

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมโลกที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมืองและการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิทยาการ เทคโนโลยี ตลอดจนกระแสวัฒนธรรมใหม่ได้หลั่งไหลเข้าสู่สังคมไทย ทางด้านสื่อสารสนเทศ สื่อบันเทิงต่าง ๆ และเข้ามาแทนที่เอกลักษณ์และคุณค่าแบบดั้งเดิมของสังคมไทย นับตั้งแต่อุปนิสัยแบบไทย ๆ ค่านิยมทางศาสนา ค่านิยมทางเพศ ทางด้านศิลปวัฒนธรรม และการดำรงตนอย่างผสมกลมกลืนกับธรรมชาติ นอกจากนี้ เมื่อเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของโลก ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน จนทำให้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2541 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544, หน้า 7-13) นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ของโลก ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งหลาย ๆ ประการเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไทย เช่น ราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้น และอัตราเงินเฟ้อที่มีแนวโน้มสูงขึ้น (Nitsara Srihanam, 1997, p. 2) ทำให้ค่าเงินบาทลดลงอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยจึงต้องขาดดุลทางการค้า มาตรฐานการครองชีพต่ำลง หนี้สินของประเทศเพิ่มมากขึ้น (Thailand Development Research Institute, 1996, p. 2) วิกฤติทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ส่งผลให้ของแพง ธุรกิจล้มละลาย ลดกำลังการผลิต ลดเงินเดือน เลิกจ้างงาน ทางด้านภาครัฐต้องมีมาตรการประหยัดโดยจำกัดกำลังคน ตัดงบประมาณในการพัฒนาประเทศลงหลายด้าน ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมาอีกมากมาย เช่น อาชญากรรม โสเภณี การหย่าร้าง ยาเสพติด ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ

การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ มีการแย่งชิงอำนาจ และผลประโยชน์

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมโลกนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทย อย่างมากมายและต่อเนื่อง ก็ด้วยปัจจัยสำคัญที่ไม่อาจปฏิเสธได้ คือ ความก้าวหน้าของ วิทยาการและเทคโนโลยี (กรรณิการ์ สุขเกษม และสุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2544, หน้า 1) ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก เพื่อสร้างศักยภาพของ ประเทศไทยให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และสงบสุขบนพื้นฐานแห่งความเป็นไทย การที่จะสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมที่พึงปรารถนาจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพและศักยภาพ ของคนให้เป็นคนเก่ง คนดี มีคุณภาพ มีสุขภาพพลานามัยที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนา ประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากทุกฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกันว่าคนมีความสำคัญ ต่อการพัฒนาประเทศ แต่การที่จะพัฒนาคุณภาพของคนเพื่อเพิ่มศักยภาพนั้นต้องอาศัย การศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540ก, หน้า 1-5) เพราะการศึกษา เป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถทางด้านต่าง ๆ ในการดำรงชีวิต ประกอบอาชีพอย่างมีความสุข รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง และสามารถ รวมพลังสร้างสรรค์พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป การศึกษาจึงเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุด ในการสร้างและพัฒนาชาติให้ไปในทิศทางที่ถูกต้อง เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลง ของสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทุกฝ่ายเห็นความสำคัญของการศึกษา และเชื่อว่าการศึกษาสามารถพัฒนาคนให้ไปพัฒนาชาติได้ ประเทศไทยยังมีปัญหา และข้อจำกัดในเรื่องงาน การบริหาร และการจัดการศึกษา ซึ่งไม่อาจจะเอื้อให้การศึกษา ได้ทำบทบาทในการพัฒนาคนให้ไปพัฒนาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับ ปัญหาผลผลิตของการศึกษา ซึ่งประชากร โดยเฉลี่ยยังมีการศึกษาในระดับต่ำ กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ประชากรที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไป มีการศึกษาในระบบโรงเรียนเฉลี่ย 3.8 ปี ต่ำกว่าประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีค่าเฉลี่ย 4.4 ปี และกำลังแรงงานของ ประเทศไทยส่วนใหญ่ ร้อยละ 80 ยังมีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า ศักยภาพแรงงานของประเทศไทยยังต่ำมาก ซึ่งได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ย 5.3 ปี ในขณะที่แรงงานของประเทศเกาหลีมีการศึกษาโดยเฉลี่ย 8.8 ปี ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่น เฉลี่ย 11-12 ปี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,

