการรับผิดชอบจัดการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับโครงสร้างการบริหาร กิจกรรม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนสร้างองค์ความรู้ กรอบความคิด และพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการศึกษา ใ้บุคลากรของท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน ตลอดจนจัดระบบนิเทศ ประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีคุณภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก อยู่ภายใต้แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545 - พ.ศ. 2559) ตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเน้นหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของคนทุกภาคส่วนในสังคมในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้เงื่อนไขความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความพร้อมของชุมชนที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ และความต้องการการจัดการศึกษาของคนในสังคมชุมชน

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551

แนวทางการจัดการศึกษาและการจัดทำหลักสูตรการศึกษาของประเทศไทยมีพื้นฐานแนวคิดมาจากปรัชญาการศึกษาของโลกตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ (สุลักษณ์ ศิวรักษ์, 2547) ดังเช่นหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ที่มีหลักการเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและมีจุดหมายของการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมในอนาคตของผู้เรียน ปรัชญาและการศึกษามีความสัมพันธ์กันและพัฒนาเป็นปรัชญาการศึกษาซึ่งเป็นพื้นฐานแนวคิดในการจัดการศึกษาของสังคมมีสาระสำคัญ ดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างปรัชญาและการศึกษา

จอห์น ดิวอี้ (John Dewey) นักปรัชญาชั้นนำแห่งสหรัฐอเมริกาในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 (Jackson, 2007, p. 54) ได้พยายามนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับปรัชญาว่า “ถ้าเราต้องการมองภาพ (การศึกษา) ว่าเป็นดังกระบวนการในการสร้างกฎเกณฑ์พื้นฐานเบื้องต้นของธรรมชาติและมนุษยชาติทั้งด้านสติปัญญาและอารมณ์ เช่นนั้นแล้ว ปรัชญาอาจถูกนิยามว่าเป็นดังทฤษฎีการศึกษาทั่วไปก็เป็นได้” (Garrison, 2007, p. 317)

ปรัชญาช่วยส่งเสริมระบบการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการปฏิบัติการสอนว่าไม่ควรแยกกับพื้นฐานความเข้าใจด้านปรัชญาเพื่อให้ผู้ปฏิบัติการสอน ได้มีแนวทางการบูรณาการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการศึกษาในโรงเรียนซึ่งมักเป็นประเด็นที่สลับซับซ้อน เพราะโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของระบบทางสังคม ระบบการศึกษาจึงจะได้รับการตรวจสอบต่อไปว่าควรค่าแก่การสืบทอดปรับปรุง ปฏิรูปหรือละทิ้งและถูกแทนที่ด้วยระบบใหม่ (Sadovnik, Cookson, & Semel, 1994, p. 195)

นอกจากนี้ ปรัชญายังมีงานหน้าที่ที่สำคัญต่อการศึกษาคือสื่อความหมายที่จะวิเคราะห์วิพากษ์และพิจารณาการศึกษาอย่างละเอียดลึกซึ้งทุกแง่มุม ให้เข้าใจถึงแนวคิดหลักความสำคัญความสัมพันธ์ และเหตุผลต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีความต่อเนื่องและมีความหมายต่อมนุษย์ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันเป็นที่มาของ “ปรัชญาการศึกษา” นั่นเอง (ไพฑูริย์ สีนลารัตน์, 2529, หน้า 34)

กล่าวโดยสรุป ปรัชญาับการศึกษาเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กันในแง่เหตุและผล คือ เหตุแห่งปรัชญาเป็นจุดกำเนิดระบบการศึกษาทั้งระบบซึ่งสะท้อนถึงปรัชญาทางสังคม การเมือง วัฒนธรรม และเศรษฐกิจแบบของสังคมของสังคม

ปรัชญาการศึกษา (Philosophy of Education)

ปรัชญาการศึกษาเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาหลักสูตรการศึกษา เนื่องจากปรัชญาการศึกษาเป็นเปรียบผู้ช่วยชี้แนะแนวทางการจัดการศึกษาและการออกแบบหลักสูตรที่สอดคล้องกันผู้บริหารสถานศึกษาจึงควรศึกษาและทำความเข้าใจหลักปรัชญาการศึกษาต่าง ๆ เพื่อสามารถตัดสินใจทางการบริหารและกำหนดทิศทางหลักสูตรสถานศึกษาของตน ดังที่ จอห์น ดิวอี้ (John Dewey) นักปรัชญาและนักการศึกษาที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันได้เปรียบเทียบความหมายและความสำคัญของปรัชญาว่า “ปรัชญาเป็นดังทฤษฎีทั่วไปของการศึกษา” ขณะที่ ราฟ เทเลอร์ (Ralph Tyler) ผู้นำด้านหลักสูตรการศึกษาจากยุคศตวรรษที่ 20 ให้ความสำคัญปรัชญาว่าเป็นดัง “ตัวคัดกรองวัตถุประสงค์ทางการศึกษา” (Wiles & Bondi, 2007, p. 35) นอกจากนี้ โทมัส (Thomas, 1941 cited in Omstein, Pajak, & Omstein, 2009, p. 5) ได้แสดงทัศนะชั้นเอกไว้ว่า “ปรัชญาได้เข้ามามีบทบาทในทุกภาคส่วนของการวางแผนหลักสูตรและการสอนตั้งแต่ในอดีตและจะยังคงสืบเนื่องต่อไปในอนาคต เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นน้อยมากที่ครูผู้สอนในโรงเรียนจะสามารถหลีกเลี่ยงการใช้หลักปรัชญาในการจัดการเรียนการสอนในแต่ละวันได้”

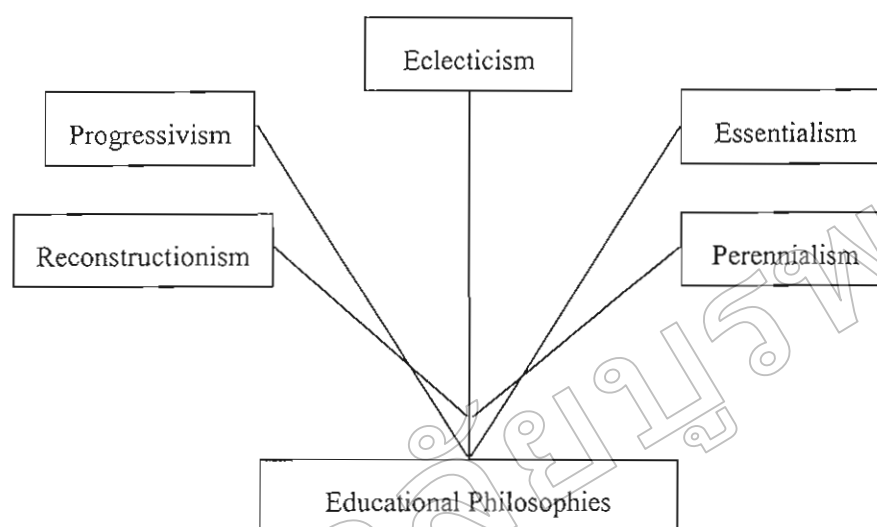
ลัทธิปรัชญาการศึกษา

ปรัชญาการศึกษาเป็นปรัชญาประยุกต์ระหว่างแนวคิดปรัชญาที่ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะและธรรมชาติของมนุษย์ในสังคมที่ต่างกันและมีวิวัฒนาการที่ต่างกันตามกาลเวลามาศึกษาร่วมกับการศึกษา นักคิด นักวิชาการได้จัดกลุ่มลัทธิปรัชญาการศึกษาที่ต่างกันไปตามบริบทและความสนใจ ดังเช่น มอร์ริส (Morris, 1961) นักคิดทางการศึกษาสมัยปัจจุบัน และไวเลส และบอนดี้ (Wiles & Bondi, 2007, pp. 42-45) ต่างก็สรุปปรัชญาการศึกษาที่แตกแขนงจากปรัชญาแม่บทตามตารางที่ 1 แสดงถึงปรัชญาการศึกษาต่าง ๆ ที่พัฒนามาจากปรัชญาแม่บทและภาพที่ 3 แสดงถึงสาขาปรัชญาการศึกษาในปัจจุบัน โดยลำดับ

ปรัชญาการศึกษาที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาในสังคมไทยในปัจจุบัน ได้แก่ 1) ปรัชญาการศึกษากลุ่มพัฒนาการนิยม (Progressivism) 2) ปรัชญาการศึกษาปฏิรูปนิยม (Reconstructionism) และ 3) ปรัชญาการศึกษากลุ่มอัตถิภาวนิยม (Existentialism)

ตารางที่ 1 ปรัชญาการศึกษาต่าง ๆ ที่พัฒนามาจากปรัชญาแม่บท

ปรัชญาการศึกษา	ปรัชญาแม่บท
1. สารัตถนิยม (Essentialism)	1. กลุ่มจิตนิยม (Idealism) และกลุ่มสัจนิยม (Realism)
2. นิรันดรนิยม (Perennialism)	2. กลุ่มเทวนิยม สาขาโรมัสใหม่ (Neo-Thomism)
3. พัฒนาการนิยม (Progressivism) และปฏิรูปนิยม (Reconstructionism)	3. กลุ่มปฏิบัตินิยม (Pragmatism/ Experimentalism)
4. อัตถิภาวนิยม (Existentialism)	4. กลุ่มอัตถิภาวนิยม (Existentialism)
5. พุทธศาสนนิยม	5. กลุ่มพุทธปรัชญา (Buddhism Philosophy)



ภาพที่ 2 สาขาปรัชญาการศึกษาในปัจจุบัน

ปรัชญาการศึกษากลุ่มพัฒนาการนิยม (Progressivism)

ประวัติความเป็นมาและแนวความคิดพื้นฐาน

ปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยมเป็นผลมาจากการประยุกต์ปรัชญาปฏิบัตินิยม

(Pragmatism) เข้ากับการศึกษาในยุคอุตสาหกรรมที่วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเจริญรุ่งเรือง โดยผู้ริเริ่มความคิดของการปฏิรูปโรงเรียนในอเมริการาวทศวรรษที่ 1870 คือ โคลเนล ฟานซิสต์ บิลว ปาร์กเกอร์ (Colonel Francis W. Parker) (Kneller, 1967, p. 94) ปรัชญาปฏิบัตินิยมอันเป็นรากเหง้าของพัฒนาการนิยมเชื่อว่าความรู้เกิดจากการปฏิบัติ ทดลองและทดสอบ การศึกษาจึงต้องอาศัยภาคปฏิบัติ การเรียนรู้จากประสบการณ์และการแก้ไขปัญหาจึงเป็นวิถีทางที่ปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยมดำเนินตามจากปรัชญาปฏิบัตินิยม (วิชัย ต้นศิริ, 2550, หน้า 35) ซึ่งในเวลาต่อมาปรัชญาการศึกษากลุ่มนี้ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในสังคมอเมริกัน

ความนิยมของปรัชญาลัทธินี้เริ่มจาก จอห์น ดิวอี้ (John Dewey) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้สืบทอดทฤษฎีการเลือกสรรของธรรมชาติ (Theory of Natural Selection by Charles Darwin) ที่เชื่อเรื่องการเชื่อมโยงและการมีปฏิสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องระหว่างสิ่งต่างๆ ในสังคมและสภาพแวดล้อม อันมีลักษณะเป็นพลวัตและพัฒนาอย่างสืบเนื่องตลอดเวลา (Dynamic and Developing) ดังนั้น แนวคิดของดิวอี้จึงเป็นการปฏิเสธและท้าทายความเชื่อเดิมของปราชญ์เพลโต และอริสโตเติล แห่งศตวรรษที่ 18 ที่เชื่อในสังคมสถิตยัว่า แก่นสาระหรือความเป็นจริงย่อมมีสภาพคงที่ (Fixed Essences) นอกจากนี้ ดิวอี้ ให้ความสำคัญกับความเป็นปัจเจกบุคคลดังที่ได้กล่าวไว้ว่า “ปรัชญาปฏิบัตินิยม (Pragmatism) และปรัชญาทดลองนิยมที่ทรงพลัง (Instrumental Experimentalism) ได้พัฒนาความสำคัญของ

ความเป็นปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลจะเป็นผู้ผลิตความคิดสร้างสรรค์ เป็นเจ้าของการกระทำและเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากการกระทำนั้น” (Jackson, 2007, p. 61)

แนวคิดหลักการทางการศึกษา

ปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยมมีพื้นฐานความเชื่อที่ขัดแย้งอย่างรุนแรงกับกลุ่มปรัชญาเดิม เช่น กลุ่มนิรันดร์นิยม (Perennialism) ซึ่งเป็นปรัชญาการศึกษาที่มีแนวคิดพื้นฐานทางศาสนา โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดระเบียบสังคมในยุคอุตสาหกรรมที่มีการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมนุษย์เกิดความขัดแย้งและขาดคุณธรรมจริยธรรมในการดำรงชีวิต โดยเชื่อว่าการศึกษควรสอนสิ่งที่นิรันดร์ไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทรงคุณค่าในทุกยุคทุกสมัย มีจุดมุ่งหมายการศึกษาเพื่อพัฒนาสติปัญญาและนำสู่การพัฒนาเชิงเหตุและผล ให้ความสำคัญกับการฝึกวินัยแก่ตนเองและยึดมั่นในคุณความดีเป็นหลัก ครูต้องเป็นผู้รู้ ควบคุมความประพฤติของผู้เรียน และควบคุมการอภิปรายในชั้นเรียนให้อยู่ในกรอบที่กำหนดไว้ ผู้เรียนพัฒนาตนสู่ความมีเหตุผล มีกระบวนการเรียนรู้ด้วยการท่องจำเนื้อหาวิชาต่าง ๆ และฝึกให้ใช้เหตุผลบนพื้นฐานรายวิชาที่เรียนเป็นการมุ่งพัฒนาสติปัญญา (Intellectual Education) (Wingo, 1974, p. 148) เน้นการฝึกฝน ทั้งนี้โรงเรียนไม่มีบทบาทสำคัญด้านสถาบันทางสังคม โรงเรียนต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนเป็นรายบุคคลเท่านั้น เพราะเชื่อว่าผู้เรียนทุกคนต้องพัฒนาตนเองแล้วจึงสามารถไปพัฒนาสังคมต่อไปในอนาคต โรงเรียนมีหน้าที่อนุรักษ์ด้านวัฒนธรรมและเน้นการรักษาระเบียบวินัยให้เคร่งครัดที่สุด

