

รายงานการวิจัย

เรื่อง

สภาพและปัญหาการบริหาร
และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ
สถานศึกษาในประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ รุญเจริญ

ได้รับการสนับสนุนจาก
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรี

2545

372.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
ส691ส สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา
ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา
ศาสนา และวัฒนธรรม สกศ., 2545.
10,156 หน้า
ISBN
1.การศึกษาขั้นพื้นฐาน – การบริหาร. 2.ชื่อเรื่อง

สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย

สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ 177/ 2545
พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2545
จำนวน 1,000 เล่ม
จัดพิมพ์เผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
ถนนสุขุวิท กรุงเทพฯ 10300
โทร. 0-2668-7123 ต่อ 2414, 2416, 2424
โทรสาร 0-2243-2787
Web Site : <http://www.thailearn.go.th>
สำนักพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น
2 ซอยสุขุมวิท 65 ถนนสุขุมวิท แขวงพระโขนงเหนือ
เขตวัฒนา กรุงเทพฯ 10110
โทรศัพท์ 0-2381-2414
โทรสาร 0-2381-2415

คำนำ

การปฏิรูปในระดับสถานศึกษามีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดภารกิจหลายประการที่มีผลให้การบริหารและการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงไป เช่น การปฏิรูปการเรียนรู้ การประกันคุณภาพ การกำกับและส่งเสริมของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องรู้ข้อมูลสภาพ การดำเนินงานของสถานศึกษา เพื่อช่วยให้การวางแผนปฏิรูปการศึกษาในระดับสถานศึกษามี ความเป็นไปได้มากขึ้น จึงได้ขอให้ศาสตราจารย์ ดร. ธีระ รุญเจริญ ผู้มีความเชี่ยวชาญใน การศึกษาวิจัยด้านการบริหารการศึกษามาเป็นเวลายาวนาน เป็นผู้ดำเนินการวิจัยในเรื่องนี้ ซึ่งท่าน ได้ทุ่มเทให้กับงานนี้อย่างมาก ด้วยการออกภาคสนามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในรูปเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา ครูและผู้บริหารสถานศึกษาในหลายจังหวัด

รายงานการวิจัยเรื่อง “สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ สถานศึกษาในประเทศไทย” ชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีบทบาทและเป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง ต่อการปฏิรูปการศึกษา ผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับงานวิชาการและมีเวลาอยู่ดูแลสถานศึกษามาก จะเป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาได้ดี และงานวิจัยนี้ยังได้สะท้อนปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นใน ความพยายามปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างมากสำหรับการ วางแผนปฏิรูปการศึกษาของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร. ธีระ รุญเจริญ ที่ได้ทำวิจัยเรื่องนี้จนประสบความสำเร็จอย่างดียิ่ง

ธีระ รุญเจริญ

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

คำชี้แจงของผู้วิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อรู้สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษา
ชั้นพื้นฐานของสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาสังกัดรัฐ ในการศึกษาที่จะรองรับ
การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามมาตรา 39 พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ.2542 โดยรวบรวมและประมวลผลใน 2 วิธีคือ การศึกษาเจาะลึกภาคสนาม และการสำรวจ
โดยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้น

การดำเนินการตามข้อจำกัด 3 เดือน เป็นไปด้วยดี เพราะได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจาก
บุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัด และคณะผู้บริหารโรงเรียนและครู
อาจารย์ที่ร่วมให้ข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผอ.ปจ.ยโสธร (สมชาย สิงห์ยะบุศย์),
ผอ.ปจ.สมุทรสาคร (พิทยา มุสิก), ผอ.ปจ. (สุนันท์ นพศรี), และ ผอ.ปจ.น่าน (สัมฤทธิ์
พัฒนรังสรรค์) ผอ.สศจ. ยโสธร (สุข มีกุล), ผอ.สศจ. สมุทรสาคร, ผอ.สศจ.สุราษฎร์ธานี (โกวิท
นวลขาว) และ ผอ.สศจ.น่าน (ณรงค์ ชินสาร) ผู้วิจัยขอขอบคุณอย่างยิ่ง นอกจากนี้ขอขอบคุณ
ผู้อำนวยการและทีมงานกลุ่มงานการบริหารและการจัดการศึกษา สกศ. โดยเฉพาะคุณประภาพรณ
ไชยวงษ์ และคุณจินตนา ศักดิ์ภู่อารัม ที่ช่วยประสานงาน และช่วยเหลือหลายอย่าง และขอขอบคุณ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่สนับสนุนทุนการวิจัย

ผู้วิจัยหวังว่า การวิจัยครั้งนี้คงจะได้ข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และดำเนิน
การต่อไป ผู้วิจัยพร้อมที่จะรับข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงให้เป็นรายงานที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ รุญเจริญ

สารบัญ

	หน้า
คำชี้แจงของผู้วิจัย	
บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทที่ 1 บทนำ	
1. หลักการและเหตุผล	1
2. วัตถุประสงค์	5
3. ขอบเขตการวิจัย	6
4. แหล่งข้อมูล	6
5. วิธีดำเนินการ	6
6. คำนิยามศัพท์	7
7. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ผู้บริหารสถานศึกษา วรรณกรรมและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
1. วิกฤตการศึกษาไทย	8
2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	16
3. การปฏิรูปการศึกษา	25
3.1 แนวทางในการปฏิรูป	25
3.2 การปฏิรูปการศึกษาตาม พ.ร.บ.	27
3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษา	29
3.4 ยุทธศาสตร์เพื่อความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา	30
3.5 ความคืบหน้าในการปฏิรูปการศึกษา	31
4. มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน	33
4.1 มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการประเมินภายนอก	34
4.2 เกณฑ์การประเมินผู้บริหารปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	41
4.3 เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ.2539	44
5. การกระจายอำนาจการบริหาร	46
5.1 ผู้บริหารสถานศึกษากับการกระจายอำนาจ	46
5.2 ความหมายและวัตถุประสงค์	46

	หน้า
5.3 รูปแบบการกระจายอำนาจ	47
5.4 การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา	49
5.5 หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา	50
6. การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)	54
7. แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษา	57
7.1 หลักการและแนวคิด	57
7.2 รูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา	60
8. ผู้บริหารโรงเรียนมีอาชีพ	63
8.1 ความสำคัญ	63
8.2 ลักษณะการบริหารตามแนวปฏิรูปของ พ.ร.บ.การศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542	66
8.3 ลักษณะผู้บริหารการศึกษามีอาชีพ	67
9. การวิจัยที่เกี่ยวข้อง	81
9.1 แนวทางการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหาร	81
9.2 ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา	83
9.3 เกณฑ์ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา	85
9.4 พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน	86
9.5 ผลการประเมินคุณภาพและระบบประกันคุณภาพภายใน โรงเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	90
9.6 การประเมินมาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรม สามัญศึกษา ปีการศึกษา 2541 จำแนกตามขนาดโรงเรียน	91
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	
3.1 วิธีที่ใช้ศึกษา	94
3.2 การศึกษาข้อมูลภาคสนาม	94
3.3 การศึกษาเชิงปริมาณ	95
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	
ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม	98
1. สถานที่เก็บข้อมูล	98
2. วิธีการศึกษา	100
3. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	100

	หน้า
ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ	116
2.1 ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง	116
2.2 ความคิดเห็นที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา	117
2.3 สภาพการดำเนินการของโรงเรียน	119
2.4 ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร	120
2.5 ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษา อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจ	123
2.6 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา	124
2.7 ความต้องการในการพัฒนาตนเองของผู้บริหารโรงเรียน	127
2.8 การเปรียบเทียบความคิดเห็นตามตัวแปรต่าง ๆ	128
2.9 การประมวลความคิดเห็นเพิ่มเติม	130
บทที่ 5 สรุป อภิปรายและเสนอยุทธศาสตร์	
1. วัตถุประสงค์	133
2. ขอบเขตการวิจัย	133
3. วิธีดำเนินการ	134
4. วิธีวิจัย	134
5. สรุปผลการวิจัย	135
6. อภิปรายผล	136
7. ยุทธศาสตร์เพื่อการกระจายอำนาจ	138
8. ข้อเสนอแนะ	140
เอกสารประกอบการค้นคว้า	142
ภาคผนวก	145
1. แบบสอบถาม	
2. ประวัติผู้วิจัย	

สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 1	องค์ประกอบของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	18
ตารางที่ 2	ร้อยละโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานด้านคุณภาพนักเรียน การบริหารโรงเรียน การเรียนการสอนและการประกันคุณภาพ ภายในสถานศึกษา	90
ตารางที่ 3	แสดงจำนวนโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์/ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง จำแนกตามขนาดโรงเรียน	91
ตารางที่ 4	สรุปผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา 2543	92
ตารางที่ 5	รายละเอียดค่า reliability จำแนกตามเนื้อหาสาระ (n = 46)	95
ตารางที่ 6	จำนวนกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามจังหวัดและตำแหน่ง	96
ตารางที่ 7	การเก็บข้อมูลเจาะลึกภาคสนาม ทั้ง 4 จังหวัด	99
ตารางที่ 8	ผลการประเมินโรงเรียนจำแนกตามเกณฑ์มาตรฐานบางข้อ	102
ตารางที่ 9	ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม	116
ตารางที่ 10	ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา	118
ตารางที่ 11	สภาพการดำเนินการของโรงเรียน	119
ตารางที่ 12	ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร โดยภาพรวมและรายด้าน	120
ตารางที่ 13	ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหารในด้านการบริหารทั่วไป	120
ตารางที่ 14	ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหารในด้านการบริหารบุคคล	121
ตารางที่ 15	ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร ในด้านการบริหารงบประมาณ	121
ตารางที่ 16	ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร ในด้านการบริหารวิชาการ	122
ตารางที่ 17	ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวทาง การกระจายอำนาจการบริหาร	123

	หน้า
ตารางที่ 18 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษาโดยภาพรวม	124
ตารางที่ 19 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านงบประมาณ อาคารสถานที่	125
ตารางที่ 20 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านครู อาจารย์	125
ตารางที่ 21 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านผู้ปกครอง ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ	126
ตารางที่ 22 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านผู้บริหารโรงเรียน	126
ตารางที่ 23 ความต้องการพัฒนาตนเองของผู้บริหารโรงเรียน	127
ตารางที่ 24 การเปรียบเทียบความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ โดยภาพรวมจำแนก ตามตัวแปรต่าง ๆ	128

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหาร และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย

การวิจัยเชิงเจาะลึกและเชิงสำรวจครั้งนี้เป็นการประมวลสภาพและปัญหาการจัดการศึกษา และการบริหารเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณารายละเอียด ของนโยบาย และดำเนินการเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตาม มาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งกระจายอำนาจให้แก่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

1. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงเพื่อสอดคล้องกับการปฏิรูปการบริหารและการจัดการ ศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังนี้

1.1 เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหาร และการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

1.2 เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและสาเหตุของปัญหา ที่อาจจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพใน การดำเนินการตามการกระจายอำนาจ การบริหารทั้ง 4 ด้านของโรงเรียนคือ

- ด้านวิชาการ
- ด้านบุคลากร
- ด้านงบประมาณ
- ด้านการบริหารทั่วไป

1.3 เพื่อเสนอยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ เพื่อปรับปรุงการบริหารและการจัดการศึกษา ตามแนวการปฏิรูปใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

2. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ครอบคลุมการศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหารและการจัดการศึกษา ของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา) ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเน้นการดำเนินการการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร

(ข)

การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป โดยครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 ภาคคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ ตามตัวแปรระดับการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหาร โรงเรียนและครู และประสบการณ์การปฏิบัติงาน

3. วิธีดำเนินการ

การวิจัยมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

- (1) ศึกษาเอกสาร ตำรา และการวิจัยเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา
- (2) เลือกกลุ่มตัวอย่างภาคภูมิศาสตร์ละ 1 จังหวัด และใช้ 1 อำเภอ สำหรับโรงเรียนระดับประถมศึกษา และใช้ระดับจังหวัดสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา ระดับการศึกษาละ 30 โรงเรียน ในแต่ละจังหวัด
- (3) สร้างแบบสอบถามครอบคลุมสภาพและปัญหาในการบริหารของโรงเรียน โดยเน้นเนื้อหาสาระการบริหารโรงเรียนในการได้รับการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ซึ่งกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
- (4) เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นและสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนและครู ประมาณจังหวัดละ 10 โรงเรียน โดยผู้วิจัยและผู้ช่วยผู้วิจัย
- (5) นำข้อมูลมาวิเคราะห์และประมวลผลและเขียนรายงานการวิจัยขั้นต้น
- (6) เสนอผลการวิจัยต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในลักษณะการประชุมสัมมนา
- (7) ปรับปรุงแก้ไขเป็นฉบับสมบูรณ์

4. วิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ลักษณะคือ การเก็บข้อมูลเจาะลึกภาคสนาม และการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นโดยเฉพาะ

4.1 การวิจัยภาคสนาม

- (1) เพื่อศึกษาข้อมูลตามสภาพที่เป็นจริงเท่าที่จะทำได้ โดยผู้วิจัยเอง
- (2) ใช้ภาคภูมิศาสตร์ละ 1 จังหวัดคือ ยโสธร, สมุทรสาคร, สุราษฎร์ธานี และนำโดยศึกษาจากผู้บริหารและบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และโรงเรียนในสังกัด
- (3) ใช้การสนทนา สัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ และการศึกษาจากรายงานการประเมินคุณภาพโรงเรียน ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งเอกสารรายงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยใช้เนื้อหาสาระที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์
- (4) ประมวลสรุปผลเป็นรายสำนักงานและโรงเรียน แล้วสรุปในภาพรวมอีกครั้งหนึ่ง

(ค)

4.2 การวิจัยเชิงสำรวจ/ปริมาณ

- (1) เพื่อประมวลความคิดเห็นของผู้บริหารสำนักงาน และผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์เกี่ยวกับสภาพปัญหา และความต้องการในการรองรับการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา
- (2) ใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์กับกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วย ผอ.ปจ., ผอ.สศจ., ผู้บริหารโรงเรียน และครูอาจารย์จำนวนทั้งสิ้น 614 คน และได้รับแบบสอบถามคืนกลับมา 454 ฉบับ (ร้อยละ 73)
- (3) วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ SPSS for Windows Version 10 เพื่อหาค่าความถี่, ร้อยละ, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและค่า F-test รวมทั้งทดสอบความแตกต่างรายคู่ LSD
- (4) ประมวลสรุปผล

5. สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาทั้งสองวิธีคือ การศึกษาเจาะลึกภาคสนาม ทั้ง 4 จังหวัด จากสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษา (เฉพาะยโสธร) โรงเรียนในสังกัดสำนักงาน รวมทั้งเอกสารรายงานการประเมินต่าง ๆ และการศึกษาเชิงสำรวจ โดยใช้แบบสอบถาม สรุปผลได้ดังนี้

1. โรงเรียนรับรู้เรื่อง แนวการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารดีพอสมควร กลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 60 เห็นว่าตนเองมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาใน “ระดับมาก” แต่การเตรียมการรับการกระจายอำนาจยังมีน้อย เพราะขาดความชัดเจนในเชิงปฏิบัติ ในหลายเรื่อง เช่น การบูรณาการหลักสูตร การจัดการเรียนการสอนเพื่อมุ่งบรรลุเกณฑ์มาตรฐาน ผู้เรียน และรายละเอียดการปฏิบัติในการดำเนินการตามแนวการกระจายอำนาจการบริหาร ให้แก่โรงเรียน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โรงเรียนเห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารจะเกิดประโยชน์ ต่อนักเรียนมากกว่าที่เป็นมา และคาดว่าจะพอทำได้

2. โรงเรียนส่วนใหญ่ได้พยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษา แต่มักจะยึดนโยบาย และแนวทางที่กรมเจ้าสังกัดกำหนดเป็นหลัก การริเริ่มสร้างสรรค์ และการเป็นตัวของตัวเองยังมี ไม่มากนัก โดยเฉพาะในโรงเรียนมัธยมศึกษา กล่าวคือ ได้มีการประเมินตนเอง (SSR) และจัดทำรายงาน และได้ประเมินโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานที่กรมกำหนดไว้ให้ดำเนินการในขั้นต้น โดยใช้คณะกรรมการที่สำนักงานแต่งตั้งขึ้น ส่วนโรงเรียนประถมศึกษามีการประเมินตามเกณฑ์ มาตรฐานที่ สปช. กำหนดให้ทำขั้นต้นเช่นเดียวกัน แต่จัดทำในระดับจังหวัด

ผลการประเมิน ตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา บางจังหวัดอยู่ในระดับคุณภาพ “ควรปรับปรุง” บางจังหวัดอยู่ในระดับ “พอใช้” แต่ที่อยู่ใน “ระดับดี” มีน้อยมาก

(ง)

3. ผู้บริหารโรงเรียนและคณะครูอาจารย์ยอมรับและเห็นด้วยใน “ระดับมาก” กับแนวทางการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวทางที่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ และโรงเรียนได้จัดกิจกรรมตามแนวทางดังกล่าว “ค่อนข้างมาก”

4. โรงเรียนมีศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร “ค่อนข้างมาก” แต่ศักยภาพด้านการบริหารวิชาการอยู่ในลำดับสุดท้าย และด้านการบริหารทั่วไปอยู่ในลำดับแรก

ก. โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐมีศักยภาพในการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารอยู่ใน “ระดับค่อนข้างมาก” ในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารบุคลากร และการบริหารงบประมาณ ส่วนด้านการบริหารวิชาการมีศักยภาพใน “ระดับปานกลาง”

ข. ศักยภาพในการบริหารทั่วไป ที่โรงเรียนทำได้มากคือ การดูแลรักษาและพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม และการปฏิบัติงานธุรการและสารบรรณ

ค. ศักยภาพในด้านการบริหารบุคลากร โรงเรียนทำได้ “ค่อนข้างมาก” ในเรื่องส่งเสริมให้ครูและบุคลากรพัฒนาตนเอง การมอบหมายงาน และการใช้หลักคุณธรรมในการบริหาร ส่วนเรื่องการใช้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการในการบริหาร ตลอดจนการสร้างขวัญกำลังใจและการจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรยังทำได้น้อย

ง. ศักยภาพในด้านการบริหารงบประมาณ โรงเรียนทำได้ “ค่อนข้างมาก” ในด้านการใช้งบประมาณอย่างโปร่งใสและการจัดทำการเงินและบัญชี ส่วนศักยภาพในเรื่อง การจัดหารายได้เพิ่มเติมนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการจัดการศึกษานั้น ทำได้ “ปานกลาง”

จ. ศักยภาพในด้านการบริหารวิชาการ ซึ่งเป็นด้านที่มีความสำคัญที่สุดนั้น โรงเรียนมีศักยภาพลำดับท้ายสุด การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น และการให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ปกครองและประชาชนในชุมชนอยู่ใน “ระดับปานกลาง” คือทำได้ไม่ค่อยดีนัก

5. เมื่อเปรียบเทียบกับที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจการบริหารจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาได้ “ค่อนข้างสูงกว่าเดิม” ทั้งผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และครู เห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารเป็นสิ่งที่ควรทำ แต่ต้องเตรียมผู้บริหาร บุคลากร และกรรมการสถานศึกษาให้มีความพร้อม และควรมีการทดลองนำร่องก่อน

6. การดำเนินการตามแนวการกระจายอำนาจการบริหารจะมีปัญหา อุปสรรค โดยภาพรวมอยู่ “ระดับปานกลาง” โดยเป็นปัญหาในด้านงบประมาณ และอาคารสถานที่มากที่สุด รองลงมาได้แก่ ด้านครูอาจารย์ ด้านผู้ปกครอง ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ และด้านผู้บริหารโรงเรียน ตามลำดับ

(จ)

7. ในประเด็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารนั้น ปรากฏว่า ผู้บริหารโรงเรียน รวมทั้งผู้บริหารสำนักงานจะยกประเด็นปัญหาด้านปัจจัย เช่น งบประมาณไม่พอ ครูไม่พอ และวัสดุอุปกรณ์ไม่พอ แทบไม่ได้ยกประเด็นปัญหากระบวนการ (คือการบริหารและการจัดการเรียนการสอน) และปัญหาผลผลิต (คือผู้เรียน) เลยมักจะปกป้องตนเองเป็นหลัก

ในการสนทนากับผู้ที่ไม่ใช่ผู้อำนวยการโรงเรียน พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนจำนวนไม่น้อย หรืออาจจะเป็นส่วนใหญ่ใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนเป็นปกติ และความสนใจด้านวิชาการมีน้อยกว่า ด้านอื่น ๆ กอปรทั้งมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม ของผู้บริหารโรงเรียนมากพอสมควร ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานว้าเหว่ และขาดขวัญกำลังใจ

โรงเรียนประถมศึกษาหลายแห่งมีอัตราครูต่อนักเรียนต่ำมาก เช่น ครู 11 คนต่อนักเรียน 157 คน (สัดส่วน 1: 14) แต่ผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนระดับ 8 ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาบางแห่งมีนักเรียนแออัด (ประมาณ 55 คนต่อห้อง) ทำให้การจัดกิจกรรมตามแนวปฏิรูปการศึกษาเป็นไปด้วยความยากลำบาก

นอกจากนั้น ปัญหาการใช้ครู อาจารย์ ไปทำหน้าที่อื่น นอกเหนือจากการจัดการเรียนการสอนมีค่อนข้างมาก ทำให้กระทบกระเทือนคุณภาพนักเรียน และหลายโรงเรียนประสบปัญหาบุคลากรเกษียณก่อนอายุราชการ

8. ผลงานของโรงเรียนจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ โรงเรียนที่นักเรียนมีคุณภาพดีมักจะเป็นโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนสนใจงานวิชาการ และอยู่ปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ ณ โรงเรียนมาก

9. ปัจจุบันชุมชน และสมาคมครูผู้ปกครอง มีส่วนร่วมเพียงการบริจาคเงินเป็นหลัก อีกทั้งการใช้คณะกรรมการโรงเรียนเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษายังไม่สามารถทำได้มากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะแนวคิดตามวัฒนธรรมการปฏิบัติเดิม ความรู้ ความสามารถและความชัดเจนในอำนาจหน้าที่รวมทั้งศักยภาพอื่นยังไม่มากพอ โดยเฉพาะในโรงเรียนห่างไกล โรงเรียนหลายแห่งเริ่มอยากได้แนวคิด หรือสมองจากคณะกรรมการโรงเรียนมากกว่าความช่วยเหลือด้านการเงิน

10. สหวิทยาเขตดีเฉพาะเรื่องการรับนักเรียน แต่ความร่วมมือด้านครู อาจารย์ และการเรียนการสอนยังมีปัญหา

11. เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย ผู้บริหารโรงเรียนควรพัฒนาตนเอง “มาก” ในเรื่อง แนวปฏิบัติในการบริหารแบบกระจายอำนาจ การจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การสร้างหลักสูตรท้องถิ่น การเป็นผู้นำที่ดี และการจัดทำงบประมาณ

(จ)

12. เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ ควรมียุทธศาสตร์เชิงเป้าหมายที่เน้นคุณภาพผู้เรียน การปรับเปลี่ยนและเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหารโรงเรียน การพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนให้เป็นมืออาชีพอย่างแท้จริง โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ เกณฑ์มาตรฐาน และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหาร การสร้างหลักสูตรการฝึกอบรมโดยเน้น การศึกษาอบรมด้วยตนเอง การสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรอื่น การกำกับติดตามนิเทศ และโดยการสรรหาผู้บริหารโรงเรียนแกนนำ เพื่อเป็นแบบอย่างและสร้างเครือข่ายต่อไป

6. อภิปรายผล

1) จากการศึกษาครั้งนี้ ทำให้รู้ถึงสภาพ ปัญหา และความต้องการของโรงเรียน โดยเฉพาะผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดในการจัดการศึกษา ความสำเร็จหรือการบรรลุ จุดมุ่งหมายของการศึกษาตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ย่อมต้อง อาศัยผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก หน่วยงานระดับอื่นมีส่วนไม่มากนัก โดยเฉพาะแนวโน้มที่เป็นอยู่ ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือขึ้นไปกำกับ ติดตาม หรือมีอำนาจในการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน ได้ไม่มากนัก

2) การบริหารและการจัดการศึกษาจะบรรลุตามเป้าหมายของการศึกษา ย่อมต้องอาศัย ความเป็นมืออาชีพของผู้บริหารโรงเรียนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม จริยธรรมเป็นที่ยอมรับ กอปรทั้งมีความฉลาดทั้งทางสติ ปัญญา ทางอารมณ์ และความฉลาดทางคุณธรรม รวมทั้งปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ผู้บริหารโรงเรียน จึงจะนำไปสู่ความมีสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา

3) เท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ผู้บริหารโรงเรียนจำนวนไม่น้อยที่ยังขาดลักษณะดังกล่าว ในข้อ (2) อย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนมากมาย อาทิเช่น เป็นผู้บริหารโรงเรียน:

- “ที่ไม่เอาไหน”
- “ทำงานที่โรงเรียนน้อยมาก ส่วนมากมักออกไปนอกโรงเรียน แต่เกิดประโยชน์ ต่อโรงเรียนน้อย”
- “ที่วิ่งตามเจ้านายหรือนักการเมือง เพื่อประโยชน์ต่อตนเองเป็นหลัก”
- “ที่สนใจงานวิชาการน้อย”
- “ผู้บริหารที่ยึดวัฒนธรรมบริหารเดิม ๆ ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง”
- “ผู้บริหารที่ไม่โปร่งใส”
- “ผู้บริหารที่คอร์รัปชั่นทั้งเวลา และทรัพยากรอื่นของโรงเรียน”
- “ผู้บริหารที่เบียดบัง ชุมเหงครู อาจารย์”

(ช)

ซึ่งถ้ามีผู้บริหารโรงเรียนตามลักษณะดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนมาก การปฏิรูปการศึกษาก็ควรจะประสบความสำเร็จยาก

4) ความจำเป็นในการมี “ผู้บริหารโรงเรียนมืออาชีพ” ในปัจจุบันมีมากขึ้น อย่างน้อย พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ก็ได้กำหนดไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหาร ซึ่งตามแนวโน้มและข้อตกลงในปัจจุบัน ผู้บริหารโรงเรียนที่ประจำการอยู่ถึงขณะนี้จะต้องมีคุณสมบัติหลัก 2 ประการ จึงจะมีสิทธิ์ขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารได้ ประการแรก จะต้องมีความสามารถที่จะสามารถมีใบประกอบวิชาชีพครู กล่าวคือ อย่างต่ำจะต้องได้ปริญญาตรีทางการสอน หรือได้รับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการสอน (ในกรณีปริญญาตรีอื่น)

ประการที่สอง อย่างต่ำจะต้องสำเร็จปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการบริหารการศึกษา (ในกรณีได้รับปริญญาอื่น) หรืออาจจะมีการเทียบประสบการณ์ทางการบริหาร

นอกจากเหตุผลตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าวข้างต้น ยังมีความจำเป็นอีกหลายประการที่จะต้องอาศัยผู้บริหารโรงเรียนมืออาชีพจริง ๆ จึงจะสามารถนำความสำเร็จมาสู่วงการศึกษ อาทิเช่น

(1) การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็วและปราศจากพรมแดนขวางกั้น

(2) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยอาศัยการบริหารจัดการที่เป็นระบบแบบแผนที่ดี

(3) อาชีพการบริหารโรงเรียนถือว่าเป็น “วิชาชีพชั้นสูง” (professional) ซึ่งต้องมีลักษณะเฉพาะตน, มีความอิสระในการให้บริการ, ใช้อิทธิแห่งปัญญาศึกษา, มีการศึกษาปรกติสูงพอ, มีองค์กรวิชาชีพตรวจสอบ และมีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพโดยเฉพาะ

(4) ความต่อเนื่องการพัฒนาตนเองเป็นสิ่งจำเป็นและจะต้องมีการตรวจสอบและประเมิน โดยองค์การที่ตั้งขึ้นเป็นระยะ ๆ

(5) การกำหนดให้มีเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อประเมินภายนอกตรวจสอบอยู่เสมอ เป็นต้น

(6) การกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารให้แก่สถานศึกษาทั้ง 4 ด้านคือ ด้านวิชาการ, ด้านงบประมาณ, ด้านบุคคลและด้านบริหารทั่วไป ซึ่งจะเป็นไปได้ดีเมื่อผู้บริหารมีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรม จริยธรรมที่ดี

(7) ลักษณะของการบริหารโรงเรียนตั้งแต่บัดนี้ต่อไป จะเป็นการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นฐาน (School-based management: SBM) ซึ่งมีอิสระ คล่องตัวในการดำเนินการสูง ซึ่งจะต้องควบคู่ไปกับความรู้สึกรับผิดชอบ (Accountability) และจรรยาบรรณของผู้บริหารมาก จึงจะประสบความสำเร็จ

(ช)

5) การจัดการศึกษาตั้งแต่บัดนี้ต่อไปนี้ถือว่า “ทุกคน” ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบ (All for education) การบริหารและการจัดการศึกษาจะเป็นไปในวงกว้าง โดยเฉพาะผู้ปกครอง นักเรียน ประชาชน องค์กร สมาคม หรือหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake-holders) จะต้องเข้าร่วมบริหารและการจัดการศึกษา ความสลับซับซ้อนจะมีมากขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ (Systematic) จึงจะไม่ทำให้การบริหารและการจัดการสับสน ยุ่งยาก และล้มเหลวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียนตาม พ.ร.บ.