2540ก, หน้า 1-4) แม้ว่าช่วงเวลาในปีการศึกษาดังกล่าวพบว่า จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของกำลังแรงงานไทยจะสูงขึ้นแต่ก็ยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ โดยในปีการศึกษา 2552 พบว่าจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของแรงงานไทยอายุ 25 ปีขึ้นไป เท่ากับ 8.3 ปี แต่ก็เพียงสูงกว่าระดับประถมศึกษาเพียงเล็กน้อย และยังไม่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2553) ดังนั้น จึงเกิดแรงผลักดันจากหลายทิศทางให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาอย่างยิ่งในสังคมไทย มิฉะนั้นแล้วจะไม่อาจทำให้สังคมไทยดำรงอยู่ได้อย่างเข้มแข็ง หรือสามารถแข่งขันอย่างมีศักดิ์ศรีในเวทีโลกแห่งกระแสโลกาภิวัตน์ที่รุนแรงทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540, หน้า 11, 15) ได้กำหนดให้มีกฎหมายหลักการศึกษา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 6-10) ซึ่งได้กำหนดสาระบัญญัติไว้หลายมาตราให้มีการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา จากเดิมที่เคยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยงานและสถานศึกษาที่อยู่ใกล้ชิดเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียน จะได้รับการมอบอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการ โรงเรียนทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2545) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้มาถึงปัจจุบันนี้ โดยสาระบัญญัติในมาตรา 80 (4) กำหนดให้มีการส่งเสริม สนับสนุน การกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน ได้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, หน้า 49-51) อนึ่ง สาระบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญซึ่งเป็นปัจจัยผลักดันอันสำคัญที่ต้องมีการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศ ได้แก่ มาตรา 43 ที่บัญญัติให้การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540, หน้า 16) มาตรา 81

บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนเอกชน ในการจัดการศึกษาให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540, หน้า 28) จากสาระบัญญัติดังกล่าวแล้วแสดงว่า รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดการศึกษาแก่ประชาชนอย่างแท้จริงมิได้มุ่งหมายเพียงแต่ให้เกิดการแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาของรัฐเท่านั้น หากแต่ครอบคลุมไปจนถึงการประสานภูมิปัญญาที่สร้างสรรค์ โดยชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการศึกษาในระบบให้เกื้อกูลกันอย่างกลมกลืน เพื่อให้คนในชุมชนท้องถิ่นสามารถใช้การศึกษาให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาที่เหมาะสมสำหรับชุมชนในท้องถิ่นนั้น และการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ก็เป็นหลักการสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 152)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่เกิดจากบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดสาระบัญญัติที่ให้ความสำคัญต่อหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และเป็นแรงผลักดันต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา มาตรการที่เป็นสาระบัญญัติสำคัญได้แก่ มาตรา 9 กำหนดให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา โดยยึดหลักเอกภาพด้านนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา มีการระดมทรัพยากรมาใช้ จัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (กรมสามัญศึกษา, 2544ก, หน้า 6-7) มาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง มาตรา 40 กำหนดให้มีกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีและสถานศึกษาอาชีวศึกษา ทำหน้าที่กำกับและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของกรรมการสถานศึกษา (กรมสามัญศึกษา, 2544ข, หน้า 25-26) มาตรา 58 กำหนดให้มีการระดมทรัพยากร และลงทุนด้านงบประมาณการเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศ ให้มาจัดการศึกษา โดยเป็นทั้งผู้จัด มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายจากการศึกษา ตามความเหมาะสมและความจำเป็น นอกจากนี้ ในมาตรา 59 ยังกำหนดให้มีสถานศึกษา ของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้ของสถานศึกษา (กรมสามัญศึกษา, 2544ข, หน้า 34-35) ซึ่งจากสาระบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ตลอดจนการให้บริหารจัดการตนเองของสถานศึกษา ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (Cheng, 1996, p. 44)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีสาระบัญญัติเกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 33 กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่น ๆ มาตรา 34 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็น โรงเรียน หรือมีฐานะเป็นนิติบุคคล มาตรา 36 กำหนดให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษา มีคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิก สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาตาม นโยบายและมาตรฐานการศึกษา และมาตรา 38 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษา ทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ,