จากแนวคิดตามปรัชญาการศึกษานิรันดร์นิยมข้างต้นมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับแนวคิดปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยม ซึ่งปรัชญาการศึกษากลุ่มหลังได้โต้แย้งการศึกษาที่ให้ผู้เรียนเรียนรู้ด้วยการฝึกให้ผู้เรียนท่องจำเนื้อหา (Content) เป็นหลัก โดยพัฒนาการนิยมเชื่อว่าวิธีการดังกล่าวจะทำให้ผู้เรียนพัฒนาด้านสติปัญญาเพียงอย่างเดียว แต่ไม่กระตุ้นและสนับสนุนให้ผู้เรียนเกิดความคิดสร้างสรรค์ ขาดความกล้าหาญและเชื่อมั่นในตนเอง ซึ่งปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยมมีวิวัฒนาการจาก Pragmatism จึงมักกระตุ้นให้ผู้เรียนตั้งคำถาม คิดวางแผนสู่การปฏิบัติและบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ ดังมีโครงสร้างทางความคิด (Thinking Schema)

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

ปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยมไม่มีจุดหมายที่ตายตัว เพราะชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามเหตุและปัจจัย เป้าหมายของการศึกษาคือความเจริญงอกงามทางปัญญา ความคิด และระบบคุณค่าของแต่ละคน ทำให้มนุษย์สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ให้ผู้เรียนเกิดแนวทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตของตน ประสบการณ์ในการเรียนรู้กลายเป็นวิถีทางที่เกิดการเรียนรู้ที่ใหม่กว่าต่อไปเป็นกระบวนการต่อเนื่องไม่สิ้นสุด ผู้เรียนจะพัฒนาตนเองทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาควบคู่กันไป เรียนรู้ตามความถนัดและความสนใจของตนเองเพื่อนำความรู้

ไปใช้ในชีวิต รวมทั้งการแก้ไขปัญหาและทำงานร่วมกับผู้อื่นได้และมีวินัยในตนเอง ทั้งหมดเพื่อ
การทำให้ผู้เรียนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข (วิชัช ต้นศิริ, 2550)

ปรัชญาการศึกษาแนวปฏิรูปนิยม (Reconstructionism)

ประวัติความเป็นมาและแนวความคิดพื้นฐาน

ปรัชญาการศึกษาแนวปฏิรูปนิยมได้พัฒนาและสืบมาจากปรัชญาการศึกษาแนวปฏิบัตินิยม (Pragmatism) และปรัชญาการศึกษาพิพัฒนาการนิยม (Progressivism) โดยเน้นด้านการแก้ไขปรับปรุง
สภาพสังคมโดยอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือหลัก เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อสภาวะ
เศรษฐกิจตกต่ำในปี ค.ศ. 1930 เกิดปัญหาการว่างงานในอัตราสูง ช่องว่างระหว่างชนชั้นในสังคม
ส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง รวมทั้งจุดยืนของปรัชญาการศึกษาพิพัฒนาการนิยมที่ไม่ให้
ความสำคัญกับการปฏิรูปสังคม ดังนั้น จึงมีนักคิดจำนวนหนึ่งในกลุ่มพิพัฒนาการนิยมที่พยายามจะ
แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคม ผู้นำกลุ่มแนวคิดคือ
จอร์จ เอส. เคานท์ส (George S. Counts) เป็นผู้เชื่อมั่นในหลักประชาธิปไตยที่แท้จริง (วิชัช ต้นศิริ, 2550,
หน้า 39) ส่วนผู้ที่วางรากฐานและตั้งทฤษฎีปฏิรูปนิยม ได้แก่ ดีโอโดเร่ บรามเมล (Theodore Brameld)
ในปี ค.ศ. 1950 เขาได้เสนอปรัชญาการศึกษาเพื่อปฏิรูปสังคมและ ได้ตีพิมพ์หนังสือหลายเล่ม บรามเมล
(Brameld, 2000) จึงได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งปรัชญาการศึกษาปฏิรูปนิยม

แนวคิดหลักทางการศึกษา

ปรัชญาการศึกษาปฏิรูปนิยมมีแนวคิดพื้นฐานมาจากปรัชญาการศึกษาพิพัฒนาการนิยม
และปฏิบัตินิยม ซึ่งมีความเชื่อว่าความรู้และความจริงเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ มอง “ความรู้”
เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยต่อยอดแนวคิดจากปรัชญาการศึกษาพิพัฒนาการนิยมจากที่ยึด
ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางในการจัดการศึกษาอันเป็นการมุ่งพัฒนาผู้เรียนแต่ละบุคคลเป็นหลักสู่การมุ่งให้
ผู้เรียนนำความรู้ที่ได้เรียนรู้นั้นไปพัฒนาสังคมบนฐานประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ตามแนวคิดปรัชญา
การศึกษาปฏิรูปนิยม การศึกษาจึงมีบทบาทเสมือนเครื่องมือในการสร้างและพัฒนาสังคมและ
วัฒนธรรมอันดีงามขึ้นมาใหม่เป็นสังคมอุดมคติ ดังนั้นการศึกษาจึงต้องทำให้ผู้เรียนเข้าใจถึงหน้าที่
มุ่งมั่นและมีแรงบันดาลใจที่จะสร้างสังคมอุดมคตินั้นขึ้นมาให้เหมาะสมกับพื้นฐานทางวัฒนธรรม
สภาพแวดล้อม และสภาพเศรษฐกิจของโลกยุคใหม่ (วรวิทย์ วสันตารกร, 2544, หน้า 65-67)

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

การศึกษาตามปรัชญาปฏิรูปนิยมจะต้องเป็นไปเพื่อการสร้างสรรค์สังคมระบบใหม่ที่ค
กว่าเดิมบนรากฐานของความเป็นประชาธิปไตย การศึกษามีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้ผู้เรียน
นำความรู้ที่ได้ไปพัฒนาสังคมในที่สุด ครุมีหน้าที่รวบรวม สรุป วิเคราะห์ปัญหาของสังคมแล้วเสนอ
แนวทางให้ผู้เรียนแก้ปัญหามาของสังคม ครูสร้างบรรยากาศแห่งประชาธิปไตยและเปิดโอกาสให้

ผู้เรียนทุกคนมีส่วนร่วมในการคิดพิจารณาการแก้ปัญหาต่าง ๆ บทบาทหน้าที่หลักของครูที่สำคัญ คือ Change Agent โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว (วิชัย ต้นศิริ, 2550, หน้า 40) เป้าหมายของโรงเรียนในปรัชญาการศึกษาปฏิรูปนิยมคือการทำให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนแห่งชุมชน (Community School) มีหน้าที่และบทบาทของโรงเรียนจึงกว้างกว่าปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยมคือ โรงเรียนต้องมีส่วนร่วมหลักในการรับรู้ปัญหาของสังคม ร่วมแก้ไขปัญหาของสังคมและมุ่งจรรโลงสร้างสรรค์สังคมที่ดีงามภายใต้บรรยากาศของประชาธิปไตย ยอมรับฟังเสียงของสมาชิกในสังคมและเปิดโอกาสให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ จอร์จ เอส. เคทส์ (George S. Counts) ได้เขียนแผ่นพับเผยแพร่เรื่องความท้าทายที่โรงเรียนต้องจัดระบบสังคมใหม่ (Dare the Schools Build a New Social Order) ซึ่ง ริชาร์ด แพรตต์ (Richard Pratte) ได้แสดงความคิดเห็นตามข้อเสนออันสุดโต่งของเคทส์ว่า หากโรงเรียนสามารถทำได้ดังคำทำแล้ว โรงเรียนและนักเรียนจะเปลี่ยนบทบาทของตนกลายเป็นผู้ปฏิรูปทางสังคมทันที (Glickman, Gordon, & Ross-Gordon, 2007, p. 101) กระบวนการเรียนการสอนมีลักษณะคล้ายคลึงกับปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยมคือ จัดการศึกษาให้ผู้เรียนเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติด้วยตนเองด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Method) วิธีการสอนแบบโครงการ (Project Method) และวิธีการแก้ปัญหา (Problem Solving)

ปรัชญาการศึกษาอัตถิภาวนิยม (Existentialism)

ประวัติความเป็นมาและแนวความคิดพื้นฐาน

ปรัชญาอัตถิภาวนิยมเกิดจากการปฏิเสธลัทธิสารัตถนิยม (Essentialism) และลัทธิประสบการณ์นิยม (Experimentalism) โดยที่นักปรัชญาลัทธิสารัตถนิยมเชื่อในการคิดตามหลักเหตุและผลเพื่อทำให้มนุษย์พัฒนาสติปัญญาและค้นพบความจริงในจักรวาลอันเป็นที่สุด นักปรัชญาลัทธิประสบการณ์นิยมเชื่อในการคิดตามหลักเหตุและผล และการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์เพื่อมุ่งสู่การค้นคว้า สร้าง และเชื่อมโยงความรู้ แต่นักปรัชญาอัตถิภาวนิยมกลับเชื่อว่า การที่มนุษย์พยายามคิดแบบมีเหตุมีผลนี้เป็นการปิดกั้นมนุษย์จากการค้นพบตัวตนที่แท้จริงหรือการมีอยู่ของมนุษย์นั่นเอง ระบบการศึกษาอาจเป็นปัจจัยหนึ่งด้วยที่ปิดกั้นมนุษย์จากการค้นพบตัวตนที่แท้จริงเนื่องจากกระบวนการจัดการเรียนการสอนทำให้ผู้เรียนถูกจำกัดอยู่ในกรอบของสังคมที่ปิดกั้นอิสระและเสรีภาพทางความคิดและการเรียนรู้อันเป็นการทำลายการมีอยู่หรือความเป็นตัวตนของมนุษย์นั่นเอง ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังเป็นอีกเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มนุษย์ตกเป็นทาสการพึ่งพิงมากเกินไปจนทำลายตัวตนที่แท้จริงของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้เองทำให้ โซเรน เคียร์เคการ์ด (Soren Kierkegaard) นักปราชญ์ชาวเดนมาร์ก ผู้ให้กำเนิดปรัชญาการศึกษานี้และได้ประกาศตนเป็นคนแรกว่าเป็นนักคิด อัตถิภาวนิยม (Existential Thinker) (Ornstein et al., 2009, p. 141) ได้เสนอความเชื่อตามลัทธิปรัชญานี้ผ่านงานประพันธ์มากมายในกลางศตวรรษที่ 19 ต่อมางานประพันธ์

ของ เคิร์กกาการ์ด (Kierkegaard) ได้รับการเผยแพร่ในงานละครและวรรณกรรมโดย อัลเบิร์ต คามูส (Albert Camus) และจีน พอล ซาทอร์ (Jean-Paul Sartre) โดยเขาเชื่อว่าปรัชญาเป็นเรื่องส่วนบุคคลของแต่ละบุคคลและนั่นคือแหล่งของความจริงทั้งหมด (Glickman et al., 2007, p. 102) ไม่มีความจริงอันเป็นที่สุด ไม่มีกลไกการทำงานของจักรวาล การเชื่อในความรู้ที่ถูกต้องและสร้างขึ้นเป็นการล้อมกรอบมนุษย์ไม่ให้เรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์ความจริงมีเพียงสิ่งเดียวคือ การมีอยู่ของบุคคลบุคคลหนึ่ง ความเป็นมนุษย์และการมีอัตลักษณ์ของตนเอง

แนวคิดหลักทางการศึกษา

ปรัชญาการศึกษาอัตถิภาวนิยมให้ความสำคัญกับผู้เรียนว่าเป็นหน่วยที่สำคัญที่สุดในโรงเรียน ผู้เรียนมีสิทธิและอำนาจเต็มที่ที่จะเลือกในสิ่งที่ตนต้องการจะเรียน ครูทำหน้าที่ช่วยส่งเสริมและกระตุ้นผู้เรียนแต่ละคนให้ค้นพบศักยภาพในตนเองและนำมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด การศึกษาตามปรัชญานี้จึงมุ่งส่งเสริมให้มนุษย์แต่ละคนใช้เสรีภาพที่ตนมีพิจารณาตัดสินใจเลือกเรียนสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างเสรีภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม นโยบายการบริหารการศึกษาของโรงเรียนจึงอาจถูกกำหนดไว้เป็นกลาง ๆ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นรายบุคคลมากกว่ามุ่งพัฒนาสังคม (วรวิทย์ วสันตารกร, 2544, หน้า 67-68)

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

การศึกษาตามหลักปรัชญาอัตถิภาวนิยมมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เข้าใจตนเองว่ามีเจตจำนงในการดำรงชีวิตเพื่ออะไร และใช้การศึกษาเพื่อพัฒนาตนเองตามเหตุอันอย่างเต็มที่ ผู้เรียนเลือกศึกษาตามที่ตนต้องการ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาต้องฝึกวินัยแก่ผู้เรียนด้วย หลักสูตรตามปรัชญานี้มีความยืดหยุ่น ไม่กำหนดตายตัว แต่เนื้อหาของหลักสูตรต้องทำให้ผู้เรียนเข้าใจตนเองได้ดีขึ้น ครูมีบทบาทคล้ายกับปรัชญาการศึกษาพัฒนาการนิยม คือ ทำหน้าที่คอยกระตุ้นส่งเสริมให้ผู้เรียนตื่นตัวเพื่อศึกษาเรียนรู้ทำความเข้าใจในตนเอง (Self Realization) รู้ความถนัดและความสามารถของตนเพื่อพัฒนาเอกลักษณ์เฉพาะตน เป้าหมายการศึกษาไม่ได้อยู่ที่เนื้อหาความรู้ ไม่ใช่เพื่อสังคม แต่เพื่อผู้เรียนจะได้เรียนรู้และเข้าใจตนเองเพื่อพัฒนาตนเอง โดยผู้เรียนต้องระลึกถึงความมีวินัยในตนเองและรับผิดชอบต่อภาระกระทำและผลที่เกิดขึ้น (Power, 1982, p. 145) ส่วนกระบวนการเรียนการสอนจะเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นหลักสำคัญ และอาจใช้วิธีการสอนทำนองเดียวกับที่ปราชญ์เมธีโสเครติสใช้ (Socratic Method) และครูต้องกระตุ้นให้ผู้เรียนได้เรียนเข้าใจถึงการเลือกบนความรับผิดชอบของตนเอง (อินตา ศิริวรรณ, 2544, หน้า 58)