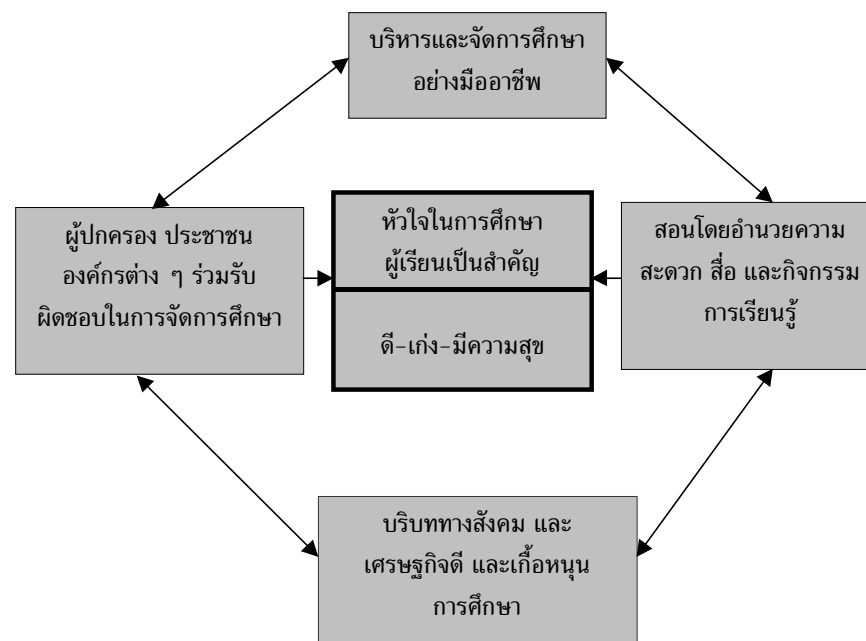
ดังนั้น ผู้บริหารโรงเรียนต่อไปนี้จะต้องเป็นผู้บริหารมืออาชีพใหม่ จำต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหารเดิมที่ไม่พึงปรารถนาและไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารตามแนวปฏิรูปการศึกษา นั่นคือ เน้นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารแบบมีส่วนร่วม

7. ยุทธศาสตร์เพื่อรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียน

จากสภาพ ปัญหา และความต้องการในการบริหาร และการจัดการศึกษา จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ ทั้งในเชิงเป้าหมาย และการดำเนินการหลากหลาย เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารสู่โรงเรียน ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ

ก. ยุทธศาสตร์เชิงเป้าหมาย

1) เพื่อสร้างความชัดเจน การยอมรับและการปฏิบัติในการบริหารและการจัดการศึกษาตามจุดมุ่งหมาย, หลักการ, มาตรฐาน, และแนวทางที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งอาจจะใช้กรอบแนวคิด: “สี่ประสานเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา” ต่อไปนี้



ภาพประกอบ สี่ประสานเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (ธีระ รุญเจริญ)

(ณ)

2) เพื่อปรับเปลี่ยนและเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เช่น

- เน้นการบริหารเพื่อนำไปสู่คุณภาพผู้เรียนเป็นหลัก
- ใช้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการเป็นแกนหลักในการบริหาร
- ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชน ชุมชนและองค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาโดยตรงมากขึ้น เพื่อเป็นการรวมพลังเพื่อการศึกษาชาติ
- บริหารตามเกณฑ์มาตรฐานทุกด้านที่กำหนด
- ยึดโรงเรียนเป็นฐานในการปฏิบัติงานมากกว่าฐานนอกโรงเรียน

3) เพื่อพัฒนาสมรรถภาพผู้บริหารโรงเรียนให้เอื้อต่อการเป็นผู้บริหารมืออาชีพและมีความพร้อมที่จะบริหารตามการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้านคือ

- ด้านวิชาการ
- ด้านบุคลากร
- ด้านงบประมาณ
- ด้านบริหารทั่วไป

โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข. ยุทธศาสตร์วิธีดำเนินการ

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์ เกณฑ์มาตรฐาน และแนวการปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหาร ตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
- 2) ศึกษาสภาพ ปัญหา และความต้องการ ตลอดจนทั้งศักยภาพในการบริหาร และการจัดการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน เพื่อใช้ประกอบการสร้างหลักสูตรการฝึกอบรม
- 3) สร้างหลักสูตรการฝึกอบรมโดยเน้นการฝึกอบรมด้วยตนเอง (Self-study package) เป็นหลัก โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ เนื้อหาสาระ สื่อประสม และกิจกรรมการฝึกอบรมต่างๆ เพื่อพัฒนาสมรรถภาพทั้ง 3 ด้านคือ IQ, EQ และ MQ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการตามคู่มือที่กำหนด ทั้งนี้จำเป็นต้องสร้างทีมผู้อำนวยการที่อำนวยความสะดวกในการฝึกอบรม
- 4) สนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรอื่นที่จำเป็นให้แก่โรงเรียน เพื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 39)

(ญ)

- 5) กำกับ ติดตามและนิเทศ ตลอดทั้งการประเมินการบริหารและการจัดการศึกษา เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา ตลอดทั้งเสริมสร้างขวัญ กำลังใจและความก้าวหน้า
- 6) สรรหาผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารและจัดการศึกษาตามแนวการกระจายอำนาจ “แกนนำ” เพื่อส่งเสริมและให้รางวัลเพื่อสร้างเครือข่ายต่อไป

8. ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยครั้งนี้ นำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และโรงเรียนดังนี้

ก. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

(1) ดำเนินการเพื่อออกกฎกระทรวงเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหาร ตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

(2) ทดลองนำร่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งในโรงเรียน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเพื่อแสวงหารูปแบบการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ

(3) สร้างเครือข่าย เพื่อขยายรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่โรงเรียนต่าง ๆ

ข. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด

(1) กำหนดนโยบายและกำกับติดตามโรงเรียนให้เน้นการบริหารและการจัดการศึกษา ที่เน้นประโยชน์ของนักเรียนเป็นสำคัญ โดยให้ใช้พลังศักยภาพทุกอย่างในการบริหารงานวิชาการ มากกว่า การบริหารด้านอื่น

(2) เน้นให้ผู้บริหารโรงเรียนอยู่โรงเรียนให้มากขึ้นกว่าเดิมอย่างน้อย 50% ของเวลา ที่ได้อยู่โรงเรียนเดิม และติดตามนิเทศการเรียนการสอนให้มากขึ้น และลดกิจกรรมที่ให้ผู้บริหาร โรงเรียนออกนอกโรงเรียน

(3) บริหารโดยเน้นคุณธรรม รวมทั้งให้ความยุติธรรมแก่โรงเรียนที่จัดการศึกษา ประสบความสำเร็จตามแนวการปฏิรูปการศึกษา

(4) จัดการฝึกอบรมครู อาจารย์ เพื่อพัฒนาศักยภาพของครู อาจารย์ เป็นประจำ อย่างเป็นระบบและตามแผนที่กำหนดไว้

(5) ให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และผู้สนใจ รวมทั้งคณะกรรมการ โรงเรียนให้มีสำนึกในการร่วมจัดการศึกษา และระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อการเรียนการสอน อันเป็นการรวมพลังเพื่อการเรียนรู้

บทที่ 1

บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

1.1 การบริหารกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสาธารณะในยุคโลกาภิวัตน์ มีความจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารมืออาชีพ จึงจะทำให้ธุรกิจต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินการไปด้วยดีและบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม และกระทบกระเทือนไปทุกประเทศทั่วโลก

ในด้านการจัดการศึกษาก็ไม่มีเว้น มีความจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษามืออาชีพ จึงจะทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาประสบความสำเร็จและเป็นไปตามแนวทางที่พึงประสงค์

1.2 การเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็ว และตลอดเวลา ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายและปัญหาอย่างไม่มีสิ้นสุด จำเป็นต้องอาศัยผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรมในการดำเนินการ จึงจะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายที่คาดหวังไว้

1.3 แม้ว่าการศึกษาของไทยจะได้เริ่มเป็นจริงเป็นจัง และกว้างขวางขึ้นมาเป็นเวลานานพอสมควร และได้รับการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขมาตลอด แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษา และการบริหารการศึกษาหลายประการ กล่าวคือ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542)

1) คุณภาพการจัดการศึกษายังไม่เป็นที่น่าพอใจ ที่พอจะสู้ประเทศอื่นในเวทีโลกได้
2) การบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษายังรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง กอปรทั้งขาดเอกภาพ ทั้งด้านนโยบายและมาตรฐาน

3) การขาดประสิทธิภาพของการประกันคุณภาพการศึกษา

4) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

5) การขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่อง

6) การขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน

นอกจากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ประเทศไทยในปัจจุบันยังประสบวิกฤตการศึกษาหลายประการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, มีนาคม 2544) ได้แก่

1) วิกฤตด้านโอกาสและการเข้ารับการศึกษา

2) วิกฤตด้านคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะสัมฤทธิ์ผลทางการเรียน

3) วิกฤตด้านความเสมอภาคในสิทธิทางการศึกษา

- 4) วิกฤตด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้
 - 5) วิกฤตด้านการขาดความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติ ประสิทธิภาพในการผลิตและรายได้ประชาชาติ
 - 6) วิกฤตด้านคุณธรรม จริยธรรม
 - 7) วิกฤตด้านศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไทย
- การแก้ปัญหาวิกฤตดังกล่าวจำต้องอาศัยปัจจัยแห่งความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาโดย
- 1) การเน้นที่คุณภาพผู้เรียน
 - 2) การที่ผู้นำประเทศมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
 - 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งประเทศ และ
 - 4) การจัดทำกฎหมายรองรับการปฏิรูปการศึกษา

1.4 การออก พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นก้าวที่สำคัญในการวางกรอบการปฏิรูปการศึกษาเพื่อขจัดปัญหาและวิกฤตต่างๆ นับเป็น พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับแรกที่มีฐานะเป็นกฎหมาย และมีกระบวนการพัฒนาสอดคล้องกับการออกกฎหมาย ค่อนข้างสมบูรณ์ กล่าวคือ (1) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวิจัย (2) ให้ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ มีส่วนร่วม (3) ได้จัดทำประชาพิจารณ์ (public hearing) อย่างกว้างขวาง และ (4) การพิจารณาอย่างรอบคอบของฝ่ายนิติบัญญัติ นับเป็นแม่แบบในการจัดการศึกษาและการบริหารการศึกษา ต่อไป

1.5 ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีเนื้อหาสาระครอบคลุมทุกประเด็นเกี่ยวกับการศึกษา ตั้งแต่ :

- 1) ด้านปรัชญา เป้าหมาย และจุดมุ่งหมายการศึกษา
- 2) หลักการจัดการศึกษา
- 3) สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา
- 4) รูปแบบการจัดการศึกษา
- 5) แนวการจัดการศึกษา
- 6) การบริหารและการจัดการศึกษา
- 7) มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา
- 8) ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- 9) ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
- 10) เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

1.6 การปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางและสาระสำคัญใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะประสบความสำเร็จ ย่อมต้องอาศัยองค์การและบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะองค์กรปฏิบัติ ได้แก่ สถานศึกษาระดับต่างๆ ซึ่งย่อมต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ คุณธรรม จริยธรรม ตลอดทั้งการปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นอย่างดี

องค์ประกอบหลักเบื้องต้นที่สำคัญอย่างหนึ่งของบุคลากรทางการศึกษาก็คือ เจตคติที่ดี การให้ความสำคัญและการยอมรับในสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงต่อไป

1.7 เท่าที่ผ่านมาหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) และทบวงมหาวิทยาลัย (ทม.) ได้พยายามแก้ไข ปรับปรุงและปฏิรูปการศึกษา เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จนัก เพราะใช้เฉพาะแผนการศึกษาแห่งชาติที่ออกประกาศเป็นระยะ ๆ เป็นหลัก ซึ่งไม่มีผลบังคับได้เต็มที่

1.8 พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาทุกระดับ โดยปฏิรูปทั้งกระบวนการเรียนรู้และโครงสร้างระบบบริหารการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาจะประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรทางการศึกษา และประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งต้องมีทั้งความรู้ ความชำนาญ และคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน

ในหมวด 7 ที่ว่าด้วยครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาเป็นหมวดที่มีความสำคัญยิ่งหมวดหนึ่ง เพราะมีสาระสำคัญหลายประการคือ

1) ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต และพัฒนาครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยรัฐจัดสรรงบประมาณ และกองทุนพัฒนาครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ

2) ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการสำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

3) ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ใน 3 เรื่อง คือ

(1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ

(2) ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

(3) กำกับ ดูแล การปฏิบัติตามมาตรฐาน และจรรยาบรรณวิชาชีพ และให้

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

1.9 ในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นอกจากกำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาแล้วผู้บริหารการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพในกำกับของกระทรวงแล้วยังกำหนดให้เฉพาะครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษาต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (professional license) ยกเว้นบุคคลต่อไปนี้คือ

1) บุคลากรเป็นศูนย์การเรียน ตามมาตรา 18 (3)

2) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา

3) วิทยากรพิเศษทางการศึกษา

4) ครู ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา

ในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเปิดสอนถึงระดับปริญญา คณะจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ส่วนคณะจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งเปิดสอนระดับต่ำกว่าระดับปริญญา (อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่ การศึกษา) ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ดังนั้น บุคคลตามนัยนี้ทั้งสถานศึกษาของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพ

ในปัจจุบันมีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอยู่หลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้สนับสนุนการวิจัยและทำประชาพิจารณ์ นำโดย ศาสตราจารย์ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และได้ข้อสรุปในเนื้อหาสาระหลายประการ แต่ยังไม่มียุติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และคุรุสภา กำลังดำเนินการร่าง กฎหมายเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ร่างมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน เสนอให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติให้ความเห็นชอบ และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ ตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 2543 และประกาศใช้แล้ว

1.10 สำหรับมาตรฐานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวมีการกำหนด คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

1) มีคุณธรรม จริยธรรมเป็นแบบอย่างที่ดีโดย

- อุทิศตนให้กับการปฏิบัติงานในสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- มีความรับผิดชอบ ยุติธรรม ซื่อสัตย์
- ไม่มีหนี้สินส่วนตัว ไม่เกี่ยวข้องกับการบอขายมูข

2) มีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ โดยมีวิสัยทัศน์ในการ จัดการศึกษาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

1.11 การปฏิรูปการศึกษาจะประสบความสำเร็จย่อมต้องอาศัยปัจจัยหลักหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยในระดับปฏิบัติคือ สถานศึกษา ซึ่งมีผู้บริหาร ครูและบุคลากร ทางการศึกษาอื่น รวมทั้งทรัพยากรที่จำเป็น

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อบรรลุจุดหมายของการศึกษา ซึ่งจำเป็นต้องมีศักยภาพ สมรรถภาพ และคุณลักษณะที่เอื้อต่อ การจัดการศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องมีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรมจริยธรรม เพื่อจัดดำเนินการให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายและจุดมุ่งหมายของการบริหาร

1.12 การบริหารโรงเรียนตามนโยบายและแนวโน้มต่อไป จะเป็นการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานหลักสำคัญ (School-based management: SBM) ทั้งนี้เพราะผลการศึกษาหรือคุณภาพ นักเรียนจะเกิดขึ้นที่โรงเรียนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ในมาตรา 39 หมวด 5 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยัง คณะกรรมการ และ สำนักงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และ สถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา โดยตรง

หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษา/โรงเรียนโดยตรงเป็นเรื่องใหม่ และจนถึงปัจจุบัน (กันยายน 2544) ก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจเป็นกฎกระทรวง ประกาศใช้แต่อย่างใด

เพื่อเป็นการเตรียมการและรับทราบสภาพ ปัญหาและความต้องการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงเห็นสมควรศึกษาในเรื่องนี้ขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบาย กฎและระเบียบปฏิบัติต่อไป

2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหาร และการจัดการศึกษาในการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐาน ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงเพื่อสอดคล้องกับการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหาร และการจัดการศึกษาของโรงเรียน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

2.2 เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและสาเหตุของปัญหา ที่อาจจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ในการดำเนินการตามการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้านของโรงเรียน

- ด้านวิชาการ
- ด้านบุคลากร
- ด้านงบประมาณ
- ด้านการบริหารทั่วไป

2.3 เพื่อเสนอยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ เพื่อปรับปรุงการบริหารและการจัดการศึกษา ตามแนวการปฏิรูปใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมการศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา) ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเน้นการดำเนินการการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป โดยครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 ภาคคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ ตามตัวแปรระดับการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนและครู และประสบการณ์การปฏิบัติงาน

4. แหล่งข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้อาศัยรายงาน ข้อเขียน และรายงานการวิจัยจากแหล่งข้อมูลหลายแหล่ง ได้แก่

- 1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- 2) กรมสามัญศึกษา และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดยโสธร สมุทรสาคร สุราษฎร์ธานี และน่าน
- 3) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดยโสธร สมุทรสาคร สุราษฎร์ธานี และน่าน
- 4) โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาบางแห่ง
- 5) การวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ
- 6) กลุ่มตัวอย่างการวิจัย

5. วิธีดำเนินการ

การวิจัยมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

- 1) ศึกษาเอกสาร ตำรา และการวิจัยเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา
- 2) เลือกกลุ่มตัวอย่างภาคภูมิศาสตร์ละ 1 จังหวัด และใช้ 1 อำเภอ สำหรับโรงเรียนระดับประถมศึกษา และใช้ระดับจังหวัดสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา ระดับการศึกษาละ 30 โรงเรียน ในแต่ละจังหวัด
- 3) สร้างแบบสอบถามครอบคลุมสภาพและปัญหาในการบริหารของโรงเรียน โดยเน้นเนื้อหาสาระการบริหารโรงเรียนในการได้รับการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ซึ่งกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
- 4) เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นและสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนและครู ประมาณจังหวัดละ 10 โรงเรียน โดยผู้วิจัยและผู้ช่วยผู้วิจัย
- 5) นำข้อมูลมาวิเคราะห์ประมวลผลและเขียนรายงานการวิจัย
- 6) เสนอผลการวิจัยต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในลักษณะการประชุมสัมมนา
- 7) ปรับปรุงแก้ไขเป็นฉบับสมบูรณ์

6. คำนิยามศัพท์

ในการศึกษาวิเคราะห์ครั้งนี้

“การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายถึง การศึกษาที่จัดขึ้นในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา

“โรงเรียน” หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา รัฐ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

“การบริหารและการจัดการศึกษา” หมายถึง การบริหารโรงเรียน โดยเน้นด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและการบริหารทั่วไป

“ผู้บริหารโรงเรียนและครู” หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนและครูโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

“การกระจายอำนาจในการบริหาร” หมายถึง การกระจายอำนาจในด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป

7. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตามแนวทางการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งจะประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแผน และการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารโรงเรียนตามแนวปฏิรูปการศึกษาที่พึงประสงค์

บทที่ 2

ผู้บริหารสถานศึกษา วรรณกรรมและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำเป็นต้องดำเนินการบริหารเพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามจุดมุ่งหมายแนวทาง หลักการ และมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และนำไปสู่การบรรลุผลตามการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษา

ดังนั้น ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ, การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management: SBM), การประกันคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา, การบริหารโดยองค์คณะบุคคลและการประเมินทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

การที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นมืออาชีพและเป็นผู้นำทางวิชาการ ซึ่งจำเป็นต้องมีสมรรถภาพทั้งความรู้ ทักษะ และมีคุณธรรม จริยธรรม ตลอดทั้งจรรยาบรรณวิชาชีพ จึงจะนำไปสู่ความสำเร็จอย่างแท้จริง

ในบทนี้จึงเป็นการนำเนื้อหาสาระดังกล่าวมานำเสนอ เพื่อให้ใช้เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารต่อไป

1. วิกฤตการศึกษาไทย

การศึกษามีใช่เป็นการเรียน เรียน ท่อง ท่อง
แต่เป็นการเห็นอย่างถูกต้อง และสมบูรณ์ด้วยตนเอง
พุทธทาสภิกขุ

1) ศาสตราจารย์ นพ.ประเวศ วะสี ได้กล่าวคำนิยาม ดร.รุ่ง แก้วแดง เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในหนังสือชื่อ การปฏิวัติการศึกษาไทย ตอนหนึ่งว่า “ระบบการศึกษาไทยล้าสมัยไม่สร้างพลังทางปัญญาให้คนไทยเต็มศักยภาพของคนเป็นเหตุให้ชาติอ่อนแอทางปัญญา และเป็นระบบการศึกษาที่ก่อความทุกข์ยากให้แก่ผู้คนทั้งประเทศจนกระทั่งมีการลี้ภัยทางการศึกษาคือ การที่มีคนที่มีความสามารถส่งลูกหลานของตนไปศึกษาที่อื่นที่เชื่อว่าเป็นการศึกษาที่ดีกว่าในประเทศ ทำไมเราไม่สร้างระบบการศึกษาที่ดีทัดเทียมหรือดีกว่าการศึกษาที่ดีๆ ในต่างประเทศ นี่คือ โจทย์ใหญ่ที่สุดที่คนไทยทุกคนต้องช่วยกันตีให้แตกและทำได้ ถ้าเราไม่ปฏิรูป

หรือปฏิวัติการศึกษาไทย คนไทยจะไม่พ้นจากความทุกข์ยากและวิกฤตการณ์นานาประการที่จะทับถมมากขึ้นทั้งเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และจิตวิญญาณ”

2) ศาสตราจารย์กิตติคุณสุมน อมรวิวัฒน์ ได้กล่าวในหนังสือ การปฏิวัติการศึกษาไทย ในเล่มเดียวกันตอนหนึ่งว่า “คำว่า ปฏิวัติ อาจจะดูน่ากลัว... แต่ถ้าจะกลับมามองให้มุมานะปฏิวัติ การศึกษาไทยก็หมายถึงประชาชนชาวไทยทุกหมู่เหล่ารวมพลังรวมแรงกันต่อสู้ด้วยสติปัญญา ด้วยการเสียสละเพื่อเรียกร้องสิทธิทางการศึกษา ต่อสู้อำนาจการจัดการศึกษาให้กลับคืนสู่ ครอบครัวชุมชนและสร้างอุดมการณ์ใหม่ร่วมกันว่า การศึกษาไทยจะเป็นไปเพื่อพัฒนาคุณภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ”

3) ดร.รุ่ง แก้วแดง ได้กล่าวว่า

“การจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของบุคคล สังคมและประเทศ ยิ่งเมื่อต้องเผชิญกับกระแสความคาดหวังของสังคมที่จะให้การแข่งขันในสังคม โลกด้วยแล้ว ก็ยิ่งเป็นความสับสน ความล้มเหลว และความล้าหลังที่เป็นปัญหาของการศึกษามากขึ้น จากมุมมองหรือทัศนคติของบุคคลสำคัญต่างๆ ที่เห็นพ้องต้องกัน ทำให้กล่าวได้ว่า การศึกษาของไทยเรากำลังตกอยู่ในภาวะวิกฤตอย่างยิ่ง...

วิกฤตที่สำคัญของระบบการศึกษาไทยคือ ความทุกข์ของผู้เรียน เนื่องจากเนื้อหาที่เรียนไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในชีวิตประจำวัน... ต้องเรียนรู้ในเรื่องที่ไกลตัว ต้องสร้างจินตนาการ ด้วยความยากลำบาก และมีความทุกข์เพราะต้องท่องจำตลอดเวลา...”

และ ดร.รุ่ง แก้วแดง ได้สรุปว่า วิกฤตการศึกษาดังกล่าวเกิดขึ้นในทุกระดับการศึกษา ซึ่งหมายรวมถึงระดับอุดมศึกษาด้วย

4) ยุทธนา วงศ์วิระโยธิน ได้สรุปสาเหตุที่ทำให้เกิดความทุกข์ทางการศึกษาตามแนวคิดของ ศาสตราจารย์ นพ.ประเวศ วะสี ไว้ 8 ประการคือ

(1) ทิวทัศน์เกี่ยวกับการศึกษาที่ไม่ถูกต้องหมายถึง สังคมไทยมีวัฒนธรรมอำนาจจึงเน้น การศึกษาที่ “การสอน” และ “การหล่อหลอม” ไม่นั่นที่ “การเรียนรู้” และ “ความงอกงาม”

(2) ขาดกระบวนการเรียนที่ดี

(3) ครูดีมีไม่มากพอ

(4) ระบบการศึกษาไม่ทั่วถึงและไม่ดีพอ

(5) สังคมยังไม่เห็นคุณค่าและมีส่วนร่วม

(6) ขาดระบบส่งเสริมครูดี

(7) ขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรอื่นในสังคม

(8) ระบบบริหารการจัดการมีปัญหา

5) เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้กล่าวว่า การศึกษาของไทยอยู่ในสภาพเป็น “เรือนจำทางปัญญา” ไม่ใช่ “เรือนเพาะชำทางปัญญา” คนไทยรุ่นแล้วรุ่นเล่าได้ตกเป็น “นักโทษทางปัญญา” ทั้งนี้เพราะ

- (1) การศึกษาขาดการสอนให้คนในสังคมรู้จักคิดเป็น ทำเป็น ประยุกต์เป็น เพราะสอนแบบท่องจำและถ่ายทอดข้อมูล ทฤษฎี หลักการ เป็นหลัก
- (2) การศึกษาไทยขาดการวาดภาพพึงประสงค์ให้กับคนไทยว่า การศึกษาจะให้เขาเป็นอย่างไร
- (3) การศึกษาที่พึ่งภาครัฐสูง ในขณะที่ภาครัฐนั้น “อ่อนแอ” “ล่าหลัง” “ไร้ประสิทธิภาพ” “ขาดงบประมาณ” ฯลฯ ขาดเอกภาพทางการศึกษา ขาดการประสานงานที่ดี ฯลฯ
- (4) การศึกษาเน้นในระบบและสายสามัญมากกว่าการเน้นการเรียนนอกระบบ และความสมดุลกับการเรียนสายอาชีพทำให้ขาดการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- (5) การศึกษาไม่มีความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และบริษัท เปลี่ยนแปลงตามกระแสโลก
- (6) การศึกษาขาดการสร้างวัฒนธรรมทางการศึกษาให้กับสังคม คนในสังคมไทยส่วนใหญ่ขาดการสร้างให้รักการศึกษา รักการเรียนรู้ และรักการคิดสร้างสรรค์

จากการระดมผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา เพื่อค้นคว้าสรุปเกี่ยวกับการศึกษาของธนาคารกสิกรไทย (2540) นำโดย ศาสตราจารย์ ดร.สิปนนท์ เกตุทัต ได้สรุปปัญหาวิกฤตของการศึกษาไทยไว้ดังนี้

- 1) ความไม่เป็นเอกภาพของการจัดการศึกษาไทย
- 2) การกระจายโอกาสทางการศึกษายังมีน้อย
- 3) การศึกษาไทยเป็นการศึกษาแบบรวมศูนย์ไม่กระจายอำนาจ
- 4) หลักสูตรทางการศึกษา ตลอดจนตำราเรียนขาดความยืดหยุ่น ไม่สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น
- 5) หลักสูตรขาดเรื่องคุณธรรมจริยธรรม ความรู้เกี่ยวกับเรื่องครอบครัว
- 6) หลักสูตรล้าสมัยและขาดคุณภาพ เนื้อหาสาระไม่ส่งเสริมให้ผู้เรียนรู้จักการคิดอย่างเป็นระบบ
- 7) เนื้อหาสาระการศึกษาขาดความเป็นไทย
- 8) ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพสถานศึกษาอันเนื่องจากการไม่กระจายครูที่มีคุณภาพ ความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์การเรียนการสอน อาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมอื่นๆ เป็นเหตุให้คุณภาพของนักเรียนไม่เท่าเทียมกัน
- 9) ครูขาดคุณภาพ โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ห่างไกลและทุรกันดาร เพราะยังขาดระบบการสร้างแรงจูงใจให้คนเก่ง คนดีมาเป็นครู
- 10) การขาดการสนับสนุนเรื่องการพัฒนาคุณภาพบุคลากรทางการศึกษา เช่น เงินทุนสนับสนุนงานวิจัยน้อย

- 11) การให้ความสำคัญเรื่องการจัดการศึกษาระดับต่างๆ ไม่สมดุล เช่น สนับสนุนงบประมาณให้การอุดมศึกษามากกว่าการศึกษาของเด็กเล็ก
- 12) รัฐบาลและนักการเมืองขาดความจริงจังในการพัฒนาการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- 13) รัฐบาลไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา ไม่ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาทางการศึกษา
- 14) รัฐบาลไม่ลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างจริงจังและเอกชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษาน้อย
- 15) ผู้บริหารการศึกษาขาดความถนัดด้านการบริหารจัดการศึกษา
- 16) การขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาผู้อยู่ในตลาดแรงงาน ให้มีความสามารถเพิ่มขึ้นและมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการ
- 17) การแข่งขันในระบบการศึกษามีความรุนแรงเกินไป ทำให้เกิดภาวะเครียดแก่เยาวชนของชาติ
- 18) การขาดการสนับสนุนในด้านการศึกษาแก่ภิกษุ สามเณร และแม่ชี
- 19) ปัญหาเสพติดในสถานศึกษา
- 20) ผู้ปกครองขาดจิตสำนึกในคุณค่าของการศึกษา

วิกฤตการศึกษาไทย: วาระแห่งชาติ

จากการสัมมนา “ปฏิรูปการศึกษา: วาระแห่งชาติ” เมื่อเดือน มีนาคม 2544 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอวิกฤตการศึกษาไทย: วิกฤตสังคมพอสรูปได้ดังนี้

“...รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้และนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักการศึกษารสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน...”

