

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ท่ามกลางกระแสแห่งโลก โลกาภิวัตน์ที่หลั่งไหลเข้ามาอย่างรวดเร็วด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ประเทศไทยนับว่าได้ก้าวเข้าสู่ความเป็น “หมู่บ้านโลก” เช่นเดียวกับนานาประเทศทั่วโลก จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการเมืองการปกครอง เกิดการต่อสู้แข่งขันในลักษณะสงครามทางเศรษฐกิจอย่างแพร่หลาย ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเข้าร่วมแข่งขันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่จะทำให้ประเทศมีศักยภาพในการแข่งขันและยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงและมีศักดิ์ศรีในสังคมโลกนั้น จำเป็นจะต้องพัฒนาคนและคุณภาพของคนให้มีศักยภาพ มีความรู้ ความสามารถ รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงและสามารถปรับตัวให้ทันต่อกระแสเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของโลกได้เพื่อให้คนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพและมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทุก ๆ ด้านอย่างเต็มที่ การที่จะสร้างคนให้คนที่มีคุณภาพครอบคลุมทักษะดังกล่าว การให้การศึกษา นับว่าเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุด เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดช่วงชีวิต (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539, หน้า 2) ทั้งการวางรากฐานพัฒนาของชีวิตตั้งแต่แรกเกิด การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถด้านต่าง ๆ ที่จะดำรงชีพและประกอบอาชีพได้อย่างมีความรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง รวมถึงสร้างสรรค์ การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้ ดังนั้น แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงมุ่งพัฒนาการศึกษาให้เป็นการสร้างรากฐานในการพัฒนาคนเป็นสำคัญ

ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน การพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแผนงานหลัก แผนหนึ่งที่กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนที่จะมีครอบครัว เด็กแรกเกิดที่ควรได้เข้ารับบริการการศึกษาอย่างทั่วถึง และเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนและประชาชนที่พลาดโอกาสทางการศึกษาให้มีความรู้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนร่วมกันอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ตลอดจนสร้างเครือข่ายการเรียนรู้อันจะช่วยให้องค์กรชุมชนเข้มแข็งขึ้น เพื่อเป็นรากฐานกระบวนการ

พัฒนาประชาธิปไตย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539, หน้า 60)

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันส่วนมากอยู่ในการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น โดยมีโรงเรียนในความรับผิดชอบกว่า 90 % ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมด กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีโรงเรียนในสังกัดรวม 31,381 โรงเรียน ตั้งกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่เฉลี่ย 2 หมู่บ้านต่อ 1 โรงเรียน มีนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา 1,392,505 คน ระดับประถมศึกษา 4,662,350 คน และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 449,942 คน (ศูนย์สารสนเทศสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, 2542) จะเห็นได้ว่าภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก

รูปแบบในการบริหารการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งเหมาะสมกับสภาพปริมาณงานในขณะนั้น การบริหารงาน จึงมีลักษณะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง โดยมีหน่วยงานในสังกัดตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัด และระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ถึงแม้ว่าจะมีการกระจายหน่วยงานลงไปยังพื้นที่ทั้งระดับจังหวัด และระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอก็ตาม ก็มีลักษณะเพียงการสร้างสายงานบังคับบัญชาจากระดับบนสู่ระดับล่าง เรียกว่า สายการบังคับบัญชาแนวตั้งเท่านั้น ส่วนบทบาทหน้าที่อำนาจในการตัดสินใจสั่งการในการบริหารจะเป็นการรวมศูนย์ที่ส่วนกลางในระดับกรม ระบบดังกล่าวก่อให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติ อนุญาต ขาดความเป็นอิสระในการคิด การตัดสินใจในระดับล่าง แม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจในบางเรื่องก็ไม่อาจทำให้การบริหารและการตัดสินใจของหน่วยงานดังกล่าวสอดคล้องกับความจำเป็นและความเร่งด่วนในการแก้ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างเหมาะสม กอปรทั้งในภาวะที่หน่วยงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบผู้มารับบริการจำนวนมากมาย และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่ระบบและโครงสร้างในการบริหารและการตัดสินใจในบางเรื่องยังไม่เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน ซึ่งยังคงใช้การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง จะพบว่ามีจุดอ่อนหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก การรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางก่อให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพในการบริหาร (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542) ซึ่งเป็นผลจากความล่าช้าต่อการตัดสินใจจากส่วน

ขาดระบบการกำกับเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ ขาดการประสานเกื้อกูลกันในแต่ละสังกัด และระดับ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อระบบมาตรฐานการจัดการศึกษาทั้งสิ้น

จุดอ่อนของการบริหารการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลางดังกล่าว นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และเร่งรัดที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการบริหารการศึกษาให้เหมาะสมสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง จึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง มาตรา 81 ให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และมาตรา 289 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม การฝึกอบรม การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น (ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก.)

จากการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง อันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ และการรื้อปรับระบบของโลกใหม่ทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคมไทยอย่างมาก กอปรทั้งรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารการศึกษา ซึ่งยังคงไม่เปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จนส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพการศึกษา ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์แนชัดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้ในสังคมโลกอย่างมีศักดิ์ศรี ทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งได้บัญญัติให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษา จึงพยายามปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้หน่วยงานทางการศึกษามีบทบาทในการตัดสินใจมากที่สุด จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา สาระแห่งพระราชบัญญัตินี้ นับเป็นการรื้อปรับระบบและปฏิรูปการบริหารการศึกษา ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนี้แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ไม่ช้ากว่า วันที่ 20 สิงหาคม 2545 ซึ่งบทบัญญัติที่ว่าด้วยการบริหารการศึกษาได้บัญญัติให้บริหารงานโดยการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมและเต็มรูปแบบ กล่าวคือ มาตรา 8(2) บัญญัติให้การจัด

การศึกษาต้องยึดหลักการให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก 6 ประการคือ 9(1) ให้มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มาตรา 9(2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 9(3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและ การจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มาตรา 9(4) มีหลักการ ส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 9(5) ระดม ทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และมาตรา 9(6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชนองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กร วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มาตรา 27 วรรคสอง กำหนด ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ในวรรคหนึ่ง ในส่วน ที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็น สมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ และมาตรา 39 บัญญัติ ให้กระทรวงกระจาย อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ การบริหารทั่วไปไปยังสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยตรง

จากการสังเคราะห์นัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังกล่าวแล้ว และโดยเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหาร ทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” นับเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษา โดยกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรฐานกลาง หลักสูตรแกนกลาง เพื่อความเป็นเอกพันธ์ของชนในชาติ ส่วนระดับพื้นที่การศึกษานั้นจะมีบทบาทสำคัญในการกำกับ ติดตาม ประเมินผลการนิเทศ และการประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและหน่วยงานใน พื้นที่โดยบทบาท อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยตรงนั้นจะเป็นบทบาทของสถานศึกษา ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ. 2542) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ที่ใช้จัดการศึกษาก็คือการบริหารแบบ เบ็ดเสร็จที่โรงเรียน (school based management) หรือการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (สุรัฐ ศิลปอนันต์, พ.ศ. 2542) ซึ่งรูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าว ได้รับอิทธิพลจาก แนวคิดทฤษฎีการบริหารที่มุ่งการแสวงหาความร่วมมือจากชุมชน ท้องถิ่น โดยเป็นการบริหารที่ ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการบริหารด้วยระบบมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วน (partner) หรือมีส่วน เกี่ยวข้องจากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบ

ด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชนร่วมกันบริหารโรงเรียนให้ สอดคล้องให้ตอบสนองและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนให้มากที่สุด จากรูปแบบดังกล่าว จึงมีหลักการสำคัญของการบริหาร 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การกระจายอำนาจบริหารจัดการสู่หน่วยปฏิบัติโดยตรง ซึ่งหมายถึงโรงเรียนหรือสถานศึกษา ประการที่สอง การบริหารโดยหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และเป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนและชุมชน ประการที่สาม คือ การบริหารตนเอง (self-managing) และประการสุดท้าย การบริหารจัดการที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากที่สุด (Murphy, 1997, pp. 35-39; Ramirez, Webb & Guthrie, 1991, pp. 169-188; Caldwell & Spinks, 1992, p. 4; Dimmock, 1993, pp. 3-7; Carlson, 1996, pp. 260-263; Odden & Wohlstetter, 1995, pp. 32-33) การนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการจัดการศึกษานั้น นักการศึกษามีความเห็นสอดคล้องกันว่าจะจะเป็นสิ่งที่จะช่วยขจัดจุดอ่อนของการบริหารที่รวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางลงได้ และสนองตอบต่อปัญหาความต้องการของชุมชนได้มากที่สุด การบริหารจัดการศึกษาของไทย ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้ยุทธศาสตร์การบริหารการศึกษาตามรูปแบบใหม่ในทุกสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องนำไปใช้ในการบริหารและจัดการศึกษาในหน่วยงานของตนให้เหมาะสม นับเป็นนวัตกรรมทางการบริหารการศึกษาของไทย แต่ในขณะที่จำเป็นจะต้องใช้นวัตกรรมทางการบริหารดังกล่าวทั่วประเทศภายในปี 2545 ก็ปรากฏว่ายังไม่มีหน่วยงานใดหรือนักการศึกษา ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิท่านใด ได้นำเสนอสาระสำคัญ ตลอดจนรูปแบบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าควรมีลักษณะอย่างไร บทบาท อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษามีขอบข่ายอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย และสอดคล้องกับความพร้อม ความต้องการของบุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ปัญหาต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบการบริหารที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ ควรจะแก้ไขหรือปรับปรุงในลักษณะใด จึงควรให้บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการบริหารการศึกษาจำนวนหนึ่ง เพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับสถานศึกษาของไทย และครอบคลุมไปถึงการวิเคราะห์และแก้ไขปรับปรุงประเด็นปัญหา ด้านการบริหารที่ยังเป็นทวิภาคย์วิจารณ์ว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ นอกจากนี้จะได้นำเสนอรูปแบบที่ประมวลได้จากการศึกษาวิจัยในขั้นแรกไปให้ผู้บริหารและคณะครูได้ตรวจสอบความคิดเห็นถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อจะช่วยให้ได้รูปแบบที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งสถานศึกษาจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดกรอบบริหารได้

อย่างสมบูรณ์ และสนองความต้องการของชุมชนและประเทศชาติในที่สุด

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในด้านการกำหนดโครงสร้างองค์การ การบริหารวิชาการ การบริหาร ทรัพยากรบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป

ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัยนี้มีความสำคัญต่อการบริหารการจัดการในสถานศึกษาดังนี้

1. ทำให้ได้รูปแบบการปฏิบัติงานของโรงเรียนที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย
2. ทำให้สามารถกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนได้อย่างเหมาะสม
3. ทำให้สามารถกำหนดรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
4. สามารถนำผลจากการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการบริหารโรงเรียนในบริบทที่แตกต่างกันอย่างเหมาะสม

คำถามการวิจัย

รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทยควรมีลักษณะอย่างไร

กรอบความคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ประยุกต์ผลจากการจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ และแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของต่างประเทศมาเป็น กรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้ คือ

1. ผลการจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จากสรุปผลของคณะกรรมการปฏิรูประบบการบริหารในกระทรวงศึกษาธิการ (2542 , หน้า 29-44) มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้คือ

1.1 การจัดองค์การการบริหารการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาจะแบ่งเป็น 2 ระดับ

คือ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งได้แก่ สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของพื้นที่ การศึกษา และระดับสถานศึกษา