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551

กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ตั้งแต่ปีการศึกษา 2552 สำหรับโรงเรียนต้นแบบและโรงเรียนที่มีความพร้อมในการบริหาร

ภายใต้หลักสูตรใหม่นี้ โดยให้ทุกสถานศึกษาที่เหลือทั่วประเทศเตรียมความพร้อมเพื่อดำเนินการจัดการศึกษาภายใต้หลักสูตรใหม่ภายในปีการศึกษา 2553 คุณลักษณะสำคัญของหลักสูตรนี้คือเป็นหลักสูตรอิงมาตรฐาน (Standard-Based Curriculum) มีเป้าหมายหลักในการพัฒนาผู้เรียนโดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการเรียนรู้ของผู้เรียนซึ่งระบุถึงสิ่งที่ผู้เรียนควรจะรู้และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ดังนั้นการบริหารหลักสูตรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายมาตรฐานการพัฒนาผู้เรียนเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในการนำหลักสูตรไปปฏิบัติใช้ควรต้องศึกษาทำความเข้าใจทั้งองค์การ รวมถึงฝ่ายบริหารสถานศึกษา (Standard-Based Administration) คณะครูผู้สอน (Standard-Based Instruction) และฝ่ายประเมินผลการปฏิบัติการ (Standard-Based Evaluation) (สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา, 2549)

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education Curriculum) หมายถึง หลักสูตรที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาผู้เรียนในระดับการศึกษาที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา โดยมุ่งหวังให้ผู้เรียนมีความสมบูรณ์ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา อีกทั้งมีความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต และมีคุณภาพได้มาตรฐานสากลเพื่อการแข่งขันในยุคปัจจุบัน หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยส่วนที่เป็นแกนกลางซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลางและส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งสามารถพัฒนาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา โดยความร่วมมือกับท้องถิ่นและสถานศึกษา นอกจากนั้นยังมีส่วนเพิ่มเติมที่สถานศึกษาแต่ละแห่งพัฒนาขึ้น เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับความสนใจ ความต้องการและความถนัดของผู้เรียน (สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา, 2549)

หลักสูตรแกนกลาง (Core Curriculum) หมายถึง หลักสูตรแกนกลางเป็นหลักสูตรที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดขึ้นสำหรับสถานศึกษาใช้ในการพัฒนาผู้เรียนทุกคนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักสูตรแกนกลางประกอบด้วยโครงสร้างหลักสูตรซึ่งระบุการจัดแบ่งกลุ่มสาระการเรียนรู้ กิจกรรมต่าง ๆ โครงสร้างเวลาเรียน สาระการเรียนรู้พื้นฐานที่จำเป็นและเกณฑ์กลางในการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ หลักสูตรแกนกลางเป็นกรอบทิศทางในการพัฒนากรอบหลักสูตรเขตพื้นที่การศึกษาและหลักสูตรสถานศึกษา เป็นส่วนจำเป็นสำหรับพัฒนาเยาวชนไทยทุกคนให้เป็นพลเมืองดีของชาติ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุข ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ความเจริญทางวิทยาการในโลกยุคปัจจุบัน (สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา, 2549)

วิสัยทัศน์ทางการศึกษา

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 มีวิสัยทัศน์เพื่อมุ่งพัฒนาผู้เรียนทุกคนให้กลายเป็นกำลังของชาติ (Human Resource) ที่มีความสมดุลทั้งด้านร่างกาย ความรู้ คุณธรรม มีจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองไทยและเป็นพลโลก ยึดมั่นในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความรู้และทักษะพื้นฐาน รวมทั้งเจตคติที่จำเป็นต่อการศึกษาคือ

การประกอบอาชีพและการศึกษาตลอดชีวิต (Lifelong Learning) โดยมุ่งเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ บนพื้นฐานความเชื่อว่าทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้เต็มตามศักยภาพ

หลักการทางการศึกษา

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 มีหลักการที่สำคัญดังนี้

1. เป็นหลักสูตรการศึกษาที่มุ่งสู่ความเป็นเอกภาพของชาติ มีจุดหมายและมาตรฐานการเรียนรู้เป็นเป้าหมายสำหรับพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีความรู้ ทักษะ เจตคติ และคุณธรรม บนพื้นฐานของความเป็นไทยควบคู่กับความเป็นสากล
2. เป็นหลักสูตรการศึกษาเพื่อปวงชนที่ประชาชนทุกคนมีโอกาสดำเนินการศึกษาอย่างเสมอภาคและมีคุณภาพ
3. เป็นหลักสูตรการศึกษาที่มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาบนฐานแนวคิดการมีส่วนร่วมของคนและองค์กรในสังคมเพื่อร่วมคิดวิเคราะห์ถึงระบบการจัดการศึกษาที่ดีที่สุดและเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น
4. เป็นหลักสูตรการศึกษาที่มีโครงสร้างยืดหยุ่นทั้งด้านสาระการเรียนรู้ เวลา และการจัดการเรียนรู้
5. เป็นหลักสูตรการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
6. เป็นหลักสูตรการศึกษาสำหรับการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย สามารถเทียบโอนผลการเรียนรู้และประสบการณ์

จุดหมายทางการศึกษา

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีปัญญา มีความสุข มีศักยภาพในการศึกษาต่อและประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมในอนาคตของผู้เรียน โดยเมื่อจบการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วผู้เรียนควรผ่านมาตรฐาน ดังนี้

1. เป็นผู้มีความรู้ จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ เห็นคุณค่าของตนเอง มีวินัย และปฏิบัติตามหลักธรรมของพระพุทธศาสนา หรือศาสนาที่ตนนับถือ ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
2. เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในการสื่อสาร การคิด การแก้ปัญหา การใช้เทคโนโลยี และมีทักษะชีวิต
3. เป็นผู้มีความสุขกายและสุขภาพจิตที่ดี มีสุนทรีย์ และรักการออกกำลังกาย เป็นผู้มีความรักในความเป็นพลเมืองไทยและพลโลก ยึดมั่นในวิถีชีวิตและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

4. เป็นผู้มิจิตสำนึกในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทย การอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม มีจิตสาธารณะที่มุ่งทำประโยชน์และสร้างสิ่งที่ดีงามในสังคม และอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข

สมรรถนะสำคัญของผู้เรียนและคุณลักษณะอันพึงประสงค์

ในการพัฒนาผู้เรียนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งเน้นพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนเกิดสมรรถนะสำคัญและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ดังนี้

สมรรถนะสำคัญของผู้เรียน

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งให้ผู้เรียนเกิดสมรรถนะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. ความสามารถในการสื่อสาร เป็นความสามารถในการรับและส่งสาร มีวัฒนธรรมในการใช้ภาษาถ่ายทอดความคิด ความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึก และทัศนะของตนเองเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตนเองและสังคม รวมทั้งการเจรจาต่อรองเพื่อขจัดและลดปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ การเลือกรับหรือไม่รับข้อมูลข่าวสารด้วยหลักเหตุผลและความถูกต้อง ตลอดจนการเลือกใช้วิธีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อตนเองและสังคม

2. ความสามารถในการคิด เป็นความสามารถในการคิดวิเคราะห์ การคิดสังเคราะห์ การคิดอย่างสร้างสรรค์ การคิดอย่างมีวิจารณญาณ และการคิดเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้หรือสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับตนเองและสังคมได้อย่างเหมาะสม

3. ความสามารถในการแก้ปัญหา เป็นความสามารถในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เผชิญได้อย่างถูกต้องเหมาะสมบนพื้นฐานของหลักเหตุผล คุณธรรม และข้อมูลสารสนเทศ เข้าใจความสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ต่าง ๆ ในสังคม แสวงหาความรู้ ประยุกต์ความรู้มาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา และมีการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตนเอง สังคม และสิ่งแวดล้อม

4. ความสามารถในการใช้ทักษะชีวิต เป็นความสามารถในการนำกระบวนการต่าง ๆ ไปใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวัน การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การทำงาน และการอยู่ร่วมกันในสังคมด้วยการสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล การจัดการปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ อย่างเหมาะสม การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสภาพแวดล้อม และการรู้จักหลีกเลี่ยงพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ที่ส่งผลกระทบต่อตนเองและผู้อื่น

5. ความสามารถในการใช้เทคโนโลยี เป็นความสามารถในการเลือกใช้เทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ และมีทักษะกระบวนการทางเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาตนเองและสังคม ในด้านการเรียนรู้ การสื่อสาร การทำงาน การแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ ถูกต้อง เหมาะสม และมีคุณธรรม

คุณลักษณะอันพึงประสงค์

การกำหนดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ยังคงมุ่งสู่การพัฒนาผู้เรียนในฐานะเป็นพลเมืองไทยและ พลโลก โดยผู้เรียนพึงเป็นผู้รักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย จิตใฝ่เรียนรู้ รู้อยู่อย่างพอเพียง พากเพียรในการทำงาน ประสานความเป็นไทย และฝึกใฝ่จิตสาธารณะ นอกจากนี้ สถานศึกษาสามารถกำหนดคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพิ่มเติมให้สอดคล้องตามวิสัยทัศน์ ปรัชญา การบริหารและบริบทสถานศึกษาของตนเอง

มาตรฐานการเรียนรู้

การพัฒนาผู้เรียนให้เกิดความสมดุลทุกด้าน การจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงหลักพัฒนาการ ทางสมองและพหุปัญญา (Multiple Intelligences: MI) หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 จึงกำหนดให้ผู้เรียนเรียนรู้ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ทั้ง 8 กลุ่มสาระ คือ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ ในแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ได้กำหนด มาตรฐานการเรียนรู้เป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน มาตรฐานการเรียนรู้ระบุ สิ่งที่ผู้เรียนพึงรู้ ปฏิบัติได้ เมื่อสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สาระสำคัญของหลักสูตรแกนกลางการศึกษา พุทธศักราช 2551 มีความสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2554) แผนการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีกระบวนการจัดทำที่คำนึงถึงผลการปฏิบัติงาน ตามหลักสูตรการศึกษา พุทธศักราช 2544 จากการศึกษาวิจัยและนำข้อค้นพบ ข้อผิดพลาดจากผล การปฏิบัติงานตามหลักสูตรการศึกษาลงฉบับเดิมนั้นมาปรับปรุงแก้ไขเป็นหลักสูตรแกนกลางใช้ใน ปัจจุบัน (สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา, 2549; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2547; สุวิมล ว่องวาณิช และนางลักษณ์ วิรัชชัย, 2547; สุดาวรรณ เครือพานิช และดวงใจ นุญยะภาส, 2550; วิจิตรา การกลาง, 2548; วินัย รอดจ้าย และเบญจลักษณ์ น้ำฟ้า, 2551, หน้า 2-7) มีหลักการ การจัดการศึกษาที่สืบเนื่องถึงหลักสูตรการศึกษาลงฉบับปัจจุบัน อาทิ หลักการบริหารการศึกษาแบบ กระจายอำนาจ (Decentralization) และการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) โดย เปิดโอกาสให้คนในสังคมหรือตัวแทนจากชุมชนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการจัดการศึกษา ที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและจำเป็นของชุมชน กล่าวโดยสรุป ส่วนจุดเด่นของหลักสูตร การศึกษาแกนกลางฉบับปัจจุบันคือ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทั้งระบบ โดยเฉพาะ ฝ่ายบริหารยึดหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานการเรียนรู้ที่กำหนดไว้ ซึ่งมาตรฐานนั้นเป็นดังตัวชี้วัดผล การบริหารงานและปฏิบัติงานตามหลักสูตร

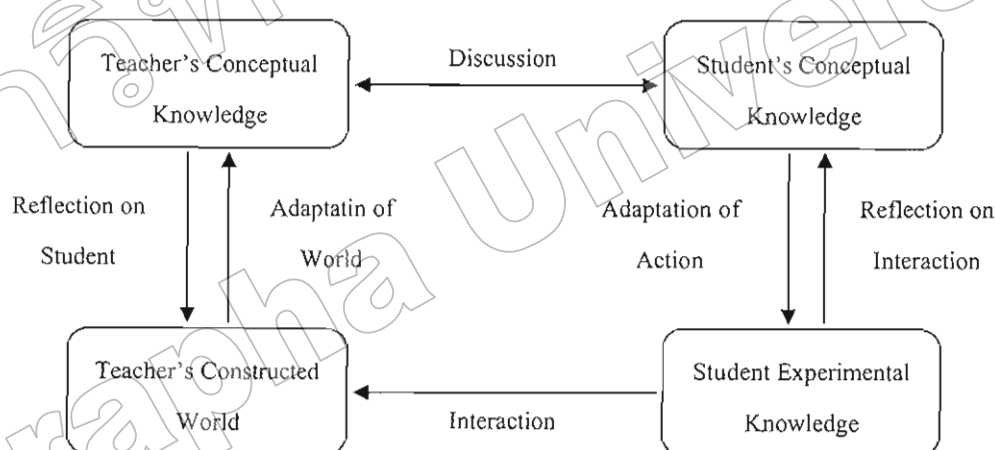
(Key Performance Indicators) เป็นการนำหลักการและทฤษฎีสู่การปฏิบัติ (Theory to Practice) การจัดการศึกษาให้สำเร็จตามมาตรฐานการเรียนรู้ยังเป็นการประกันคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นอีกประการหนึ่ง โดยการบริหารสถานศึกษาควรกระทำทั้งระบบและเป็นแบบองค์รวม (School-Wide) จะแยกปฏิบัติการมิได้ ทั้งนี้เพราะการประเมินผลการจัดการศึกษาย่อมต้องเริ่มจากปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการตามหน้าที่ของแต่ละหน่วยย่อย (Processes) เกิดเป็นปัจจัยนำออก (Outputs) และกลายเป็นผลผลิตแห่งทรัพยากรมนุษย์ของสังคม (Impact) ตัวชี้วัดมีส่วนช่วยตรวจสอบเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษาโดยใช้ระบบการประเมินคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก ซึ่งรวมถึงการทดสอบระดับเขตพื้นที่การศึกษา และการทดสอบระดับชาติ เพื่อให้สังคมมั่นใจได้ว่า การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพจริง

การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ

การจัดการเรียนการสอนเป็นหน้าที่หลักของสถานศึกษา (Hoy & Miskel, 2008, p. 39; Woolfolk, 2007) กระบวนการจัดการเรียนการสอนเป็นหัวใจของการศึกษา ซึ่งการเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ อยู่ที่การดำเนินการสอนให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การจัดการเรียนการสอนจึงเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมของผู้เรียนหรือทำให้ผู้เรียนเกิดความรู้ขึ้น ลอริลลาร์ด (Laurillard, 2002) ได้นำเสนอกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่ประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ การอภิปรายระหว่างผู้สอนและผู้เรียน (Discussion) การโต้ตอบปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เรียนและมุมมองการเรียนรู้ที่กำหนดโดยผู้สอน (Interaction) การปรับตัวในการเรียนรู้โดยผู้สอนและการปรับตัวในการฝึกฝนปฏิบัติโดยผู้เรียน (Adaptation) และการสะท้อนกลับความคิดเห็นและความสามารถของผู้เรียนโดยผู้สอนและผู้เรียนด้วยกัน (Reflection) โดยทั้งผู้สอนและผู้เรียนมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากตำราเรียน ผู้สอนเปิดโอกาสให้ผู้เรียนอภิปรายซักถาม และทดลองปฏิบัติในชั้นเรียน รวมถึงสะท้อนกลับความคิดเห็นหรือข้อสงสัยเพื่อทำความเข้าใจและพัฒนาเป็นองค์ความรู้ เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ในการเรียนการสอนระหว่างกัน ทั้งผู้สอนและผู้เรียนเกิดองค์ความรู้ใหม่และนำองค์ความรู้ใหม่นั้นมาปรับเพิ่มความรู้ มุมมอง และโลกทัศน์ใหม่ๆ แก่ตนเอง ดังภาพที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบสี่ด้านต่อกันในกระบวนการเรียนการสอน

การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษของสถานศึกษาถือเป็นนวัตกรรมการศึกษาของไทย เพราะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานของสถานศึกษาทั้งมิติของภาระงาน โครงสร้างสถานศึกษา ความรู้และเทคโนโลยี และบุคลากร (Leavitt, 1965) การจะจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่สถานศึกษากำหนดไว้นั้นถือเป็นสิ่งท้าทายสำหรับสังคมไทยซึ่งมีวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์และแสดงถึงอัตลักษณ์ของตน

อาทิ วัฒนธรรมด้านภาษาไทย แม้ว่าแต่ละภูมิภาคของประเทศจะมีภาษาท้องถิ่นหรือสำเนียงเป็นของตนเอง (Dialect/ Accent) คนไทยสื่อสารด้วยภาษาไทย ทั้ง 4 ทักษะ ฟัง พูด อ่าน และเขียน แม้ว่าการจัดการศึกษาของไทยจะตระหนักถึงความสำคัญของภาษาอังกฤษที่เป็นเครื่องมือในการติดต่อระหว่างประเทศ โดยบัญญัติการเรียนการสอนภาษาอังกฤษในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในทางปฏิบัติในชีวิตจริงผู้เรียนมีโอกาสดำเนินการใช้ภาษาอังกฤษนั้นในชีวิตประจำวัน เช่น สนทนาภาษาอังกฤษกับคนในครอบครัว หรือฝึกพูดกับเพื่อนนอกเวลาเรียน ด้วยเหตุนี้ทักษะด้านการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษในสถานการณ์จริงจึงไม่เกิดผลสัมฤทธิ์แก่ผู้เรียน ดังนั้นการจัดการเรียนการสอนวิชาต่าง ๆ เป็นภาษาอังกฤษตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการจึงถือเป็นโจทย์ที่ท้าทายอย่างยิ่งในบริบทสังคมไทย ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับแนวทางการจัดการศึกษานี้พึงตระหนักว่าความล้มเหลวของการบริหารจัดการศึกษาจะกลายเป็นความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อคุณภาพทางการศึกษา (รุ่งทิพย์ พรหมศิริ, 2549, หน้า 2-3)



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ 4 ด้านของกระบวนการเรียนการสอน (Laurillard, 2002)

แนวคิดและการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ

การริเริ่มแนวคิดการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษในสถานศึกษาเป็นผลมาจากความต้องการของสังคม โดยมีชาวต่างชาติจำนวนหนึ่งได้โยกย้ายถิ่นฐานเดิมจากประเทศของตนสู่ประเทศไทย และความต้องการให้บุตรธิดาของตนได้รับการศึกษาเป็นภาษาอังกฤษอันเป็นภาษาสากล และภาษาที่ตนสื่อสารในชีวิตประจำวัน และด้วยเหตุที่รัฐบาลต้องการลดแนวโน้มการศึกษาต่อต่างประเทศซึ่งเป็นผลให้เกิดการไหลออกของเงินตราภายในประเทศ รัฐบาลจึงเห็นควรอนุมัติให้มีโรงเรียนนานาชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2534 ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีความสามารถด้านภาษาอังกฤษของพลเมืองไทย จึงดำริให้โรงเรียนเอกชนสามารถจัดการเรียน

การสอนในวิชาต่าง ๆ เป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแก่ประเทศชาติโดยมีเป้าหมายการพัฒนาการเรียนการสอนไปสู่ระดับสากล และในปีการศึกษา 2538 กระทรวงศึกษาธิการได้อนุญาตให้โรงเรียนเอกชนดำเนินโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ (English Program: EP) ซึ่งในขณะนั้นมีโรงเรียนเอกชนที่มีความพร้อมเพียง 3 โรงเรียน คือ โรงเรียนกรุงเทพคริสเตียนวิทยาลัย โรงเรียนสารสาสน์เอกตรา และโรงเรียนอัสสัมชัญ อย่างไรก็ตามแนวโน้มความต้องการการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษได้เพิ่มสูงขึ้น โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 - พ.ศ. 2552 มีสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับการอนุมัติดำเนินโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ จำนวนทั้งหมด 158 โรงเรียน แบ่งเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา 108 โรงเรียน และโรงเรียนประถมศึกษา 50 โรงเรียน ซึ่งเป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นจาก 59 โรงเรียน ในปี พ.ศ. 2546 คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 31 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553) และส่งผลให้สถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการริเริ่มจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้สถานศึกษาที่ดำเนินการจัดการเรียนการสอนด้วยภาษาอังกฤษอาจมีชื่อเรียกแนวทางการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษที่แตกต่างกัน อาทิ โครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ ชื่อภาษาอังกฤษคือ English Program (EP) และ Mini English Program (MEP) เป็นชื่อที่ใช้กับสถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ หรือการจัดการเรียนการสอนโดยใช้ภาษาอังกฤษบูรณาการในกลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ) มีชื่อภาษาอังกฤษคือ English Integrated Studies Project (EISP) หรือหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนด้วยครูไทยโดยใช้ภาษาอังกฤษบูรณาการการศึกษาในกลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และภาษาอังกฤษ ชื่อภาษาอังกฤษคือ English Integrated Studies (EIS) หรือโรงเรียนสองภาษา มีชื่อภาษาอังกฤษคือ Bilingual School เป็นต้น

แนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของทุกสังกัดต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการของกระทรวงศึกษาธิการ มีรายละเอียดดังนี้

นโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการจัดการเรียนการสอน

นโยบาย

จากคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ วก 1065/ 2544 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง ให้ใช้นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ และคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สพฐ. 43/2546 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมนโยบาย

หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ เพื่อให้สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ และหลักสูตร ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงของกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ และเรียกชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า English Program (EP) ได้อย่างมีคุณภาพ มีความเท่าเทียม และเป็นธรรม กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดนโยบายไว้ ดังนี้

1. การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ ให้ถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการจัดการศึกษา โดยกำหนดให้สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนเป็นบางวิชาเท่านั้น

2. ในกรณีที่สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากผู้ปกครอง สถานศึกษาต้องจัดเงินส่วนหนึ่งเป็นกองทุนสำหรับนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์ความสามารถให้ได้เรียนตามต้องการ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกระทรวงศึกษาธิการกำหนด

3. การบริหารจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ ต้องเอื้อประโยชน์ไปยังระบบ การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาไทยในเรื่องการใช้สื่ออุปกรณ์ การใช้ห้องปฏิบัติการภาษาอังกฤษ ห้องปฏิบัติการวิชาอื่น ๆ และบุคลากรในสถานศึกษา

4. การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษต้องคงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ศิลปะไทย ขนบธรรมเนียมประเพณีไทย ภาษาไทยและวัฒนธรรมไทย

5. การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษต้องมีการกำกับ ติดตาม และประเมินผล อย่างเป็นระบบ เป็นระยะ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

6. การเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษตามหลักสูตร กระทรวงศึกษาธิการ ให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้กำหนดและตรวจสอบค่าใช้จ่ายอย่างเหมาะสม

7. การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดและเป็นไปตามข้อกำหนดในหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ

หลักเกณฑ์และวิธีการ

การบริหารจัดการ

การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ มีหลักเกณฑ์ พอสังเขป ดังนี้

1. ความพร้อมของสถานศึกษา

สถานศึกษาที่มีความพร้อมที่จะจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษได้ตั้งแต่ระดับก่อน ประถมศึกษา ให้เสนอโครงการให้หน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาตามลำดับขั้น โดยต้องได้รับการอนุมัติ จากกระทรวงศึกษาธิการก่อนจึงจะเปิดดำเนินการได้

2. ขออนุมัติโครงการ

- 2.1 สถานศึกษาเสนอโครงการต่อหน่วยงานต้นสังกัดตามลำดับ
- 2.2 หน่วยงานต้นสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการ
- 2.3 คณะกรรมการตรวจสอบความพร้อม
- 2.4 คณะกรรมการประเมินผลและแจ้งผลการประเมินต่อหน่วยงานต้นสังกัด
- 2.5 หน่วยงานต้นสังกัดให้ความเห็นชอบ
- 2.6 หน่วยงานต้นสังกัดเสนอขออนุมัติต่อกระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงศึกษาธิการ

3. สถานศึกษาที่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินโครงการแล้ว มีระยะเวลาเริ่มดำเนินการ 2 ปี หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าโครงการสิ้นสุด

4. สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษแล้วมีความประสงค์จะหยุดดำเนินการ ต้องแจ้งต่อหน่วยงานต้นสังกัดและผู้ปกครองนักเรียนอย่างน้อย 2 ปี ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการจับตัวประโยชน์ของนักเรียนชั้นสุดท้ายที่รับเข้าเรียนด้วย

5. สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่จัดเป็นภาษาไทย และกลุ่มที่จัดเป็นภาษาอังกฤษ ต้องกำหนดให้มีกิจกรรมการพัฒนาครูสอนภาษาอังกฤษสำหรับกลุ่มที่จัดเป็นภาษาไทยไว้ในโครงการอย่างต่อเนื่อง จนสามารถสอนวิชาภาษาอังกฤษเพื่อใช้ในการสื่อสารได้เหมือนเจ้าของภาษา

6. สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษต้องจัดให้มีคณะกรรมการของสถานศึกษาดำเนินการตรวจสอบและทบทวนการดำเนินงานของสถานศึกษาทั้งระบบโดยมุ่งเน้นคุณภาพของผู้เรียน ทั้งคุณลักษณะและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน แล้วจัดทำเป็นรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ต่อเนื่อง

7. เวลาและวิชาที่เปิดสอน

7.1 ระดับก่อนประถมศึกษา ให้จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษไม่เกินร้อยละ 50 ของเวลาที่จัดกิจกรรม

7.2 ระดับประถมศึกษา ให้จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษเฉพาะวิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และพลศึกษา โดยคำนึงถึงความรู้ ความเข้าใจเนื้อหาวิชาของศาสตร์นั้นควบคู่กับภาษาอังกฤษ

8. ครูผู้สอน

8.1 ระดับก่อนประถมศึกษา และประถมศึกษา ครูผู้สอนที่เป็นชาวต่างชาติต้องสามารถออกเสียงภาษาอังกฤษได้ถูกต้องตามสำเนียงของเจ้าของภาษา และใช้ภาษาไทยในการสื่อสารง่าย ๆ ได้ หรือจัดให้มีครูไทยที่สามารถใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารเข้าไปมีส่วนร่วมตลอดเวลา

8.2 จัดให้ครูผู้สอนทำสัญญาปฏิบัติงานให้ครบ 1 ปีการศึกษาเป็นอย่างน้อย และมีบทลงโทษที่เข้มงวดหากละเมิดสัญญา

8.3 ครูผู้สอนทุกคนต้องจบปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย และต้องมีหลักฐานการศึกษาสาขาวิชาที่จะสอนหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง

8.4 ครูผู้สอนที่ไม่ใช่เจ้าของภาษา ต้องมีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษทั้งการฟัง การพูด การอ่าน และการเขียน ในการสื่อสารเหมือนเจ้าของภาษา และได้คะแนนสอบ TOEFL ไม่น้อยกว่า 550 หรือ IELTS ไม่น้อยกว่า 5.5 หรือ TOEIC ไม่น้อยกว่า 600 หรือได้รับหลักฐานการทดสอบความรู้ภาษาอังกฤษเทียบเท่าเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นจากสถาบันภาษาที่กระทรวงศึกษาธิการรับรอง