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี

ก. วิกฤตด้านการศึกษา

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาและวิกฤตการณ์ทางด้านการศึกษาที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนอย่างน้อยใน 5 ประเด็นหลัก ได้แก่

1) ด้านโอกาสและการเข้ารับการศึกษา

รายงานประจำปี Human Development Report 2000 ของ UNDP ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในปี 2540 คนไทยได้รับบริการการศึกษาในอัตราที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นคู่แข่งทางเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยคือ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ซึ่งมีผู้ได้รับการศึกษาระดับต่างๆ ทั้งประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษารวมกัน จำนวนถึงร้อยละ 90, 73 และร้อยละ 65 ของประชากรทั้งหมด แต่คนไทยได้รับการศึกษาในระดับต่างๆ กันรวมเพียงร้อยละ 61 ซึ่งเป็นเพียง 2 ใน 3 ของประเทศเกาหลีใต้เท่านั้น

นอกจากนี้การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 พบว่า ประชากรไทยอายุ 13 ปีขึ้นไปจำนวนทั้งสิ้น 48 ล้านคน มีผู้ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา ถึงร้อยละ 68 ในขณะที่มีผู้ได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพียงร้อยละ 14 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 10 และระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 6 โดยเป็นผู้จบฝึกหัดครูและอื่นๆ ร้อยละ 2 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าคนไทยจำนวนมากขาดโอกาสในการเข้ารับการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพตนเองและสังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

2) ด้านคุณภาพการศึกษา

จากการประเมินโดยกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี 2540 พบว่านักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 3 ทั่วประเทศ ได้คะแนนเฉลี่ยจากการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าร้อยละ 50 ของคะแนนเต็มถึง 4 วิชา จากการสอบทั้งหมด 5 วิชา กล่าวคือ มีเพียงวิชาเดียวเท่านั้นที่นักเรียนสอบได้เกินร้อยละ 50 และในทำนองเดียวกัน นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก็สอบได้คะแนนเกินร้อยละ 50 เพียงวิชาเดียว จากที่สอบทั้งหมด 8 วิชา การประเมินการศึกษาในระดับนานาชาติ มีข้อมูลชี้ชัดว่าการศึกษาไทยมีคุณภาพต่ำกว่าหลายประเทศในแถบเอเชีย

เพื่อให้เกิดความกระฉับกระชวยในศักยภาพการศึกษาไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ศึกษาผลการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการ ซึ่งจัดโดย UNESCO ย้อนหลังไปเป็นเวลา 5 ปี (พ.ศ.2539-2543) ใน 5 วิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ ชีววิทยา เคมี และคอมพิวเตอร์ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในเอเชีย ได้แก่ จีน เกาหลี เวียดนาม และสิงคโปร์ ผลการวิเคราะห์บ่งชี้ชัดเจนว่า ศักยภาพทางการศึกษาของเด็กไทยด้อยกว่าทุกประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นปี 2543 เท่านั้นที่นักเรียนไทยได้คะแนนสูงกว่าประเทศสิงคโปร์ เพราะสิงคโปร์ทำคะแนนได้ต่ำลง

บนเวทีการแข่งขันในระดับโลกเช่นนี้ สามารถกล่าวได้ว่าประเทศไทยพ่ายแพ้ในการจัดการศึกษาอย่างราบคาบ เพราะในจำนวน 64 ประเทศที่เข้าร่วมแข่งขันโอลิมปิกวิชาการปี พ.ศ.2543 นั้น ปรากฏว่า ประเทศเวียดนามที่ตกอยู่ในภาวะสงครามมาอย่างยาวนาน มีผลการสอบในวิชาคณิตศาสตร์อยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งอยู่ในสถานการณ์ปกติและมีความอุดมสมบูรณ์กลับอยู่ในอันดับที่ 30 นักเรียนไทยสามารถทำคะแนนได้ดีเป็นพิเศษ ในข้อสอบแบบเลือกตอบที่ใช้ทักษะพื้นฐานหรือข้อสอบที่ใช้ความจำ และอ่อนด้อยเป็นอย่างมากสำหรับข้อสอบที่ต้องใช้ความคิด การวิเคราะห์หรือต้องเขียนคำอธิบาย ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการจัดการศึกษาของไทยว่า การมุ่งเน้นการท่องจำมากเกินไป ทำให้นักเรียนไทยอ่อนในเรื่องการคิด ขาดในเรื่องความคิดริเริ่มและการคิดวิเคราะห์ด้วยเหตุด้วยผล

3) ด้านความเสมอภาคในสิทธิทางการศึกษา

ความเหลื่อมล้ำในสิทธิและโอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนที่อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นที่อยู่ต่างกัน มีช่องว่างห่างกันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเด็กพิการ ข้อมูลในปี 2543 ชี้ว่าผู้พิการในวัยเรียนมีโอกาสได้รับการศึกษาเพียงร้อยละ 15.7 เท่านั้น ในขณะที่ประชากรในวัยเรียนที่เป็นคนปกติมีโอกาสได้เข้ารับการศึกษามากกว่าร้อยละ 90 นอกจากนี้ยังมีกลุ่มด้อยโอกาสกลุ่มอื่น เช่น เด็กเร่ร่อน เด็กกลุ่มเสี่ยง เด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก ซึ่งเด็กในกลุ่มดังกล่าวมีโอกาสได้รับการศึกษาน้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ เรื่องนี้เป็นปัญหาวิกฤตในด้านความเสมอภาคและสิทธิทางการศึกษาที่รัฐจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข เพื่อลดความไม่เสมอภาคดังกล่าว

4) ด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเข้าถึงแหล่งเรียนรู้

ข้อมูลในปี พ.ศ.2543 จากรายงานของ IMD (International Institute for Management Development) พบว่า ประเทศไทยมีคอมพิวเตอร์เฉลี่ย 40 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน และประชากรสามารถเข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ 2 มีโทรศัพท์พื้นฐาน 125 คู่สาย โทรศัพท์เคลื่อนที่ 41 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน เมื่อเทียบกับประเทศมาเลเซีย ซึ่งอยู่ติดกับประเทศไทย มีคอมพิวเตอร์โดยเฉลี่ยถึง 95 เครื่อง ต่อประชากร 1,000 คน เข้าถึงอินเทอร์เน็ตร้อยละ 7 มีโทรศัพท์พื้นฐาน 219 คู่สาย โทรศัพท์เคลื่อนที่ 145 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน นับว่าประเทศไทยยังสู้ไม่ได้เช่นกัน

5) ความสามารถในการแข่งขันด้านอื่น ๆ

(1) ความสามารถในการแข่งขันของคนไทยกับนานาชาติ

เมื่อพิจารณาความสามารถในการแข่งขันของคนไทยกับนานาชาติ จากรายงานของ IMD ซึ่งเป็นสถาบันที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่มีชื่อเสียงระดับนานาชาติ ได้เสนอรายงานเปรียบเทียบอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่างๆ รวม 43 ประเทศ โดยใช้ข้อมูล 8 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ ด้านความเป็นนานาชาติ ด้านรัฐบาล ด้านการเงิน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการจัดการ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และด้านประชากร ที่รวบรวมจากแหล่งต่างๆ ได้ชี้ให้เห็นขีดความสามารถในการแข่งขันของคนไทยว่ายังด้อยกว่านานาชาติ ซึ่งในช่วง พ.ศ.2540-2543 ประเทศไทยยังคงอยู่ในอันดับที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก โดยอยู่ในอันดับที่ 30 ขึ้นไปมาโดยตลอด

ประสิทธิภาพการผลิตที่ยังต่ำนำไปสู่รายได้ประชาชาติที่ต่ำด้วย จากรายงานของ UNDP ใน Human Development Report 2000 ที่แสดงรายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศต่างๆ ในปี 2541 ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า รายได้ประชาชาติต่อหัวของคนไทยต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ถึง 11 เท่า ต่ำกว่าประเทศเกาหลีใต้ และมาเลเซียประมาณ 3 เท่า และ 0.6 เท่า ตามลำดับ

ข. วิกฤตทางด้านสังคม

วิกฤตทางด้านสังคม เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตการศึกษาของชาติ เพราะทศวรรษที่ผ่านมาสังคมไทยเกิดความตกต่ำในทุกๆ ด้านอย่างรวดเร็ว ซึ่งความตกต่ำดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์และสร้างความวิตกกังวลแก่สังคมไทยอย่างต่อเนื่องตลอดมา

วิกฤตทางด้านสังคมที่เป็นประเด็นรุนแรงเกี่ยวเนื่องกับความอยู่รอดของชาติในเวลานี้มี 2 ประเด็นหลักใหญ่ ๆ ได้แก่

1) วิกฤตด้านคุณธรรม จริยธรรม

ในสถานการณ์ปัจจุบัน คุณธรรม จริยธรรม ซึ่งเคยเป็นสำนึกรวมกันของคนในชาติ และเป็นจุดแข็งของสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตกาลที่ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งสันติสุข

สามารถนำพาประเทศให้อยู่รอดมาจนถึงปัจจุบันนี้ ณ วันนี้ คุณธรรมจริยธรรมของคนในสังคมตกต่ำลงอย่างเห็นได้ชัด ผู้นำและคนในสังคมเกือบทุกส่วนละทิ้งจิตวิญญาณไทย หันมาเน้นค่านิยมบริโภคนิยมและวัตถุนิยมจนก่อให้เกิดปัญหาต่อไปนี้ เช่น

- การทุจริต ประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งบริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงทางเศรษฐกิจการเมืองหรือเฟิร์ก จัดทำรายงานปี พ.ศ.2544 ระบุว่าประเทศไทยมีปัญหาคอร์รัปชันอยู่ในลำดับที่ 5 ของประเทศในเอเชีย

- การประพฤติผิดทางศีลธรรม
- ความไม่มีคุณธรรม จริยธรรมในการปกครองและในการดำรงชีวิต
- สังคมของความเห็นแก่ตัว เหยียบย่ำ เอารอดเอาเปรียบผู้ด้อยโอกาส
- การขาดความรับผิดชอบต่ออนาคตของแผ่นดิน

2) วิกฤตด้านศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไทย

ค่านิยมและรสนิยมในการเสพย์/บริโภคสิ่งของจากต่างชาติ และการเปิดรับศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาจากต่างชาติโดยขาดการคัดสรร กลั่นกรอง ให้เข้ามามีบทบาทสำคัญในสังคมและในวิถีชีวิตของคนไทย ทำให้คนไทยละทิ้งคุณค่าที่ฝังงมในเรื่อง

- ศิลปะไทย
- วัฒนธรรมไทย
- ภูมิปัญญาไทย

การหันไปชื่นชอบศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาจากต่างประเทศทำให้ศิลปะไทย วัฒนธรรมไทย และภูมิปัญญาไทยขาดการส่งเสริม สนับสนุน และขาดการยอมรับ ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้สังคมไทยขาดความภาคภูมิใจในความเป็นไทย วิกฤตดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับวิกฤตด้านการศึกษา ที่จะทำให้สังคมล่มสลายในที่สุด

ทางรอดของวิกฤตการศึกษาไทย :

จากรัฐธรรมนูญสู่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ในช่วงระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหามาโดยตลอดด้วยการปฏิรูปการศึกษาหลายครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานด้านนโยบายการศึกษาของชาติ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิรูปการศึกษาของต่างประเทศรวม 12 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี ญี่ปุ่น เวียดนาม มาเลเซีย จีน ลาว และฮ่องกง พบว่าปัจจัยความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาในประเทศเหล่านี้ ได้แก่

- 1) การเน้นที่คุณภาพของผู้เรียน
- 2) การจัดทำกฎหมายรองรับการปฏิรูปการศึกษา
- 3) การที่ผู้นำประเทศมีบทบาทอย่างสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง
- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งประเทศ

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ.2540 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยมากมายหลายเรื่องจึงได้เสนอให้มีการบรรจุสาระบัญญัติด้านการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จเกินคาด กล่าวคือ ได้มีการบรรจุสาระเกี่ยวกับการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนานาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

1) ความเป็นมา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ได้พยายามผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง เริ่มตั้งแต่วิจัยการปฏิรูปการศึกษาของประเทศที่ประสบความสำเร็จแล้ว 12 ประเทศ วิจัยสาระบัญญัติการศึกษาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่ประเทศเคยมีมา

สิงหาคม 2540 สกศ. ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาร่วมกันยกร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “...จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ...”

การจัดทำ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

(1) พื้นฐานข้อมูลทางวิชาการ จากการวิจัยสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษา 42 ประเด็น โดยได้รับความร่วมมือจากนักวิชาการ นักวิจัย คณาจารย์ และนักกฎหมายเป็นแกนนำในการประสานความคิด การสืบค้นและรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ โดยเฉพาะเอกสารงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ

(2) การกลั่นกรองโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติได้ผ่านการพิจารณาตรวจสอบแก้ไขและกลั่นกรอง โดยผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย เกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ จากนั้นจึงนำเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามลำดับ

(3) การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย มีการประชุมสัมมนาและทำประชาพิจารณ์เป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่องในหน่วยงานราชการและสถานศึกษา รวมทั้งเอกชนและประชาชนผู้สนใจ ทั้งในกรุงเทพมหานคร และภูมิภาค จำนวน 254,318 คน ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎรได้ทำประชาพิจารณ์ 8 ครั้งทั่วทุกภูมิภาค มีบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เสนอความคิดเห็น จำนวน 38,942 คน

(4) การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ครู ผู้บริหารการศึกษา ผู้ปกครอง ผู้เรียนและประชาชนทั่วไป ผ่านสื่อที่หลากหลายทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

(5) การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน สกศ. ร่วมกับสวนดุสิตโพลและเอแบคโพล สอบถามความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นสำคัญทางการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและบทสรุประหว่างเดือนมกราคม 2540-ตุลาคม 2541

ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรชั้นสุดท้าย เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2542 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 เป็นต้นไป

2) หลักการและเหตุผล

(1) โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คุณธรรม และจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ

(2) ความจำเป็นในการปรับปรุงการศึกษา ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(3) ความจำเป็นในการสนับสนุน ค้นคว้า วิจัย ในศิลปวิทยาการต่าง ๆ

(4) การเร่งรัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อการพัฒนาประเทศ

(5) ความจำเป็นในการพัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรม ของชาติ

(6) ความสำคัญที่รัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน

(7) ความต้องการให้มีความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ และเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

จึงมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3) สาระสำคัญของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

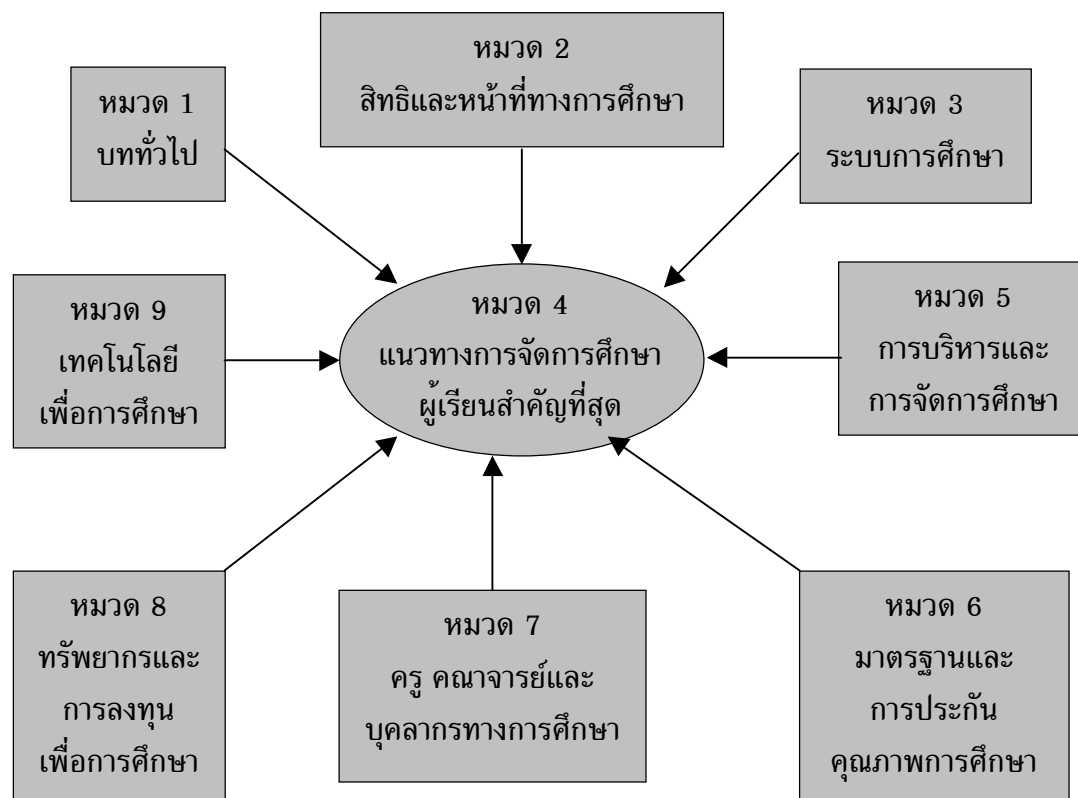
พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ประกอบด้วยเนื้อหาสาระนำ 9 หมวด และ 1 บทเฉพาะกาล โดยแบ่งเป็น 78 มาตรา ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 องค์ประกอบของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

องค์ประกอบ	จำนวนมาตรา
เนื้อหาสาระนำและคำจำกัดความ	4
หมวด 1: บททั่วไป (ความมุ่งหมายและหลักการ)	4
หมวด 2: สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา	5
หมวด 3: ระบบการศึกษา	7
หมวด 4: แนวการจัดการศึกษา	9
หมวด 5: การบริหารและการจัดการศึกษา	
- ของรัฐ	10
- ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2
- ของเอกชน	4
หมวด 6: มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา	5
หมวด 7: ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา	6
หมวดที่ 8: ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา	5
หมวดที่ 9: เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา	7
บทเฉพาะกาล	9
รวม	78

สงบ ประเสริฐพันธุ์ (2543) เห็นว่า ความตระหนักร่วมกันของประชาชนชาวไทยที่ว่าระบบการศึกษาไทยที่จัดมาแต่เดิมนั้น มีปัญหาวิกฤติต้องได้รับการปฏิรูป ความคิดเรื่องการปฏิรูปการศึกษาทำให้เกิดกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาของชาติคือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์ การจัดการศึกษาของประเทศไทย อันเป็นวาระสำคัญของชาติ ฐานะของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้เป็นเสมือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราขึ้น เป็นกฎหมายแม่บทที่ถือได้ว่าเป็น “ธรรมนูญการศึกษา” ที่ใช้เป็นหลักในการจัดการศึกษาของประเทศไทยและเป็นกฎหมายปฏิรูปการศึกษาที่วางหลักและแนวทางการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไทยไว้ทั้งระบบและครบกระบวนการ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ มีสาระสำคัญทั้งสิ้น 9 หมวด โดยหมวดที่มีความสำคัญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูปการศึกษาคั้งนี้คือ หมวด 4 แนวทางการจัดการศึกษา เป็นการปฏิรูปการเรียนรู้ โดยที่สาระในอีก 8 หมวด ในพระราชบัญญัติการศึกษานี้ เป็นหมวดส่งเสริมสนับสนุนเพื่อมุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน ดังแสดงในแผนภูมิ



แผนภูมิที่ 1 สาระทุกหมวดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มุ่งสู่แนวทางการจัดการศึกษาที่ “ผู้เรียนสำคัญที่สุด” (คณะอนุกรรมการการปฏิรูปการเรียนรู้, 2543:7)

สาระสำคัญทั้ง 9 หมวด ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพอสรุปได้ดังต่อไปนี้
หมวด 1 บททั่วไป ความมุ่งหมาย และหลักการ

ในหมวดนี้ เป็นการแสดงเจตจำนงในการเปลี่ยนแปลงแนวคิดจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มาเป็นการพัฒนามนุษยชาติ มีสาระสำคัญ 4 ประการคือ 1) จัดการศึกษาเพื่ออะไร 2) เป้าหมายในการจัดการศึกษาเพื่อใคร 3) มีหลักการในการจัดการศึกษาอย่างไร และ 4) มีวิธีการจัดการศึกษาอย่างไร

บทสรุปของหลักการ คือ การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ใน 8 ประการหลักคือ ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมในการดำรงชีวิต และสามารถอยู่ร่วมกับคนอื่นได้

ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ยังได้กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องยึดหลัก 3 ประการคือ 1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิต (Life-Long Education) และเป็นการจัดการศึกษาเพื่อประชาชน (Education for All) 2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) และ 3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง จากหลักการของการจัดการศึกษาทั้ง 3 ประการนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องใน 2 ประเด็นคือ สาระความรู้ที่บรรจุในหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้

นอกจากนั้น ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดหลักสำคัญในการจัดการศึกษาไว้ 6 ประการคือ

- (1) ต้องมีเอกภาพในด้านนโยบาย แต่มีความหลากหลายในการปฏิบัติ
- (2) กำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา
- (3) เพื่อให้การจัดการศึกษามีความหลากหลาย จึงต้องกำหนดเรื่องมาตรฐานการศึกษาในแต่ละประเภทและต้องมีระบบประกันคุณภาพการศึกษาในแต่ละระดับด้วย
- (4) สร้างมาตรฐานวิชาชีพครู เพื่อให้มีการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (5) ระดมทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา
- (6) ประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ ในสังคมได้มีส่วนร่วม

หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

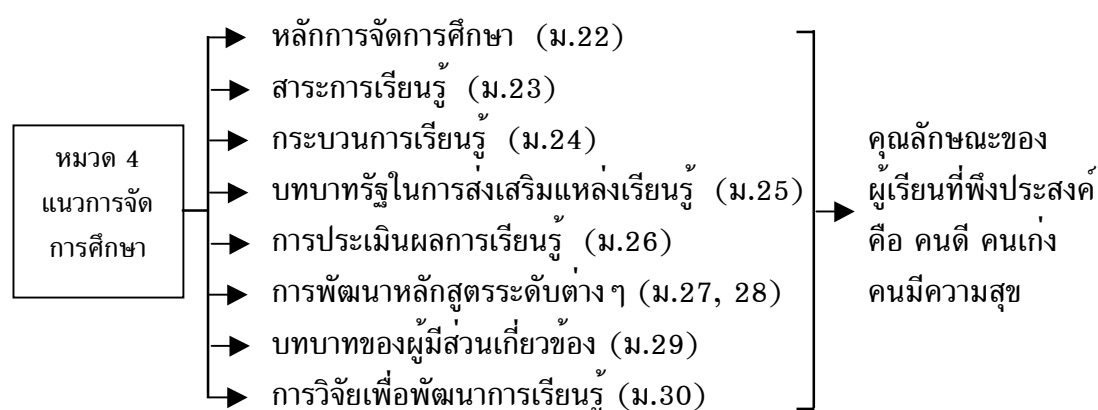
ในหมวดนี้ได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาว่า การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน โดยเน้นสิทธิ โอกาส และความเสมอภาค รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปีอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และต้องจัดให้เป็นพิเศษสำหรับคนที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ บิดามารดา หรือผู้ปกครอง ดูแลรักษาสีติของบุคคล และบุคคลที่อยู่ในความดูแลและให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามสิทธิ นอกจากนี้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันการศึกษา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ๆ มีสิทธิในการจัดการศึกษา และได้รับการอุดหนุนจากรัฐซึ่งกำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ 9 ปี

หมวด 3 ระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาของไทยมี 3 รูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาแต่ละระบบต้องสามารถเทียบโอนกันได้ นอกจากนี้ยังแบ่งระบบการศึกษาออกเป็น 2 ระดับคือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา

หมวด 4 แนวการจัดการศึกษา

สาระของหมวดนี้ ครอบคลุมหลักการจัดการศึกษา สาระและกระบวนการเรียนการสอนที่เปิดกว้าง ตลอดจนแนวทางการมีส่วนร่วมสรรค์สร้างวิสัยทัศน์ใหม่ทางการเรียนการสอน ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน โดยเน้นกระบวนการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสำคัญที่สุด ดังแสดงในแผนภูมิข้างท้ายนี้



แผนภูมิที่ 2 แสดงแนวการจัดการศึกษาตามหมวด 4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา

ในหมวดนี้ แบ่งการบริหารและการจัดการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนของรัฐ ส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนของเอกชน โดยกำหนดให้มีกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภท ในกระทรวงฯ มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคล 4 องค์กรคือ 1) สภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ 2) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) คณะกรรมการการอุดมศึกษา และ 4) คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาถึงระดับปริญญาตรีเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ส่วนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งต่ำกว่าปริญญาตรีให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษาและจำนวนประชากรและความเหมาะสมด้านอื่นๆ ด้วย ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติ โดยให้กระจายอำนาจไปยังหน่วยงานดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา
- (2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา
- (3) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีอยู่ในกำกับดูแลของเขตพื้นที่การศึกษา

หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก

หมวด 7 ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

ส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

ให้ ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาชั้นนำของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวอื่น ๆ สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ให้มีกองทุนส่งเสริมและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา

หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

รัฐต้องใช้เทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา พัฒนาบุคคล และผู้เรียนให้สามารถผลิตและใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตลอดจนส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาการผลิตและใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

บทเฉพาะกาล

1. นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

1.1 ให้กฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง ฯลฯ เกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม เดิมที่ใช้อยู่ยังคงใช้บังคับได้ต่อไป จนกว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกิน 5 ปี

1.2 ให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานการศึกษา และสถานศึกษาที่มีอยู่ ยังคงมีฐานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดิม จนกว่าจะจัดระบบการบริหารและการจัดการศึกษาใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกิน 3 ปี

1.3 ให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง เพื่อแบ่งระดับและประเภทการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการแบ่งระดับหรือการเทียบระดับการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี

2. ขณะที่การจัดตั้งกระทรวงยังไม่แล้วเสร็จ

ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ออกกฎกระทรวง ระเบียบและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งให้กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

3. ให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เป็นองค์กรมมหาชนเฉพาะกิจทำหน้าที่

(1) เสนอการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนราชการ ตามหมวดที่ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษา

(2) เสนอร่างกฎหมายและปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างและระบบต่าง ๆ

(3) ตั้งคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา การบริหารรัฐกิจ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการคลัง กฎหมายมหาชนและกฎหมายการศึกษา มีวาระการดำรงตำแหน่งวาระเดียวเป็นเวลา 3 ปี โดยให้มีคณะกรรมการสรรหา จำนวน 15 คน ทำหน้าที่เสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นคณะกรรมการฯ จำนวน 18 คน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูป จำนวน 9 คน

อย่างไรก็ดี สมพงษ์ จิตระดับ (2542) ได้เสนอข้อกังวล 10 ประการ หลังมี พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

(1) ในมาตรา 76 กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา จำนวน 9 คน เป็นองค์กรมมหาชนทำหน้าที่จัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน ยุบกระทรวง ทบวง กรมให้เหลือเพียงกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเป็นกระทรวงเดียวที่เน้นเอกภาพ จัดระบบครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา จัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา โดยให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี ซึ่งมีความเป็นไปได้ค่อนข้างน้อยต่อภารกิจอันมากมาย ยุ่งยากซับซ้อน ลังสมกันมายาวนาน และมีปัญหาอุปสรรคทุกด้าน ลำพังอำนาจหน้าที่เพียง 9 คน ระยะเวลาสั้น 3 ปี จะบังคับหน่วยงานราชการเหล่านี้ได้เพียงใด และถ้าเกิดมีการไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาผู้นี้จะมี

บทลงโทษ การบังคับใช้ และมีอำนาจการสั่งการประการใด เพราะใน พ.ร.บ.ฉบับนี้ไม่มีรายละเอียดดังกล่าว

(2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้ตามสิทธิของประชาชน ซึ่งปรากฏว่าในปี 2542 จะมีเด็กเข้าระบบโรงเรียนประมาณ 12-13 ล้านคน นอกกระบบโรงเรียน 3-4 ล้านคน เด็กด้อยโอกาส สามเณรอีกเกือบ 1 ล้านคน ต้องใช้เงินงบประมาณกว่า 8 หมื่นล้านบาท แต่ด้วยวิธีการคิดในระบบราชการที่ถนัดในเชิงเกณฑ์เด็กเข้าโรงเรียนให้มาก มีปริมาณด้านเดียว และต้องเพิ่มงบประมาณทุกปี เพราะผู้จัดคือข้าราชการของรัฐ ก็จะทำให้เกิดการผูกขาดด้วยระบบรัฐรวมศูนย์

แต่ประเด็นของโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน องค์กรเอกชน พ่อแม่ ผู้ปกครอง และคุณภาพผู้เรียน ที่บัญญัติไว้ในหลายมาตราแทบจะไม่มีคามหมายและเกิดขึ้นได้ยาก เพราะรัฐดึงเด็กและทรัพยากรงบประมาณแทบทั้งหมดทั้งสิ้นทีเดียว

(3) การกระจายอำนาจสู่พื้นที่ ที่ดูจะเป็นการย้ายศูนย์รวมอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่พื้นที่ที่กระจายไปทั่วประเทศ มีการเตรียมการของข้าราชการในพื้นที่เกิดขึ้นมากในทุกรูปแบบ ซึ่งจะทำให้เกิดระบบราชการสร้างศูนย์อำนาจแนบแน่นเบ็ดเสร็จในภูมิภาคตั้งแต่แรก จนยากแก่คณะกรรมการที่มาจากภาคตัวแทนประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ปกครองจะเข้าไปติดตาม ตรวจสอบการกำหนดนโยบาย และการมีส่วนร่วม กรรมการแต่ละระดับจะมีสภาพเป็นไม้ประดับที่แทบไม่มีอำนาจและบทบาทใดๆ เลย เพราะถูกละเลยและไม่ได้รับการพัฒนาอย่างยาวนาน

(4) ครูประจำการกว่า 6 แสนคน ที่มีวัฒนธรรมเฉื่อยชา มีหนี้สินกว่า 8 หมื่นล้านบาท จิตสำนึกความเป็นครูบกพร่อง ทำธุรกิจการศึกษากับเด็กนักเรียนเป็นลำเป็นสัน แล้วจะเน้นให้ครูเหล่านี้มีวิสัยทัศน์การสอนที่ยืดเด็กเป็นศูนย์กลางได้จริงหรือ เพราะตลอดชีวิตครูส่วนใหญ่สอนด้วยการยึดตนเองเป็นหลักมาโดยตลอด การพัฒนาวิชาชีพครูจะมีหนทางใดบ้าง โดยเฉพาะถ้าครูยังมีหนี้สินรุงรังอยู่อย่างนี้

(5) การจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นศูนย์กลางการปฏิรูปการศึกษาในทุกด้าน หรือเป็นศูนย์รวมหาผลประโยชน์ และการจัดตั้งเกิดขึ้นจากเป้าหมายสำคัญที่มุ่งทำให้การศึกษาดีขึ้น หรือเพื่อเป็นการเตรียมการเลือกตั้งโดยมุ่งขยายฐานคะแนนเสียง ซึ่งคำถามทำนองนี้เกิดขึ้นมากมาย เพราะการปฏิรูปการศึกษานั้นนักการเมืองมักนำมาอ้าง แต่ข้อเท็จจริงกลับเป็นธุรกิจการเมืองมาหลายยุคหลายสมัยแล้ว

(6) การยุบรวมกระทรวง ทบวง กรม เป็นกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม โดยข้อเท็จจริงการยุบรวมทบวงมหาวิทยาลัยแทบไม่มีการประชาพิจารณ์ แต่จะใช้กระแสกดดันถึงบังคับจนอึดอัดกันไปทั่ว และหลังจากเป็นกระทรวงเดียวแล้ว เสรีภาพทางวิชาการ ความเป็นอิสระ และการวิพากษ์วิจารณ์อาจจะต้องลดน้อยลงไปมาก เพราะฝ่ายการเมืองอาจจะเข้าควบคุมครอบงำอาจารย์มหาวิทยาลัยทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากคณะกรรมการอุดมศึกษาตาม พ.ร.บ.ไม่มีอำนาจอะไร เป็นเพียงทางผ่านสายอำนาจตรงจากการเมืองเสียมากกว่า

(7) การเตรียมครู บุคลากรและผู้บริหารการศึกษา ในสาขาครุศาสตร์และศึกษาศาสตร์ไม่ทันกับกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป สถาบันเหล่านี้มีผลิตบุคลากรในมิติแคบด้านเดียว โดยป้อนบัณฑิตเข้าสู่ระบบโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ ความเข้าใจองค์รวมของ พ.ร.บ.ฉบับนี้มีตำ่า ผลิตครูที่ทำหน้าที่หลายด้านไม่ได้ นับแต่การสอนในทุกระดับการศึกษา 12 ปี สอนในระบบ นอกกระบบ อัยาศัย หรือแม้แต่สอนเด็กพิเศษ เด็กพิการ เด็กเรื้อรอน ห้องเรียนรวม เป็นต้น

(8) ใน พ.ร.บ.ฉบับนี้มีการกล่าวถึงการศึกษาในระบบ อัยาศัย การศึกษาทางเลือก ภูมิปัญญาชุมชน Home School การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การศึกษาของท้องถิ่น ประชาชน และอื่นๆ แต่การสร้างและให้โอกาสทางกฎหมายตามข้อเท็จจริงแทบไม่มีการเตรียมการหรือสนับสนุนแต่ประการใด ยังคงเป็นแค่ตัวหนังสือสวยหรูในกฎหมายเสียมากกว่า

(9) พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งกระจายอำนาจ ให้โอกาสประชาชนท้องถิ่นมากขึ้น แต่ก็ซ่อนเร้นเพราะมีกฎกระทรวง 11 ข้อ ที่จะเกิดภายหลัง และประเด็นแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย กฎกระทรวงจะถูกเขียนจากส่วนราชการทั้งหมด จึงเกรงว่าการกระจายอำนาจถูกดึงกลับอีกด้วย การวางระเบียบ กฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ยุ่งยาก และมีการควบคุมมาตรฐานจนเกิดการปฏิเสธจากองค์กรอื่นๆ ดังนั้นการเขียนกฎกระทรวงจะต้องเปิดกว้าง มีตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ ของสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมทำด้วย

(10) การคิดเตรียมการรองรับหลังการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งจะมีผู้จบการศึกษาจำนวนมากมาย จะต้องสัมพันธ์กับโอกาสการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ตลอดจนแรงงานระดับกลาง การมีงานทำและรายได้ การประสานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อรองรับการกระจายกำลังคนลงสู่พื้นที่เศรษฐกิจ ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องต้องมองไกลและมีการเตรียมการแต่เนิ่น ๆ แทบทั้งสิ้น

ข้อกังวลทั้ง 10 ประการนี้ มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติที่เป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้นเอง

3. การปฏิรูปการศึกษา

3.1 แนวทางในการปฏิรูป

เมื่อสรุปบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มี 2 ด้านหลักคือ

(ก) การจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย หลักการ แนวทาง รูปแบบการจัดการศึกษา หลักสูตร และกระบวนการจัดการเรียนการสอน

(ข) การบริหารการศึกษา ให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารที่กำหนดไว้ ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย รวมทั้ง บิดา มารดา ผู้ปกครอง องค์กรของรัฐและเอกชน ตลอดทั้งชมรม สมาคมในสังคม

ในการปฏิรูปการศึกษา (สปศ., พฤษภาคม 2544) จำเป็นต้อง:

- ปรับวิธีคิดในการจัดการศึกษา
- ปรับโครงสร้างการจัดการศึกษา
- ปรับรูปแบบวิธีการเรียนรู้
- ปรับปรุงคุณภาพครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษาอื่น
- จัดให้มีอุปกรณ์และเทคโนโลยีการศึกษาที่เหมาะสมและเพียงพอ

ทั้งนี้จะต้องให้ความสำคัญในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ปฏิรูประบบการศึกษาให้สอดคล้องซึ่งกันและกันทั้งระบบ ทั้งในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย

(2) ปฏิรูปการเรียนรู้ โดยให้ความสำคัญแก่หลักสูตร (หลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรท้องถิ่น) เนื้อหาสาระ วิธีการเรียนการสอน แหล่งเรียนรู้ และกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน

(3) ปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นและเอกชน โดยเน้นการกระจายอำนาจ

(4) ปฏิรูปครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยถือว่าเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพชั้นสูง เน้นมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพและการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

(5) ปฏิรูปทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา เพื่อระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้เพื่อจัดการศึกษา จัดสรรทรัพยากรให้ถึงผู้เรียนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม มีระบบการบริหารทรัพยากรที่มีความคล่องตัวอย่างมีประสิทธิภาพตรวจสอบได้

และการปฏิรูปทั้ง 5 เรื่องดังกล่าวจะประสบผลต้องอาศัยปัจจัยอย่างน้อย 4 ปัจจัยคือ

- (1) การมีส่วนร่วมของบุคคล กลุ่มบุคคล และสถาบันต่าง ๆ ในสังคม
- (2) มาตรฐานและระบบประกันคุณภาพ
- (3) การระดม การจัดสรร และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทุกด้าน
- (4) การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

อนึ่ง สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (พฤษภาคม 2544) ได้สรุปผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปฏิรูปการศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ชัดเจนในสังคมไทยอย่างน้อย 9 ประการดังนี้

- (1) จะเพิ่มคุณภาพของคนไทย เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ
- (2) จะทำให้เกิดความเสมอภาคและสิทธิทางการศึกษา
- (3) จะทำให้สังคมเกิดศรัทธาต่อความสามารถของครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (4) จะเพิ่มความเข้มแข็งให้สถานศึกษา ซึ่งเป็นกลไกหลักของความเปลี่ยนแปลง
- (5) จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (6) จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา ตามหลักการคนทั้งมวลเพื่อการศึกษา (All for education)
- (7) จะทำให้เกิดเอกภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบการบริหารการศึกษา
- (8) จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งและสังคมก้าวหน้า
- (9) จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองและจะส่งผลให้กระบวนการปฏิรูปทางการเมืองสัมฤทธิ์ผลได้

3.2 การปฏิรูปการศึกษาตาม พ.ร.บ.