1.2 การบริหารองค์การทั้ง 2 ระดับ มีการบริหารในรูปองค์คณะบุคคล

1.3 การบริหารการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการให้การ สนับสนุน ส่งเสริม ให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการควบคุม กำกับการบริหารงานในสถานศึกษา

1.4 ในระดับสถานศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดบริการทางการ ศึกษา และบริการอื่น ๆ ของสถานศึกษาอย่างมีอิสระทั้งการกำหนดนโยบาย เป้าหมายของ สถานศึกษา การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ในสถานศึกษา สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างยืดหยุ่นคล่องตัว เพื่อการเป็นโรงเรียน ของชุมชน และสะท้อนภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยข้อเสนอแนะและการส่งเสริม สนับสนุนจากคณะกรรมการสถานศึกษา

1.5 คณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากรรมการประเภทอื่นรวมกัน โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.5.1 ให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการจัดการศึกษาและการจัดหลักสูตร ท้องถิ่นของสถานศึกษา

1.5.2 เสนอแนะการบริหารและจัดการแก่ผู้บริหารสถานศึกษาในด้านบุคลากร งบประมาณวิชาการ กิจกรรมนักเรียน อาคารสถานที่ และความสัมพันธ์กับชุมชน

1.5.3 ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับติดตามการดำเนินงานของสถานศึกษาใน ด้านการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน การพัฒนาสุขอนามัยของนักเรียน การระดมทรัพยากร การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการสืบสานศิลปะ จารีต ประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

2. รูปแบบการบริหารสถานศึกษาที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ

(Ramirez, Webb & Guthrie, 1991, pp. 169-182; Herman & Herman, 1994, pp. 73-93;

Lawton & Scanc, 1991, pp. 273-285; Gaziel, 1998, pp. 319-333, Levacic, 1995, pp. 1-6;

Davies & Ellison, 1997, pp. 24-34) สามารถสรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษาที่บริหารโดยใช้

โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกระบวนการตัดสินใจโดยใช้ฉันทามติ (consensus) ของคณะกรรมการ

สถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา คณะครู ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ

ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน องค์กรธุรกิจ อุตสาหกรรม องค์กรวิชาชีพหรือองค์การทางราชการ

อื่น ๆ ในท้องถิ่น ตลอดจนตัวแทนจากนักเรียน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา จะประกอบด้วย 5 ด้านคือ

2.1 กำหนดโครงสร้างองค์กร ได้แก่ การกำหนดขนาด ที่มา อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสถานศึกษา

2.2 การบริหารวิชาการ ได้แก่ การอนุมัติหลักสูตร การพัฒนาการเรียนการสอน สื่อเทคโนโลยีการจัดการเรียนการสอน การแก้ไขปัญหาการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล การตัดสินเลื่อนชั้น และการกำหนดมาตรฐานสากลการศึกษาของสถานศึกษา

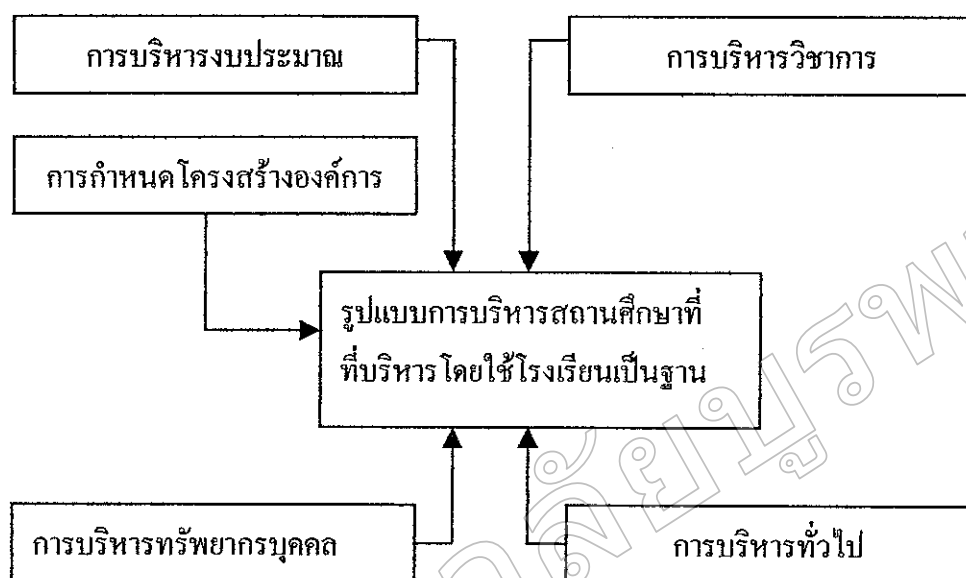
2.3 การบริหารทรัพยากรบุคคล ได้แก่ การสรรหา การแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน การกำหนดค่าจ้าง การให้บำเหน็จความชอบ การลงโทษ การพิจารณาเลิกจ้างบุคลากรในสถานศึกษา