8.5 ครูผู้สอนทุกคน ต้องมีความรู้ความเข้าใจเด็กและวิธีการจัดการเรียนการสอนโดยมีหลักฐานการศึกษาด้านการสอน ไม่น้อยกว่า 15 หน่วยกิต หรือหลักฐานที่แสดงว่าได้ผ่านการอบรมด้านวิชาการศึกษาจากหน่วยงานหรือสถาบันที่กระทรวงศึกษาธิการรับรอง ไม่น้อยกว่า 15 หน่วยกิต หากยังไม่ได้รับการศึกษา ผ่อนผันให้เข้ารับการศึกษภายในระยะเวลา 1 ปี หรือมีประกาศนียบัตรวิชาชีพครู หรือมีประสบการณ์การสอนไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยได้รับการรับรองจากหน่วยงานเดิม

8.6 ครูผู้สอนชาวต่างประเทศต้องได้รับการอบรมด้านหลักสูตรของประเทศไทย ภาษาและวัฒนธรรมไทย อย่างน้อย 15 ชั่วโมง

8.7 สถานศึกษาต้องจัดให้ครูผู้สอนทุกคนทั้งที่จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษได้ศึกษาวิธีการจัดการเรียนการสอนซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด

8.8 ครูผู้สอนทุกคนต้องมีโอกาสได้รับการพัฒนา โดยได้รับการฝึกอบรม ศึกษาดูงาน ในประเทศหรือต่างประเทศ อย่างน้อย 3 ปีต่อครั้ง

9. การรับนักเรียน

9.1 รับนักเรียนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

9.2 สถานศึกษาสามารถกำหนดเงื่อนไขความสามารถของผู้เรียนได้ตามความเห็นชอบของหน่วยงานต้นสังกัด

9.3 ให้สถานศึกษาคัดเลือกนักเรียนที่มีความสามารถผ่านเกณฑ์ ได้เข้าเรียนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มอย่างน้อยร้อยละ 3 ของจำนวนนักเรียนในโครงการ

9.4 การจัดจำนวนนักเรียนแต่ละห้องควรเป็น ดังนี้

9.4.1 ระดับก่อนประถมศึกษา ไม่เกินห้องละ 25 คน

9.4.2 ระดับประถมศึกษา ไม่เกินห้องละ 30 คน

10. การเก็บค่าเล่าเรียน และการจัดสรรงบประมาณ

10.1 การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียน ค่าธรรมเนียมอื่นในสถานศึกษาเอกชน และค่าใช้จ่ายในส่วนที่เพิ่มจากการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาไทยในสถานศึกษาของรัฐ ให้นำหน่วยงานต้นสังกัดสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดในอัตราที่เหมาะสม

10.2 สถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษาต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งให้เพียงพอต่อการสนับสนุนให้นักเรียนที่ไม่ได้อยู่ในโครงการและมีความสามารถผ่านเกณฑ์ให้เข้าเรียน ในโครงการอย่างน้อยร้อยละ 3 ของจำนวนนักเรียนแต่ละปี และเพื่อใช้ส่งเสริมการจัดกิจกรรม การเรียนรู้ของนักเรียนปกติ

11. การจัดการทรัพยากรและกิจกรรมของสถานศึกษา

11.1 สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษต้องบริหารจัดการบุคลากร สื่อ วัสดุ อุปกรณ์ ห้องปฏิบัติการ และสถานที่ต่าง ๆ ให้ครูและนักเรียน ทุกคนได้ใช้ ประโยชน์ร่วมกันและอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะสถานศึกษาของรัฐซึ่งใช้งบประมาณของรัฐ ต้องดูแลให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

11.2 สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนสองกลุ่มต้องจัดให้นักเรียนทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน กิจกรรมของโรงเรียน/ชุมชน โดยเฉพาะกิจกรรมที่ส่งเสริมความเป็นไทย ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์

การจัดการเรียนการสอน

1. สถานศึกษาต้องจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ สอดคล้อง กับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

2. การจัดการเรียนการสอน ควรจัดในบริบทความเป็นไทยผสมผสานความเป็นสากล โดยมุ่งเน้นความรักท้องถิ่น ประเทศชาติ และความเป็นไทย

3. สถานศึกษาต้องจัดการเรียนการสอนทุกวิชา โดยสอดแทรกคุณธรรม จริยธรรม และ ค่านิยมที่ดีงาม สร้างความมั่นใจ และส่งเสริมให้ผู้เรียนกล้าใช้ภาษาในการสื่อสาร

4. การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษในระดับก่อนประถมศึกษา ต้องคำนึงถึง ความสามารถพื้นฐานในการใช้ภาษาไทยของผู้เรียน ความพร้อม ความสนใจที่จะเรียนรู้ภาษาอังกฤษ ควรจัดกิจกรรมง่าย ๆ ที่ทำให้นักเรียนมีความสุขสนุกสนาน สร้างความกระตือรือร้น และประสบความสำเร็จ เช่น การร้องเพลง การฟังนิทานประกอบภาพ การเล่นบทบาทสมมุติ การเล่นเกม การศึกษา เป็นต้น

สื่อการเรียนการสอน

1. สถานศึกษาต้องจัดให้มีหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ ระดับที่เปิดสอนทั้งฉบับภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ให้ครูทุกคนได้ศึกษา
2. สถานศึกษาจัดหาหนังสือเรียนที่เป็นภาษาไทยครบถ้วนตามหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด อย่างน้อย 10 ชุด ไว้ในห้องสมุด
3. ในกรณีที่สถานศึกษาจัดทำหนังสือเรียนขึ้นเองและมีการบังคับซื้อหนังสือเรียนนั้น ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการก่อน
4. สถานศึกษาต้องจัดหาเอกสารประกอบการเรียนการสอน หนังสือแบบฝึกหัด หรือหนังสืออ่านเพิ่มเติมที่เป็นภาษาอังกฤษครบทุกวิชาในจำนวนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเนื้อหาสาระตามหลักสูตร โดยระบุรายการจำนวนหนังสือทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ
5. สถานศึกษาต้องจัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอนในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทันสมัย ให้สอดคล้องกับเนื้อหาสาระที่เรียนอย่างครบถ้วนและเพียงพอ และจัดบริการใช้สื่อดังกล่าวให้ผู้เรียนสามารถใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

การวัดและประเมินผลการเรียน

1. สถานศึกษาต้องดำเนินการวัดผลและประเมินผลหลักสูตรให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการวัดผลและประเมินผลการเรียนตามหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2544 และมัธยมศึกษา พุทธศักราช 2544 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการประเมินผลการเรียนตามหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลาย พุทธศักราช 2544 ในกรณีเปิดการเรียนการสอนระดับปฐมวัยต้องประเมินพัฒนาการตามหลักสูตรการศึกษาปฐมวัย พุทธศักราช 2546 แล้วจัดทำหลักฐานแสดงผลการเรียนของนักเรียนตามแบบที่กรมวิชาการกำหนดเป็นภาษาอังกฤษ
2. การขอรับรองคุณภาพการศึกษา สถานศึกษาต้องจัดทำประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่สามารถตรวจสอบและประเมินได้
3. การวัดผลสัมฤทธิ์การใช้ภาษาอังกฤษ สถานศึกษาควรทำวิจัยศึกษาเปรียบเทียบทางการเรียนของนักเรียนในทุกระดับชั้นปี และควรที่จะได้รับการประเมินความสามารถด้านภาษาอังกฤษ TOEFL หรือ TOEIC หรือจากสถาบันอื่นที่ได้รับรองมาตรฐานตามที่สถานศึกษากำหนด ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ให้จัดทำหลักฐานแสดงผลการเรียนเป็นภาษาอังกฤษ

การกำกับ ติดตาม และประเมินโครงการ

1. กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานต้นสังกัดต้องจัดให้มีการกำกับ ติดตาม และประเมินโครงการทั้งในด้านความพร้อมในด้านการเตรียมการของสถานศึกษา การบริหารจัดการ การดำเนินงานของสถานศึกษา และคุณภาพของผู้เรียน

2. กระทรวงศึกษาธิการต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษเพื่อพัฒนาการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น ทั้งในด้านผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน การลดค่าใช้จ่าย คุณภาพของครูผู้สอนและวิธีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

3. ให้แต่งตั้งคณะกรรมการการประเมิน โครงการทุกปีเมื่อสิ้นปีการศึกษา แล้วรายงานผลให้ต้นสังกัดทราบ และนำผลการประเมิน ไปปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาในปีการศึกษาต่อไป

โดยสรุป การจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษจึงหมายถึง การจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผู้สอนคำนึงถึงความพร้อม ความสนใจ และความสามารถของผู้เรียนเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นคุณภาพของผู้เรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน สถานศึกษาระดับประถมศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการวัดและประเมินผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นการประกันคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ดังนั้น คุณภาพของการบริหารสถานศึกษาในการวิจัยครั้งนี้จึงหมายถึง ผลการบริหารสถานศึกษาที่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการเรียนรู้ของผู้เรียนตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ วก 1065/2544 และคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สพฐ. 43/2546

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

แนวคิดการบริหาร โดยโรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management/ Site-Based Management: SBM) เป็นรูปแบบการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารจัดการที่เน้นหลักการกระจายอำนาจ ปรากฏขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกากลาง ศตวรรษที่ 17 ขณะที่ระบบการจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลียเริ่มกระจายอำนาจช่วงปลายศตวรรษที่ 17 แนวคิดการให้ชุมชนได้แสดงบทบาทการมีส่วนร่วม (Community Participation) ในการจัดการศึกษากลายเป็นจุดยืนหลักของ SBM และได้รับความนิยมแพร่หลายไปทั่วโลกทั้งในออสเตรเลีย อังกฤษ นิวซีแลนด์ อเมริกา สเปน แคนาดา เซดโกสโลเวเกีย (ชื่อประเทศในขณะนั้น) ฮองกง เม็กซิโก อัฟริกาใต้ จีน ญี่ปุ่น และประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประเทศไทยเริ่มให้ความสนใจกับแนวคิด SBM หลังช่วงเวลาที่ประเทศกำลังประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 (Gamage & Sooksomchitra, 2004, p. 291) สาเหตุของการริเริ่มความคิดนี้เกิดจากประชาชนผู้รับบริการทางการศึกษาไม่พึงพอใจในระบบการจัดการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำ จึงได้รวมตัวกันและเสนอความคิดเห็นว่า ระบบการบริหารและการจัดการศึกษาควรได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ โดยให้ยึดโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นหลักในการพัฒนา แนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

(SBM) จึงได้รับการประยุกต์กับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษาและการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารสถานศึกษาของตนเอง โดยเน้นยุทธศาสตร์การเสริมพลัง (Empower) อันเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนและการบริหารจัดการจากส่วนกลางลงสู่หน่วยงานเครือข่าย ทำให้เกิดความคล่องตัวแก่ผู้ปฏิบัติงาน การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สร้างความพึงพอใจแก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการ รวมทั้งมีความระมัดระวังในการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 1-2; เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544, หน้า 10; Richardson, 2007; Shoraku, 2008, p. 4)

ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

นักวิชาการและนักการศึกษาได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) พอสังเขปดังนี้

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเขตพื้นที่การศึกษา มีการแบ่งปันอำนาจและความรับผิดชอบระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนทั้งหลาย ส่งผลต่อบทบาทและความรับผิดชอบของบุคลากร โรงเรียน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารนี้เป็นการพัฒนาให้เกิดความรับผิดชอบทางวิชาชีพที่จะไปลดบทบาทของกฎระเบียบข้อบังคับแบบราชการ (Bureaucratic Regulation) โดยเขตพื้นที่การศึกษาต้องยึดหลักการ 2 ประการ ได้แก่ 1) เพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารโดยผ่อนปรนกฎระเบียบต่าง ๆ และ 2) แบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และกลุ่มสมาชิกชุมชนอื่น ๆ (Lunenberg & Orstein, 2008, p. 48)

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแฝงด้วยอุดมการณ์ในการบริหารโรงเรียนซึ่งแสดงถึงความคาดหวัง ความเชื่อ และค่านิยมร่วมกันของโรงเรียน เพื่อให้สมาชิกของโรงเรียนร่วมกันทำงานมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันพัฒนาเป็นวัฒนธรรมองค์การ และวัฒนธรรมองค์การจะส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงกับเงื่อนไขของประสิทธิผลโรงเรียน (Sergiovanni, 1984 cited in Cheng, 1996)

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน (School Council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารโรงเรียน (บางโรงเรียนมีตัวแทนนักเขียนเป็นกรรมการด้วย) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542)

“โรงเรียนเป็นฐานการบริหารจัดการ (SBM) หมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียน ที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียน นั่นคือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมารวมพลังกัน อย่างเต็มที่รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรและแก้ปัญหา ตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรม ด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระยะสั้นและระยะยาว” (ถวิล มาตรเลียม, 2545, หน้า 41)

สรุปได้ว่า การบริหาร โดยยึดโรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์การปฏิรูปการบริหารสถานศึกษา ที่ควรสอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชนอื่นเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย โดยยึดหลักการกระจายอำนาจเพื่อแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกัน ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของสมาชิกในการตัดสินใจ และสร้างค่านิยมจนกลายเป็นวัฒนธรรมองค์การที่มุ่งสู่การบริหาร โรงเรียนที่มีประสิทธิผล

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นฐาน

หลักการสำคัญในการบริหาร โดยยึดโรงเรียนเป็นฐาน หรือ School-Based Management (SBM) ได้แก่ (สำนักคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545; เสาวนิตย์ ชัยนุติก, 2544)

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักพื้นฐานในการบริหารแบบ SBM ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลาง ไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation/ Collaboration) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีต การจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมา มีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลาง เริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง (Self-Managing) เป็นแนวคิดการบริหารสมัยใหม่ที่ตรงข้ามกับ รูปแบบเก่า (Top-down Management) การบริหารระบบเก่าในระบบการศึกษาทั่วไปมักจะกำหนด ให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางโดยขาดการมีส่วนร่วมของโรงเรียน SBM เป็นการบริหารงานที่โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อบรรลุตาม เป้าหมายและนโยบายของส่วนกลาง วิธีการบริหารของแต่ละ โรงเรียนจึงอาจแตกต่างหรือเหมือนกัน