ธีระ รุญเจริญ (2543) ได้สรุปสาระที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) การปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารการศึกษา

- (1) ให้รวมสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (2) กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารการศึกษาเป็น 2 ระดับคือ
 - ระดับกระทรวง
 - ระดับท้องถิ่น: เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

2) การปฏิรูประบบการบริหารบุคลากร

- (1) ให้มีองค์รววิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา
- (2) ให้มีสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้
 - กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ
 - ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
 - กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ
 - พัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา
- (3) ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชน ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ต้องมีใบประกอบวิชาชีพตามกฎหมายกำหนด
- (4) ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับสถานศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัด โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารบุคคล
- (5) ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์แก่กุลอื่นสำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา
- (6) ให้มีกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- (7) ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

3) การปฏิรูปการเรียนการสอน

- (1) ให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ โดยให้เรียนอย่างมีความสุข
- (2) ให้ครูเป็นผู้สนับสนุน ผู้กระตุ้น ผู้อำนวยการความสะดวกในการเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียน
- (3) ให้มีการเรียนการสอนเป็น 3 รูปแบบคือ
 - (ก) การศึกษาในระบบ (formal)
 - (ข) การศึกษานอกระบบ (non-formal)
 - (ค) การศึกษาตามอัธยาศัย (informal)
- (4) ให้จัดการศึกษาโดยเน้น:
 - ความรู้
 - คุณธรรม
 - กระบวนการเรียนรู้
 - บูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา
- (5) ให้รัฐส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ
- (6) ให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจาก
 - พัฒนาการของผู้เรียน
 - ความประพฤติ
 - การสังเกตพฤติกรรมการเรียนและการร่วมกิจกรรม
 - การทดสอบ
- (7) ให้มีหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรเฉพาะท้องถิ่นสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4) การปฏิรูประบบการศึกษา

- (1) ให้จัดการศึกษาเป็น 3 รูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้สามารถเทียบโอนผลการเรียนระหว่างรูปแบบหรือระหว่างรูปแบบเดียวกัน
- (2) ให้แบ่งระบบการศึกษาเป็น 2 ระดับคือ
 - การศึกษาขั้นพื้นฐานมี 12 ปี
 - การศึกษาระดับอุดมศึกษา
 - ต่ำกว่าปริญญาตรี
 - ระดับปริญญาตรี
- (3) ให้จัดการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี

5) การออกกฎหมายและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปด้วยดี จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายการศึกษาใหม่ และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เช่น

- (1) การแก้ไข พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523
- (2) กฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและค่าตอบแทนครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (3) การแก้ไข พ.ร.บ. ครู พ.ศ.2488
- (4) การยกร่าง พ.ร.บ. กองทุนพัฒนาครู และกองทุนส่งเสริมครู
- (5) การออกและเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา
- (6) การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การศึกษาเอกชน
- (7) โครงสร้างระบบบริหารการศึกษา

3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษา

แม้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะพยายามดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ หลายอย่างปฏิบัติแล้ว และหลายอย่างกำลังดำเนินการอยู่ แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (มีนาคม 2544) เสนอปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษา ดังนี้

- 1) การเสียดสีของประชาชนในการรับการศึกษาชั้นพื้นฐาน
- 2) การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญไม่ลงถึงการปฏิบัติ
- 3) วิกฤตศรัทธาต่อครู
- 4) มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา
- 5) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) วิทยาศาสตร์ศึกษา
- 7) การปฏิรูปการอาชีวศึกษา
- 8) การปฏิรูปอุดมศึกษา
- 9) วิกฤตด้านคุณธรรม จริยธรรม

ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมีสาเหตุแห่งปัญหาาร่วมกันคือ

- 1) การขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน
- 2) ความล่าช้าของกระบวนการพิจารณากฎหมาย กฎกระทรวง และกฎหมายอื่น
- 3) การขาดแคลนทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา
- 4) ช่องว่างระหว่างหน่วยงานนโยบายและหน่วยงานปฏิบัติ

ปัญหา/อุปสรรคที่น่าเสนาอมาข้างต้นนี้ เป็นประเด็นปัญหา/อุปสรรคที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ทุกเรื่องเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเพราะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป จึงต้องการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อให้สามารถดำเนินงานในขั้นต่อไปได้และบรรลุผลทันเวลาที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม ปัญหา/อุปสรรคการปฏิรูปการศึกษาเหล่านี้เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก โดยมีสาเหตุแห่งปัญหาร่วมกัน ได้แก่ การประสานความร่วมมือข้ามกรมและกระทรวง การระดมทรัพยากรจำนวนมากและการใช้ยุทธศาสตร์เร่งรัดขั้นตอนในการพิจารณาและประกาศใช้กฎหมาย เป็นต้น จึงเป็นการยากที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในภาคราชการที่จะสามารถแก้ไขปัญหาลงเหล่านี้ได้ลุล่วง

ปัญหาที่มีผลกระทบต่อผู้คนหลายฝ่ายเช่นนี้ จึงต้องการบุคคลที่มีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีความกล้าตัดสินใจในการแก้ปัญหาที่ยาก ๆ และมีเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ในการพัฒนาการศึกษาของชาติมาเป็นผู้นำในการปฏิรูปการศึกษา

3.4 ยุทธศาสตร์เพื่อความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544) ได้เสนอยุทธศาสตร์ เพื่อความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาดังนี้

ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่เกิดขึ้นนั้นล้วนมีสาเหตุสำคัญมาจากวิกฤตทางปัญญา ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยการปฏิรูปการศึกษา โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมืออย่างจริงจังและดำเนินการอย่างจริงจัง

ขณะนี้ นับเป็นโอกาสอันดีของประเทศไทย 2 ประการคือ

ประการแรก มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อรองรับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้ได้แนวนโยบายด้านการศึกษาที่ชัดเจนเพียงพอ และเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาต่อไป

ประการที่สอง ขณะนี้ประเทศไทยได้รัฐบาลที่มาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับนโยบายด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของรัฐบาลนี้ก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งหากรัฐบาลสามารถบริหารนโยบายของรัฐบาลสู่ความสำเร็จได้ ก็เท่ากับได้นำพาให้การปฏิรูปการศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์ไปด้วย รัฐบาลนี้จึงเป็นความหวังของคนทั้งประเทศในการที่จะสานฝันทั้งหมดให้เป็นจริง

เนื่องจากการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบันประสบปัญหา/อุปสรรคหลายประการ เช่น เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ตามที่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งการแก้ไขแต่ละปัญหามีความยากลำบาก เพราะต่างก็มีสาเหตุแห่งปัญหาที่ลุ่มลึก บางปัญหามีความยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน ทำให้การแก้ไขปัญหายิ่งยากลำบากมากขึ้น แต่ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ต้องเร่งรัดแก้ไขให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อให้การดำเนินงานในขั้นตอนต่อไปบรรลุผลสำเร็จ และทันกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด

ข้อเสนอ

เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลประสบผลสำเร็จ จึงขอเสนอยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปดังนี้

1) ต้องมีผู้นำในการปฏิรูปการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้เป็นเรื่องใหญ่และสำคัญที่สุด ซึ่งจะมีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทุก ๆ มิติของคนไทยและสังคมไทย ถ้าทำสำเร็จประเทศไทยก็จะพ้นวิกฤตและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงควรให้มีผู้นำในการปฏิรูปการศึกษา โดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารสูงสุดควรเป็นผู้นำการปฏิรูปการศึกษา เพราะการปฏิรูปการศึกษาเป็นภารกิจที่ต้องประสานระหว่างราชการหลายกระทรวง รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และภาคธุรกิจ เอกชน ยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานคือ “ปฏิรูปด้วยวิธีการแบบปฏิรูป” คิดใหม่ ทำใหม่ โดยการมีผู้นำการปฏิรูปการศึกษาที่มีคุณลักษณะ

- ผู้ที่มีภาวะผู้นำ กล้าตัดสินใจ โดยไม่ต้องล่าช้า รวมทั้งต้องฝ่าฟันแรงต้านของระบบราชการ

- ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ก้าวไกล

- ผู้มีเจตจำนงอันแน่วแน่ต่อการปฏิรูปการศึกษาของชาติ เห็นประโยชน์ของประชาชน สามารถทุ่มเทพลังสมองและเวลา เพื่อดำเนินงานและผลักดันการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติฯ และนโยบายรัฐบาลให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยหน่วยปฏิบัติอย่างจริงจัง

2) ต้องประกาศให้ “การปฏิรูปการศึกษา” เป็นวาระแห่งชาติ

เนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาเป็นทางออกของการแก้ไขวิกฤตทางปัญญาสำหรับคนไทยทุกคน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทุกหมู่เหล่าในวงกว้าง เป็นการสืบสานเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นการสนองเจตจำนงของนโยบายรัฐบาลด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องประกาศให้การปฏิรูปการศึกษาเป็น “วาระแห่งชาติ” เพื่อให้มีการทุ่มเทพลังสังคม ทรัพยากร และเวลาในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ให้ประสบความสำเร็จและแล้วเสร็จทันตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

3.5 ความคืบหน้าในการปฏิรูปการศึกษา

เมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาครบ 2 ปี (20 สิงหาคม 2544) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สิงหาคม 2544) ได้สรุปความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาไว้ดังนี้

- 1) ในช่วงปีแรกของการปฏิรูปการศึกษาทุกส่วนของสังคมได้ให้ความสนใจ มีการศึกษาและถ่ายทอดองค์ความรู้ต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง เมื่อเข้าสู่ปีที่ 2 เป็นจังหวะที่มีการเลือกตั้งรัฐบาลใหม่ ประเด็น “การปฏิรูปการศึกษา” ได้ถูกหยิบยกมาเป็นนโยบายของทุกพรรคการเมือง

และเป็นช่วงจังหวะที่สังคมส่วนใหญ่มุ่งให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล จึงทำให้กระแสการปฏิรูปการศึกษาอาจจะดูแผ่วเบาลงไปบ้าง จนกระทั่งเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา เกิดจุดพลิกผันครั้งสำคัญที่ทำให้สังคมทุกฝ่ายให้ความสนใจการปฏิรูปการศึกษาขึ้น เป็น “วาระแห่งชาติ” และเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี รับเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

2) รายงานสรุปความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาในช่วง 2 ปี มีเจตนาที่จะรายงาน สถานภาพของการดำเนินงานต่อสาธารณชน เพื่อให้เกิดการรับรู้ เรียนรู้ แลกเปลี่ยน และรวมพลัง ให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคมให้มากขึ้น จนกลายเป็นสำนึกร่วมกันว่า ต้องสร้างคน เพื่อรักษาชาติ

ความก้าวหน้าของการดำเนินงานในที่นี้ ได้สรุปสาระสำคัญตามลำดับรายการหมวด ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ดังนี้ เรื่องการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ได้มีการเตรียมการเพื่อรองรับสิทธิในการได้รับการศึกษาของบุคคล ทั้งผู้เรียนปกติ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ และผู้ที่มีความสามารถพิเศษ รวมทั้งมีการจัดทำกฎกระทรวงเพื่อรองรับสิทธิในการจัดการ ศึกษาของสถาบันทางสังคมต่างๆ ที่พระราชบัญญัติฯ เปิดโอกาสให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ ในส่วนของครอบครัวและสถานประกอบการ ซึ่งยังไม่ครบทุกกลุ่มที่พระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ และยังไม่มีข้อกำหนดหรือกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในเรื่องการให้ความรู้ในการอบรมเลี้ยงดูบุตร/ บุคคลในความดูแล การให้เงินอุดหนุน และการลดหย่อนยกเว้นภาษีค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา แก่บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ตลอดจนจนสถาบันทางสังคมที่จัดการศึกษา

3) เรื่องการเทียบโอนผลการเรียนรู้ การเทียบระดับการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษา ภาควังคับ ตลอดจนกฎหมาย/กฎกระทรวงอื่นๆ เพื่อรองรับการจัดการศึกษาระดับ/ประเภท การศึกษาต่างๆ นั้น พบว่า ได้มีการจัดทำร่างกฎหมาย/กฎกระทรวงทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้บางฉบับอยู่ในขั้นตอนของการปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ และบางฉบับอยู่ในขั้นตอน การพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ

4) สำหรับเรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างให้ความสนใจและดำเนินงานในเรื่องต่างๆ อย่างหลากหลาย รวมทั้ง มีการนำไปปฏิบัติในระดับสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยยุทธศาสตร์ที่สำคัญในเรื่องของครูแห่งชาติ ครูต้นแบบ และครูแกนนำ ได้ทำให้เกิดการขยายเครือข่ายในเรื่องนี้ออกไปได้อย่างกว้างขวาง มากขึ้นเรื่อยๆ

5) เรื่องการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา หน่วยงานทุกแห่งได้พยายามส่งเสริมและ สนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดมีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อเตรียมการรองรับ การประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการรุดหน้าไปอย่างมาก

6) เรื่องเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ได้มีการจัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกวงการศึกษา เริ่มประสานกัน เพื่อให้การดำเนินงานในทุกมาตราของหมวดนี้มีความชัดเจนมากขึ้น

7) สำหรับเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา เรื่อง ครู คุรุ คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และเรื่องทรัพยากรเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจหลักของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) นั้น สปศ. ได้จัดทำข้อเสนอและจัดทำร่างกฎหมาย/กฎกระทรวงทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว โดยมีบางประเด็นที่ยังมีความเห็นไม่ตรงกันกับกระทรวงศึกษาธิการ เช่น จำนวนเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะต้องมีการทดลองนำร่องก่อน จึงจะกำหนดจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาในภายหลัง

สำหรับภารกิจสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการต่อไปคือ

(1) เร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ เพื่อให้คนไทยมีจินตนาการใหม่เกี่ยวกับการศึกษา โดยควรมีประชาคมปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นทั่วประเทศ เพื่อให้คนไทยทุกหมู่เหล่าร่วมกันแก้ปัญหา “การศึกษาใหม่ที่จะให้ไทยพ้นวิกฤต”

(2) ขยายผลการดำเนินงานในเรื่อง การปฏิรูปการเรียนรู้ ออกไปให้กว้างขวางอย่างเป็นทวีคูณ โดยอาศัยพลังจากทุกส่วนของสังคมที่จะต้องเข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเคลื่อนไหวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเข้มแข็งและยั่งยืน ทั้งนี้รัฐบาลต้องเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ และใช้ความเป็นผู้นำเข้ามาบริหารยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผล

(3) หาข้อสรุปในเรื่องต่าง ๆ ที่ยังมีความชัดเจนไม่เพียงพอ เช่น ในเรื่องค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐาน 12 ปี กระบวนการออกนอกระบบของสถาบันอุดมศึกษา การจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

(4) เร่งรัดการออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างให้การปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ เดินไปสู่จุดหมายปลายทางได้อย่างมั่นคง

4. มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.1 มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการประเมินภายนอก

การกำหนดมาตรฐานการศึกษาด้านต่างๆ มีความจำเป็นต่อการปฏิรูปการศึกษาเป็นอย่างมาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ร่างมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และนำเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และได้รับความเห็นชอบในร่างแล้ว และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2543 และได้อนุมัติประกาศใช้แล้ว

มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้พัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินคุณภาพภายนอกและเป็นแนวทางให้หน่วยงานและสถานศึกษามุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาไปในทิศทางเดียวกัน โดยได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับ (1) ปรัชญาการศึกษาไทย (2) วิสัยทัศน์ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (3) ลักษณะสังคมไทยและคนไทยที่พึงประสงค์ (4) เป้าหมายและแนวทางการจัดการศึกษา (5) มาตรฐานการศึกษาของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ (6) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 โดยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกับประติมากรรมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไปจากหลากหลายอาชีพ

มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดทำขึ้นมีทั้งหมด 27 มาตรฐาน 91 ตัวบ่งชี้ แบ่งออกเป็น 3 ด้านคือ

ก. มาตรฐานด้านผู้เรียน เน้นการพัฒนาตัวร่างกาย จิตใจ สติปัญญา มุ่งให้ผู้เรียนมีลักษณะ 3 ประการคือ เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข มี 12 มาตรฐาน 38 ตัวบ่งชี้

ข. มาตรฐานด้านกระบวนการ เน้นในด้านกระบวนการบริหารและกระบวนการจัดการเรียนการสอน มี 6 มาตรฐาน 29 ตัวบ่งชี้

ค. มาตรฐานด้านปัจจัย เป็นการกำหนดคุณลักษณะหรือสภาพความพร้อมของผู้บริหาร ครู หลักสูตร อาคารสถานที่ และชุมชน มี 9 มาตรฐาน 24 ตัวบ่งชี้

ดังมีรายละเอียดของแต่ละด้านดังนี้

มาตรฐานด้านผู้เรียน

มาตรฐานที่ 1 มีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์

ตัวบ่งชี้

1. มีวินัย มีความรับผิดชอบ และปฏิบัติตามระเบียบและหลักธรรมเบื้องต้นของแต่ละศาสนา
2. ซื่อสัตย์สุจริต (และมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ สำหรับระดับอาชีวศึกษา)
3. มีความเมตตา กรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่
4. ประหยัด (ใช้สิ่งของและทรัพย์สินทั้งของตนเองและส่วนรวมอย่างประหยัดและคุ้มค่า)

มาตรฐานที่ 2 เป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และปฏิบัติตาม ระบอบประชาธิปไตย

ตัวบ่งชี้

1. เคารพและรับฟังคำแนะนำของพ่อแม่ ญาติ และผู้ใหญ่
2. รักษาสิทธิเสรีภาพของตนเองและเคารพในสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น
3. มีความรู้และปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่เป็นปัญหาของสังคมและอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข
4. ร่วมกิจกรรมในการพัฒนาสถานศึกษาและท้องถิ่น
5. รู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

มาตรฐานที่ 3 มีจิตสำนึกที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม อนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม

ตัวบ่งชี้

1. รู้คุณค่าของสิ่งแวดล้อมและตระหนักถึงผลกระทบต่อตนเองและสังคมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม
2. ปฏิบัติตนให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และมีส่วนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
3. ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า

มาตรฐานที่ 4 มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรอง และมีวิสัยทัศน์

ตัวบ่งชี้

1. สามารถจำแนกประเภทข้อมูล เปรียบเทียบและมีความคิดรวบยอด
2. สามารถประเมินค่าความน่าเชื่อถือของข้อมูล รู้จักพิจารณาข้อดี-ข้อเสีย ความถูก-ผิด ระบุสาเหตุ-ผล ค้นหาคำตอบ เลือกวิธีและมีปฏิภาณในการแก้ปัญหาและตัดสินใจได้อย่างสันติ และมีความถูกต้องเหมาะสม
3. มีความคิดริเริ่ม มีจินตนาการ สามารถคาดการณ์และกำหนดเป้าหมายได้

มาตรฐานที่ 5 มีความรู้และทักษะที่จำเป็นในการเรียนรู้ตามหลักสูตร

ตัวบ่งชี้

1. มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในกลุ่มประสบการณ์/กลุ่มวิชา/หมวดวิชาที่สำคัญไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ (คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ สังคมศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และวิชาเฉพาะสาขาสำหรับอาชีวศึกษา)
2. มีความสามารถในการใช้ภาษาสื่อสาร

มาตรฐานที่ 6 มีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

ตัวบ่งชี้

1. มีความกระตือรือร้น สนใจการเรียนรู้จากแหล่งต่างๆ รู้จักตั้งคำถามเพื่อหาเหตุ-ผล
2. รักการอ่าน สามารถใช้ห้องสมุด แหล่งความรู้และสื่อต่างๆ ทั้งในและนอกสถานศึกษา
3. สามารถสรุปประเด็นจากการเรียนรู้และประสบการณ์ได้อย่างถูกต้องด้วยตัวเอง

มาตรฐานที่ 7 เห็นคุณค่าและภูมิใจในภูมิปัญญาไทย ศิลปะและวัฒนธรรมที่งดงามของไทย

ตัวบ่งชี้

1. รู้จักท้องถิ่น รัก และร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. มีความรู้ ความเข้าใจภูมิปัญญาไทย โดยเฉพาะภูมิปัญญาของท้องถิ่น และนำมาใช้ได้
3. ชื่นชมและสืบสานศิลปะ วัฒนธรรมและประเพณีที่งดงามของท้องถิ่นและของไทย

มาตรฐานที่ 8 รู้จักตนเอง พึ่งตนเองได้ มีบุคลิกภาพที่ดี

ตัวบ่งชี้

1. รู้ถึงความถนัด ความสามารถ ความสนใจ ข้อดี ข้อด้อยของตนเอง และพยายามปรับปรุงตนเอง
2. เป็นตัวของตัวเอง มีความมั่นใจ กล้าแสดงออกอย่างเหมาะสม และให้เกียรติผู้อื่น
3. รู้กาลเทศะในการใช้คำพูด กิริยามารยาทและการแต่งกาย
4. สามารถกำหนดเป้าหมาย แนวทาง ตัดสินใจ และแก้ปัญหาของตนเองได้
(เฉพาะระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา)

มาตรฐานที่ 9 มีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต

ตัวบ่งชี้

1. สามารถทำงานตามลำดับขั้นตอนและผลงานมีประสิทธิภาพ
2. ชยัน อดทน ละเอียดยรอบคอบในการทำงาน พัฒนางาน สามารถทำงานอย่างมีความสุข และภูมิใจในผลงานของตนเอง
3. สามารถทำงานเป็นทีม (ช่วยเหลือผู้อื่น ไม่เอาเปรียบ ให้ความร่วมมือ ยอมรับฟังความคิดเห็นและความสามารถของผู้อื่น ร่วมรับผิดชอบผลงานของกลุ่ม)
4. มีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต

**มาตรฐานที่ 10 มีสุนิษัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี
ตัวบ่งชี้**

1. มีน้ำหนัก ส่วนสูงตามเกณฑ์มาตรฐาน
2. มีสมรรถภาพทางกายตามเกณฑ์มาตรฐาน
3. ร่าเริงแจ่มใส มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับครู เพื่อน และบุคคลทั่วไป
4. รู้จักดูแลสุขภาพและป้องกันตัวเองไม่ให้เกิดอุบัติเหตุ

**มาตรฐานที่ 11 ปลอดภัยจากสิ่งเสพติดให้โทษและสิ่งมอมเมา
ตัวบ่งชี้**

1. มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับโทษของสิ่งเสพติดและสิ่งมอมเมา
2. ไม่เสพสิ่งเสพติดและปลอดภัยจากสิ่งมอมเมา และไม่แสวงหาผลประโยชน์

**มาตรฐานที่ 12 มีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา
ตัวบ่งชี้**

1. มีความชื่นชมและร่วมกิจกรรมด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา

มาตรฐานด้านกระบวนการ**มาตรฐานที่ 13 มีการจัดองค์กร/โครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบ
ครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา****ตัวบ่งชี้**

1. มีการจัดองค์กร/โครงสร้างการบริหารชัดเจน
2. มีปรัชญา แผนพัฒนา/ธรรมนูญสถานศึกษา แผนการดำเนินงานของสถานศึกษา และตัวชี้วัดความสำเร็จ
3. มีการปฏิบัติตามแผน
4. มีการนิเทศ ติดตาม ประเมินผล เปรียบเทียบกับเป้าหมาย อย่างต่อเนื่อง
5. มีระบบข้อมูลสารสนเทศครบถ้วน ถูกต้อง ตรงกับความต้องการและทันต่อการใช้งาน
6. มีการบันทึกและรายงานผลการประเมิน
7. มีการนำข้อมูลและผลการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจและปรับปรุงงาน

**มาตรฐานที่ 14 ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาและชุมชน
ในการพัฒนาการศึกษา****ตัวบ่งชี้**

1. ผู้บริหารและครูสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนในการร่วมกันจัดการศึกษา
2. มีการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้บุคลากรในสถานศึกษาและชุมชนเห็นความสำคัญในการจัดการศึกษาร่วมกัน

3. มีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสถานศึกษาต่อชุมชนอย่างสม่ำเสมอ
4. ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการศึกษา

มาตรฐานที่ 15 มีการจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ส่งเสริมสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของผู้เรียน

ตัวบ่งชี้

1. จัดสภาพแวดล้อมที่สะอาด เป็นระเบียบ ปลอดภัย
2. จัดระบบป้องกันให้สถานศึกษาปลอดสารพิษ สิ่งเสพติด อาชญากรรม และอบายมุข
3. จัดระบบสาธารณสุขที่ปลอดภัย
4. จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้ครูและบุคลากรอย่างเพียงพอ และจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้

มาตรฐานที่ 16 ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครู ตามความจำเป็นและเหมาะสม อย่างสม่ำเสมอ

ตัวบ่งชี้

1. จัดครูเข้าสอนตรงตามสาขาวิชา หรือความถนัด หรือความรู้ ความสามารถ
2. ครูได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องที่ใช้สอนหรือปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลง
3. ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

มาตรฐานที่ 17 มีการจัดการเรียนการสอนสอดคล้องกับหลักสูตรความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น

ตัวบ่งชี้

1. มีการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม
2. มีการจัดแนวการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับหลักสูตร ความต้องการของผู้เรียน/ท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ให้สามารถเชื่อมโยงแก้ปัญหาท้องถิ่นได้และนำไปปฏิบัติได้จริง

มาตรฐานที่ 18 จัดกิจกรรมและการเรียนการสอน โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

ตัวบ่งชี้

1. มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างหลากหลาย เหมาะสมกับธรรมชาติของผู้เรียน
2. มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่กระตุ้นให้ผู้เรียนรู้จักคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ และคิดสร้างสรรค์

3. มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่กระตุ้นให้ผู้เรียนรู้จักศึกษาหาความรู้ แสวงหาคำตอบและสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง
4. มีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่น เทคโนโลยี และสื่อที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการจัดการเรียนการสอน
5. มีการจัดกิจกรรมเพื่อฝึกและส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรมของผู้เรียน
6. มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาสุนทรียภาพอย่างครบถ้วนทั้งด้านดนตรี ศิลปะ และกีฬา
7. ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย การทำงานร่วมกับผู้อื่น และความรับผิดชอบต่อกลุ่มร่วมกัน
8. มีการประเมินพัฒนาการของผู้เรียนด้วยวิธีการที่หลากหลายและต่อเนื่อง
9. ผู้เรียนรักสถานศึกษาของตน และมีความกระตือรือร้นในการไปเรียน

มาตรฐานด้านปัจจัย

มาตรฐานที่ 19 ผู้บริหารมีคุณธรรม จริยธรรม เป็นแบบอย่างที่ดี
ตัวบ่งชี้

1. ผู้บริหารอุทิศตนให้กับการปฏิบัติงานในสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง
2. ผู้บริหารมีความเมตตา กรุณา มีความรับผิดชอบ ยุติธรรม ซื่อสัตย์
3. ผู้บริหารมีการครองตนที่ดี ไม่มีหนี้สินส่วนตัว ไม่เกี่ยวข้องกับอบายมุข สิ่งเสพติด

มาตรฐานที่ 20 ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการ
ตัวบ่งชี้

1. ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง
2. ผู้บริหารมีความเป็นผู้นำ มีมนุษยสัมพันธ์และเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้อง
3. ผู้บริหารมีความเป็นประชาธิปไตย

มาตรฐานที่ 21 ครูมีวิญญานความเป็นครู มีคุณธรรม จริยธรรม
ตัวบ่งชี้

1. ครูมีความเอื้ออาทร เข้าใจและเอาใจใส่ผู้เรียนทุกคนอย่างสม่ำเสมอและเท่าเทียมกัน
2. ครูมีมนุษยสัมพันธ์ ควบคุมอารมณ์ได้ และรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
3. ครูมีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ ตรงต่อเวลา อุทิศตนให้กับการพัฒนาผู้เรียน
4. ครูวางตนเหมาะสม เป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องความประพฤติ บุคลิกภาพ
5. ครูมีทัศนคติที่ดีต่ออาชีพครู