2.4 การบริหารงบประมาณ ได้แก่ การประมาณการรายรับ รายจ่าย ของสถานศึกษา ตลอดจนการตรวจสอบ และรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

2.5 การบริหารทั่วไป ได้แก่ การกำหนดปรัชญา นโยบาย การจัดทำแผนพัฒนา การจัดบริการต่าง ๆ แก่นักเรียนและชุมชน การกำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติของสถานศึกษา การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่น การแสวงหาความร่วมมือในการจัดการศึกษา และการปฏิบัติงานธุรการของสถานศึกษา

ในการบริหารงานของคณะกรรมการสถานศึกษานั้น คณะกรรมการอาจแต่งตั้ง อนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อศึกษาและนำเสนอข้อมูลที่เป็นและอำนวยความสะดวกต่อการบริหาร ในแต่ละด้านได้

จากการประมวลแนวคิดในการบริหาร โรงเรียน โดยโรงเรียนเป็นฐาน สามารถสรุป เป็นแผนภูมิได้ดังนี้



ภาพที่ 1 รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในการบริหารงานโรงเรียน 5 ด้าน คือ การบริหารโครงสร้างองค์การ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารทรัพยากรบุคคล และการบริหารทั่วไป
2. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย
 - 2.1 ผู้บริหารโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 33,134 คน
 - 2.2 ครูผู้สอนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 312,988 คน
 - 2.3 ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการหรือรองเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คณบดีคณะครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย หรือหัวหน้าภาควิชาบริหารการศึกษา ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปิดสอนสาขาการบริหารการศึกษา

ในระดับบัณฑิตศึกษา สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีส่วนในการตรากฎหมายว่าด้วยการศึกษา

3. กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย

3.1 ผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
จำนวน 379 คน

3.2 ครูผู้สอนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
จำนวน 382 คน

3.3 ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 17 คน

4. ตัวแปรที่ศึกษา ตัวแปรที่จะศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ตัวแปร 5 กลุ่มคือ

4.1 การจัดโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย

4.1.1 การกำหนดแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษา

4.1.2 การกำหนดจำนวนกรรมการบริหารสถานศึกษา

4.1.3 การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งที่มาของกรรมการบริหาร

สถานศึกษา

4.1.4 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารสถานศึกษา

4.2 การบริหารวิชาการ ประกอบด้วย

4.2.1 การอนุมัติการใช้หลักสูตรแกนกลาง

4.2.2 การอนุมัติการใช้หลักสูตรท้องถิ่น

4.2.3 การพัฒนาการจัดการเรียนการสอน

4.2.4 การพัฒนาสื่อการสอน เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการจัดการเรียนการสอน

4.2.5 การวัดผลประเมินผล

4.2.6 การแก้ไขปัญหาการเรียนการสอน

4.2.7 การเลื่อนชั้น

4.2.8 การกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษา

4.3 การบริหารทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย

4.3.1 การสรรหา

4.3.2 การบรรจุแต่งตั้ง

4.3.3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

4.3.4 การพัฒนาบุคลากร

4.3.5 การสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา

4.3.6 การแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา

- 4.3.7 การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา
- 4.3.8 การพิจารณาค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากรในสถานศึกษา
- 4.3.9 การพิจารณาเลิกจ้าง การให้พ้นจากงานของบุคลากร
- 4.3.10 การพิจารณาเกี่ยวกับบำเหน็จความชอบ สวัสดิการของบุคลากร
- 4.3.11 การดำเนินทางวินัย
- 4.4 การบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย
 - 4.4.1 การแสวงหางบประมาณของสถานศึกษา
 - 4.4.2 การประมาณการรายรับและรายจ่ายของสถานศึกษา
 - 4.4.3 การจัดตั้งงบประมาณของสถานศึกษา
 - 4.4.4 การจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ของสถานศึกษา
 - 4.4.5 การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา
 - 4.4.6 การรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา
- 4.5 การบริหารทั่วไป ประกอบด้วย
 - 4.5.1 การกำหนดนโยบายของสถานศึกษา
 - 4.5.2 การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา
 - 4.5.3 การจัดบริการต่าง ๆ แก่นักเรียนและชุมชน
 - 4.5.4 การกำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติในสถานศึกษา
 - 4.5.5 การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่น
 - 4.5.6 การแสวงหาความร่วมมือในการจัดการศึกษา
 - 4.5.7 การปฏิบัติงานธุรการในสถานศึกษา

ข้อจำกัดของกรวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ กำหนดให้รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย เป็นรูปแบบที่ได้รับการพัฒนาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ และได้ผ่านการตรวจสอบความเหมาะสมจากผู้ปฏิบัติงานจริงในระดับ โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น

นิยามศัพท์เฉพาะ

โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนสังกัดและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในปี 2544

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และรวมถึงผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งดำรงตำแหน่งในปี 2544

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารการศึกษา หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย หรือหัวหน้าภาควิชาการบริหารการศึกษา ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปิดสอนสาขาการบริหารการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา ซึ่งดำรงตำแหน่งในระหว่างปี 2541-2544

ผู้บริหารระดับสูง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวง และรองปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ เลขธิการและรองเลขธิการ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่ง ในระหว่างปี 2541-2544

รูปแบบ หมายถึง มโนทัศน์ของการกำหนดบทบาท หน้าที่ของโรงเรียน ภายใต้กรอบภารกิจ 5 ด้าน คือ การกำหนดโครงสร้างองค์การ การบริหารงานวิชาการ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไป

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษา ที่มีกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารสิ้นสุดที่สถานศึกษา โดยเบ็ดเสร็จ

การกำหนดโครงสร้างองค์การ หมายถึง อำนาจ หน้าที่ของสถานศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาทั้งด้านที่มา จำนวนเงื่อนไขการดำรงตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

การบริหารวิชาการ หมายถึง อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาในการบริหารเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล การเลื่อนชั้นและการกำหนดมาตรฐานการศึกษาภายในสถานศึกษา

การบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึง หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดความต้องการ การสรรหา การบรรจุแต่งตั้งให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การประเมินผล การปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคคล การจัดสวัสดิการ การดำเนินการทางวินัย การดำเนินการเกี่ยวกับบำเหน็จความชอบและการให้พ้นจากงาน

การบริหารงบประมาณ หมายถึง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณตั้งแต่การประมาณการค่าใช้จ่าย การจัดตั้งงบประมาณ การจัดหางบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

การบริหารทั่วไป หมายถึง อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาเกี่ยวกับการ

กำหนดปรัชญา นโยบายของสถานศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา การจัดบริการต่าง ๆ แก่นักเรียนและชุมชน การกำหนดระเบียบ แนวปฏิบัติในสถานศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียนกับชุมชน การแสวงหาความร่วมมือในการจัดการศึกษา และการปฏิบัติงานธุรการของสถานศึกษา

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University