ขึ้นอยู่กับบริบท ความพร้อม สถานการณ์ของโรงเรียนและชุมชน กล่าวคือ คณะกรรมการสถานศึกษา กำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วให้โรงเรียนนำมาปฏิบัติตามด้วยระบบการบริหารตนเองเพื่อมุ่งสู่ความมีประสิทธิภาพ

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance/ Accountability) เนื่องจากโรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการสถานศึกษาของตนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนดไว้

6. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) SBM เป็นกลยุทธ์การบริหารที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องโครงสร้าง รูปแบบการทำงาน ค่านิยม และวัฒนธรรมขององค์กร โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องทำทั้งระบบทั่วทั้งโรงเรียนและทุกฝ่ายเข้าใจถึงแนวทางและวิธีการที่ตรงกัน

นอกจากนี้ เดวิด (David, 1989, pp. 45-53) ได้สรุปแนวคิดการบริหารจัดการโดยยึดโรงเรียนเป็นฐานจากการปฏิรูปการศึกษาแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้ดังนี้

1. โรงเรียนในฐานะที่เป็นหน่วยงานสำคัญมีหน้าที่ตัดสินใจในภาระงานของสถานศึกษาดังนั้น โรงเรียนจึงควรได้รับอิสระในตนเอง (School Autonomy) ในการบริหารจัดการทั่วไปและจัดการด้านการเงินที่เพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงการควบคุมกำกับจากหน่วยงานส่วนกลางย่อมลดลงด้วย

2. การมีสถานะเป็นเจ้าของหรือเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน (Ownership) การปฏิรูปโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับกระบวนการบริหารจากภายนอกองค์กร (Traditional Management/ External Management) แต่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของสมาชิกองค์กรที่ต้องคำนึงถึงการตัดสินใจร่วมกัน

จึงสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นเกิดจากความต้องการทางสังคมที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตระหนักว่าการให้บริหารทางการศึกษาของรัฐบาลไว้ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและสภาพการเปลี่ยนแปลงของโลก อีกทั้งการบริหารอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับมากมายตามแบบระบบราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาและร่วมกันแสดงความรับผิดชอบและการตัดสินใจระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับโรงเรียนจึงได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดเชิงบริหารการศึกษาจากสังคมวัฒนธรรมตะวันตกที่มีบริบทแตกต่างจากสังคมวัฒนธรรมไทยย่อมต้องมีการศึกษาถึงสภาพแวดล้อมและความพร้อมก่อนนำทฤษฎีสู่การปฏิบัติด้วยความระมัดระวังและเหมาะสม (สมุทร ชำนาญ, 2546, หน้า 16) การศึกษาปรากฏการณ์การปรับตัวของสถานศึกษาสู่คุณภาพการบริหารโรงเรียนตามหลักสูตรที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อในการเรียนการสอนจึงเป็นการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการ โดยยึดโรงเรียนเป็นฐานอย่างแท้จริง โดยโรงเรียนได้รับอำนาจจาก

กระทรวงศึกษาธิการในการศึกษาความพร้อมของการจัดการศึกษา ร่างหลักสูตรที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อในการเรียนการสอนและการบริหารจัดการหลักสูตร ซึ่งต้องเป็นไปตามนโยบายที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ ทั้งนี้ปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานตามแนวคิด SBM ประสบความสำเร็จได้นั้น ฝ่ายบริหารต้องยึดหลักการสำคัญคือการปฏิรูปทางการบริหารและการกระจายอำนาจทั่วทั้งโรงเรียน (Whole School Approach) สมาชิกขององค์กรทุกคนต้องร่วมมือเพื่อนำมาสู่แนวทางการพัฒนาบุคลากรทั่วทั้งโรงเรียน (School-Wide Staff Development) ดังนั้น ทุกหน่วยต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนและปฏิบัติอย่างแข็งขัน ต้องเรียนรู้ระบบการทำงานเป็นทีม มีการประสานงานกัน และสร้างระบบการไว้วางใจซึ่งกันและกัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545)

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวของสถานศึกษา

ทฤษฎีระบบและสถานศึกษาในฐานะที่เป็นองค์การ

ทฤษฎีระบบ (Systems Theory) เป็นทฤษฎีสำคัญที่สุดในการใช้อธิบาย สร้างแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางการบริหาร (Administration) และองค์การ (Organization) โดยทฤษฎีระบบมีพื้นฐานมาจากการศึกษาด้านสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ นักวิชาการเชื่อว่า การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารและองค์การนั้นจะเป็นจุดกำเนิดศาสตร์ทางการบริหาร (A Science of Administration) อย่างแท้จริง (Morphet et al., 1982, p. 46) ทฤษฎีทางพฤติกรรมศาสตร์ได้อธิบายเกี่ยวกับคุณลักษณะเบื้องต้นขององค์การว่า องค์การมีลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ องค์การประกอบด้วยระบบย่อยที่พึ่งพากันและกัน (Interdependent) ทำงานร่วมกัน (Collective) และเป็นกระบวนการที่มีพลวัตและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (Dynamic and Interplay) และองค์การมีความสัมพันธ์แบบพลวัตระหว่างระบบขององค์การกับสิ่งแวดล้อมภายนอก

โดยทั่วไป สถานศึกษาหรือโรงเรียนมีลักษณะการทำงานแบบระบบเปิด (Open Systems) เรียกว่า องค์การ (Organization) อันหมายถึง หน่วยทางสังคมที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะทาง (Silverman, 1970, p. 8) ระบบโรงเรียนจะประกอบด้วยระบบย่อย (Subsystems) ได้แก่ แผนกใหญ่ แผนกย่อย และฝ่าย เป็นต้น และระบบใหญ่ (Suprasystems) เช่น สำนักงานการศึกษาส่วนกลาง คณะกรรมการการศึกษา สำนักงานการศึกษาตามเขตพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้สิ่งแวดล้อมของโรงเรียนยังรวมถึง ความเชื่อ ค่านิยม และเป้าหมายของโรงเรียน โดยองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในองค์การจะติดต่อสื่อสารหรือมีปฏิสัมพันธ์กับสภาวะแวดล้อมคล้ายกับสิ่งมีชีวิตหนึ่ง องค์การหนึ่งมีการแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมขององค์การนั้น กล่าวคือ โรงเรียนได้รับปัจจัยนำเข้า เช่น ทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรด้านการผลิต ค่านิยม ความคาดหวังของชุมชน และความต้องการของสังคม ผ่านกระบวนการผลิตหรือการเปลี่ยนแปลง (Transform) เช่น กิจกรรม

การเรียนการสอน แล้วจึงส่งออกผลลัพธ์นั้นสู่สังคม เช่น นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาแล้ว การสร้างองค์ความรู้ใหม่ ค่านิยมหรือความคิดใหม่ ๆ เป็นต้น (Hanson, 1985, p. 9) โดยทั่วไปแล้วสถานศึกษามักได้รับผลกระทบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอก อาทิ ปัจจัยทางการเมือง นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ แผนพัฒนาการศึกษาของชาติ กฎระเบียบว่าด้วยข้าราชการครูหรือพนักงานครู รวมถึงปัจจัยความก้าวหน้าทางนวัตกรรมเทคโนโลยีจากภายนอกประเทศและปัจจัยการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น

คุณลักษณะของระบบเปิด

โรงเรียนเป็นระบบการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งถูกจัดระเบียบกระบวนการและวางโครงสร้างการทำงานที่เชื่อมโยงกันทั้งองค์การ ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel, 2008 cited in Waller, 1932, p. 22) ได้กำหนดคุณลักษณะของระบบสังคมในโรงเรียน ดังนี้

1. มีลักษณะการพึ่งพากันของภาคส่วนต่าง ๆ (Interdependence of Parts)
2. ระบุขนาดหรือจำนวนสมาชิก
3. มีรูปแบบหรือลักษณะที่แตกต่างจากสภาพแวดล้อม
4. เครื่องข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่ซับซ้อน
5. มีวัฒนธรรมเฉพาะของตนเอง

แคท และคานท์ (Katz & Kahn, 1978) นักวิชาการด้านจิตวิทยาองค์การได้อธิบายคุณลักษณะของระบบเปิดไว้อย่างละเอียด พอสรุปคุณลักษณะระบบเปิดไว้ 9 ประการได้ดังนี้

1. ระบบจะดึงทรัพยากรภายนอกเข้าสู่ระบบ (Importation of Energy) เพื่อผ่านกระบวนการผลิตหรือเปลี่ยนแปลง ซึ่งทรัพยากรภายนอกทั้งหลาย ได้แก่ คน วัตถุดิบสิ่งของ และข้อมูลข่าวสาร
2. กระบวนการเปลี่ยนแปลง (The Throughput) ระบบเปิดจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรภายนอกหรือปัจจัยนำเข้าโดยองค์การดำเนินการสร้างผลผลิต ผูกอบรมบุคลากร ให้บริการจากทรัพยากรนั้น

3. ผลผลิต (The Output) โรงเรียนทำการส่งออกผลผลิตจากกระบวนการสู่สังคมภายนอก ผลผลิตที่ได้สู่สังคมนี้อาจเป็นสิ่งที่นักเรียนได้รับไป เช่น ความรู้ ทักษะ ความสามารถ ความรู้สึกนึกคิด และเจตคติของผู้เรียน

4. วงจรของเหตุการณ์ (Cycles of Events) ในระบบเปิด แบบแผนของกิจกรรมมีลักษณะเป็นวงจร ระบบจะสิ้นสุดวงจรที่การส่งผลผลิตที่ได้ออกสู่สังคมดังข้อ 3 แล้ววงจรจะเริ่มหมุนตามแบบแผนของมันไปเรื่อย ๆ กล่าวคือ เมื่อโรงเรียนผลิตผู้สำเร็จการศึกษาแล้ว (Graduates) พวกเขาจะกลายเป็นทรัพยากรภายนอกส่งกลับมาสู่โรงเรียนต่อ อาจเป็นในรูปของปัจจัยด้านอื่น เช่น เงิน แรงงานคน หรือวัตถุดิบ ซึ่งจะกลายเป็นตัวกระตุ้นกระบวนการใหม่ตามวงจรการผลิต

5. กฎธรรมชาติแห่งการล่มสลาย (Negative Entropy) หมายถึง กฎธรรมชาติที่ว่าด้วย ทุกองค์การต้องประสบกับความล่มสลาย หากระบบเปิดดึงทรัพยากรภายนอกเข้ามามากกว่าที่ต้อง ใช้ไป ระบบจะสามารถอยู่รอดและเติบโตได้ แต่ในความเป็นจริงองค์การส่วนมากล้มเหลวในการ นำเข้าทรัพยากรที่มากกว่าที่ตนใช้ไป องค์การจึงต้องพบกับจุดสิ้นสุดและล้มเลิกการปฏิบัติการในที่สุด

6. สัญญาณจากข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) หมายถึง ข้อมูลที่เป็นดังสัญญาณจากสังคม ภายนอกองค์การ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การ หากสัญญาณเป็นลบ ย่อมหมายถึงการปฏิบัติงานขององค์การที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของสภาพแวดล้อม

7. สถานะการรักษาความสมดุลที่เป็นพลวัต (Dynamic Homeostasis) ทำหน้าที่รักษา ความเป็นองค์การ ณ จุดดุลยภาพ แต่องค์การไม่สามารถรักษาจุดดุลยภาพหรือความสมดุลนั้นไว้ คงเดิม เพราะได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมที่ไม่หยุดนิ่งและสามารถเปลี่ยนแปลง ได้ตลอดเวลา

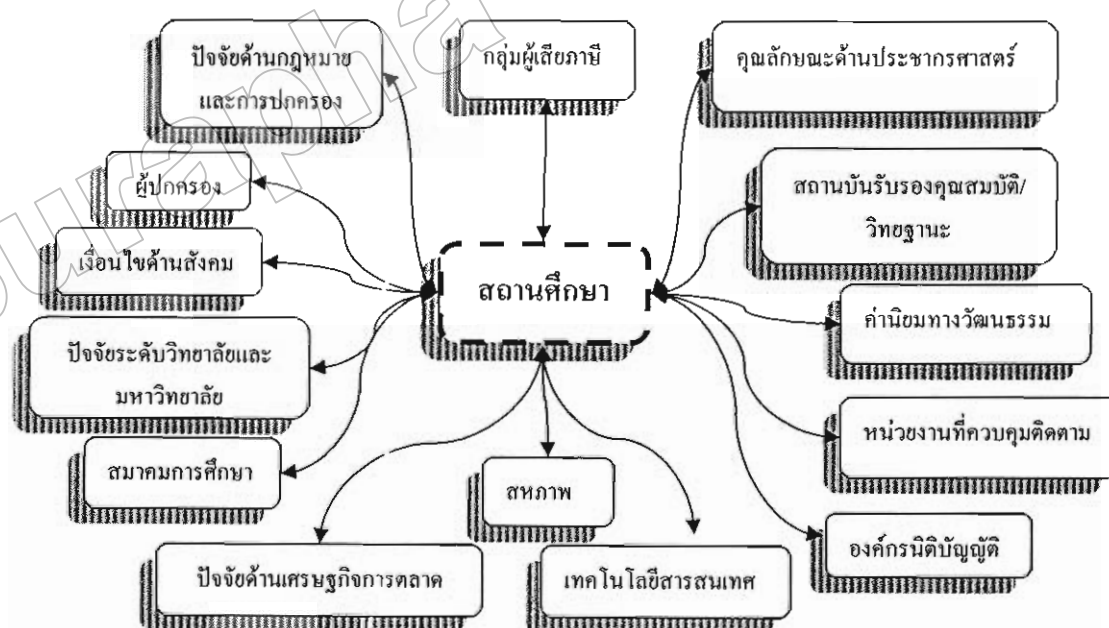
8. การสร้างความแตกต่าง (Differentiation) ระบบเปิดจะกำหนดบทบาทและหน้าที่ ที่เฉพาะของสมาชิกแต่ละคน