มาตรฐานที่ 22 ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน อย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

ตัวบ่งชี้

1. ครูรู้เป้าหมายของหลักสูตรและเป้าหมายการจัดการศึกษา
2. ครูมีความรู้ความสามารถในการพัฒนาหลักสูตร จัดทำแผนและกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง
3. ครูมีความรู้ความสามารถในการประเมินผลและการนำผลการประเมินมาใช้

มาตรฐานที่ 23 ครูมีความสามารถในการแสวงหาความรู้ คิดวิเคราะห์ และสร้างองค์ความรู้ เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน

ตัวบ่งชี้

1. ครูมีนิสัยรักการแสวงหาความรู้และข่าวสารข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาการเรียนการสอน
2. ครูมีความสามารถในการศึกษา วิจัย เพื่อพัฒนากระบวนการเรียนการสอน
3. ครูมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาและแก้ไขสถานการณ์ได้

มาตรฐานที่ 24 ครูมีคุณวุฒิ/ความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ

ตัวบ่งชี้

1. ครูมีความถนัด/ความเชี่ยวชาญตรงกับงานที่ปฏิบัติ
2. มีจำนวนครูตามเกณฑ์

มาตรฐานที่ 25 มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้

ตัวบ่งชี้

1. มีหลักสูตรและเนื้อหาสาระของหลักสูตรที่เหมาะสม สอดคล้องกับเป้าหมายการศึกษาและความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น
2. มีสื่อการเรียนการสอนที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเรียนรู้

มาตรฐานที่ 26 สถานศึกษามีอาคาร สถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกตามเกณฑ์

ตัวบ่งชี้

1. มีอาคาร สถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกตามเกณฑ์

มาตรฐานที่ 27 ชุมชน/ผู้ปกครองมีศักยภาพในการสนับสนุนการจัดและการพัฒนาการศึกษา

ตัวบ่งชี้

1. ผู้ปกครองมีความรัก ความเข้าใจ เอาใจใส่ในการอบรมสั่งสอนบุตรหลานและเป็นแบบอย่างที่ดี
2. ชุมชน/ผู้ปกครองเห็นความสำคัญของการศึกษาและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ สถานศึกษา

4.2 เกณฑ์การประเมินผู้บริหารปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ของสำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544) ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผู้บริหารปฏิรูปการเรียนรู้ โดยแบ่งขอบเขตของการประเมินเป็น 8 รายการคือ

- (1) คุณลักษณะของผู้บริหาร
- (2) การจัดการ
- (3) แผนงานของโรงเรียน
- (4) การพัฒนาบุคลากรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้
- (5) การให้ขวัญ กำลังใจ
- (6) การจัดสภาพแวดล้อมในโรงเรียน
- (7) การมีส่วนร่วมของชุมชน
- (8) การรายงานผล

การเสนอต่อไปนี้เป็นข้อเสนอเฉพาะระดับคุณภาพสูงสุดคือ “ระดับคุณภาพ 4” ดังนี้

4.2.1 คุณลักษณะของผู้บริหาร

- มีความรัก ความเมตตา เอาใจใส่ดูแล เอื้ออาทรความทุกข์ ความสุขของผู้เรียน และเพื่อนร่วมงาน
- ประพฤติและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีตามกรอบศีลธรรมและวัฒนธรรมไทย
- มีความรับผิดชอบและตรงต่อเวลา
- ใฝ่หาความรู้เพื่อพัฒนาตนเองอย่างเท่าทันเหตุการณ์
- มีความเชื่อว่าทุกคนมีศักยภาพและสามารถพัฒนาตนเองได้
- มุ่งมั่นปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียนและเพื่อนร่วมงาน

4.2.2 การจัดการ

- มีนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาที่ร้อยรัดกันทุกงานและมุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญ
- ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการทุกขั้นตอน
- ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติงานตามความถนัดและความสนใจ
- มีการคลายพันธนาการจนกระทั่งเกิดความยืดหยุ่นในการจัดการเรียนรู้ตามแนวทางปฏิบัติการเรียนรู้
- ใช้นวัตกรรมหรือวิธีการที่หลากหลายในการดำเนินงาน
- ใช้วัสดุอุปกรณ์ได้อย่างเหมาะสมคุ้มค่า
- นำผลการดำเนินงานมาใช้ในการพัฒนาผู้ร่วมงานเป็นระยะ

4.2.3 แผนงานของโรงเรียน

- เป้าหมายและกิจกรรมในแผนงานมีความร้อยรัดกันและมุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนตามแนวทางปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่จะทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่ง และมีความสุขครบทั้ง 3 ส่วน อย่างสมดุล
- การจัดทำแผนงานได้ใช้ข้อมูลสารสนเทศที่มาจากปัญหา/ความต้องการจำเป็นโดยเฉพาะด้านคุณภาพนักเรียนซึ่งเป็นข้อมูลที่รอบด้านและเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นเป็นพื้นฐานสำคัญ
- ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน
- แผนงานและกิจกรรมในแผนงานมีองค์ประกอบและแนวการดำเนินการและการประเมินผลที่ชัดเจน

4.2.4 การพัฒนาบุคลากรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้

- ครูและบุคลากรทุกคนได้รับการพัฒนาให้ตระหนักในการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
- จัดกิจกรรมการพัฒนาครูและบุคลากรให้สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการจำเป็นที่วิเคราะห์ได้อย่างรอบด้านและชัดเจน
- จัดกิจกรรมการพัฒนาครูและบุคลากรหลากหลายรูปแบบเป็นระยะ ๆ หรือต่อเนื่องตลอดปีเกิดผลสำเร็จเป็นแบบอย่างได้
- จัดให้ครูและบุคลากรได้เผยแพร่ ผลงานการพัฒนาการเรียนรู้หรือพัฒนาผู้เรียนต่อสาธารณชนทุกภาคเรียน

4.2.5 การให้ขวัญกำลังใจ

- เป้าหมายและรูปแบบการให้ขวัญกำลังใจแก่ผู้ร่วมงานนำไปสู่การส่งเสริมการพัฒนาผู้เรียนมากยิ่งขึ้นและมีกำลังใจที่จะพัฒนางานให้ต่อเนื่องต่อไป

- รูปแบบการให้ขวัญกำลังใจมีหลายลักษณะและทุกลักษณะเกิดจากการยอมรับหรือการมีส่วนร่วมกำหนดของผู้เกี่ยวข้อง
- การตัดสินใจการให้ขวัญกำลังใจทำโดยรอบคอบ มีเหตุผลชัดเจน และผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมคิดตัดสินใจ
- เน้นการพัฒนาให้ขวัญกำลังใจ จากผลงานและความมุ่งมั่นของผู้ปฏิบัติงานที่นำสู่การพัฒนาผู้เรียนหรือให้ประโยชน์ต่อผู้เรียน

4.2.6 การจัดสภาพแวดล้อมในโรงเรียน

- จัดสิ่งแวดลอมเอื้อต่อการเรียนรู้และพัฒนาคุณธรรมแก่ผู้เรียนทุกระดับอย่างเหมาะสม มีสาระทันตามสถานการณ์
- จัดแหล่งเรียนรู้หลากหลาย และวัสดุอุปกรณ์การเรียนรู้เหมาะสมเพียงพอกับจำนวนและกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน
- จัดแหล่งเรียนรู้และบริการวัสดุอุปกรณ์การเรียนรู้ที่เพียงพอ สำหรับครูหรือบุคลากร
- จัดสภาพแวดล้อม สะอาดร่มรื่น เป็นระเบียบสวยงามและมีความปลอดภัยสูง

4.2.7 การมีส่วนร่วมของชุมชน

- ชุมชนร่วมกำหนดนโยบาย เป้าหมาย สภาพความสำเร็จ การจัดวิธีการพัฒนาโรงเรียน และการสนับสนุนทรัพยากรที่มุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญ
- ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนรู้ การจัดแหล่งเรียนรู้ และการวัดประเมินผลการเรียนรู้
- โรงเรียนและชุมชนบูรณาการ เป้าหมายและดำเนินกิจกรรมการพัฒนาโรงเรียน และชุมชนไปพร้อม ๆ กัน
- ชุมชนร่วมกำหนดและดำเนินการประเมินการจัดการเรียนรู้และชื่นชมผลงานของโรงเรียน

4.2.8 การรายงานผล

- แสดงข้อมูลพื้นฐานสภาพปัญหา ความต้องการและเป้าหมาย จุดเน้นในการพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกัน
- แสดงกระบวนการพัฒนาในส่วนของพัฒนาผู้เรียน และความสำเร็จในการพัฒนาผู้เรียน ตลอดจนปัญหาข้อจำกัด และแนวทางปรับปรุงพัฒนาต่อไปให้ชัดเจนสอดคล้องกัน
- มีการรายงานและเผยแพร่ผลการดำเนินงานแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องชุมชน และสาธารณชนอย่างกว้างขวาง ด้วยวิธีที่หลากหลายและรูปแบบที่น่าสนใจ
- มีการนำข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานประกอบการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการพัฒนาโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

4.3 เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ.2539

กรมสามัญศึกษา (2540) ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ.2539 เพื่อใช้ในการประเมินโรงเรียน โดยแบ่งเกณฑ์มาตรฐานออกเป็น 8 หมวด ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

หมวดที่ 1 การบริหารทั่วไป

- (1) การวางแผนปฏิบัติการของโรงเรียน
- (2) การจัดองค์การ
- (3) การจัดระบบสารสนเทศ
- (4) การบริหารงานบุคคล
- (5) การสื่อสารการคมนาคมและการประชาสัมพันธ์
- (6) การบริหารการเงิน

หมวดที่ 2 งานธุรการ

- (1) การวางแผนงานธุรการ
- (2) การบริหารงานธุรการ
- (3) การบริหารงานสารบรรณ
- (4) การบริหารการเงินและการบัญชี
- (5) การบริหารงานพัสดุ
- (6) การบริหารงานทะเบียนและสถิติข้าราชการครูและลูกจ้าง
- (7) การประเมินผลงานธุรการ

หมวดที่ 3 งานวิชาการ

- (1) การวางแผนงานวิชาการ
- (2) การบริหารงานวิชาการ
- (3) การจัดการเรียนการสอน
- (4) การพัฒนาและส่งเสริมทางด้านวิชาการ
- (5) การวัดและประเมินผลการเรียนและงานทะเบียนนักเรียน
- (6) การประเมินผลการจัดการงานวิชาการ

หมวดที่ 4 งานปกครองนักเรียน

- (1) การวางแผนงานปกครองนักเรียน
- (2) การบริหารงานปกครองนักเรียน
- (3) การส่งเสริมพัฒนาให้นักเรียนมีวินัย คุณธรรมจริยธรรม
- (4) การป้องกันและแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักเรียน
- (5) การดำเนินการส่งเสริมประชาธิปไตยในโรงเรียน
- (6) การประเมินผลงานปกครองนักเรียน

หมวดที่ 5 งานบริหาร

- (1) การวางแผนงานบริหาร
- (2) การบริหารงานบริการ
- (3) การจัดบริการด้านสาธารณูปโภค
- (4) การจัดบริการน้ำดื่ม น้ำใช้
- (5) การบริหารโภชนาการ
- (6) การจัดบริการด้านสุขภาพอนามัย
- (7) การจัดบริการห้องสมุด
- (8) การจัดบริการโสตทัศนูปกรณ์
- (9) การจัดบริการแนะแนว
- (10) การจัดกิจกรรมสหกรณ์ในสถานศึกษา
- (11) การประเมินผลงานวิชาการ

หมวดที่ 6 โรงเรียนกับชุมชน

- (1) การวางแผนสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
- (2) การสร้างและเผยแพร่เกียรติประวัติของโรงเรียน
- (3) การให้บริการชุมชน
- (4) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน
- (5) การได้รับการสนับสนุนจากชุมชน
- (6) การประเมินผลงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

หมวดที่ 7 การบริหารอาคาร สถานที่

- (1) การบริหารบริเวณโรงเรียน
- (2) การบริหารอาคารเรียน
- (3) การบริหารห้องเรียน
- (4) การบริหารห้องพิเศษ
- (5) การบริหารห้องบริการ
- (6) การบริหารอาคารโรงฝึกงาน
- (7) การบริหารอาคารโรงอาหาร
- (8) การบริหารอาคารหอประชุม
- (9) การบริหารอาคารห้องน้ำ-ห้องส้วม
- (10) การบริหารอาคารพลศึกษา

5. การกระจายอำนาจการบริหาร

สัญญา อภิบาลกุล (2544) ได้ประมวลแนวคิด หลักการ วัตถุประสงค์ ฯลฯ ของการกระจายอำนาจการบริหารไว้ดังนี้

5.1 ผู้บริหารสถานศึกษากับการกระจายอำนาจ

“การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา” เป็นนโยบายหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งระบุไว้ในหมวด 5 มาตรา 39 ว่า

“ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

เมื่อเป็นเช่นนี้สถานศึกษา/โรงเรียน โดยเฉพาะผู้บริหาร (ซึ่งจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจบริหารที่กระจายลงมา) จะต้องมีความรู้ ความสามารถในการดำเนินการจนประสบผลสำเร็จในภารกิจหลัก นั่นคือ คุณภาพการศึกษาของนักเรียน

5.2 ความหมายและวัตถุประสงค์

ก. ความหมาย

“การกระจายอำนาจ” หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ปฏิบัติงานหรือให้บุคลากรไปปฏิบัติในทุกระดับชั้นขององค์การ

“การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารจากส่วนกลางไปสู่องค์กร/หน่วยงานระดับล่างหรือส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการลดขั้นตอน/กระบวนการต่างๆ ของการบริหารในส่วนกลางลงไปเพิ่มอำนาจหรือโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นให้มีอิสระอย่างเพียงพอในการตัดสินใจ ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงช่วยเหลือสนับสนุนให้คำแนะนำหรือกำกับให้เป็นไปตามนโยบาย (อ้างถึงใน ดำรงค์ศักดิ์ บุญลา, 2540: 19)

ข. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

ในเรื่องของวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจมีหลายประการด้วยกัน เช่น เพื่อที่จะลดภาระงาน ลดขั้นตอนในการบริหาร ขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน และหวังว่าจะทำให้งานล่าช้าน้อยลง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สามารถตอบสนองความต้องการได้ทันต่อเหตุการณ์และความเร่งด่วนของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยสรุปคือ สามารถเพิ่มในการบริหารของรัฐทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพ วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจของ

ประเทศต่าง ๆ มีหลายประการด้วยกันคือ

- 1) เพื่อส่งเสริมความสมดุลในการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ
- 2) เพื่อสามารถจัดทำโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งในด้านศักยภาพ และข้อจำกัดของท้องถิ่น
- 3) เพื่อให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งในด้านการวางแผนโครงการและการดำเนินโครงการ
- 4) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นและเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น
- 5) เพื่อส่งเสริมการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาท้องถิ่น

ตามอุดมคติแล้ว การกระจายอำนาจนั้นประกอบด้วยหลักการอันประกอบด้วยอุดมการณ์ เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเอง การตัดสินใจตามครรลองแห่งประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบ การดำเนินงานของรัฐโดยประชาชน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวมีนัยแห่งการส่งเสริม อยู่ในตัวเองด้วยแล้ว

วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการศึกษาคืออะไร เราต้องการให้ใครได้ใช้ประโยชน์ เป็นหลักที่ตัวนักเรียน ผู้รับบริการทางการศึกษา หรือว่าเน้นประโยชน์ที่บุคลากรภายในระบบการศึกษาหรือราชการเป็นหลัก จุดมุ่งหมายของการศึกษานั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ เน้นผลการพัฒนา ที่ตัวผู้เรียน ผลที่ตัวเด็กนักเรียน ผู้มารับบริการทางการศึกษา โดยต้องจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ส่วนการเน้นผลที่ตัวครูหรือบุคลากรนั้นถือเป็นอันดับรองโดยเชื่อว่าจะทำให้คนที่อยู่ในระบบ ได้ขวัญและกำลังใจที่ดีขึ้น เกิดแรงจูงใจให้คนรุ่นใหม่ที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบ โดยให้มีค่าตอบแทน ที่ดีเพียงพอ เป็นระบบตามคุณวุฒิ คุณธรรมที่เขาได้รับค่าตอบแทนและแรงเสริม เพื่อจูงใจในด้านต่าง ๆ ตามศักยภาพและความสามารถของเขา

5.3 รูปแบบการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจอาจแบ่งได้เป็น 6 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจและหน้าที่ และขอบข่ายของหน้าที่ ซึ่งส่วนกลางได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่างๆ โดยความชอบธรรม ตามที่กฎหมายกำหนดอันได้แก่ (ประกอบ คูปรัตน์, 2536: 2-4)

1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลาง ให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชา จากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งมอบอำนาจระดับเบื้องต้นไปสู่ระดับล่างๆ ตามลำดับสายการบริหาร ในองค์กรนั้นๆ เป็น “การลดความแออัดหรือหนาแน่นลงไป” แทนที่จะให้เกิดการกระจุกตัวของกิจกรรมเฉพาะในส่วนใดส่วนหนึ่งก็ให้มีการกระจายออกไปยังส่วนอื่น ๆ

2) การให้อำนาจอิสระ (Delegation) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจให้รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ในด้านการรับคนเข้าทำงาน การทำสัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาซื้อและด้านอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง การให้อำนาจอิสระหรือ “การมอบอำนาจ” นั้น เป็นการปฏิบัติที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขในเชิงกฎหมายหรือการต้องการแก้ไขโครงสร้างขององค์กรเป็นอันมาก สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วโดยผู้บริหารในระดับสูง

3) การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่นภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรง (direct control) ของส่วนกลาง มีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางก็คือ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้ข้อเสนอแนะ และควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดเก็บภาษีและเงินคงคลังของตนเอง เพื่อจะได้นำมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและความเร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

4) การให้เอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization or Non - government institutions) คือการให้เอกชนในรูปของบุคคล องค์กรผลประโยชน์ บริษัทห้างร้าน หรือบริษัทมหาชน เข้าดำเนินการในกิจการที่รัฐบาลเองไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินกิจการหลายอย่างของรัฐที่เมื่อต้องการมีการรวมศูนย์เงินมีขนาดใหญ่โตจนเกินไปและกลายเป็นกิจการผูกขาดในที่สุดก็มักมีปัญหาด้านประสิทธิภาพในการดำเนินการ จึงต้องมีการตัดปล่อยกิจการนั้น ๆ ให้เอกชนเข้าดำเนินการ โดยปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำกับและป้องกันไม่ให้เป็นการผูกขาด โดยบริษัทใดบริษัทหนึ่งให้กิจการนั้นครอบคลุมด้วยตลาดเสรีให้มากที่สุด ปรากฏการณ์เหล่านี้มีให้เห็นในกิจการธนาคาร การก่อสร้าง โรงเรียน มหาวิทยาลัย การขนส่งโดยสาร ระบบโทรคมนาคม หอการค้า สหกรณ์ เป็นต้น

5) การปรับโครงสร้างขององค์กร (Restructuring) ใช้กันมากในวงการธุรกิจในระยะหลัง มีบริษัทขนาดใหญ่ในต่างประเทศและรวมถึงในประเทศไทยได้มีการเติบโตมากจนเกิดความไม่คล่องตัวในวงธุรกิจได้ จึงต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารกันใหม่ มีการแตกตัวออกเป็นบริษัทหลายบริษัทที่มีความเป็นนิติบุคคล สามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างคล่องตัวในกรอบที่กว้างขวางขึ้น โดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากบริษัทแม่ ซึ่งอาจจะตั้งอยู่ในประเทศอื่นที่ห่างไกลออกไป และไม่อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์พอที่จะตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratization) เป็นการกระจายอำนาจที่มีความแตกต่างจากที่กล่าวมาแล้วนั่นคือ “การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยที่จะทำให้อำนาจในการจัดการศึกษาได้อยู่ในความรับผิดชอบของประชาชนด้วย” ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ตามแนวคิดประชาธิปไตยอย่างง่าย ๆ ที่สุด และในเชิงอุดมคตินั้นคือ การทำให้การศึกษาเป็นไปเพื่อประชาชน เป็นของประชาชนและโดยประชาชน

5.4 การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

โดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่เหมาะสม แต่ต้องให้เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง โดยให้คนในชุมชนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งประชาชนมีส่วนกำหนดรูปแบบทางการศึกษาของชุมชนเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้สูงสุด มีใช้กระจายอำนาจเพื่อให้ข้าราชการของรัฐสร้างฐานอำนาจในชุมชน

ในการประชุมทางวิชาการ ครั้งที่ 4 ที่กรมสามัญศึกษา จัดขึ้นเมื่อเดือน พฤษภาคม 2536 (ดุขฎี กิตติโมกุล, 2536: 52-53) ได้มีการอภิปรายด้านการศึกษากันอย่างกว้างขวาง ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่า “...ระบบโรงเรียนที่เป็นอยู่ได้นำมาซึ่งความแตกต่างในสังคมด้วยการเพิ่มความหลากหลายและระดับความพึงพอใจที่เป็นไปไม่ได้ และด้วยการสนับสนุนเด็กที่ฉลาดให้ก้าวจากสังคมชนบทไปตั้งหลักแหล่งในสังคมเมืองที่เป็นวัตถุนิยม... หลักสูตรไม่ได้สัมพันธ์สอดคล้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเลย...”

การบริหารการศึกษาดังกล่าวต้องยอมรับกันว่ายังมีได้เป็นระบบที่เป็นการเอื้ออำนวยต่อการบริหารการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เพราะยังเป็นระบบอำนาจ อำนาจในการบังคับบัญชา การตัดสินใจ การอนุญาต อนุมัติ ตลอดจนการบริหารงานบุคคล การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการเงินหรืองบประมาณ ในการบริหารการศึกษานั้นอยู่ที่ส่วนกลาง หรืออยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม ระบบการบริหารดังกล่าวนี้เป็นสายการบังคับบัญชาที่ก่อให้เกิดความล่าช้า และไม่สนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ จึงทำให้การบริหารการศึกษาไม่เกิดผลดีหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

วิธีการหนึ่งที่เป็นการช่วยให้การบริหารเกิดความคล่องตัวก็คือ การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือตามระดับชั้นขององค์การ โดยให้ทุกส่วนขององค์การ ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคล คณะบุคคล หรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหาร การศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์การมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจบริหาร การศึกษา คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษานั้น เป็นการถ่ายโอนอำนาจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากศูนย์กลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการมอบอำนาจความรับผิดชอบในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ระดับภูมิภาค และระดับโรงเรียน โดยหลักการแล้วเป็นอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนและการจัดการเรียนการสอน

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา

5.5 หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO, 1985; 9-11) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาดังนี้

(1) การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกัน

(2) จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ขณะเดียวกันก็เป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

(3) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการจัดการศึกษาและการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

(4) จากการศึกษาที่ประเทศเดียวกันยังมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาคในประเทศนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

(5) จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การกระจายตัวของประชากรทำให้เกิดความต้องการการบริหารทางการศึกษาที่หลากหลายยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการ และความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น และแต่ละกลุ่ม

เป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าวได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชน และการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

(6) จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพของการศึกษาอีกด้วย ดังนั้น การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

(7) การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการเสริมสร้างความสามารถให้ท้องถิ่น (capacity-building) อันหมายถึง การให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตนและชุมชนของตนเองอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

(8) การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยสู่ระบบ และโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้มากกว่า โปร่งใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ส่วนกลาง

(9) หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

(10) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมา มีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา และต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าต่างๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

(11) หลักการบริหารตนเอง (Self managing) ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง แต่ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายด้วยวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจาก

ส่วนกลางไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(12) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์อธิสระ ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพ และมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยชุมชนมีส่วนร่วม จะเป็นการบริหารที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

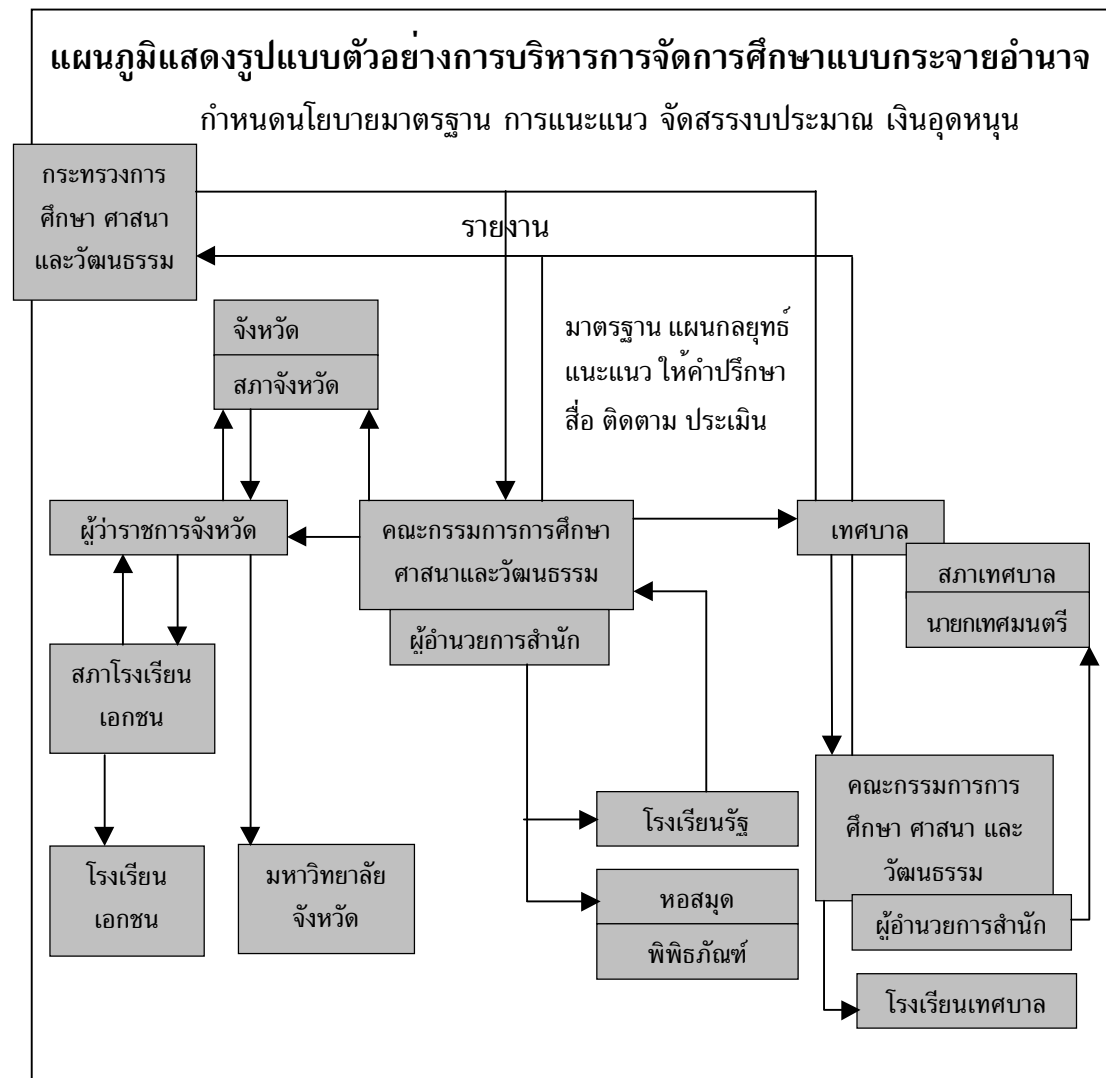
กมล สุตประเสริฐ (2544) ได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจและได้เสนอรูปแบบ สำหรับประเทศไทยไว้พอสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษารูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทย ตามที่มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และรูปแบบของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า ทุกประเทศกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญคือ หลักการด้านนิติบัญญัติ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการความเป็นกลางทางการเมือง หลักการความเป็นมืออาชีพของบุคลากร หลักการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และหลักการประกันคุณภาพ

รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทย จึงควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้มีกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำหน้าที่กำกับดูแล โดยลดภาระหน้าที่ในการบริหารการจัดการศึกษาลง พร้อมโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในแต่ละเขตดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยเขตพื้นที่การศึกษาควรจัดเป็นองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่รัฐกำหนดขึ้นในแต่ละจังหวัด โดยรวมหน่วยงานการศึกษาของกระทรวงการศึกษาฯ ที่มีอยู่แล้วในจังหวัดเข้าด้วยกัน และมีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (คศศว.) เขตพื้นที่ พร้อมทั้งผู้อำนวยการเขต ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา อาจมีจำนวนตามจำนวนจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ชุดหนึ่งสามารถปฏิบัติงานในเขตพื้นที่การศึกษาอื่นได้ด้วย โดยอาจพิจารณาให้เป็นเขตการศึกษาพิเศษหรือเขตพื้นที่การศึกษารวม (Unified School District) ไปก่อน ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ทุกเขตพื้นที่การศึกษาเหล่านี้ต้องร่วมมือกับสถานศึกษาในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในด้านวิชาการ งานบุคคลและงบประมาณ ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่นในเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นด้วย ดังแผนภูมิ



แผนภูมิที่ 3 รูปแบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ

6. การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) เป็นรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่ได้รับความนิยมในวงการบริหารโรงเรียนมากในปัจจุบัน เพราะเป็นรูปแบบที่น่าจะสอดคล้องกับแนวทางการบริหารตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาก ในเรื่องนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิได้ประมวลหลักการและแนวคิดในการบริหารโรงเรียนโดยใช้รูปแบบนี้หลายคน

อุทัย บุญประเสริฐ (2544) ได้สรุปการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และจัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาของแต่ละแห่งทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษาของตนเองใน 4 ด้านคือด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

2) การบริหารและจัดการสถานศึกษา (SBM) มุ่งให้การบริหารโรงเรียน การเรียนการสอนมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและมีมาตรฐาน เพราะในการบริหารโรงเรียน ด้วยวิธีการ หรือวิธีคิดแบบเดิมนั้น

- (1) โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานหรือตัวแทนของส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่
- (2) นโยบายและแนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนมักจะถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง
- (3) การบริหารมักจะไม่ตอบสนองหรือไม่ตรงกับปัญหา และความต้องการที่แท้จริง

ของโรงเรียน

(4) สมาชิกที่อยู่โรงเรียนและชุมชนที่ตั้งของโรงเรียนจะไม่มีอำนาจ ไม่ (ค่อยจะ) ได้มีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดทิศทางการบริหารและจัดการโรงเรียนในฐานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stake-holder) กับโรงเรียนโดยตรง

3) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีลักษณะดังนี้

- (1) เป็นการเน้นลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละโรงเรียนที่มีความแตกต่างกัน
- (2) เป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังโรงเรียนโดยตรง
- (3) เป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม (participation) เป็นหลักสำคัญ
- (4) มีความเชื่อว่าโรงเรียนบริหารจัดการตนเองได้
- (5) ให้โรงเรียนมีอำนาจและความรับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินงานของ

โรงเรียนด้วยตนเอง

(6) มีความเชื่อว่าโรงเรียนมิใช่เพียงเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายหรือตามแผนงานที่หน่วยเหนือกำหนดเท่านั้น แต่เป็นหน่วยปฏิบัติที่สามารถวิเคราะห์ปัญหา สามารถกำหนดนโยบาย วางแผน และบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง

4) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะต้องมีการลดอำนาจสั่งการ จากระดับบนมาให้สภาโรงเรียนหรือคณะกรรมการโรงเรียน และถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการจากเขตการศึกษา มาสู่โรงเรียนโดยตรง ทำให้การบริหารโรงเรียนเป็นการตัดสินใจ ณ ฐานปฏิบัติ (Site-based decision-making)

โรงเรียนจะมีอำนาจมากขึ้นในการตัดสินใจและต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อ:

- (1) วางแผนพัฒนาโรงเรียน
- (2) การจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน
- (3) การพัฒนาบุคลากร
- (4) การจัดการการเงินและการงบประมาณ

5) ดังนั้น จะต้องมีที่ให้อำนาจ (empower) โรงเรียนในการบริหารจัดการตนเอง โดยระบบการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

6) หลักปฏิบัติที่สำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีดังนี้

- (1) กระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังสถานศึกษาหรือโรงเรียนโดยตรง
- (2) ให้โรงเรียนมีอำนาจและต้องรับผิดชอบต่อบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ
- (3) เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วม

ที่นิยมใช้กันมากคือ การบริหารโดยคณะกรรมการโรงเรียน

คณะกรรมการโรงเรียนโดยทั่วไปประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครู ผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชน โดยร่วมกันมีบทบาทในการบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนโดยตรงได้มากที่สุด

7) การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานนี้ ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสความเปลี่ยนแปลงในโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ได้ประสบความสำเร็จจากการประยุกต์ใช้หลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์การธุรกิจอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น กระจายอำนาจการบริหารจัดการ เพิ่มอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบ และการปฏิบัติไปยังหน่วยปฏิบัติ ทำให้องค์การหรือหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานในความรับผิดชอบได้อย่างมีคุณภาพ สามารถสร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้า ผู้รับบริการ และผู้เกี่ยวข้องได้มากยิ่งขึ้น

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปรับปรุงการศึกษา และการดำเนินงานให้เกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับแพร่หลาย

8) โรงเรียนต้องเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การและแบบแผนการทำงานของโรงเรียน ให้เป็นผู้อยู่ใจคิดริเริ่มด้วยตนเอง คิดช่วยตนเอง สร้างตนเองให้เข้มแข็ง บริหารโดยการริเริ่มด้วยตนเอง และรู้จักรับผิดชอบต่อตนเอง

การบริหารในรูปแบบนี้ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่การบริหารโรงเรียน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยจะมีประสิทธิภาพ เมื่อดำเนินการตามเงื่อนไขต่อไปนี้

- (1) มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยตรง
- (2) บริหารโดยคณะกรรมการ เน้นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ไม่ใช่แบบการ

ร่วมมือ (co-operation) อย่างที่เคยเป็นมา

10) รูปแบบและแนวปฏิบัติ ซึ่งอาจจะมีทางเลือก (alternative) ต่อไปนี้

- (1) รูปแบบบริหารโดยชุมชนเป็นหลัก
- (2) รูปแบบบริหารโดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก
- (3) รูปแบบบริหารโดยเป็นโรงเรียนในกำกับ (Charter school)
- (4) รูปแบบบริหารแบบเอกชน

11) เงื่อนไขความสำเร็จ

(1) ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริง ในการบริหารงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร

(2) การใช้อำนาจหน้าที่เน้นอยู่ที่การใช้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและมีผลโดยตรงต่อการจัดการเรียนการสอนเป็นหลักสำคัญ

12) กลยุทธ์สำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จ

- (1) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง
- (2) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา และให้มีการกำหนด

มาตรฐานงานของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจน

(3) การสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา ต้องให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ เสียสละ และเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ อย่างแท้จริง

(4) ต้องจัดการฝึกอบรม/สัมมนาผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษา ให้มี

(1) ความรู้ความเข้าใจ (2) พัฒนาทักษะ (3) ปรับบทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาตามรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ให้ชัดเจน

(5) ส่งเสริมให้ครู อาจารย์ ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

(6) จัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา

(7) ให้การสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินงาน ตามแนวการบริหารแบบยึดโรงเรียนเป็นฐาน และสามารถรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนของตนเองแบบเบ็ดเสร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษา

7.1 หลักการและแนวคิด

สัญญา อภิบาลกุล (2544) ได้ประมวลแนวคิด หลักการ และแนวคิดในการดำเนินการ เพื่อให้กิจการของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล จะต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและตอบสนองนโยบายของรัฐ ดังนั้น จึงต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกชั้นตอน เพราะถือว่าชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดคุณลักษณะของสถานศึกษาที่พึงประสงค์ เพื่อเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการศึกษาและการปรับปรุงการเรียนการสอน มาตรา 40 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ทุกโรงเรียนมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน จากแนวคิดดังกล่าวคณะกรรมการสถานศึกษาจึงเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงนโยบายของรัฐให้เข้ากับความต้องการของชุมชน โดยการกำหนดทิศทางในการจัดการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ผู้บริหาร/ครู หลักสูตร และการบริหารใน 4 ด้านคือ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2543) ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามที่กำหนด คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543)

คนเก่ง

- ความรู้ไทย
- ความสากล
- ความรอบรู้
- ความสามารถพิเศษเฉพาะทาง
- ความคิดสร้างสรรค์
- มีทักษะเป็นผู้นำ ผู้ตามที่ดี
- ทันสมัย ทันเหตุการณ์
- ทันโลก ทันเหตุการณ์
- เรียนรู้ด้วยตนเองได้
- รักที่จะเรียนรู้ตลอดชีวิต

มีความสุข

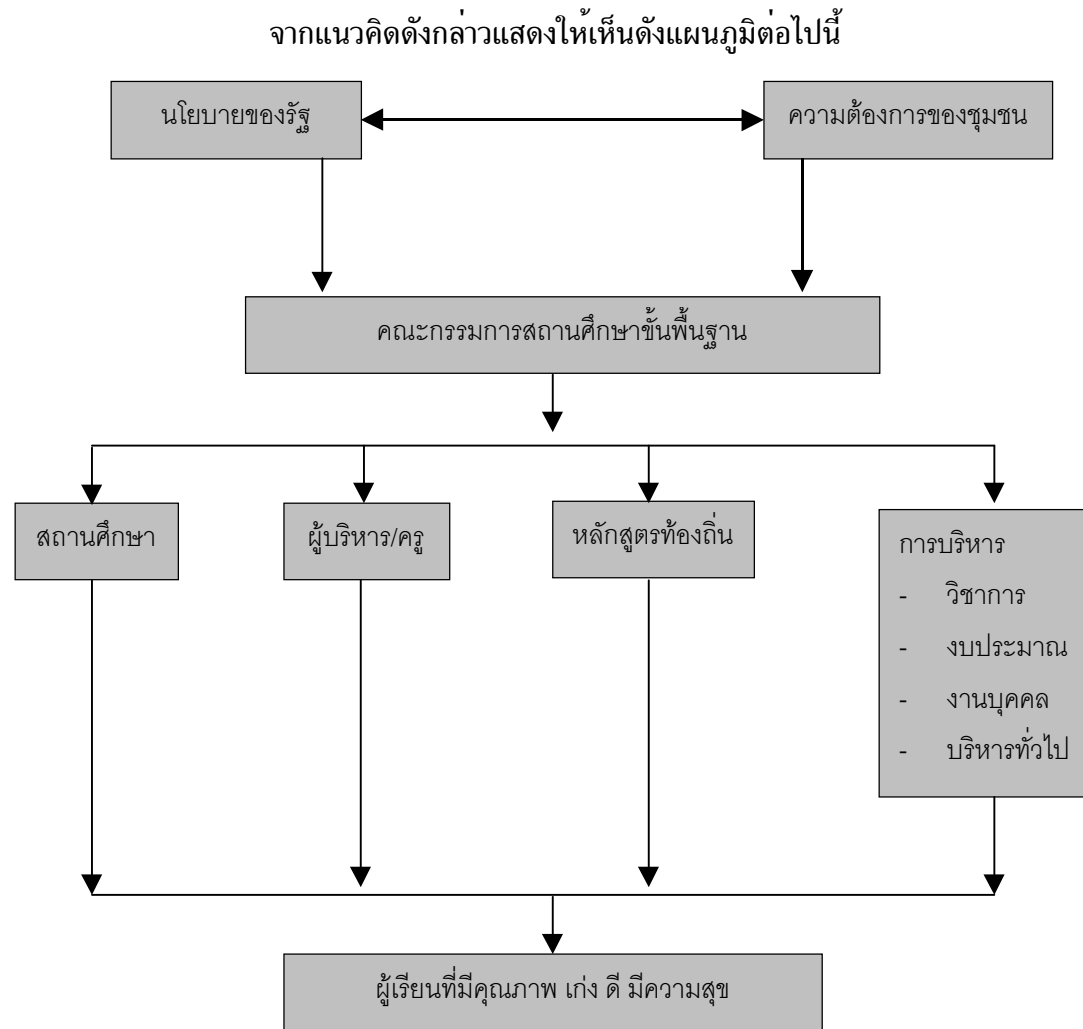
- ร่างกายแข็งแรง ไร่แรง แจ่มใส
- จิตใจเข้มแข็ง
- มีความสุขในการเรียนรู้และการทำงาน
- มีความรักต่อทุกสรรพสิ่ง

คนดี

- ดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ
- ดีทั้งจิตใจและพฤติกรรม
- จิตใจดีงาม มีคุณธรรม จริยธรรม
- มีวินัยต่อตนเองและสังคม
- มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย
- ควบคุมตนเองได้
- พัฒนาตนเองเต็มศักยภาพ
- ทำงานเพื่อส่วนรวม

มนุษยสัมพันธ์ดี

- ปลอดภัยจากอบายมุข
- อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข



แผนภูมิที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543

จากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543 ข้อ 5 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอย่างน้อยสถานศึกษาละเจ็ดคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน ซึ่งประกอบด้วย

1) “ผู้แทนผู้ปกครอง” ได้แก่ ผู้แทนของผู้มีรายชื่อเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้นจำนวนไม่เกินสองคน

2) “ผู้แทนครู” ได้แก่ ผู้แทนของข้าราชการครูผู้ปฏิบัติการสอน และผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษานั้นจำนวนไม่เกินสองคน

3) “ผู้แทนองค์กรชุมชน” ได้แก่ ผู้แทนของชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน หรือกลุ่มบุคคลในรูปอื่นใดที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และมีที่ตั้งอยู่ในเขตบริการของสถานศึกษานั้นจำนวนไม่เกินสองคน

4) “ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้แก่ ผู้แทนของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น จำนวนไม่เกินสองคน

5) “ผู้แทนศิษย์เก่า” ได้แก่ ผู้นำทางศาสนา ผู้ทรงภูมิปัญญาไทยในท้องถิ่น ข้าราชการบำนาญ ข้าราชการอื่นนอกสังกัดสถานศึกษา พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นของรัฐ เจ้าของหรือผู้บริหารสถานประกอบการ ทั้งในและนอกเขตบริการของสถานศึกษานั้นจำนวนไม่เกินสี่คน

และข้อ 13 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังนี้

1) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา
 2) ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
 3) ให้ความเห็นชอบ ในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
 4) กำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
 5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาชั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพและได้มาตรฐาน

6) ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

7) เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา

8) ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ

9) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชนและมีส่วนในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

10) ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาก่อนเสนอต่อสาธารณชน

11) แต่งตั้งที่ปรึกษาและ/หรือคณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ ตามที่เห็นสมควร

12) ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น

ในการบริหารสถานศึกษาโดยคณะกรรมการนั้นเป็นการบริหารโดยชุมชน ซึ่งจะตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามการบริหารโดยคณะกรรมการก็ยังพบปัญหาในประเด็นที่ว่า (Hall, 1992 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ 2543) คณะกรรมการโรงเรียนนั้น

ถูกมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย แต่บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่มาก เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหารโรงเรียน สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นใหม่ ทั้งครู ลูกจ้าง ผู้ปกครอง หรือนักเรียน ต่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนน้อยมาก ทั้งด้านงบประมาณ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากร นโยบายและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ และการบริหาร ขาดทักษะกระบวนการกลุ่ม สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนส่วนมากจะขาดทักษะเรื่องกระบวนการตัดสินใจเป็นกลุ่ม การลดปัญหาความขัดแย้ง การแก้ปัญหา และทักษะอื่น ๆ ขาดความชัดเจนในบทบาท สมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองหรือของคณะกรรมการว่าจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด ไม่แน่ใจว่าคณะกรรมการโรงเรียนที่ตนเองสังกัดนั้นเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือเป็นคณะกรรมการมีหน้าที่ตัดสินใจ

7.2 รูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา

ลัดดาวัลย์ สมิตะมาน และคณะ (2544) ได้ศึกษาทางเลือกในรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งมีทางเลือกใน 3 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 การบริหารในรูปคณะกรรมการบริหาร

รูปแบบที่ 2 การบริหารในรูปคณะกรรมการที่ปรึกษา

รูปแบบที่ 3 การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการทั้งบริหารและที่ปรึกษา

ในการนี้ คณะดำเนินการได้สรุปอำนาจหน้าที่ของแต่ละรูปแบบแตกต่างกันไปดังนี้

รูปแบบที่ 1 คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจในภารกิจ ทั้งที่เป็นงานสำคัญและอาจมีบางที่เป็นงานประจำของการบริหารจัดการในสถานศึกษา ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป พิจารณาได้ดังนี้

1) ด้านวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) อนุมัติการจัดทำหลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผลของสถานศึกษา
- (2) อนุมัติให้เอกชนดำเนินการจัดพิมพ์เผยแพร่ หนังสือ แบบเรียนที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรท้องถิ่นที่สถานศึกษาจัดทำหรือพัฒนาขึ้น
- (3) อนุมัติแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประจำปีของสถานศึกษา
- (4) กำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
- (5) กำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา
- (6) พิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

2) ด้านการบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณาและอนุมัติการดำเนินงานบุคคลของสถานศึกษาตามที่ผู้บริหารเสนอ ได้แก่ การสรรหา บรรจุและแต่งตั้งบุคลากร การพิจารณาความดีความชอบ
- (2) การให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา
- (3) พิจารณาให้ความเห็นในการโอน ย้าย บุคลากร

3) ด้านงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) อนุมัติการจัดตั้งและบริหารงบประมาณในส่วนของสถานศึกษา
- (2) อนุมัติการบริหารงานการเงินและพัสดุของสถานศึกษา
- (3) จัดหางบประมาณสนับสนุนโดยระดมจากประชาชน องค์กร และสถาบันต่างๆ ในชุมชน/สังคม
- (4) ตรวจสอบดูแลการใช้งบประมาณของสถานศึกษา

4) ด้านการบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน
- (2) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง ของสถานศึกษา
- (3) แต่งตั้งที่ปรึกษาและ/หรือคณะกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามที่เห็นสมควร

รูปแบบที่ 2 คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม การบริหารจัดการแก่ผู้บริหาร และอาจมีอำนาจหน้าที่ให้การตัดสินใจในงานประจำของสถานศึกษาได้ ตลอดจนการดำเนินการหรือร่วมดำเนินการในบางเรื่อง คณะกรรมการในรูปแบบนี้จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจในการกิจการบริหารจัดการของสถานศึกษา โดยเฉพาะที่เป็นงานสำคัญ เช่น ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษา พิจารณาได้ดังนี้

- 1) นำเสนอหรือให้ข้อคิดเห็นในเชิงนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
- 3) พิจารณาและนำเสนอสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
- 4) กำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
- 5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพและได้มาตรฐาน
- 6) ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

- 7) เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา
- 8) ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ
- 9) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยากรของชุมชน และมีส่วนในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
- 10) ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน
- 11) แต่งตั้งที่ปรึกษาและ/หรือคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินงานตามความเห็นสมควร
- 12) ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น

รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษา

คณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องที่เป็นงานสำคัญบางเรื่องหรือหลายเรื่อง หรือมีอำนาจในการตัดสินใจงานประจำของสถานศึกษาในบางเรื่องหรือหลายเรื่อง นอกนั้นก็มิอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม การบริหารจัดการแก่ผู้บริหารเท่านั้น พิจารณาได้ดังนี้

1) ด้านวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) อนุมัติการจัดทำหลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผลของสถานศึกษา
- (2) อนุมัติแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประจำปีของสถานศึกษา
- (3) กำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
- (4) กำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา
- (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

2) ด้านการบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา
- (2) พิจารณากำหนดจำนวนครูต่อจำนวนนักเรียน กำหนดครูเข้าสอนในชั้นเรียน และจัดหาบุคลากรตามที่สถานศึกษาต้องการ
- (3) กำหนดแผนพัฒนาครูและบุคลากรอื่น ๆ ในสถานศึกษา
- (4) ประเมินผลงานการจัดการเรียนการสอนของครู

3) ด้านงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณากลับกรองการจัดตั้งและบริหารงบประมาณของสถานศึกษา
- (2) จัดสรรการใช้งบประมาณทั่วไปและงบประมาณพิเศษที่ได้รับจากภายนอก
- (3) จัดหางบประมาณสนับสนุนโดยระดมจากประชาชน องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชน/สังคม
- (4) ตรวจสอบดูแลการใช้งบประมาณของสถานศึกษา

4) ด้านการบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน
- (2) แต่งตั้งที่ปรึกษาและ/หรือคณะอนุกรรมการเพื่อกำหนดงานตามที่เห็นสมควร
- (3) ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนการดำเนินงานในการพัฒนาสถานศึกษา
- (4) ประสานงานระหว่างสถานศึกษา ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่นนั้น
- (5) ส่งเสริม สนับสนุนให้มีบริการด้านต่าง ๆ แก่นักเรียนและชุมชน เช่น ด้านสุขภาพ อนามัย กิจกรรมสันทนาการ การจำหน่ายผลผลิตของนักเรียน เป็นต้น
- (6) พัฒนาอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาให้เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการสอน และเป็นศูนย์บริการความรู้แก่ชุมชน
- (7) อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสถานศึกษาพิจารณาเห็นสมควร

8. ผู้บริหารโรงเรียนมีอาชีพ

8.1 ความสำคัญ

1) ความรวดเร็วในการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ก่อให้เกิดความสลับซับซ้อนและปัญหาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ในการดำเนินการในสถานการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ ความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรม จริยธรรม จึงจะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่คาดหวังไว้

2) พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและการจัดการศึกษา อบรม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้

พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับ (1) จุดมุ่งหมายของการศึกษา (2) หลักการ (3) สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา (4) ระบบการจัดหรือรูปแบบการจัดการศึกษา (5) แนวการจัดการศึกษา (6) การบริหารและการจัดการศึกษา (7) มาตรฐานและการประกัน

คุณภาพการศึกษา (8) การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (9) การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา (10) การส่งเสริมเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ

ในการดำเนินการตามแนวปฏิรูปการศึกษา ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติจะประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยองค์การปฏิบัติคือ สถานศึกษา ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีความรู้ความเข้าใจและสามารถดำเนินการตามแนวทางจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดี และผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้นำการปฏิรูปที่มีประสิทธิภาพ

3) การบริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูง (professional) อาชีพหนึ่ง เพราะการบริหารการศึกษาดำเนินการตามเกณฑ์วิชาชีพชั้นสูงอื่น กล่าวคือ:

- (1) มีลักษณะการบริหารเฉพาะของตนแตกต่างจากวิชาชีพอื่น
- (2) มีความอิสระในการให้บริการ
- (3) ใช้วิธีแห่งปัญญาศึกษา วิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง
- (4) มีการศึกษามากพอคือ ระดับปริญญาตรีขึ้นไป
- (5) มีองค์กรวิชาชีพควบคุม ดูแล และตรวจสอบ
- (6) มีจรรยาบรรณวิชาชีพเฉพาะ

นอกจากนี้ยังมีการเลือกสรรและกลั่นกรองคุณสมบัติและเกณฑ์มาตรฐานอื่นเป็นอย่างดี ผู้ที่จะเข้าสู่วิชาชีพการบริหารการศึกษาจึงเหมาะสมกับการเป็นผู้บริหารการศึกษามีอาชีพอย่างแท้จริง

4) พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 53 ได้กำหนดให้ผู้บริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาจะปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการบริหารการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษากำหนด ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพชั้นสูงแน่นอน นั่นคือ จะต้องเป็นผู้บริหารการศึกษามีอาชีพ

ในเรื่องนี้สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (พศ.) ได้กำหนดไว้ว่า “วิชาชีพชั้นสูง” คือวิชาชีพที่มีการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยได้เสนอมาตรการไว้ดังนี้

- (1) มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้อยู่ในวิชาชีพ ซึ่งได้แก่ สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (2) มีการควบคุม โดยการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
- (3) มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้แก่ สถาบันพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อพัฒนาและฝึกอบรม
- (4) มีการประเมินทั้งภายในและภายนอก โดยสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

5) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) โดยการอนุมัติในหลักการของ ค.ร.ม. ในการประชุม เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2543 ได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก: ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไว้ 27 มาตรฐาน โดยแบ่งเป็น 3 ด้านคือ มาตรฐานด้านผู้เรียน มาตรฐานด้านกระบวนการ และมาตรฐานด้านปัจจัย

ในการนี้ได้กำหนดมาตรฐานการบริหารและผู้บริหารสถานศึกษาด้านกระบวนการไว้ 4 มาตรฐาน และด้านปัจจัยไว้ 2 มาตรฐานดังนี้

ก. มาตรฐานด้านกระบวนการ

มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบ ครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา

มาตรฐานที่ 14 สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

มาตรฐานที่ 15 สถานศึกษามีการจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้เรียน

มาตรฐานที่ 16 สถานศึกษาส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูตามความจำเป็นและเหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ

ข. มาตรฐานด้านปัจจัย

มาตรฐานที่ 19 ผู้บริหารมีคุณธรรม จริยธรรม เป็นแบบอย่างที่ดี

มาตรฐานที่ 20 ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ เมื่อวิเคราะห์มาตรฐานด้านกระบวนการและด้านปัจจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการบริหารและจัดการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องได้ตามมาตรฐานและมีความเป็นนักวิชาชีพ ไม่ใช่มีเกณฑ์มาตรฐานไม่ชัดเจนอย่างที่แล้ว ๆ มา

6) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (พศช.) ได้เสนอมาตรฐานการได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ใน 2 กรณี

กรณีแรก ผู้บริหารใหม่/ก่อนประจำการหรือไม่ใช่ผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษา ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และอย่างต่ำได้รับปริญญาตรีหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการบริหารการศึกษา (ในอนาคตอาจกำหนดเป็นปริญญาโททางการบริหารการศึกษา)

กรณีที่สอง ผู้บริหารการศึกษาประจำการจะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และสำเร็จอย่างต่ำปริญญาตรีทางการบริหารหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือสูงกว่าทางการบริหาร ถ้ายังไม่มีวุฒิดังกล่าวให้ดำเนินการจนได้ภายใน 5 ปี

ดังนั้น จะเห็นว่าผู้บริหารการศึกษาจะต้องสำเร็จอย่างน้อยระดับปริญญาตรีทางการบริหารหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นระดับการศึกษาวิชาชีพชั้นสูงจึงจะประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาได้

ด้วยหลักการ และเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้บริหารการศึกษาจึงจะต้องเป็นผู้บริหาร การศึกษามืออาชีพ จึงจะบริหารและจัดการศึกษาประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ หรือจะกำหนดในอนาคตต่อไป

8.2 ลักษณะการบริหารตามแนวปฏิรูปของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542

ธีระ รุญเจริญ (2544) ได้ประมวลสรุปลักษณะเด่นในการบริหารตามแนวปฏิรูปการศึกษา ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 ไว้ ประกอบการพิจารณาดำเนินการดังนี้

- 1) เป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม/การบริหารโดยองค์คณะบุคคล
 - (1) ส่วนกลาง:
 - สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 - คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - คณะกรรมการอุดมศึกษา
 - คณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม
 - (2) ส่วนท้องถิ่น: คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา
 - คณะกรรมการสถานศึกษา
- 2) เป็นการบริหารที่เน้นการดำเนินการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียน
 - เป็นการศึกษาที่ให้ทุกคน ทุกฝ่าย ทุกองค์กรมีส่วนร่วม
 - เป็นการศึกษาที่มีหลักการ แนวทาง รูปแบบที่ชัดเจน
 - เน้นการบริหารการเรียนการสอนใช้เทคโนโลยี
- 3) เป็นการบริหารที่ใช้บุคลากรมืออาชีพ (professional)
 - มีลักษณะเฉพาะ เช่น วิสัยทัศน์ เป็นผู้นำมนุษยสัมพันธ์
 - ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
 - ต้องมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ : มีสำนักพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 4) เป็นการบริหารที่ต้องมีการตรวจสอบและประเมินตามมาตรฐาน:
 - ภายใน โดยหน่วยงาน
 - ภายนอก โดยสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- 5) เป็นการบริหารที่เน้นเป็นพิเศษที่สถานศึกษา/โรงเรียน
 - ใช้การกระจายอำนาจการบริหาร 4 ด้าน คือ บริหารทั่วไป งบประมาณ บุคลากร วิชาการ
 - เน้น SBM (การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน School-based management)
- 6) เป็นการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจไป
 - ระดับท้องถิ่น:
 - เขตพื้นที่การศึกษา
 - สถานศึกษา

- 7) เป็นการบริหารที่อาศัยองค์วิชาชีพ:
- สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา
 - องค์กรกลางบริหารงานบุคคล
- 8) เน้นคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพมากขึ้น
- 9) เป็นการบริหารที่เน้นความทัดเทียมกัน
- ในด้านปริมาณ: ประชากร จำนวน รร. ภูมิภาค การคมนาคม
 - ในด้านงบประมาณ: ค่าใช้จ่ายรายหัว
- 10) เป็นการบริหารที่ต้องประกันคุณภาพให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย:
- นักเรียน
 - ผู้ปกครอง
 - ชุมชน สังคม

ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถหรือศักยภาพในการปฏิบัติของผู้บริหารการศึกษามืออาชีพ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวทางและหลักการที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

8.3 ลักษณะผู้บริหารการศึกษามืออาชีพ

เนื่องจากความสลับซับซ้อนของภารกิจและการเปลี่ยนแนวทางการบริหารตามการปฏิรูปใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จำเป็นต้องมีผู้บริหารการศึกษาที่มีความรู้ ความสามารถหรือคุณลักษณะเฉพาะหลายประการ กล่าวคือ นอกจากต้องมีคุณสมบัติได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาตามเกณฑ์ที่จะกำหนด (เช่น ตามข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา) และตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานการศึกษาชั้นพื้นฐาน ด้านกระบวนการ และด้านปัจจัย ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติแล้ว ผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาแล้วจำเป็นต้องมีลักษณะหรือคุณสมบัติเฉพาะดังนี้

8.3.1 เกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษาของคุรุสภา

คุรุสภา (2540) ได้ออกประกาศเกณฑ์มาตรฐานการบริหารการศึกษาของคุรุสภา 12 เกณฑ์ดังนี้

- (1) ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพการบริหารการศึกษา
- (2) ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับการพัฒนาของบุคลากร ผู้เรียน และชุมชน
- (3) มุ่งมั่นพัฒนาผู้ร่วมงานให้สามารถปฏิบัติตามได้เต็มศักยภาพ
- (4) พัฒนาแผนงานขององค์กรให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง
- (5) พัฒนาและใช้นวัตกรรมการบริหารจนเกิดผลงานที่มีคุณภาพสูงขึ้นเป็นลำดับ

- (6) ปฏิบัติงานขององค์กรโดยเน้นผลถาวร
- (7) รายงานผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ
- (8) ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี
- (9) ร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานอื่นอย่างสร้างสรรค์
- (10) แสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา
- (11) เป็นผู้นำและสร้างผู้นำ
- (12) สร้างโอกาสในการพัฒนาได้ทุกสถานการณ์

8.3.2 ผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ตุลาคม 2543) ได้เสนอลักษณะผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบ เพื่อบริหารและจัดการศึกษาตามแนวการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) คือการบริหารอย่างมีอิสระ (ตามการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้าน ให้แก่สถานศึกษา) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการบริหารด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมงานด้านวิชาการเป็นหลักสำคัญ อันจะก่อให้เกิดความสำเร็จในการปฏิรูปการเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษาโดยรวม

การกำหนดลักษณะผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบดังกล่าวแบ่งเกณฑ์มาตรฐานออกเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนแรก เป็นเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับบทบาทในการบริหารและการจัดการศึกษามี 10 เกณฑ์มาตรฐาน

ส่วนที่สอง เป็นเกณฑ์คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา แบ่งเป็น

- (ก) คุณลักษณะทางวิชาชีพ
- (ข) คุณลักษณะส่วนบุคคล

การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการบริหารและจัดการศึกษาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการกำหนดเพื่อการเป็น “ผู้บริหารสถานศึกษามีอาชีพ” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 – บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) คือ บริหารงานอย่างมีอิสระเพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการบริหารด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมงานด้านวิชาการเป็นหลักสำคัญอันจะก่อให้เกิดความสำเร็จในการปฏิรูปเรียนรู้ และการปฏิรูปการศึกษาโดยรวม

บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วยเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การเป็นผู้นำทางวิชาการ

ผู้บริหารสถานศึกษาควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างของผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางวิชาการ โดยให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญตามหมวด 4 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และมีกรวางแผน นโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้ของสถานศึกษาอย่างชัดเจน และสะดวกต่อการนำไปปฏิบัติ ให้คำปรึกษาแนะนำ และสร้างพลังความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้ ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษา

(2) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

ผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานอย่างอิสระ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารและบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษา โดยเน้นการมีส่วนร่วมทั้งครูและบุคลากรภายในโรงเรียน บุคคล และหน่วยงานภายนอกโรงเรียน ทั้งหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน อาทิ ครู บุคลากร พ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ

(3) การเป็นผู้อำนวยความสะดวก

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากรในโรงเรียน และผู้เกี่ยวข้องทั้งทางด้านวิชาการ อาทิ การจัดสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือ ตำรา เกม เทคโนโลยีช่วยการเรียนการสอน และอุปกรณ์ส่งเสริมการเรียนรู้ต่าง ๆ ตลอดจนการให้บริการและการจัดสภาพแวดล้อมแห่งการเรียนรู้ เช่น แหล่งเรียนรู้และศูนย์การเรียนรู้ที่ผู้เรียนสามารถแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง และจัดบรรยากาศของโรงเรียนให้อบอุ่นเพื่อให้ผู้เรียนมีความรักที่จะเรียนรู้และรู้จักแสวงหาความรู้