2546, หน้า 19-23) จากสารบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นอย่างแท้จริงที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารและจัดการศึกษาจากรูปแบบเดิมที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ไปสู่หน่วยปฏิบัติซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (David, 1996, pp. 4-5; Myers & Stonehill, 1993; Neal, 1991, p. 20; Wohlstetter, 1995)

นอกจากการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การมีอิสรภาพในการบริหารตนเองของสถานศึกษาซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีความสำคัญอย่างยิ่งตามสารบัญญัตินี้ในกฎหมายหลายฉบับดังกล่าวมาแล้ว เพื่อเป็นการสนับสนุน ส่งเสริม และให้บรรลุผลสำเร็จอย่างจริงจังในการปฏิบัติ รัฐบาลในขณะนั้น (พ.ศ. 2544-2547) ได้กำหนดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ในนโยบายและแผนระดับชาติ ดังคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ที่จะปฏิรูประบบราชการ และระบบการศึกษา เพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านระบบการศึกษา รัฐบาลจะเร่งดำเนินการให้มีระบบและโครงสร้างทางการศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั้งปวงอย่างแท้จริง จะเน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเที่ยงธรรมในการบริหารจัดการศึกษาทุกระดับจะส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบจัดการศึกษา และฝึกอบรมโดยรัฐเป็นผู้วางระบบนโยบายกำกับคุณภาพมาตรฐาน สนับสนุน ระดมทรัพยากร เตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่ายครอบครัว และอื่น ๆ ตลอดจนให้มีการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และการบริหารจัดการตนเองให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการศึกษาตามความต้องการของประชาชน รัฐบาลชุดต่อมาได้แถลงนโยบายการศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 โดยจะเร่งรัดปฏิรูปการศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชน เพื่อให้การศึกษาสร้างคนและสร้างความรู้สู่สังคม คุณธรรม คุณภาพ สมรรถภาพ และประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 2) นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2551 รัฐบาลปัจจุบันได้แถลงนโยบายการศึกษาต่อรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีเนื้อหา

สาระส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อนำไปสู่เป้าหมาย คุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นคุณธรรมนำความรู้ ซึ่งนโยบายการศึกษาของรัฐบาลแต่ละชุด เป็นหลักการของการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่รัฐบาลทุกชุดให้ความสำคัญ และพยายามขับเคลื่อนให้บรรลุผลสำเร็จในทางปฏิบัติตลอดมา (ชมรมผู้บริหารมัธยมศึกษาพลัดถิ่นสระบุรี, 2551) สอดคล้องกับนโยบายด้านการศึกษาและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พ.ศ. 2550 รวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สถาบันพระปกเกล้า, 2552; สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544, หน้า 21-25)

ด้วยแรงผลักดันจากหลายฝ่าย ทำให้รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 75 ก วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2542 (กรมสามัญศึกษา, 2546, หน้า 46) ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป นอกจากนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิรูประบบบริหารและจัดการศึกษาให้เป็นรูปธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 123) จากวาระดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ระบบบริหารและจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่มีมา แต่เดิมที่เน้นศูนย์รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติระดับพื้นที่มีอำนาจการตัดสินใจน้อยมากจะสิ้นสุดลง และมีรูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาแบบใหม่ที่ตรงข้ามกับที่ใช้อยู่แต่เดิมมาแทนที่ (กรมสามัญศึกษา, 2546, หน้า 22-25) ซึ่งเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา มุ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้ผู้อยู่ใกล้ชิดเด็ก ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการศึกษาให้มากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดการบริหารในลักษณะการใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นศูนย์กลาง (School-Based Management--SBM) (Cheng, 1996, p. 43, Deva et al., 1998, p. 700) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวความคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระ เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านวิชาการ การเงิน การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาส

ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร โรงเรียน ผู้แทนครู ผู้แทนชุมชน ภายใต้ความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุดเกิดจากการตัดสินใจของคณะบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดและมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับนักเรียนมากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 1-2) ด้วยแนวความคิดของรูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าวที่สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมและการศึกษาในปัจจุบัน สอดคล้องกับสาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสาระสำคัญของแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีจุดเน้นที่หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม มีการประกันคุณภาพการศึกษา และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (นคร ตั้งกะพิภพ, 2545, หน้า 1) ทำให้ความพยายามที่จะนำรูปแบบและหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปทดลองใช้ในโรงเรียนทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ในการนี้ได้มีหลายหน่วยงานดำเนินการนำร่องจัดการศึกษาในความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้หลักการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจากการติดตามผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 พบว่า สถานศึกษาหลายแห่งสามารถดำเนินการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นองค์กรหลักในการจัดส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งครอบคลุมภารกิจของกรมสามัญศึกษา (2545, หน้า 1) แต่เดิมได้ดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจเกี่ยวกับการมัธยมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการนำร่องการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีโรงเรียนแกนนำเข้าร่วมโครงการจำนวน 470 โรงเรียน เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตการศึกษา 8 จำนวน 40 โรงเรียน เข้าร่วมโครงการด้วย ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 โครงการนำร่องดังกล่าวจะเป็นแนวทางให้มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการเพื่อขยายผลไปสู่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง และโรงเรียนนำร่องดังกล่าวสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประสบการณ์ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนแกนนำในโครงการย่อมมีการพัฒนาขึ้น โดยลำดับ ควรแก่การศึกษาข้อดีและข้อจำกัด

ในการดำเนินงาน และนำมาพัฒนารูปแบบให้ดีขึ้น นำเสนอเป็นบทเรียนสำหรับโรงเรียนอื่น ๆ ต่อไป

เนื่องจากโรงเรียนในประเทศไทยเคยชินกับวัฒนธรรมการบริหารและจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์ซึ่งรอรับคำสั่งและแนวทางการดำเนินงาน จากส่วนกลางเป็นหลัก เมื่อมีการปรับเปลี่ยนบทบาทไปในแนวทางที่แตกต่างไปจากเดิมที่เคยปฏิบัติมาค่อนข้างมาก นับตั้งแต่การที่โรงเรียนต้องดูแลตนเอง รับผิดชอบตนเอง มีฐานข้อมูลของตนเอง มีการวางแผน นำแผนไปปฏิบัติ ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน และนำข้อมูลสารสนเทศที่ได้ไปแก้ปัญหาและพัฒนาโรงเรียนตามกรอบความรับผิดชอบ ในการนี้โรงเรียนจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้น มีอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น อย่างไม่เคยมีมาก่อน ดังนั้น ในช่วงการเริ่มต้นน่าจะมีปัญหาไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ความพร้อมในการแสวงหาและบริหารทรัพยากร ความพร้อมและศักยภาพของบุคลากร ตลอดจนความร่วมมือและการยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การวิจัยครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แนวทางในการศึกษาข้อมูลและสารสนเทศทั้งที่เกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานของโรงเรียนนาร่อง สภาพปัจจุบันของโรงเรียนที่เป็นเป้าหมายในการขยายผลต่อไป ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรับรู้ปัญหา จุดอ่อน ข้อจำกัดในการดำเนินงาน สามารถเตรียมการรองรับการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวคิดใหม่ในการบริหารและจัดการศึกษา ในประเทศไทยมีการวิจัยในเรื่องดังกล่าวน้อยมาก และไม่มีการศึกษาว่ารูปแบบและระบบการบริหาร ตามแนวคิดนี้สำหรับประเทศไทยควรมีลักษณะที่ชัดเจนอย่างไร นอกจากนี้ผู้บริหาร โรงเรียน และคณะกรรมการ โรงเรียนมีความต้องการในด้านแนวทางหรือรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 84-86) ในปี พ.ศ. 2544 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีนโยบายที่จะปรับปรุงโครงสร้างของโรงเรียนในสังกัดเพื่อรองรับการกระจายอำนาจตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงได้กำหนดโครงการนาร่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งโรงเรียนเข้าร่วมโครงการ 2 กลุ่ม (กรมสามัญศึกษา, 2544ก, หน้า 1-5)