9. การรักษาความสมดุลในท้ายที่สุด (Equifinality) หมายถึง แนวทางที่หลากหลาย มุ่งไปสู่เป้าหมายหรือผลผลิตเดียวกัน

กลไกการทำงานขององค์การแบบ โรงเรียนจึงสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีระบบเปิด ซึ่งมีกระบวนการที่เป็นพลวัตสืบเนื่องกันไปและกรรมปฏิสัมพันธ์ของโรงเรียนกับสังคมสิ่งแวดล้อม ภายนอกยังเป็นปัจจัยกระตุ้นให้โรงเรียนต้องเปลี่ยนแปลงตัวเอง อาทิเช่น ตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจในการบริหารและ การจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาใน เขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง อันเป็นการบริหารสถานศึกษาที่ยึดโรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ดังนั้น โรงเรียนจึงรับมอบนโยบายการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวจากหน่วยงานส่วนกลาง มาบริหารต่อ โรงเรียนจึงมีนโยบายให้ครูผู้สอนรับผิดชอบการเขียน โครงการสอนและหลักสูตรที่ครู บูรณาการความเชื่อในปรัชญาการศึกษาและแนวทางการสอนของตนเข้ากับความต้องการของชุมชน และสอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาของชาติได้ นอกจากนี้โรงเรียนยังต้องติดต่อสื่อสารกับ หน่วยงานสังกัดในเขตพื้นที่การศึกษาในการปฏิบัติงานและการพัฒนาบุคลากรของโรงเรียน รวมถึง การริเริ่มสร้างเครือข่ายผู้ปกครองเพื่อเน้นย้ำความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน ผู้บริหาร ครู นักเรียน และผู้ปกครอง การทำความเข้าใจกับชุมชนเพื่อสานสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนและชุมชน โรงเรียน กลายเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ไม่แปลกแยกและเพื่อได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือในการดำเนินงาน ด้านการศึกษา

ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมภายนอกของสถานศึกษา

เนื่องจากสถานศึกษามีการดำเนินงานแบบระบบเปิด จึงต้องพึ่งพาการแลกเปลี่ยนทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อมภายนอก โดย ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel, 2008, pp. 252-283) กล่าวว่า อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีลักษณะแตกต่างและหลากหลายส่งผลต่อการบริหารงานสถานศึกษาในด้านปัจจัยนำเข้า กระบวนการทำงานอันเป็นโครงสร้างการบริหารภายในสถานศึกษา และด้านปัจจัยนำออกของสถานศึกษา ปัจจัยของสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีขนาดใหญ่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของสถานศึกษารวมถึงปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ประชากรศาสตร์ การเมืองและเทคโนโลยี ดังภาพที่ 4 แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการดำเนินงานของสถานศึกษา อย่างไรก็ตามสถานศึกษายังมีการตอบโต้ทางการบริหารต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ผู้บริหารสถานศึกษาได้พิจารณาสั่งซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อเป็นสื่อในการพัฒนาการเรียนการสอนของสถานศึกษาอันเป็นผลจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและสภาพเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยให้สถานศึกษาได้รับความร่วมมือจากสมาคมผู้ปกครองส่วนหนึ่ง ในขณะเดียวกันเพื่อลดความรุนแรงและพฤติกรรมก้าวร้าวของนักเรียนในสถานศึกษาที่ได้รับอิทธิพลจากการบริโภคสื่อที่แสดงถึงความรุนแรง สถานศึกษากำหนดนโยบายและกลยุทธ์การควบคุมพฤติกรรมก้าวร้าวของนักเรียนด้วยการขอร่วมมือผู้ปกครองกำกับช่องทางการรับสื่อของนักเรียนอย่างเข้มงวด เป็นต้น



ภาพที่ 4 อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมภายนอกสถานศึกษา

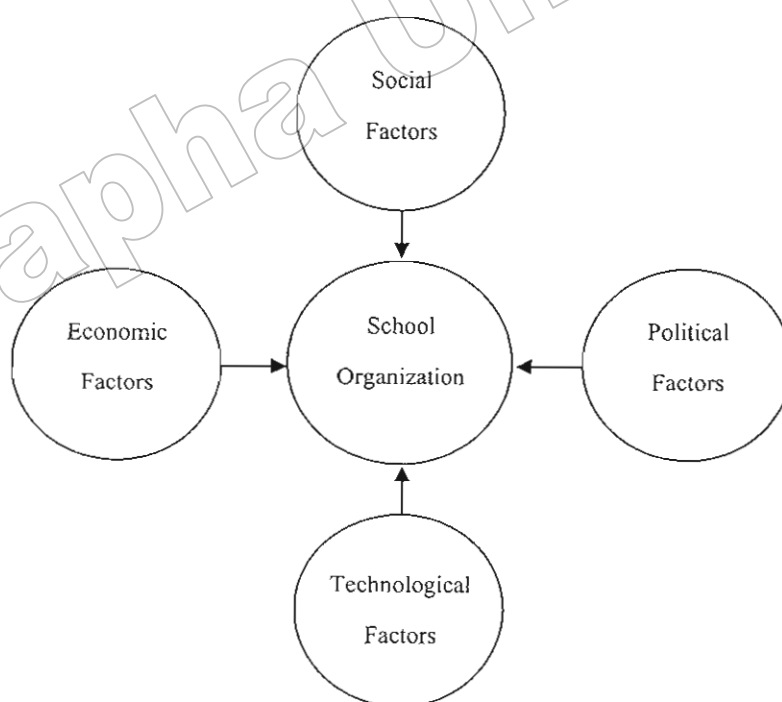
ปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อสถานศึกษาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับภาระงาน (Task Perspective) และระดับสถาบัน (Institutional Perspective) ระดับภาระงานเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีข้อมูลข่าวสารและทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร ซึ่งเป็นตัวกำหนดจุดหมายของการจัดการศึกษา การปฏิบัติงานเพื่อบรรลุตามเป้าหมาย เพื่อความมีประสิทธิภาพของสถานศึกษาและเพื่อความอยู่รอดของสถานศึกษา ส่วนด้านทฤษฎีข้อมูลข่าวสารประกอบด้วยแนวคิดย่อย คือ มิติความซับซ้อน ความมีเสถียรภาพ และความไม่แน่นอน โดยทฤษฎีนี้มีส่วนช่วยในกระบวนการตัดสินใจของสมาชิกในองค์กรต่อสิ่งแวดล้อมภายนอก ส่วนทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกของสถานศึกษา โดยเห็นว่าสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำเนินงานของสถานศึกษา เช่น บุคลากร แหล่งงบประมาณ แหล่งข้อมูลข่าวสาร และความรู้ และแหล่งผลิตภัณฑ์และบริการต่างๆ ในการสนับสนุนกระบวนการบริหารงานของสถานศึกษา ส่วนระดับสถาบันนั้น เป็นแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับแนวคิดระดับภาระงานของสถานศึกษา โดยทฤษฎีด้านสถาบันกลับตระหนักว่า สถานศึกษาได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากสภาพแวดล้อมภายนอกในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบังคับ ด้านกฎหมาย ด้านสังคมของสถานศึกษา ความเป็นวิชาชีพ และด้านการเมืองของสถานศึกษา ซึ่งรูปแบบด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานบริหารงานของสถานศึกษาเป็นตัวสะท้อนค่านิยม ปทัสถาน และปรัชญาอุดมการณ์การทำงานของสังคมในสถานศึกษานั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษาและสิ่งแวดล้อมภายนอกไม่ได้เป็นความสัมพันธ์เชิงรับ สถานศึกษาสามารถคิดค้นและวางแผนกลยุทธ์รับมือกับสิ่งแวดล้อมภายนอกโดยใช้ทรัพยากรภายใน และทรัพยากรภายนอกที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ ซึ่งทั้ง ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel, 2008) และเลวิต (Leavitt, 1965) ได้แสดงความคิดเห็นตรงกันว่า สิ่งแวดล้อมภายนอกยังคงมีอิทธิพลต่อสถานศึกษา โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อภาระงานในปัจจุบันของสถานศึกษา ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ (Fundamental Change) ขององค์การและส่งผลกระทบในวงกว้างในการบริหารสถานศึกษา

ปัจจัยสิ่งแวดล้อมระดับมหภาคต่อองค์การ (Macro-Environmental Factors)

ปัจจัยสิ่งแวดล้อมระดับมหภาคต่อองค์การ หมายถึง ปัจจัยภายนอกองค์การที่ไม่สามารถควบคุมได้ และส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจหลักของผู้บริหารในองค์การ ซึ่งปัจจัยภายนอกนี้อาจส่งผลเชิงบวกเป็นโอกาสในการดำเนินการขององค์การหรือส่งผลเชิงลบเป็นอุปสรรคขัดขวางการบริหารงานขององค์การ ปัจจัยภายนอกประกอบด้วย 1) ปัจจัยทางการเมือง (Political Factors) 2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factors) 3) ปัจจัยทางสังคม (Social Factors) และ 4) ปัจจัยทางเทคโนโลยี (Technological Factors) ปัจจัยทางการเมือง หมายถึง การตัดสินใจด้านนโยบายของรัฐบาล

ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่รัฐดำเนินการให้บริการด้านต่าง ๆ แก่สังคม ได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลให้การคุ้มครองและกำหนดมาตรฐานราคาสินค้า หรือการออกและบังคับใช้นโยบายเรียนฟรี 15 ปี เป็นต้น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ หมายถึง ปัจจัยด้านการเงิน อัตราดอกเบี้ย การเรียกเก็บภาษีอันเป็นรายได้ของรัฐ อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อและอัตราการแลกเปลี่ยน ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสามารถส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การ กล่าวคือ หากเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศอยู่ในเกณฑ์ดีจะส่งผลเชิงบวกต่อกำลังซื้อของผู้บริโภคและทิศทางการต้องการสินค้าและบริการที่มีคุณภาพจะสูงขึ้น ปัจจัยด้านสังคม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงด้านแนวโน้มของสังคมที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของประชากร วัฒนธรรม และความต้องการและรูปแบบในการดำรงชีวิตของประชากรนั้น และปัจจัยด้านเทคโนโลยี หมายถึง เทคโนโลยีรูปแบบใหม่จะสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิตใหม่ ๆ ออกสู่สังคม เทคโนโลยีกลายเป็นปัจจัยที่มีบทบาทในการลดต้นทุนการผลิต ในการปรับปรุงผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการ และเป็นตัวกระตุ้นในการประดิษฐ์นวัตกรรมสู่สังคม (Oxford University Press, 2007) ดังภาพที่ 5 แสดงปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การ



ภาพที่ 5 ปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การ (Macro-Environment Factors)

ในการวิจัยเชิงคุณภาพแบบปรากฏการณ์นิยมครั้งนี้ อาศัยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ดังข้างต้น กอปรกับความต้องการของสังคมต่อการจัดการเรียนการสอนโดยใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อ โรงเรียนจึงแก้ไขปัญหาคอขวดจากสิ่งแวดล้อมและความต้องการทางการศึกษาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนี้ โดยวิเคราะห์ความพร้อมของโรงเรียนในการเปิดสอนหลักสูตรที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเพราะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารทางวิชาการของกลุ่มสาระภาษาต่างประเทศ และอาจกระทบต่อกลุ่มสาระอื่น ๆ กรณีมีการจัดการเรียนการสอนในวิชานั้นเป็นภาษาอังกฤษ โครงสร้างการบริหารครูต่างชาติและการจ้างงาน การเรียนรู้ทางเทคนิคและพัฒนาทักษะในการสื่อสารของครูสอนไทยกับครูต่างชาติเป็นภาษาอังกฤษ เป็นต้น ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงนี้จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่ผู้บริหารควรตระหนักรู้ถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงต่อโรงเรียนและสร้างความเข้าใจแก่สมาชิกในโรงเรียน

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสถานศึกษา

แคส (Cass, 1966 cited in Hillson & Hyman, 1971, p. 2) ได้กล่าวเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษาไว้อย่างน่าสนใจว่าการศึกษาของเราในทุกวันนี้เหมือนกับการที่เราพยายามถ่ายภาพเคลื่อนไหวทุกครั้งที่เรากดชัตเตอร์ ภาพที่เราถ่ายไว้กลับแปรเปลี่ยนกลายเป็นภาพอื่นแล้ว เราต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาด้วยการที่เราพยายามทำตามแนวทางเดิม ๆ ที่เราทำอยู่เป็นประจำวันให้มากขึ้นต่อไป แต่สถานการณ์ทางการศึกษาในขณะนี้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่มีใครจะทำนายได้ว่าจะเกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาใดในปี ค.ศ. 1976 เราต่างทราบกันว่าการศึกษาจะเปลี่ยนไปในทิศทางใด แต่สิ่งที่เราไม่ทราบคือการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมาถึงเมื่อไรและเป็นไปในรูปแบบใดบ้าง ต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านนวัตกรรมใดบ้างเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงนั้น

จากการสังเกตและคำเปรียบเทียบการศึกษาของ แคส (Cass) ข้างต้น เป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาเป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการมาแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลากว่า 40 ปีแล้ว เช่นเดียวกับที่โรงเรียนหลายแห่งได้ริเริ่มใช้หลักสูตรที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นการสื่อในการเรียนการสอนได้กลายเป็นปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการจัดการศึกษาในสังคมไทย หลักสูตรนี้จึงเป็นนวัตกรรมทางการจัดการเรียนการสอนที่มีเป้าหมายปลายทางเพื่อพัฒนาผู้เรียนสู่ระดับสากล นวัตกรรม (Innovation) จึงหมายถึงผลิตผลจากความคิด เทคโนโลยี หรือวิธีการจัดการเรียนการสอนแนวใหม่เพื่อทำให้โรงเรียนบรรลุตามวัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่กำหนดไว้ (Miles, 1964 cited in Hanson, 1985, p. 286) ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การ (Organizational Change: OC) เป็นเรื่องที่มีการยอมรับกันมากขึ้น เนื่องจากองค์กรมีแรงจูงใจสำคัญ