(4) การประสานความสัมพันธ์

ผู้บริหารสถานศึกษามีการประสานงาน และสร้างความสัมพันธ์อันดีกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน เพื่อสร้างเครือข่ายผู้สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ได้แก่ ทรัพยากรงบประมาณ ทรัพยากรบุคคล อาทิ ผู้เชี่ยวชาญผู้มีความรู้และประสบการณ์พิเศษที่โรงเรียนต้องการให้มาช่วยพัฒนาโรงเรียน ทรัพยากรด้านการเรียนการสอนและกิจกรรมต่าง ๆ เช่น อุปกรณ์การเรียนการสอน อุปกรณ์การศึกษา สื่อ เกม และเทคโนโลยีที่ทันสมัย

(5) การส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากร

ผู้บริหารสถานศึกษามีการพัฒนาครูและบุคลากรในโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง โดยการส่งเสริมให้ครูเข้ารับการศึกษาอบรม เข้าร่วมประชุมสัมมนา และไปทัศนศึกษา เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้ทันต่อสถานการณ์ความเจริญก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงของโลก และเพื่อสามารถนำมาประยุกต์และปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนให้ดีขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาแห่งอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

(6) การสร้างแรงจูงใจ

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้มีทัศนคติในเชิงบวกกับผู้ร่วมงาน มีความยืดหยุ่นในการทำงาน สร้างความเชื่อมั่น และเข้าใจในความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ให้ความสำคัญในความพยายาม

ของทีมงาน และสร้างแรงจูงใจในการทำงานด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ การแสดงความขอบคุณ การเผยแพร่ผลงานของทีมงาน และการยกย่องให้รางวัล

(7) การประเมินผล

ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องจัดให้มีการประเมินผล โดยส่งเสริมการประเมินผลภายในสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ เพื่อรับการประเมินภายนอก มีการนำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้กำหนดนโยบายของสถานศึกษา เพื่อให้เป็นกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร

(8) การส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา

ผู้บริหารสถานศึกษาให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนา โดยส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ในโรงเรียนของครูและทีมงาน รวมทั้งผู้บริหารอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการทำวิจัยด้วย

(9) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

ผู้บริหารสถานศึกษาควรให้ความสำคัญกับงานด้านเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของโรงเรียนให้ชุมชนและสาธารณชนทราบ โดยวิธีการที่หลากหลาย เพื่อสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันและสร้างการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น

(10) การส่งเสริมเทคโนโลยี

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี เพื่อให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าทั้งในและต่างประเทศให้สอดคล้องกับยุคสังคมแห่งการเรียนรู้

ส่วนที่ 2 - คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบหมายถึงผู้บริหารที่มีคุณลักษณะทางวิชาชีพและคุณลักษณะส่วนบุคคล ตามเกณฑ์มาตรฐาน ดังนี้

ก. คุณลักษณะทางวิชาชีพ

ผู้บริหารสถานศึกษาควรมีลักษณะความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหมายถึง สามารถชักนำหรือสร้างแรงจูงใจให้ผู้ร่วมงานเกิดการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานทางการศึกษา ให้เป็นไปตามเป้าหมาย เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีเป้าหมายทางการศึกษามีการวางแผนการทำงาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถ มีทักษะการบริหารที่ดีเยี่ยม มีการประเมินการทำงานอย่างครบวงจร มีประสบการณ์ด้านการบริหารเป็นอย่างดี และมีความตั้งใจจริงในการบริหารงานโรงเรียนด้วยความเชี่ยวชาญในวิชาชีพของตน สามารถปฏิบัติงานในรูปแบบของการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม และบริหารงานโดยมุ่งเน้นประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียน

ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องเป็นผู้นำที่มีความรู้และรู้จักแสวงหาความรู้ให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ทุกฝ่ายกำลังร่วมมือกันปฏิรูปการศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นอย่างดีให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรและการพัฒนาตนเอง นอกจากนี้ยังต้องส่งเสริมให้พ่อแม่ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน

ข. คุณลักษณะส่วนบุคคล

ผู้บริหารสถานศึกษาควรเป็นแบบอย่างที่ดีของบุคลากรในสถานศึกษา มีบุคลิกภาพที่ดี มีปฏิภาณไหวพริบดี มีการตัดสินใจและแก้ปัญหาได้ดี มีมนุษยสัมพันธ์ดี มีความรับผิดชอบ มีใจเปิดกว้างพร้อมที่จะรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความซื่อสัตย์สุจริต ยุติธรรม มีคุณธรรม จริยธรรม มีความอดุสาหะ อดทน มีความเสียสละ มีความสม่ำเสมอมั่นคง มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความสามารถในการสื่อสาร มีความกล้าในการพูดและการปฏิบัติ มีความตื่นตัวอยู่เสมอ มีสุขภาพดีเป็นผู้ประสานงานที่ดี เป็นนักพัฒนาและนักบริการสังคม รู้จักพัฒนาตนเองและสังคม มีความเป็นประชาธิปไตย มีความรักในสถาบันของชาติ และอนุรักษ์ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากบุคลากรในโรงเรียนและชุมชนอีกด้วย

8.3.3 ลักษณะนักบริหารการศึกษามีอาชีพ

ธีระ รุญเจริญ (2543) ได้เสนอลักษณะนักบริหารการศึกษามีอาชีพที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ลักษณะดังกล่าวประกอบด้วย

- (1) ลักษณะพื้นฐานธรรมชาติเดิมเป็นทุน
- (2) การศึกษา
- (3) บุคลิกภาพ
- (4) คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ
- (5) ความสามารถ/ทักษะ
- (6) การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการบริหาร

ซึ่งพอประมวลสรุปได้ดังนี้

1) พื้นฐานเดิมเป็นทุน: ผู้นำตามธรรมชาติ

- (1) ความถนัด (attitude) ในการเป็นผู้นำ
- (2) ลักษณะนิสัยในการร่วมกิจกรรมกับผู้อื่น
 - ร่วมทำงาน
 - เข้าใจธรรมชาติของมนุษย์

2) การศึกษา: ปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษาขึ้นไป ครอบคลุมเนื้อหาสาระ

- (1) การบริหารและการจัดการการศึกษา
- (2) จิตวิทยาการทำงานกับคนอื่น
- (3) พื้นฐานการศึกษาค้นคว้า วิจัย
- (4) บริบททางการบริหารการศึกษา
 - ระเบียบ กฎหมาย
 - สังคมวิทยา
 - ปรัชญา
 - เศรษฐกิจ
 - การปกครอง

3) บุคลิกภาพน่าเชื่อถือ

- (1) น้ำเสียงการพูดน่าฟัง เข้าใจง่าย
- (2) อารมณ์มั่นคง (Emotional Quotient: EQ)
- (3) เข้มแข็งแต่ถ่อมตน
- (4) กิริยามารยาทเป็นที่ยอมรับของสังคม
- (5) การแต่งกายสอดคล้องกับกาลเทศะ

4) คุณธรรมจริยธรรม

- (1) มีวิสัยทัศน์ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลง
- (2) ยึดระบบคุณธรรมเป็นที่ตั้ง
 - โปร่งใส
 - ยุติธรรม
- (3) ซื่อสัตย์ ไม่คอร์รัปชัน
- (4) อดทน อดกลั้น
- (5) รับฟังผิดและชอบ
- (6) เสียสละ
- (7) เป็นคนดีของสังคม

5) ความสามารถ/ชำนาญในการ:

- (1) บริหารและจัดการศึกษาตามหลักวิชาและการปฏิบัติ
- (2) นำองค์กรไปสู่เป้าหมาย โดยยึดองค์คณะบุคคลมีส่วนร่วม
- (3) ส่งเสริมการทำงานเป็นกลุ่มเป็นทีม
- (4) ประสานงานเพื่อผลงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ
- (5) ปรับเปลี่ยนเทคนิค เพื่อสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

6) ความรู้ลึกและรู้รอบ

- (1) การบริหาร/จัดการ
- (2) การจัดการศึกษา
- (3) ระเบียบกฎหมาย
- (4) บริบททางสังคม
- (5) การวิจัย
- (6) จิตวิทยาการบริหาร

7) การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา เพื่อ:

- (1) เป็นหลักประกันการบริหารที่มีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล
- (2) จัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ
- (3) เป็นหลักประกันคุณภาพ
- (4) ยกระดับมาตรฐานวิชาชีพ
- (5) นำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง
- (6) มุ่งมั่นปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

ท่านพร้อมจะเป็นนักบริหารการศึกษา
มืออาชีพหรือยัง?

มาตรฐานผู้บริหารสถานศึกษาแห่งชาติ ของวิทยาลัยแห่งชาติ เพื่อผู้นำทางการศึกษา ของอังกฤษ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543) โดย สุรศักดิ์ หลาบมาลา ได้สืบค้นเกี่ยวกับวิทยาลัยแห่งชาติ เพื่อผู้นำทางการศึกษาของอังกฤษ (National College for School Leadership) และได้รายงานมาตรฐานผู้บริหารสถานศึกษาแห่งชาติของอังกฤษพอประมวลสรุปได้ดังนี้

1. ภาระหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษามีหน้าที่บริหารโรงเรียนไปสู่ความสำเร็จและก้าวหน้า ให้นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ปรับปรุงมาตรฐานการเรียนรู้ และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้นำวิชาชีพในโรงเรียน ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทำงานกับคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ และทิศทางแก่โรงเรียน และดำเนินการบริหารให้โรงเรียนบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ผู้บริหารสถานศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบต่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ยกกระดับมาตรฐานในการเรียนการสอน ให้โอกาสการเรียนรู้สำหรับนักเรียนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน รับผิดชอบต่อการพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดำเนินการให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโรงเรียน ผู้บริหารสถานศึกษาต้องดำเนินการให้ชุมชนมีพันธะสัญญากับโรงเรียนในวงกว้าง โดยวิธีการพัฒนาและรักษาเครือข่ายกับองค์กรในชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น โรงเรียนอื่นในท้องถิ่น สำนักงานการศึกษาส่วนท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษา นายจ้างบริการจัดหางานและอื่น ๆ ผู้บริหารสถานศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบต่อการสร้างสภาพแวดล้อมที่สร้างสรรค์ มีการเรียนรู้อย่างมีระเบียบวินัย ดำเนินการบริหารงานประจำวัน จัดองค์กรของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้บริหารสถานศึกษาต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของโรงเรียน

2. ผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา

การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพของผู้บริหารสถานศึกษาจะปรากฏผล ดังต่อไปนี้

- 1) ผลการจัดการโรงเรียน
- 2) คุณภาพนักเรียน
- 3) ผลการจัดการเรียนการสอนของครู
- 4) ความพึงพอใจ ความเข้าใจและการสนับสนุนของผู้ปกครอง
- 5) ความสามารถของคณะกรรมการโรงเรียน

3. ความรู้ความเข้าใจในวิชาชีพ

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความรู้และความเข้าใจในสิ่งต่างๆ ต่อไปนี้

- 1) ปัจจัยซึ่งมีส่วนสำคัญในการให้การศึกษาที่มีคุณภาพ ลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ กลวิธีในการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน กลวิธีส่งเสริมจิตใจ ศีลธรรม การพัฒนาทางสังคม และพฤติกรรมอันดีของนักเรียน
- 2) กลวิธีในการบรรลุเป้าหมายในการเรียนการสอนภาษาและคณิตศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ
- 3) วิธีการประยุกต์ใช้สารสนเทศและเทคโนโลยีการเรียนการสอนและการจัดการ
- 4) วิธีการใช้ข้อมูลในการเปรียบเทียบ พร้อมกับนำข้อมูลเกี่ยวกับผลการเรียนของนักเรียนในอดีตมาใช้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดเป้าหมายและกำหนดเกณฑ์ที่จะต้องพัฒนานักเรียน
- 5) ข้อบังคับและรูปแบบในการจัดทำและประเมินหลักสูตร
- 6) วิธีการสอนและการประเมินการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการใช้สารสนเทศ เทคโนโลยีและการสื่อสาร
- 7) อิทธิพลของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา และเทคโนโลยีที่มีต่อกลวิธีวางแผน และการนำแผนของโรงเรียนไปปฏิบัติ
- 8) รูปแบบภาวะผู้นำ การนำภาวะผู้นำไปปฏิบัติและผลกระทบของภาวะผู้นำในบริบทต่างๆ ภายในโรงเรียน
- 9) การจัดการและกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายการจ้างงาน กฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคและการจ้างงาน กฎหมายการบริหารงานบุคคลากร ความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกโรงเรียน การเงินและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของสังคม
- 10) กรอบนโยบายระดับชาติและระเบียบอื่น ๆ ที่ออกตามนโยบายและหน้าที่ของกระทรวง การศึกษาและการจ้างงาน และหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 11) กรอบนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายของการศึกษาความ สำคัญของกฎหมายการศึกษาที่มีต่อภาระหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา รวมทั้งกฎหมายการศึกษาที่ประกาศใช้ระหว่าง พ.ศ.2494-2540 กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยและกฎหมายเกี่ยวกับเยาวชน
- 12) การนำข้อมูลและข่าวสารจากสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน หน่วยงานทางราชการ และสมาคมต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ในโรงเรียน
- 13) การบริหารการศึกษาระดับประเทศ ระดับท้องถิ่นและระดับโรงเรียน
- 14) นำหลักฐานจากการตรวจการและการวิจัยมาใช้ในการพัฒนาวิชาชีพ และการพัฒนาโรงเรียน
- 15) กลวิธีในการสอนนักเรียนเกี่ยวกับหน้าที่โอกาสการรับผิดชอบ และสิทธิของประชาชน
- 16) ในการสอนนักเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมและความหลากหลายทางวัฒนธรรม

4. ทักษะและคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา

ทักษะและคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา ความจำเป็นสำหรับบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาควรนำไปปฏิบัติเป็นรายข้อ หรือรวมหลายๆ ข้อที่มีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวกับภาระหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

ทักษะภาวะผู้นำคือ ความสามารถที่จะชักนำบุคลากรให้ปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

1) ผู้บริหารสถานศึกษา ควรจะสามารถใช้รูปแบบภาวะผู้นำในการนำบุคลากรในโรงเรียน และสถานการณ์ต่างๆ เพื่อ

- (1) สร้างและมีพันธะสัญญาต่อวิสัยทัศน์อย่างชัดเจนเพื่อประสิทธิภาพของโรงเรียน
- (2) ริเริ่มและจัดการการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แล้ว
- (3) จัดลำดับความสำคัญของงาน ของแผน และขององค์กร
- (4) ควบคุมและประสานการปฏิบัติงานของบุคลากร
- (5) สร้าง สนับสนุนและทำงานร่วมกับทีมงานให้มีผลงานสูง
- (6) ทำงานในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของทีมงาน
- (7) มอบหมายความรับผิดชอบ มอบหมายงาน และติดตามการปฏิบัติงานเพื่อให้งานทุกส่วนดำเนินการไปด้วยดี
- (8) กระตุ้นและจูงใจนักเรียน บุคลากร ผู้ปกครอง กรรมการโรงเรียน และชุมชนในวงกว้าง
- (9) กำหนดมาตรฐานและปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างแก่นักเรียนและบุคลากร
- (10) เสาะหาคำแนะนำและการสนับสนุนเมื่อมีความจำเป็น
- (11) ปฏิบัติต่อคนทั่วไปอย่างมีจิตสำนึกและแก้ไขความขัดแย้งต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

2) ผู้บริหารสถานศึกษาควรมีความรู้ในวิชาชีพและความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- (1) ได้รับการเคารพนับถือในการปฏิบัติหน้าที่และสามารถโน้มนำบุคคลอื่นได้
- (2) ให้ทิศทางในการปฏิบัติงานทางด้านวิชาชีพแก่บุคลากร
- (3) ใช้ประโยชน์จากรายงานการตรวจสอบและผลการวิจัย
- (4) นำการปฏิบัติที่ดีจากภาคอื่นและองค์กรอื่นมาปรับใช้กับโรงเรียนของตน

ทักษะการตัดสินใจคือ ความสามารถในการสืบสวน การแก้ปัญหา และการตัดสินใจ

ผู้บริหารสถานศึกษา ควรจะมีความสามารถต่อไปนี้

- (1) สามารถตัดสินใจจากพื้นฐานของกรวิเคราะห์ การตีความ และการเข้าใจในข้อมูลและข่าวสารที่เกี่ยวข้อง
- (2) คิดอย่างสร้างสรรค์และอย่างมีมโนภาพในการคาดการณ์ล่วงหน้า การแก้ปัญหา และการกำหนดโอกาสการปฏิบัติงาน

(3) แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีวิจรรย์ญาณที่ดี

ทักษะในการสื่อสารคือ ความสามารถในการอธิบายความคิดได้อย่างชัดเจนและสามารถเข้าใจในทัศนะของบุคคลอื่น

ก. ผู้บริหารสถานศึกษา ควรจะสามารถทำได้ดังต่อไปนี้

- 1) สื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพทั้งทางวาจาและเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้รับข่าวสารที่หลากหลาย
- 2) เจรจาต่อรองและดำเนินการปรึกษาหารืออย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) บริหารระบบการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) เป็นประธานในการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) พัฒนา รักษา และใช้เครือข่ายที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. การบริหารตนเอง คือ ความสามารถในการวางแผนเวลาอย่างมีประสิทธิภาพ และการควบคุมพฤติกรรมตนเองได้ดี

ผู้บริหารสถานศึกษา ควรจะสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

- 1) จัดลำดับความสำคัญและบริหารเวลาของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) สามารถทำงานภายใต้ความกดดันและทันตามกำหนดเวลา
- 3) สามารถบรรลุเป้าหมายทางวิชาชีพที่ทำทหายได้
- 4) รับผิดชอบในการพัฒนาวิชาชีพของตน

ค. คุณลักษณะที่เกี่ยวข้อง

ผู้บริหารสถานศึกษาควรจะใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะส่วนตนอื่น ๆ ที่มีอยู่ และแสดงให้เห็นว่าประสบความสำเร็จ ในบริบทภาวะผู้นำ และการจัดการโรงเรียนของตนดังต่อไปนี้

- 1) มีพันธะสัญญากับงานในหน้าที่และมีอิทธิพลจูงใจบุคลากรอื่น
- 2) มีความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและความคิดใหม่ ๆ
- 3) มีความอดทน มีพลัง และมีแรงจูงใจที่จะทำงาน
- 4) มีความมั่นใจในตนเอง
- 5) มีความกระตือรือร้น
- 6) มีความสามารถเชิงสติปัญญา
- 7) มีความเชื่อถือได้และซื่อสัตย์สุจริต
- 8) มีพันธะสัญญากับงานการพัฒนาวิชาชีพของตนอย่างต่อเนื่อง

5. ภาระงานหลักของผู้บริหารสถานศึกษา

งานภาวะผู้นำและการจัดการโรงเรียนนั้น ได้กำหนดไว้สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาเป็น 5 ด้าน ความเชี่ยวชาญในการเป็นผู้บริหารสถานศึกษานั้นจะแสดงออกโดยความสามารถในการนำความรู้ในวิชาชีพไปปฏิบัติ มีความเข้าใจ มีทักษะ และบุคลิกภาพที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทำงานร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียน ครูแห่งชาติและผู้ร่วมงานอื่น ๆ ตามภารกิจหลัก 5 ประการของผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความเข้าใจบุคลากรอื่นในโรงเรียน รวมทั้งครูใหม่ ครูหัวหน้าสาย และผู้ประสานงานการศึกษาพิเศษ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สำหรับบทบาทของบุคคลเหล่านั้น และสนับสนุนบุคคลเหล่านั้นให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

1) กลวิธีการกำหนดทิศทางและการพัฒนาโรงเรียน

- (1) ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างให้แก่แก่นักเรียน คณะกรรมการโรงเรียนและผู้ปกครอง
- (2) สร้างเป้าหมายและกำหนดวิสัยทัศน์ทางการศึกษา
- (3) สร้างและนำแผนยุทธวิธีไปปฏิบัติภายใต้แผนงบประมาณ
- (4) ดำเนินการให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องมีพันธะสัญญาต่อเป้าหมาย
- (5) ดำเนินการให้นโยบายและการปฏิบัติเกิดจากการใช้ข้อมูล
- (6) ติดตาม ประเมิน และตรวจสอบผลกระทบของนโยบาย

2) การเรียนการสอน

- (1) สร้างและรักษาสภาพแวดล้อม จรรยาบรรณและความประพฤตินี้ส่งเสริมการสอนที่ดีของครู
- (2) พิจารณาจัดองค์กร นำหลักสูตรและการประเมินไปปฏิบัติ
- (3) ดำเนินการปรับปรุงในหมวดวิชาต่าง ๆ
- (4) ดำเนินการสอนซ่อมเสริมอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับนักเรียนทุกคน
- (5) ดำเนินการให้นักเรียนได้รับการพัฒนาทักษะในการเรียนรู้
- (6) ติดตามและประเมินคุณภาพการสอน
- (7) สร้างและส่งเสริมกลวิธีเชิงบวก
- (8) พัฒนาเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพกับองค์กรในชุมชน
- (9) สร้างและรักษาความเป็นหุ้นส่วนที่มีประสิทธิภาพ

3) การนำและการบริหารบุคลากร

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องนำ จูงใจ สนับสนุน กระตุ้นเตือน และพัฒนาบุคลากรเพื่อให้เกิดการปรับปรุง ผู้บริหารสถานศึกษาต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างสูงสุด
- (2) วางแผน จัดสรร สนับสนุนและประเมินงานโดยกลุ่ม ทีม และคณะบุคคล

- (3) ดำเนินการให้มีระบบบริหารการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) กระตุ้นและช่วยให้บุคลากรในโรงเรียนปฏิบัติภาระหน้าที่ของตนได้มาตรฐานสูงสุด
- (5) นำในการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากร
- (6) เข้าใจความคาดหวังของคนอื่น
- (7) รักษาระดับแรงจูงใจของตนและของบุคลากรให้อยู่ในระดับสูง
- (8) ดำเนินการให้ภาระหน้าที่ของตนได้รับการปฏิบัติเต็มที่

4) บริหารบุคลากรและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผู้บริหารสถานศึกษา บริหารบุคลากรและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดตามแผนยุทธวิธีและงบประมาณของโรงเรียน ผู้บริหารสถานศึกษาต้องดำเนินการต่อไป

- (1) ทำงานร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียนและครูแห่งชาติเพื่อสรรหาครูซึ่งมีประสิทธิภาพสูง
- (2) ทำงานร่วมกับครูแห่งชาติ เพื่อจัดวางกำลังและพัฒนาครูอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน
- (3) กำหนดขั้นตอนและลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายการจัดสรรงบประมาณ และดำเนินการให้มีการบริหารและการควบคุมการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) จัดการกับสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้สนองความต้องการทางด้านหลักสูตร สุขภาพและความปลอดภัย
- (5) จัดการ ติดตามและตรวจสอบขอบเขต คุณภาพ ปริมาณ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการใช้เงินอย่างคุ้มค่า

5) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

- (1) การดำเนินงาน เพื่อประสิทธิภาพการสอน
- (2) สร้างและพัฒนาองค์กร
- (3) รายงานผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนอย่างแม่นยำ
- (4) ดำเนินการให้ผู้ปกครองและนักเรียนได้รับรายงานอย่างดีเกี่ยวกับหลักสูตร ผลการเรียนความก้าวหน้าและอื่น ๆ

6. บทสรุปสำหรับประเทศไทย

วิทยาลัยแห่งชาติ เพื่อผู้นำทางการศึกษาของอังกฤษมีสาระที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ

1) การปฏิบัติงาน วิทยาลัยมีการปฏิบัติงานที่กว้างขวางและมุ่งมั่นที่จะพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาของอังกฤษให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

- (1) ให้การอบรมผู้บริหารสถานศึกษา 3 ระดับ

(2) ทำการวิจัยร่วมกับมหาวิทยาลัยเพื่อพัฒนางานของผู้บริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) ส่งเสริมผู้บริหารสถานศึกษาที่ผ่านการอบรมไปแล้ว โดยจัดให้มีเครือข่ายของผู้บริหารสถานศึกษา ครูพี่เลี้ยง และผู้ทรงคุณวุฒิทางการบริหารการศึกษาในระดับประเทศและระดับโลก

(4) ส่งเสริมนวัตกรรมด้านการบริหารการศึกษา

(5) ให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสบผลสำเร็จเป็นพี่เลี้ยงและเป็นวิทยากร ร่วมกับอาจารย์ จากมหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคอื่น ๆ เช่น ภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรม เป็นต้น

(6) จับคู่ผู้บริหารสถานศึกษากับนักบริหารธุรกิจในท้องถิ่นเพื่อช่วยขยายวิสัยทัศน์ และขอบเขตของการเรียนการสอน และเพิ่มบทบาทของชุมชนในการจัดการศึกษา

(7) บริหารโดยสภา ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ

2) **หลักสูตร** การอบรมผู้บริหารสถานศึกษา ดำเนินการโดยกระทรวงการศึกษาฯ มาก่อนการจัดตั้งวิทยาลัย ดังนั้น หลักสูตรจึงได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สาระสำคัญของหลักสูตรมีดังต่อไปนี้

(1) หลักสูตรแบ่งเป็น 3 ระดับ สำหรับผู้ต้องการคุณสมบัติเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาใหม่และผู้บริหารสถานศึกษาประจำการที่บริหารงานมานานพอสมควร

(2) ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษาเรียนไปด้วยและบริหารงานไปด้วย ใช้เวลา 1 ปี หลักสูตรเน้นที่การนำหลักการไปปฏิบัติในสภาพจริง

(3) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเข้าช่วยในการเรียน การสัมมนาและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

(4) จัดหลักสูตรให้เหมาะกับบริบทของผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละคน เช่น โรงเรียนปกติ โรงเรียนในเขตยากจน โรงเรียนที่นักเรียนเป็นลูกคนในเมือง โรงเรียนที่กำลังมีผลการเรียนต่ำ เป็นต้น

(5) กระทรวงการศึกษาฯ มิได้เป็นผู้ให้การอบรม แต่ได้มอบหมายให้องค์กรอื่น ๆ เช่น มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการอบรม ดังนั้น หลักสูตรจึงมีความหลากหลายและเหมาะสมกับแต่ละบริบท

(6) การประเมินผลการฝึกอบรมของผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละคน จะประเมินโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประเมินจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนและนักเรียน รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงในภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาด้วย

3) **การสนับสนุน** รัฐมนตรีรับผิดชอบมาตรฐานการศึกษาให้ความสำคัญแก่การฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษา โดยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบหลักสูตรการฝึกอบรมโดยตรง เมื่อมองในภาพรวมแล้วจะเห็นว่าวิทยาลัยมุ่งมั่นที่จะพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาและหลักสูตรการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องให้ได้มาตรฐานโลก วิทยาลัยพร้อมจะมีการพัฒนาตนเอง ใช้วิธีการอบรมในสภาพจริง เน้นการปฏิบัติ

มากกว่าการจดจำทฤษฎี และเน้นความเฉพาะเจาะจงกับงานที่ผู้บริหารสถานศึกษาต้องปฏิบัติ หลักสูตร และวิธีการฝึกอบรมเป็นแบบเปิดรับความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง และส่งเสริมให้ผู้บริหารสถานศึกษามองการบริหารโรงเรียนในสายตาของบุคคลในอาชีพอื่น เช่น นักธุรกิจ เป็นต้น จึงนับว่าเป็นการขยายวิสัยทัศน์การบริหารการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาให้ก้าวทันภาคธุรกิจอยู่เสมอ สถาบันผู้บริหารของไทย ควรจะศึกษาวิธีการดำเนินงานของวิทยาลัยแห่งชาติเพื่อผู้นำทางการศึกษาของอังกฤษ เพื่อเป็นข้อคิดเห็นในการปรับปรุงและพัฒนางานของตนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

9. การวิจัยที่เกี่ยวข้อง

9.1 แนวทางการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหาร

ในการยกระดับวิชาชีพการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูง (professional) ซึ่งกำหนดแนวทางไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และค่อนข้างจะเป็นเรื่องที่อยู่ในระยะแสวงหาแนวทาง หลักการ และเกณฑ์มาตรฐาน ในการนี้จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาวิจัยมากมาย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543) โดย ศาสตราจารย์ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ เป็นหัวหน้าคณะได้ทำการวิจัยเอกสารเกี่ยวกับการจัดระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา ซึ่งมีข้อค้นพบและข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

1) ผู้บริหารควรมีวิสัยทัศน์ มีคุณภาพ และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษา โดยมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนเก่ง คนดี มีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาโททางการศึกษา มีการประเมินตนเอง มีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และกำกับดูแลให้ครูปฏิบัติตามจรรยาบรรณ

2) ผู้รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการบริหาร อาจจะให้คุรุสภาในโฉมใหม่ (คุรุสภาแห่งชาติ) หรือตั้งสภาผู้บริหารการศึกษา

3) ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควรมี 3 ประเภทคือ

- ใบอนุญาตชั่วคราว มีอายุ 3 ปี
- ใบอนุญาตแบบมาตรฐาน มีอายุ 5 ปีต่ออายุได้โดยการประเมินจากผลงาน และจรรยาบรรณ ต่ออายุแต่ละครั้งเป็นการเลื่อนขั้น
- ใบอนุญาตถาวร

ทั้งนี้ให้มีเงินประจำตำแหน่งและเงินเดือนใหม่

- 4) การประเมินเพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
 - ผู้บริหารปัจจุบันทั้งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา จะได้รับใบอนุญาตชั่วคราว 3 ปี แล้วขอประเมินเป็นผู้บริหารมาตรฐาน สำหรับผู้เพิ่งสำเร็จการศึกษา อาจจะมี 2 ทางเลือก
 - การรับรองหลักสูตรของสถาบันผลิตผู้บริหาร
 - ถ้าไม่ได้เรียนทางการบริหารจะต้องผ่านการทดสอบ เข้าอบรมและได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั่วคราว 3 ปี
- 5) การประเมินเพื่อขอใบอนุญาต
 - พิจารณาตามตัวชี้วัด เกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษาและตามเส้นอาชีพ 5 ชั้น
- 6) การผลิตและพัฒนาผู้บริหารศึกษามืออาชีพ
 - ควรมีเป้าหมายเพื่อสร้างผู้บริหารวิชาการ
- 7) ควรมีคณะทำงานศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เพื่อปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสม
- 8) ควรมีการศึกษาเชื่อมโยงระหว่างการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาระดับเงินเดือนและค่าตอบแทน การผลิตและการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา

จากการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดประชาพิจารณ์ในเรื่องใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาและมีข้อสรุปดังนี้

ข้อเสนอเชิงกลยุทธ์ที่สัมมนาสมาชิกเห็นพ้องร่วมกัน

- 1) วิสัยทัศน์ ในอนาคตผู้บริหารต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาทุกคน เป็นผู้บริหารมืออาชีพที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านการศึกษา มุ่งพัฒนานักเรียนให้เป็นคนดี คนเก่งของสังคม ตามเป้าหมายของโรงเรียน เป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษ อันจะส่งผลต่อการยกมาตรฐานวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง ผู้บริหารการศึกษาจะได้พัฒนา ประเมินปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง ปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
- 2) องค์กรที่รับผิดชอบให้มีองค์กรเดียวในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาและครู แต่บริหารจัดการภายในแยกกันเป็น 2 ส่วน
- 3) คุณวุฒิของผู้บริหารการศึกษาในอนาคต ควรมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาโท ทั้งนี้ในช่วงแรกของการดำเนินงาน อาจใช้ประสบการณ์การทำงานผนวกกับคุณวุฒิได้
- 4) ความเชื่อมโยงระหว่างใบอนุญาตประกอบวิชาชีพกับระบบบัญชีเงินเดือนใหม่ ส่วนใหญ่เห็นพ้อง แต่ทั้งนี้การได้รับตอบแทนด้วยเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นกุศโลบาย เพื่อการนำไปสู่คุณภาพการศึกษาเป็นเป้าหมายหลัก