1. กลุ่มโรงเรียนปกติ สหวิทยาเขต 470 สหวิทยาเขตเลือกโรงเรียนที่มีความพร้อมที่จะเป็นตัวแทนทดลองปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จำนวนสหวิทยาเขตละ 1 โรงเรียน รวม 470 โรงเรียน ในการนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะให้การสนับสนุนดังนี้

1.1 เอกสารองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1.2 งบประมาณดำเนินการ โรงเรียนละ 20,000 บาท

โรงเรียนในโครงการกลุ่มนี้จะต้องดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักให้เกิดขึ้นกับบุคลากรในโรงเรียน คณะกรรมการ โรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน นอกจากนี้ต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการศึกษาตามหลักการ 2 ประการ คือ การกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานย่อย ๆ ทั่วทั้งองค์กร และให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยคาดหวังผลการดำเนินงานอย่างน้อยมีการทบทวนธรรมนูญโรงเรียน มีรายงานการประเมินตนเอง มีแผนปฏิบัติการ คณะกรรมการ โรงเรียน และบุคลากร ในโรงเรียนมีส่วนร่วมบริหารจัดการ โดยเน้นผลที่เกิดแก่นักเรียนเป็นสำคัญ

2. กลุ่มโรงเรียนในโครงการนำร่องการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โรงเรียนในโครงการนำร่องการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ใน 4 จังหวัด 4 ภูมิภาค ได้รับเลือกให้เข้าร่วมโครงการนำร่อง การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จำนวน 8 โรงเรียน ซึ่งโรงเรียนดังกล่าวมีความรู้ ความเข้าใจ การวิเคราะห์สภาพโรงเรียน การวางแผนกลยุทธ์ การบริหารงบประมาณด้วยตนเอง มีอิสระในการบริหารการเงิน นอกจากนี้ ได้ให้การสนับสนุนโรงเรียนกลุ่มนี้ ดังนี้

2.1 เอกสารองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2.2 งบประมาณดำเนินการ โรงเรียนละ 30,000 บาท

2.3 การนิเทศ ติดตาม และประเมินผล

2.4 การพัฒนาการบริหาร โรงเรียนด้วยตนเอง โดยใช้เทคนิคการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research--PAR) ดังรายละเอียดในบทที่ 2

ทั้งนี้ มีความคาดหวังที่จะให้โรงเรียนทุกโรงเรียน (2,669 โรงเรียน) ในสังกัดช่วงเวลานั้นปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานตามแนวความคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยอาศัยโรงเรียนในโครงการนำร่องทั้ง 2 กลุ่ม จำนวนทั้งสิ้น 478 โรงเรียน เป็นแกนนำ