คือเพื่อบ่มงู่ความเป็นเลิศ องค์การไม่สามารถปฏิบัติงานสู่ความเป็นเลิศได้หากยังคงรูปแบบการบริหารแบบเดิมภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกและเหล่าองค์การอื่นต่างพากันเคลื่อนไหวทางการบริหารเป็นนิจสิน

การเปลี่ยนแปลงขององค์การ (Organizational Change: OC) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม โครงสร้าง ขั้นตอน เป้าประสงค์ หรือผลผลิตของการดำเนินงานของหน่วยงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ กระบวนการการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นการนำนวัตกรรมมาใช้เพื่อการปรับปรุงองค์การ ทั้งนี้ มักมีการเทียบเคียงความหมายและใช้คำว่า การเปลี่ยนแปลง (Change) และนวัตกรรม (Innovation) เป็นคำเสมือนและทดแทนกัน (Interchange) (Hanson, 1985, p. 286) อย่างไรก็ตาม ความหมายของการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมอาจมีความหมายที่เชื่อมโยงสัมพันธ์และมีเป้าหมายที่คล้ายกัน แต่ไม่เหมือนกันทั้งหมด โดยการเปลี่ยนแปลงสื่อความหมายถึงการแลกเปลี่ยน (Exchange) ซึ่งหมายถึงการปรับเปลี่ยนของสิ่งต่าง ๆ เพียงหนึ่งหรือสองส่วน ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงทั้งหมด ซึ่งตรงกันข้ามกับนวัตกรรม เพราะนวัตกรรมสื่อคือสิ่งประดิษฐ์ที่แปลกใหม่และแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมของสังคมอย่างเห็นได้ชัด (Hillson & Hyman, 1971, pp. 1-2)

ในยุทศวรรษ 1980 หนังสือแนวทางการบริหารที่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาคือ “In Serch of Excellence” ในหนังสือเล่มนี้ได้กล่าวถึง องค์การที่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่ล้ำเลิศในเวลานั้น แต่เมื่อสิ้นสุดยุคทศวรรษ 1980 ชื่อขององค์การเหล่านั้นกลับไม่ค่อยได้รับการขนานนามเท่าไรนัก สาเหตุเป็นเพราะองค์การเหล่านั้นไม่พยายามเรียนรู้ที่รับมือกับการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานของพวกเขาจึงคงสภาพเดิม ทว่าไม่สอดคล้องกับสภาพการบริหารจัดการในปัจจุบัน (ลอว์เบอร์ที่ 3, เอ็ดเวิร์ด อี และวอร์ลีย์, คริสโตเฟอร์ จี, 2551, หน้า 18) สถานศึกษาย่อมคงอยู่ในสภาพเดียวกันกับองค์การเหล่านั้นหากไม่ยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลง สถานศึกษาในฐานะที่เป็นองค์การปฏิบัติงานในระบบเปิดต้องมีสภาพการบริหารที่ยืดหยุ่นและควรลดขั้นตอนการบริหาร แต่เพิ่มประสิทธิภาพในการส่งและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความรู้มากขึ้น

ประเภทของการเปลี่ยนแปลงในองค์การ

การเปลี่ยนแปลงแบ่งได้เป็น 4 ประเภท (Hanson, 1985, pp. 286-287; สำนักบริการข้อมูลและสารสนเทศ, 2553) ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนงานไว้ก่อน (Planned Change) เป็นการดำเนินงานตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้เพื่อบรรลุเป้าหมายปลายทางในสถานศึกษา เป้าหมายที่ต้องการคือการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมในกระบวนการเรียนการสอน ซึ่งผู้ที่จริเริ่มดำเนินงานตามแผนที่ได้กำหนดไว้สามารถเป็นสมาชิกคนใดขององค์การก็ได้ ไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา

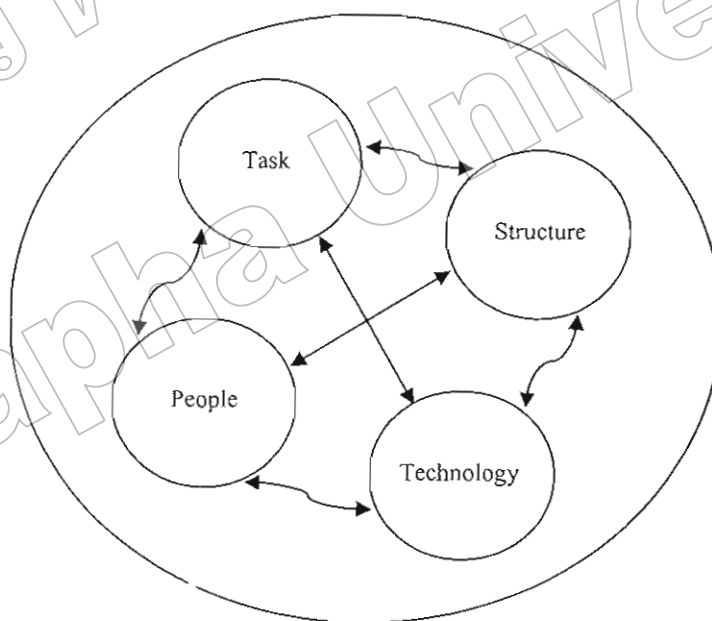
2. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ (Spontaneous Change) เป็นประเภทการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วยสาเหตุตามธรรมชาติและไม่ได้คาดการณ์มาก่อน เช่น เหตุแห่งการเสียชีวิตของผู้บริหารแบบปัจจุบันทันด่วนและรองผู้บริหารเพ็ญย้ายไปทำงานอีกโรงเรียนหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ต้องการการแก้ไขปัญหาแบบทันที

3. การเปลี่ยนแปลงแบบมีวิวัฒนาการ (Evolutionary Change) หมายถึง ประเภทการเปลี่ยนแปลงที่ประกอบด้วยการปรับเปลี่ยนหลักและย่อยในองค์การสะสมรวมกันในระยะยาวนาน

4. การเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ (Revolutionary Change) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่หวังผลอย่างฉับพลันทันที ซึ่งผู้บริหารจะใช้อำนาจและสั่งให้พนักงานปฏิบัติตามที่ตนต้องการ โดยไม่คำนึงถึงความคิดเห็น ทศนคติ ความรู้สึกหรือความพึงพอใจของสมาชิกหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ ซึ่งเป็นการกระทำที่สนองความต้องการของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานที่ริบริบนโยบายจากหน่วยงานด้านบนลงหน่วยงานด้านล่าง (Top-down Organization) เช่น การเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง ระบบงาน และโครงสร้างองค์การ เป็นต้น การปฏิวัติอาจจะมีผู้ต่อต้านมาก (Resistance to Change) เพราะผลจากการเปลี่ยนแปลงอาจสร้างความไม่พอใจและความรู้สึกขัดแย้งระหว่างสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ได้ ส่งผลเสียในระยะยาวหากกลุ่มสมาชิกตกเป็นฝ่ายแพ้ เกิดความไม่ไว้วางใจ ความหวาดระแวง ความขัดแย้งและไม่ให้ความร่วมมือในอนาคต สุดท้ายของค์การจะเป็นผู้ได้รับผลเสียมากที่สุด เพราะผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ จะไม่ประสานสอดคล้องกัน องค์การจะขาดประสิทธิภาพในที่สุด

โอเวน และสไตน์ฮอฟ (Owens & Steinhoff, 1976, pp. 21-22) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารการเปลี่ยนแปลงและโรงเรียน โดยวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างการปรับตัวแบบผิวเผิน (Superficial Adaptation) และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐาน (Fundamental Change) ของโรงเรียน และตั้งคำถามว่า ถ้าโรงเรียนดำรงจะเปิดสอนด้วยหลักสูตรใหม่ ๆ หรือปรับเปลี่ยนหลักสูตรเดิม หรือจัดกลุ่มนักเรียนใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับวิธีการสอน การเปลี่ยนแปลงนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างหรือไม่ อย่างไร นักการศึกษาทั้งสองเรียกการเปลี่ยนแปลง (Change) และการเปลี่ยนแปลงขององค์การ (Organizational Change) ว่าเป็นความพยายามในการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนและควบคุมติดตามอย่างเป็นระบบ โดยปรับจากกรอบแนวคิดปัจจัยพื้นฐาน 4 มิติแห่งการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Four Dimensions of Organizational Change) ของ เลวิต (Leavitt, 1965) ดังภาพที่ 6 แสดงการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้งสี่ ได้แก่ 1) งานพันธกิจ (Task) 2) โครงสร้างองค์การ (Structure) 3) บุคลากร (People/ Human) และ 4) เทคโนโลยี (Technology) เลวิต (Leavitt, 1965) ได้นำเสนอรูปแบบการทำงานของตัวแปรทั้งสี่ที่มีการเชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์กันในระดับสูง (Highly Interactive) มีการพึ่งพาระหว่างกันและกันของปัจจัย (Interdependence) ซึ่งหมายถึง เมื่อปัจจัยตัวหนึ่งเกิดการ

เปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยที่เหลือให้เกิดการปรับตัวด้วย (Adaptation) ซึ่งกระบวนการปรับตัวที่จะเกิดขึ้นเป็นผลให้ผู้บริหารต้องศึกษาเพื่อกำหนดกลยุทธ์และวิธีการรับมือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่กระทบปัจจัยพื้นฐานขององค์การเป็นสำคัญ (Fundamental Changes) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในโรงเรียน จะเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์การได้จะต้องกระทบปัจจัยมากกว่าหนึ่งปัจจัยและการเปลี่ยนแปลงนั้น ต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะการปฏิบัติงานขององค์การสู่ความมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ โดยแนวคิดด้านการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organizational Change: OC) ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การกำหนดทิศทางการพัฒนา (Direction) และการควบคุมติดตาม (Control) อย่างเป็นระบบ เราเรียกการเปลี่ยนแปลงขององค์การที่มีระบบแบบนี้ว่า นวัตกรรม (Innovation) แต่ถ้การเปลี่ยนแปลงนั้นแทบจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัจจัยทั้งสี่ด้าน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจจะเป็นเพียงแค่การปรับตัวที่ผิวเผิน ไม่มีนัยสำคัญและไม่ส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพใด ๆ ของ องค์การ (Superficial Adaptation)



ภาพที่ 6 การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้งสี่ด้านตามแนวคิดการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Owens & Steinhoff, 1976, p. 61)

จากการประยุกต์ปัจจัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงองค์การ 4 ด้าน โดย เลวิต (Leavitt, 1965) เป็นกรอบแนวคิดตั้งต้นในการวิจัย ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายและแสดงทัศนะเกี่ยวกับ งานพันธกิจ (Task) โครงสร้างองค์การ (Structure) บุคลากร (People/ Human) และเทคโนโลยี (Technology) โดยลำดับดังนี้

1. ความหมายของงานพันธกิจ (Task)

เลวิต (Leavitt, 1965) กล่าวว่า งานพันธกิจ (Task) เป็นเงื่อนไขหลักหรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินงานและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

โอเวน และสเต็นฮอฟ (Owen & Steinhoff, 1976) ได้สรุปความหมายของงานพันธกิจ (Task) ว่าหมายถึง ภาระงานหรือชิ้นงานที่ได้รับการมอบหมายให้สมาชิกดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การ

ดิล (Dill, 1958 cited in Hoy & Miskel, 2008, p. 257) ได้กล่าวถึงงานพันธกิจ (Task) ว่าเป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมายและการดำเนินงานขององค์การ

เซอร์จิโอแวนนี, เบอร์ริงเจม, คูม และเซอร์ตัน (Sergiovanni, Burlingame, Coombs, & Thurston, 1992, p. 195) ได้ให้ความสำคัญกับงานพันธกิจทางการบริหารสถานศึกษา (Task of School Administration) ว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างพลังความสามารถทางการบริหารงานที่มีประสิทธิผล (Effective School Administration)

ดังนั้น งานพันธกิจ (Task) ในที่งานวิจัยนี้จึงหมายถึง ภาระงานของสถานศึกษาด้านการบริหารงานวิชาการที่บุคลากรดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและเป็นการสร้างพลังความสามารถทางการบริหารที่มีประสิทธิผล ในที่นี้หมายรวมถึง กลยุทธ์ กิจกรรม และกระบวนการจัดการเรียนการสอน การนิเทศการเรียนการสอนและการวัดผลประเมินผลการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ

2. ความหมายของโครงสร้างองค์การ (Structure)

เลวิต (Leavitt, 1965) ให้ความหมายว่า โครงสร้างองค์การหมายถึงการสร้างรูปแบบการทำงานให้เป็นระบบตามลำดับความสำคัญและตรงตามคุณลักษณะงานที่องค์การต้องการ แบ่งเป็นระบบการคุมอำนาจการจัดการและระบบสายงานร่วมกัน มีการกำหนดหน้าที่บทบาทของงาน เช่น ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง หรือพนักงานทั่วไป โครงสร้างยังเป็นตัวกำหนดรูปแบบการสื่อสารในองค์การและอำนาจในการตัดสินใจซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานตรงตามเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

แฮนสัน (Hanson, 1985, pp. 128-129) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ตามบทบาทหน้าที่และสายการทำงานของสมาชิกในองค์การที่มีการดำเนินงานเป็นวงจรที่ต้องพึ่งพาและส่งเสริมกันและกัน

มินิเบิร์ก (Minizberg, 1979) ได้กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การเป็นผลรวมของกิจกรรมการจัดสรรกำลังคนเพื่อมอบหมายความรับผิดชอบในภาระงานต่าง ๆ ขององค์การ

โอเวน และสเต็นฮอฟ (Owen & Steinhoff, 1976) ให้ความหมายถึงโครงสร้างองค์การคือ ระบบการบริหารอำนาจ ระบบการทำงานระหว่างสมาชิก รูปแบบการสื่อสารและการตัดสินใจ โครงสร้างขององค์การส่งผลต่อการดำเนินงานตามงานพันธกิจขององค์การ (Task)