และนำผลการทดลองไปพัฒนาการบริหารของโรงเรียน และขยายผลให้โรงเรียนที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการนำร่อง อนึ่ง การที่จะพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในโครงการนำร่อง ตลอดจนขยายผลไปสู่โรงเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่เฉพาะแต่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น แต่ต้องครอบคลุมไปถึงโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา ขยายโอกาสในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (เดิม) ซึ่งขณะนี้ได้มารวมกันภายในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้จำนวนโรงเรียนที่ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารตามความคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพิ่มขึ้นเป็น 33,229 โรงเรียน การที่จะนำผลการทดลองบริหารจัดการตามแนวการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจากโรงเรียนในโครงการนำร่องไปใช้ขยายผล จำเป็นต้องมีข้อมูลจากการศึกษาการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการ นับตั้งแต่เริ่มโครงการนำร่องในปี พ.ศ. 2544 จนถึงปี พ.ศ. 2547 กรมสามัญศึกษาได้แต่ติดตามศึกษาผลการดำเนินงานเฉพาะในปี พ.ศ. 2544 และให้โรงเรียนในโครงการส่งรายงานการดำเนินงาน ซึ่งมีโรงเรียนเพียง 304 โรงเรียน (ร้อยละ 64.68) จาก 470 โรงเรียน ที่ส่งรายงานดังสรุปสาระสำคัญในบทที่ 2 ยังไม่มีการศึกษารายละเอียดของกระบวนการดำเนินงาน ตลอดจนคิดทำแนวทางแก้ไขปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม เพื่อการแก้ปัญหาและพัฒนาการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 มีผลกระทบต่อการบริหารงานของโรงเรียน ทำให้การดำเนินงานโครงการนำร่องได้รับผลกระทบด้วย จึงไม่มีข้อมูลย้อนกลับให้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนำไปแก้ปัญหาและพัฒนาตลอดจนขยายผลแนวความคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต่อไป การปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผ่านมา กำลังดำเนินการอยู่ เป็นผลมาจากการปฏิรูปการศึกษารอบแรก ซึ่งเริ่มจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายประกอบอีกหลายฉบับ โดยมุ่งหวังว่าการศึกษาของไทยจะได้รับการปฏิรูปทุกมิติ ทั้งโครงสร้างการบริหาร การกระจายอำนาจ ตลอดทั้งการเรียนรู้อยู่เมื่อวันเวลาผ่านไป 10 ปี กลับปรากฏว่าการศึกษาไทยยังเต็มไปด้วยปัญหา คุณภาพการศึกษา

ตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาใช้ไม่ได้หรือว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทจะเป็นพิมพ์เขียวที่ผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่เห็นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (ฟิวเจอร์ แคร่เรีย, 2552) เหมาะกับประเทศไทยหรือไม่ ผู้เกี่ยวข้องหลักมีความรู้ความเข้าใจในหลักการที่นำไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ การมีส่วนร่วมและความต่อเนื่องในการปัญหาและพัฒนามีข้อจำกัดอย่างไร คำตอบต่อคำถามเหล่านี้ยังไม่มี (ครุฑมู, 2552) จึงทำให้เกิดแรงผลักดันให้มีการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาใหม่ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการปฏิรูประบอบสองต่อไปอีก 10 ปี ถึง พ.ศ. 2561 ดังนั้น การวิจัยเรื่องนี้จึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งปัจจุบันและอนาคต (คมชัดลึก, 2553) ข้อมูลและสารสนเทศจากการวิจัยเรื่องนี้จึงมีความจำเป็นและสำคัญยิ่ง ซึ่งผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา และนำข้อมูลที่ได้เสนอเป็นแนวทางปรับปรุงและขยายผลการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต่อไป

การศึกษาสภาพดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในโครงการนำร่อง จำนวน 478 โรงเรียน ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ ในการนี้ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่าโรงเรียนในโครงการนำร่องในเขตภาคเหนือตอนบนจำนวน 40 โรงเรียน ใน 8 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ และน่าน อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีสภาพภูมิศาสตร์ ภาษา และวัฒนธรรมใกล้เคียงกัน มีโรงเรียนมัธยมศึกษาในโครงการทุกขนาด มีเส้นทางคมนาคมสะดวก สามารถเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ผลการวิจัยไปแก้ปัญหาพัฒนาและขยายผลการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแก่โรงเรียนกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศต่อไป อนึ่ง ตัวแปรสำคัญที่บ่งบอกหรืออธิบายความสำเร็จของการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนดังกล่าวนี้ คือ ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2545ก, หน้า 147-148; Beck & Murphy, 1996, pp. 18-20) และสามารถนำไปขยายผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง สำหรับการขยายผลการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำหรับสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งสังกัดหน่วยงานอื่น



ของกระทรวงศึกษาธิการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการ ตลอดจนนโยบาย ในการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลต่อไป (กรมสามัญศึกษา, 2546, หน้า 6-7; กระทรวงศึกษาธิการ, 2546ก, หน้า 19-23; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544, หน้า 21-25)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาสภาพการดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตภาคเหนือตอนบน
2. จัดทำแผนงาน โครงการและการดำเนินการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนทดลอง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตภาคเหนือตอนบน
3. เพื่อศึกษาผลการปรับปรุงการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนทดลอง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตภาคเหนือตอนบน

ขอบเขตของการวิจัย

1. เนื้อหาเป็นการศึกษาสภาพการดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมสนับสนุน โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถดำเนินการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาสภาพการดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่ 14 มิ.ย. 2555
เลขทะเบียน 247176
เลขเรียกหนังสือ

เขตภาคเหนือตอนบน ซึ่งเป็นโรงเรียนนำร่องการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จำนวน 40 โรงเรียน 8 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน น่าน พะเยา และจังหวัดแพร่

3. โรงเรียนทดลองจัดทำแผนและปรับปรุงการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้วิจัยเลือกโรงเรียนทดลอง 2 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนพิริยาลัยจังหวัดแพร่ และโรงเรียนห้วยม้าวิทยาคม สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตภาคเหนือตอนบน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความต้องการของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง ความปรารถนาของครู ผู้บริหาร โรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียน กรรมการสถานศึกษา และนักเรียนในการให้ได้มาซึ่งกิจกรรมการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานที่พึงประสงค์ในการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งประกอบด้วย การดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจ 5 ข้อ การมีส่วนร่วม 5 ข้อ การบริหารจัดการด้วยตนเอง 10 ข้อ และผลการดำเนินงาน 10 ข้อ รวม 30 ข้อ

2. ความรู้ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง ความสามารถของครู ผู้บริหาร โรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาและนักเรียน ในการบอก ระบุ แปลความ ตีความและขยายความสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเป้าหมายของกระบวนการ 2 ข้อ หลักการ 10 ข้อ บทบาทหน้าที่ 12 ข้อ กระบวนการดำเนินงาน 4 ข้อ และผลผลิต 2 ข้อ รวม 30 ข้อ

3. ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง ความคิด/ความเชื่อ ความรู้สึก และพฤติกรรมที่แสดงว่าพร้อมที่จะปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งได้แก่ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารจัดการด้วยตนเองเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในโรงเรียนของครู ผู้บริหาร โรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาและนักเรียน ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับ

ความคิด/ความเชื่อ จำนวน 10 ข้อ ความรู้สึก จำนวน 10 ข้อ และเกี่ยวกับความพร้อมที่จะมีพฤติกรรมสอดคล้องกับความเชื่อ ความรู้สึก 10 ข้อ รวม 30 ข้อ

4. การปรับปรุงวิธีการดำเนินงานการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การปรับปรุงหรือทำให้องค์ประกอบกระบวนการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยกำหนดแผนงาน โครงการและดำเนินการปรับปรุงเฉพาะประเด็นในตัวแปรที่ศึกษาจากนักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครอง นักเรียนส่วนใหญ่ (เกินร้อยละ 50) ระบุว่าที่ได้คะแนนน้อยหรืออยู่ในความต้องการ ความพึงพอใจ ความคิดเห็น ระดับการปฏิบัติในระดับน้อยและตอบประเด็นความรู้ ความเข้าใจผิด ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนในการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียน

5. ผลการทดลองปรับปรุงการจัดการศึกษาในโรงเรียนทดลอง จำนวนผู้เกี่ยวข้อง (นักเรียน กรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครอง) ที่มีความคิดเห็นหรือความพึงพอใจระดับมากเพิ่มขึ้น หรือระดับน้อยลดลงหลังการทดลองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5

6. ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในทางบวก คือ ยินดี เป็นสุขในกรณีที่สิ่งนั้น ๆ บรรลุผล/สอดคล้อง/มีลักษณะตามที่คาดหวังหรือต้องการ อนึ่ง ทัศนคติความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน หมายถึง ความรู้สึกของกลุ่มเป้าหมายต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน 2 ระดับ คือ มากและน้อย

ประเด็นที่จะวัดความพึงพอใจ 3 องค์ประกอบ 30 ประเด็น ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 หลักการ (10 ประเด็น) (ข้อ 1-10)

องค์ประกอบที่ 2 กระบวนการดำเนินงาน (10 ประเด็น) (ข้อ 11-20)

องค์ประกอบที่ 3 ผลการดำเนินงาน (10 ประเด็น) (ข้อ 21-30)

7. สภาพการดำเนินงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน หมายถึง การปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียนในด้านกิจกรรมการวางแผนการจัดกิจกรรม ทั้งการบริหารโรงเรียน การจัดเรียนการสอนตาม และเสริมหลักสูตร สัมพันธ์กับชุมชน และติดตามประเมินผลกิจกรรมของโรงเรียน โดยครอบคลุมเนื้อหาสาระเกี่ยวกับภารกิจที่ส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้โรงเรียนตามกฎหมาย 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ 10 ข้อ

ตั้งแต่ข้อ 1-10 ด้านการบริหารบุคคล 10 ข้อ ตั้งแต่ข้อ 11-20 และด้านงบประมาณ 10 ข้อ ตั้งแต่ข้อ 21-30 และด้านบริหารงานทั่วไป 10 ข้อ ตั้งแต่ข้อ 31-40 รวมทั้งสิ้น 40 ข้อ ซึ่งประเมินจากจำนวนผู้ตอบส่วนใหญ่ที่มีความต้องการ ความรู้ความเข้าใจ ความคิดเห็น ความพึงพอใจการจัดการศึกษาในระดับมาก

8. การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนทดลอง หมายถึง การดำเนินการกิจกรรมตามภารกิจของโรงเรียนที่ส่วนกลางกระจายอำนาจให้ ครอบคลุมทั้งด้านการบริหารทั่วไป วิชาการ การเงิน และบุคลากร ตามสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ปรับปรุงใหม่ (ครั้งที่ 2) ปี พ.ศ. 2545 ของโรงเรียนทดลอง ซึ่งประเมินโดยผ่านทางความคิดเห็นของผู้ตอบที่เกี่ยวข้อง (ครู) และพิจารณานับจำนวนผู้ตอบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50) ที่มีความคิดเห็นและ/หรือความพึงพอใจระดับมากเพิ่มขึ้น หรือระดับน้อยลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

9. การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การดำเนินการกิจกรรมตามภารกิจของโรงเรียนที่ส่วนกลางกระจายอำนาจมาให้ ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการบริหารทั่วไป วิชาการ การเงิน และบุคลากร ตามสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ปรับปรุงใหม่ (ครั้งที่ 2) ปี พ.ศ. 2545 โดยใช้หลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและการดำเนินงานที่รับผิดชอบได้ด้วยตนเอง และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยประเมินจากจำนวนผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นระดับมาก

10. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การกำกับ ดูแลให้โรงเรียนดำเนินงานตามภารกิจ โดยใช้หลักการการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและดำเนินงานที่รับผิดชอบได้ด้วยตนเอง สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

11. การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนช่วยเหลือ ทั้งกำลังกาย กำลังใจ กำลังสติปัญญา และกำลังทรัพย์ ในกิจกรรมการวางแผน การปฏิบัติงาน การติดตามประเมินผล การแก้ปัญหา และพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ได้ข้อมูลย้อนกลับจากดำเนินงาน โครงการนำร่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อใช้ในการกำกับ ติดตาม ประเมินผล และรายงานหน่วยเหนือต่อไป
2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ได้ข้อมูลย้อนกลับและแนวทางในการกำหนดนโยบายและวางแผนการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาขยายผลการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. เป็นข้อมูลและสารสนเทศสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้วิจัย และปรับปรุงวิธีการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎหมาย ตลอดจนบริบทของ โรงเรียนต่อไป