9.2 ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา

ธีระ รุญเจริญ และสงวนพงศ์ ชวนชม (2543) ได้วิจัยเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารและพบว่า

1) ใบประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา

การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและครู อาจารย์ ผู้ที่สนใจที่มีต่อ “การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา” จำนวน 300 คน ของทั้งภาครัฐและเอกชนจากจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดใกล้เคียงครั้งนี้ เป็นการพิสูจน์ข้อสรุปเบื้องต้นของผลการศึกษาวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยมีศาสตราจารย์ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ เป็นหัวหน้าคณะ ผลสรุปโดยรวมของความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่า “เห็นด้วย” ตามข้อสรุปเบื้องต้นใน “ระดับมาก” ทุกประเด็นกล่าวคือ

- (1) การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารก่อให้เกิดประโยชน์มาก ในการ :
 - เป็นผู้บริหารมืออาชีพที่มีคุณภาพ
 - นำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาและการเรียนการสอน
 - เป็นหลักประกันคุณภาพการจัดการศึกษา
 - เป็นการยกมาตรฐานวิชาชีพ
 - นำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงตัวเองอย่างต่อเนื่อง
 - นำไปสู่การปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ
- (2) ผู้จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษาควรมี:
 - วุฒิปริญญาโทขึ้นไป โดยมีข้อยกเว้นบางประการ
 - มีคุณธรรม จริยธรรม เป็นแบบอย่างที่ดี
 - เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง
 - มีความสามารถในการบริหารจัดการ
 - มีประสบการณ์ด้านการเรียนการสอน
- (3) องค์กรในการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของทั้งครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาควรเป็นองค์กรเดียวกัน
- (4) การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษาควรมีความสัมพันธ์กับเงินเดือนและผลประโยชน์อื่น ตามขั้นผู้บริหารสถานศึกษาที่กำหนด
- (5) ควรปรับปรุง “ครูสภา” เดิมให้เป็นครูสภาใหม่หรือตั้งชื่อใหม่
- (6) ควรใช้ระยะเวลาเท่ากับใบอนุญาตแทนการมีใบอนุญาต “ชั่วคราว” หรือ “ถาวร” เพื่อการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง
- (7) อาจพิจารณาให้ใบอนุญาตจากการผ่านหลักสูตรของสถาบันหรือหลักสูตรการฝึกอบรมโดยเฉพาะ
- (8) ผู้บริหารสถานศึกษาในปัจจุบันควรผ่านการประเมินเพื่อมีใบอนุญาตแทนการมีโดยอัตโนมัติ

(9) ควรมีการติดตามประเมินผู้บริหารสถานศึกษาที่ได้รับใบอนุญาตแล้วเป็นระยะ ๆ เช่น ทุก 5 ปี เพื่อการกำกับติดตาม

(10) ควรมีระดับชั้น (เช่น 5 ชั้น) ผู้บริหารสถานศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด เพื่อกำหนดเงินเดือนและผลประโยชน์อื่น

จากการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามตามหน่วยงานสังกัด ตำแหน่งระดับการศึกษา อายุ และสถานที่ตั้งในการปฏิบัติงาน ปรากฏว่า ส่วนใหญ่โดยภาพรวม ไม่มีความแตกต่างทางสถิติแต่อย่างใด และมีเพียงบางประเด็นเท่านั้นที่มีความแตกต่างของความคิดเห็น ได้แก่

(1) หน่วยงานสังกัด : มีความคิดเห็นแตกต่างกันเฉพาะระหว่างบุคลากรสังกัดกรมสามัญศึกษากับครูผู้สนใจ ผู้ปกครอง ฯลฯ ในเรื่องการมองปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในกระบวนการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

(2) ตำแหน่ง:

- ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นแตกต่างกับครู ผู้สนใจ ผู้ปกครอง ในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

- ผู้บริหารสถานศึกษามีความคิดเห็นแตกต่างกับผู้บริหารการศึกษาและครู ผู้สนใจ ฯลฯ ในเรื่องเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อื่น

- ผู้บริหารสถานศึกษามีความเห็นแตกต่างกับผู้บริหารการศึกษาและครู ผู้สนใจ ในเรื่องการติดตามประเมิน

- ผู้บริหารสถานศึกษามีความคิดเห็นแตกต่างกับผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นแตกต่างกับครู ผู้สนใจ ผู้ปกครอง ฯลฯ ในเรื่องระดับชั้นของผู้บริหาร

(3) สถานที่ตั้งที่ปฏิบัติงาน : บุคลากรที่มีที่ปฏิบัติงานในเขตเทศบาลมีความคิดเห็นแตกต่างกับที่ปฏิบัติงานนอกเขตเทศบาล

2) ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในกระบวนการออกและเพิกถอนใบอนุญาตผู้บริหารสถานศึกษา ปรากฏว่า อาจจะมีปัญหา “มาก” ใน :

- การกำหนดเกณฑ์
- ความยุติธรรม
- ความแตกต่างระหว่างระดับการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
- การให้สินบนหรือคอร์รัปชั่น

ในการให้แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะโดยอิสระปรากฏว่าได้รับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ที่เป็นประโยชน์ต่อการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของผู้บริหารสถานศึกษาหลายประการ อาทิเช่น

- (1) ควรจัดดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเน้นเพื่อนำไปสู่คุณภาพของการจัดเป็นเป้าหมายหลัก
- (2) ควรทำประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวางก่อนนำมาปฏิบัติจริง

- (3) ควรมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และบทลงโทษ เพื่อแสดงถึงความสำคัญและการมีศักดิ์ศรีสูงส่ง
- (4) ควรตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาอย่างจริงจัง
- (5) องค์กรที่รับผิดชอบ ไม่ควรขึ้นอยู่กับหน่วยงานใด และควรมีอิสระในการดำเนินการ และมีบุคลากรที่น่าเชื่อถือ
- (6) ควรให้ครู อาจารย์ในโรงเรียนมีส่วนในการประเมินด้วย
- (7) ในระยะแรกควรใช้วิธีและเกณฑ์ที่ง่ายก่อนแล้วค่อยเข้มขึ้น
- (8) ควรให้ครู อาจารย์ (50%) และผู้ปกครองหรือประชาชนในท้องถิ่น (50%) เข้าชื่อ ถอดถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษาได้ด้วย
- (9) การถอดถอนใบอนุญาต ควรใช้วิธี double check
- (10) ควรประเมินการปฏิบัติจริงมากกว่าจากเอกสาร

9.3 เกณฑ์ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (กุมภาพันธ์, 2544) ได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาและได้สรุปเสนอคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาดังนี้

ก. กรณีผู้บริหารประจำการ

- 1) มีคุณสมบัติที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และ
 - 2) มีวุฒิปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษาหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือสูงกว่าทางการบริหารการศึกษาหรือผ่านการประเมินประสบการณ์และผลงานที่มีค่าเทียบเคียงวุฒิปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรวิชาชีพกำหนด
- ทั้งนี้ ต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวภายใน 5 ปี นับตั้งแต่วันประกาศให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ข. กรณีผู้บริหารใหม่

- 1) มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และ
 - 2) มีวุฒิปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษาตามมาตรฐานหลักสูตรใหม่ขึ้นไป
- (ในอนาคตอาจต้องมีวุฒิปริญญาโททางการบริหารการศึกษาขึ้นไป)
- ทั้งนี้ ต้องมีการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง

ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา... มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งพัฒนาวิชาชีพ

มาตรา 53 หมวด 7
พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

9.4 พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน

วิเชียร เกตุสิงห์ และคณะ (2543) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า

1) สถานภาพ/ลักษณะบางประการของผู้เข้ารับการประเมิน

ผู้บริหารที่เข้ารับการประเมินมากกว่าร้อยละ 92 เป็นเพศชาย มีอายุอยู่ในช่วง 41- 50 ปี มากที่สุด (ประมาณร้อยละ 49) ร้อยละ 95 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ส่วนใหญ่ (เกือบครึ่ง) ไม่ได้จบการศึกษาด้านการบริหารการศึกษาโดยตรง ประมาณ 3 ใน 4 เป็นผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่ (ที่เหลือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยฯ) มากกว่า 3 ใน 4 ดำรงตำแหน่งระดับ 7 อายุราชการอยู่ในช่วง 21-30 ปี มากที่สุด (ร้อยละ 48) เป็นผู้บริหารโรงเรียนมาแล้ว 11-15 ปี มากที่สุด (ร้อยละ 27) ประมาณ 4 ใน 5 เคยได้รับการอบรมด้านการบริหารมาแล้วไม่เกิน 5 ปี ส่วนการอบรมด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่ด้านการบริหาร ผู้บริหารประมาณครึ่งหนึ่งที่เคยอบรมมา 1-10 ครั้ง ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก (ร้อยละ 61) อยู่ในภาคเหนือมากที่สุด (ร้อยละ 37)

2) พฤติกรรมด้านการบริหาร

(1) ด้านความเป็นนักบริหารพบว่า ถ้าพิจารณาโดยรวมผู้บริหารโรงเรียนได้คะแนนเฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน แต่เมื่อจำแนกเป็นด้านย่อยๆ แล้วพบว่ามี 3 ด้านที่ผู้บริหารได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน คือ ด้านความเชื่อมั่นในตนเอง ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และด้านความเป็นผู้นำ ส่วนด้านที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานคือ ความสามารถในการสื่อสารมนุษยสัมพันธ์ นิสัยในการทำงาน ความสามารถในการจัดการ และความยืดหยุ่น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเป็นรายบุคคลพบว่า มีผู้บริหารประมาณร้อยละ 15 ยังไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน (คะแนนรวม) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายด้าน (8 ด้านย่อย) ก็พบว่าแต่ละด้านจะมีผู้บริหารที่ได้คะแนนไม่ผ่านเกณฑ์ตั้งแต่ร้อยละ 7.6 (ความสามารถในการสื่อสาร) ถึงร้อยละ 95.7 (ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์)

(2) ความสามารถในการบริหารพบว่า โดยเฉลี่ยแล้วผู้บริหารโรงเรียนที่เข้ารับการประเมินมีความสามารถสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายบุคคลพบว่า มีผู้ยังไม่ผ่านเกณฑ์ถึงร้อยละ 35 โดยประมาณ

(3) แบบของนักบริหารพบว่า คะแนนรวมเฉลี่ยของผู้บริหารโรงเรียนอยู่ในกลุ่มที่เป็นนักบริหารที่ดี แต่ถ้าพิจารณาเป็นรายบุคคลพบว่า มีผู้บริหารร้อยละ 4.3 ยังอยู่ในกลุ่มที่ “ไม่ดี” และร้อยละ 23 อยู่ในกลุ่มที่เป็นนักบริหารประเภท “เป็นประชาธิปไตยมากเกินไป”

(4) พฤติกรรมรวม 3 ด้าน ถ้านำพฤติกรรมทั้ง 3 ด้าน มาพิจารณาร่วมกัน พบว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีคะแนนผ่านเกณฑ์ทั้ง 3 ด้าน มีประมาณร้อยละ 56 ผ่านเกณฑ์ 2 ด้าน ร้อยละ 34 ผ่านเกณฑ์ด้านเดียวมีร้อยละ 9 และมีผู้ไม่ผ่านเกณฑ์เลยแม้แต่นด้านเดียวอยู่ร้อยละ 0.4 (35 คน)

3) ความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพของผู้บริหารกับพฤติกรรมการบริหาร

(1) เพศ พบว่า ผู้บริหารชายมีความเป็นนักบริหารด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สูงกว่าเพศหญิง ส่วนด้านอื่นๆ อีก 7 ด้านไม่พบความแตกต่างระหว่างเพศของผู้บริหาร ส่วนด้านความสามารถในการบริหารพบว่าผู้บริหารหญิงมีความสามารถสูงกว่าผู้บริหารชาย สำหรับด้านแบบของนักบริหารพบว่าผู้บริหารชายอยู่ในกลุ่มผู้บริหารที่ดีมากกว่าผู้บริหารหญิง ผู้บริหารหญิงจะมีสัดส่วนที่อยู่ในกลุ่ม “อ่อนเกินไป” หรือ “เป็นประชาธิปไตยมากเกินไป” มากกว่าผู้บริหารชาย

(2) อายุ พบว่า โดยภาพรวมของความเป็นนักบริหารไม่มีความแตกต่างกันระหว่างผู้บริหารที่มีอายุต่างกัน แต่ด้านย่อย 3 ด้านพบว่ามีความแตกต่างกัน โดยพบแนวโน้มว่ากลุ่มที่มีอายุ 30 ปี มีนิสัยในการทำงานดีกว่ากลุ่มอื่น ในขณะที่กลุ่มที่มีอายุ 31-40 ปี มีนิสัยในการทำงานดีกว่ากลุ่มอื่นๆ และกลุ่มอายุ 51-60 ปี ได้คะแนนสูงในด้านความสามารถในการจัดการ ส่วนในด้านความสามารถในการบริหารพบว่ากลุ่มผู้บริหารที่มีอายุในช่วงอายุ 31-40 ปี ได้คะแนนมากกว่ากลุ่มอื่นๆ สำหรับแบบของนักบริหารพบว่าผู้ที่มีอายุ 41 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนอยู่ในกลุ่มเป็นผู้บริหารที่ดีมากกว่ากลุ่มที่มีอายุต่ำกว่า

(3) สาขาที่จบการศึกษา พบว่า กลุ่มที่จบด้านการบริหารการศึกษาโดยตรงมีแนวโน้มว่าจะได้คะแนนความเป็นนักบริหารมากกว่ากลุ่มที่จบสาขาอื่น ทั้งในภาพรวมและด้านความเชื่อมั่นในตัวเอง ส่วนด้านความสามารถในการบริหารไม่พบความแตกต่างระหว่างสาขาที่จบการศึกษา แต่พบความแตกต่างเพียงเล็กน้อยในด้านแบบของนักบริหาร โดยพบว่ากลุ่มที่จบสาขาอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ด้านการศึกษามีสัดส่วนของผู้ที่มีแบบของนักบริหารที่ดีมากกว่ากลุ่มที่จบสาขาการศึกษา ทั้งที่จบด้านการบริหารโดยตรงและการศึกษาอื่น ๆ

(4) ตำแหน่งหน้าที่ พบว่า มีความแตกต่างในด้านความเป็นนักบริหารระหว่างกลุ่มที่ดำรงตำแหน่งต่างกัน กล่าวคือ พบว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งอื่นที่ไม่ใช่ผู้บริหารได้คะแนนสูงกว่าผู้บริหารทั้งสองกลุ่ม และเป็นเช่นเดียวกันนี้สำหรับความเป็นนักบริหารด้านย่อยๆ อีก 2 ด้านคือ ความสามารถในการสื่อสารและด้านมนุษยสัมพันธ์ ส่วนความสามารถในการบริหารและแบบของนักบริหารไม่พบความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่เป็นผู้อำนวยการ/อาจารย์ใหญ่/ครูใหญ่ กับกลุ่มผู้ช่วยฯ และกลุ่มที่ไม่ใช่ผู้บริหาร

(5) ระดับตำแหน่ง พบว่า ในด้านความเป็นนักบริหารทั้งในภาพรวมและแยกย่อยรายด้าน เกือบทุกด้านกลุ่มที่มีคะแนนสูงก็คือกลุ่มที่อยู่ในระดับ 8 ส่วนด้านความสามารถในการบริหารกลับพบว่ากลุ่มที่ได้คะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือ กลุ่มผู้บริหารระดับ 4-5 สำหรับด้านแบบของนักบริหารพบว่ากลุ่มผู้บริหารระดับ 7 มีสัดส่วนอยู่ในกลุ่มดีมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

(6) ประสบการณ์ในการบริหาร ไม่พบความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารต่างกันในด้านความเป็นนักบริหาร ส่วนด้านความสามารถในการบริหารพบว่า กลุ่มที่เคยเป็นผู้บริหารมาแล้วไม่เกิน 5 ปี ได้คะแนนเฉลี่ยสูงสุด และลดลงตามลำดับสำหรับผู้ที่มีประสบการณ์มากขึ้น แต่ในด้านแบบของนักบริหารพบว่าผู้ที่มีประสบการณ์มากกว่ามีแนวโน้มที่จะมีโอกาสเป็นนักบริหารที่ดีมากกว่า

(7) ประสบการณ์อบรมด้านการบริหาร ในด้านความเป็นนักบริหารพบว่ามีความแตกต่างกันคือ กลุ่มที่ได้คะแนนสูงสุดจะเป็นกลุ่มที่เคยได้รับการอบรมมากกว่า 25 ครั้ง รองลงมาคือ 16-20 ครั้ง ซึ่งสองกลุ่มนี้ได้คะแนนมากกว่ากลุ่มอื่น ส่วนด้านความสามารถในการบริหารและแบบของนักบริหารไม่พบความแตกต่างระหว่างผู้ที่เคยผ่านการอบรมมาก-น้อยต่างกัน

(8) ขนาดของโรงเรียนไม่พบความแตกต่างทั้งในด้านความเป็นนักบริหาร ความสามารถในการบริหาร และแบบของนักบริหารในระหว่างผู้บริหารที่บริหารโรงเรียนขนาดต่างกัน

4) อภิปรายผล

(1) จากการประเมินพฤติกรรมด้านการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติครั้งนี้ พบว่า โดยรวมหรือโดยเฉลี่ยผู้บริหารกลุ่มนี้ได้คะแนนทั้งด้านความเป็นนักบริหาร ความสามารถในการบริหาร และแบบของนักบริหารอยู่ในเกณฑ์น่าพอใจ กล่าวคือเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานของแบบประเมินนี้ (ซึ่งพัฒนาโดยวิทยาลัยนักบริหารแห่งฮ่องกง) คะแนนเฉลี่ยของผู้บริหารกลุ่มนี้สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด อาจกล่าวได้ว่าโดยภาพรวมผู้บริหารโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีพฤติกรรมบริหารอยู่ในเกณฑ์ดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดเป็นรายด้านย่อยๆ ของความเป็นนักบริหาร 8 ด้านพบว่า โดยเฉลี่ยรวมผู้บริหารกลุ่มนี้ได้คะแนนสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด 5 ด้าน และได้คะแนนต่ำกว่าเกณฑ์ 3 ด้าน คือ ด้านความเชื่อมั่นในตัวเอง ด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และด้านความเป็นผู้นำ แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารกลุ่มนี้ควรได้รับการพัฒนาพฤติกรรมทั้ง 3 ด้านดังกล่าวให้มากขึ้นหรือปฏิบัติให้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้บริหารกลุ่มนี้ได้คะแนนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ค่อนข้างมาก จนอาจสรุปได้ว่าผู้บริหารกลุ่มนี้ด้อยในเรื่องของความคิดสร้างสรรค์อย่างเห็นได้ชัด (ซึ่งก็สอดคล้องกับผลการประเมินนักบริหารระดับสูงที่เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตร นบส.1 ของสำนักงาน ก.พ. ที่พบว่าด้านที่ด้อยที่สุดของนักบริหารระดับสูงจากส่วนราชการต่าง ๆ ก็คือด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เช่นเดียวกัน)

(2) จากการพิจารณาพฤติกรรมด้านต่างๆ ที่ได้จากการประเมินครั้งนี้เป็นรายบุคคลพบว่าในทุกๆ ด้านย่อย และพฤติกรรมรวมแต่ละด้านจะมีผู้บริหารที่ไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดมากบ้างน้อยบ้าง ตั้งแต่ร้อยละ 7.6 (ความสามารถในการสื่อสาร) ถึงมากที่สุดคือร้อยละ 95.7 (ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์) แสดงให้เห็นว่าในกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนกลุ่มนี้ยังมีผู้บริหารที่มีพฤติกรรมไม่ผ่านเกณฑ์อยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งควรนำมาพิจารณาว่าสมควรมีการพัฒนาพฤติกรรมเหล่านั้นหรือไม่ หากเห็นว่าแต่ละพฤติกรรมมีความสำคัญหรือไม่มีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารแต่ละคน ก็น่าจะมีการพัฒนาให้ได้ตามเกณฑ์หรืออย่างน้อยให้เพิ่มขึ้นตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมด้านความคิดริเริ่มซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้บริหาร แต่พบว่าผู้บริหารถึงเกือบร้อยละ 96 ไม่ผ่านเกณฑ์

ดูแล้วน่าเป็นห่วงหรืออาจจะเป็นเพราะว่าเกณฑ์สูงไป แต่เมื่อพิจารณาด้านอื่น ๆ แล้วก็เห็นว่าน่าจะใช้ได้กับผู้บริหารไทย ถ้าไม่แน่ใจก็ควรมีการศึกษาวិจัยเรื่องนี้กันให้แน่ชัดอีกครั้ง อย่างน้อยก็ทำแบบไทย ๆ แต่ก็ไม่ใช่เลยมาตรฐานสากล

(3) แม้ว่าจะเป็นเรื่องธรรมดาของการวัดหรือประเมินในเรื่องใด ๆ ก็ตาม จะพบว่ามีความแตกต่างระหว่างบุคคลเสมอแม้จะเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน อาชีพเดียวกันก็ตาม แต่สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือมีปัจจัยอะไรที่ชี้ว่าทำให้เกิดความแตกต่างดังกล่าวหรืออย่างน้อยก็พอจะบอกได้ว่าเกี่ยวข้องกัน จากการศึกษาครั้งนี้พบว่ามีลักษณะบางอย่างที่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของผู้บริหาร เช่น พบว่าเพศมีความสัมพันธ์กับความคิดสร้างสรรค์ กล่าวคือผู้บริหารชายมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สูงกว่าผู้บริหารหญิง แต่ผู้บริหารหญิงมีความสามารถในการบริหารมากกว่าผู้บริหารชายหรือในด้านสาขาที่จบการศึกษาที่พบว่าผู้ที่จบทางการบริหารการศึกษาโดยตรง มีแนวโน้มที่จะมีความเป็นนักบริหารมากกว่าผู้ที่ไม่ได้จบทางการบริหารโดยตรง หรือแม้แต่ประสบการณ์ในการได้รับการอบรมด้านการบริหารเพิ่มเติมก็มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการบริหาร เป็นต้น แต่มีข้อที่น่าสนใจว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมักพบในพฤติกรรมด้านความเป็นนักบริหารมากกว่าความสามารถในการบริหาร เพราะฉะนั้นในการพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาผู้บริหารควรดูปัจจัยหรือตัวแปร

(4) ในการประเมินพฤติกรรมผู้บริหารโรงเรียนครั้งนี้ ดำเนินการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แม้จะไม่ใช้ผู้บริหารทั้งหมดแต่เมื่อพิจารณาจากข้อมูลที่มีพบว่าเป็นผู้บริหารจากเกือบทุกจังหวัดของประเทศ ในแง่ของความเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติคงเป็นได้แน่นอน เพราะมีขนาดกลุ่มตัวอย่างถึง 8,881 คน (มากที่สุดเท่าที่เคยมีการประเมินแบบนี้มาในอดีต) ผลที่ออกมาที่น่าจะเชื่อถือได้มากพอสมควรในแง่ของความเป็นตัวแทนผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทั้งหมด อย่างไรก็ตามก็น่าคิดว่าในกรณีของผู้บริหารการศึกษาในสังกัดอื่น เช่น กรมสามัญศึกษาหรือกรมอาชีวศึกษา หรือแม้แต่การศึกษาเอกชน ภาพของพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารเหล่านั้นจะแตกต่างไปจากภาพของผู้บริหารในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติหรือไม่ หากกระทรวงศึกษาธิการหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาหรือคุรุสภา (ตามบทบาทหน้าที่ใหม่ในพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ) ให้ความสนใจก็น่าจะดำเนินการศึกษาวิจัยให้รู้แจ้งเห็นจริงกันไปเลย

5) ข้อเสนอแนะ

จากผลการประเมินครั้งนี้ ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในฐานะต้นสังกัดของผู้บริหารกลุ่มนี้ ควรนำผลการประเมินนี้ไปพิจารณาประกอบในการจัดฝึกอบรมผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดว่าควรจะมีการพัฒนาผู้บริหารเป็นการเฉพาะอย่างไรหรือไม่ หากไม่แน่ใจในผลการประเมินนี้ก็ควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติม

(2) สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ควรพิจารณาว่าในการฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษาสังกัดต่างๆ นั้น ควรปรับปรุงหรือพัฒนาหลักสูตรอย่างไร พฤติกรรมด้านใดควรให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งวิธีการประเมินหรือการวัดพฤติกรรมที่น่าจะเชื่อถือได้มากขึ้น ผนวกกับวิธีการที่ใช้อยู่เดิมหรือจะพัฒนารูปแบบการประเมินให้ทันสมัยหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประเมิน หรือพัฒนาผู้บริหารการศึกษาในอนาคต (เช่น ศรศสภ) ควรให้ความสนใจในเรื่องของการประเมินผู้บริหารในหลายรูปแบบ เพื่อนำผลการประเมินไปประกอบในการพิจารณารับรองมาตรฐานสถานศึกษาหรือการออกใบประกอบวิชาชีพผู้บริหาร ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการวิจัย ทดลอง และพัฒนาที่ถูกต้องตามหลักวิชาและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป

9.5 ผลการประเมินคุณภาพและระบบประกันคุณภาพภายในโรงเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544) ได้ประเมินเกณฑ์มาตรฐานด้านคุณภาพนักเรียน การบริหารโรงเรียน การเรียนการสอนและการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ปรากฏผลดังข้อมูลในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ร้อยละโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานด้านคุณภาพนักเรียน การบริหารโรงเรียน การเรียนการสอนและการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

	จำนวน โรงเรียน	ผลการประเมิน	
		ผ่าน (%)	ไม่ผ่าน (%)
1. ด้านคุณภาพนักเรียน			
1.1 จำแนกตามระดับที่ประเมิน			
ก่อนประถมศึกษา	21,491	51.12	48.87
ประถมศึกษา	21,845	12.00	87.99
มัธยมศึกษา	4,862	1.19	98.81
1.2 จำแนกตามระดับที่เปิดสอน			
ก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา	16,672	9.50	90.49
ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา	42	0.00	100.00
ก่อนประถมและประถมและมัธยม	4,819	0.41	99.58
ประถมศึกษา (ที่ประเมินระดับเดียว)	388	4.12	95.88
2. ด้านการบริหาร	21,925	34.51	65.48
3. ด้านการเรียนการสอน	21,925	11.44	88.56
4. ด้านการประกันคุณภาพภายในโรงเรียน	16,513	66.70	33.59

ที่มา สปช.การประเมินโรงเรียน, กันยายน 2544

ข้อมูลในตารางที่ 2 พบว่า

- (1) โรงเรียนที่เปิดสอนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเกือบทั้งหมด ไม่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพนักเรียน แต่ระดับก่อนประถมศึกษาผ่านประมาณ ร้อยละ 51
- (2) โรงเรียนที่เปิดสอน 2 ระดับ หรือ 3 ระดับการศึกษาหรือระดับการศึกษาเดียว ส่วนใหญ่ไม่ผ่านเกณฑ์ระดับคุณภาพนักเรียน
- (3) โรงเรียนส่วนใหญ่ (65.48%) ไม่ผ่านเกณฑ์ด้านการบริหาร
- (4) โรงเรียนส่วนใหญ่ (88.56%) ไม่ผ่านเกณฑ์ด้านการเรียนการสอน
- (5) โรงเรียนส่วนใหญ่ (66.70%) ผ่านเกณฑ์การประกันคุณภาพภายในโรงเรียน

9.6 การประเมินมาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา 2541 จำแนกตามขนาดโรงเรียน

ผลการประเมินมาตรฐานฯ แสดงไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์/ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลางจำแนกตามขนาดโรงเรียน

ขนาดโรงเรียน	จำนวน (โรง)	ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง		ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง	
		จำนวน (โรง)	คิดเป็นร้อยละ	จำนวน (โรง)	คิดเป็นร้อยละ
ขนาดเล็ก (1-499 คน)	844	710	84.12	134	15.88
ขนาดกลาง (500-1499 คน)	1,173	1,157	98.64	16	1.36
ขนาดใหญ่ (1500-2499 คน)	327	325	99.39	2	0.61
ขนาดใหญ่พิเศษ (2500 คนขึ้นไป)	205	205	100.00	-	-
รวม	2,549	2,397	94.04	152	5.96

หมายเหตุ การแบ่งขนาดโรงเรียนตามข้อมูลจำนวนนักเรียน กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา

จากตารางที่ 3 พบว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาที่ได้รับการประเมินมาตรฐานโรงเรียนมีจำนวนทั้งสิ้น 2,549 โรง มีโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง จำนวน 2,397 โรง คิดเป็นร้อยละ 94.04 และไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง จำนวน 152 โรง คิดเป็นร้อยละ 5.96 และผลการประเมินมาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา จำแนกตามขนาดโรงเรียนดังนี้

โรงเรียนขนาดเล็ก มีโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง จำนวน 710 โรง คิดเป็นร้อยละ 84.12 และไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง จำนวน 134 โรง คิดเป็นร้อยละ 15.88

โรงเรียนขนาดกลาง มีโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง จำนวน 1,157 โรงคิดเป็นร้อยละ 98.64 และไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง จำนวน 16 โรง คิดเป็นร้อยละ 1.36

โรงเรียนขนาดใหญ่ มีโรงเรียนที่ผ่านมาตรฐานกลาง จำนวน 2 โรง คิดเป็นร้อยละ 0.61

โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ มีโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานกลาง จำนวน 205 โรง คิดเป็นร้อยละ 100

กรมสามัญศึกษา (2544) ได้สรุปผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา ปีการศึกษา 2543 และปรากฏผลดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สรุปผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา 2543

ด้าน	มาตรฐานที่	ระดับคุณภาพ	
ผลผลิต	1. มีความรู้และทักษะพื้นฐานตามหลักสูตรขั้นพื้นฐาน	พอใช้	
	3. เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้	พอใช้	
	4. มีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์	พอใช้	
	5. มีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี กีฬา	พอใช้	
	7. มีสุขนิสัย สุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี ปลอดภัย สิ่งเสพติดให้โทษ	พอใช้	
	8. มีทักษะในการจัดการและการทำงาน รักการทำงาน มีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริตและทำงานร่วมกับผู้อื่นได้	พอใช้	
	กระบวนการ	1. มีการบริหารและการจัดการอย่างเป็นระบบ	ดี
		4. มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยเน้นผู้เรียน เป็นศูนย์กลาง	พอใช้
6. มีการพัฒนาครูและบุคลากรอื่นให้มีความรู้ ความ สามารถ มีคุณธรรมจริยธรรม		ดี	
7. ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชนในการจัด และพัฒนการศึกษา		ดี	
ปัจจัย	5. มีหลักสูตรที่ยืดหยุ่นเหมาะสมเอื้อต่อการเรียนรู้และตอบ สนองความต้องการของผู้เรียนและพัฒนาท้องถิ่น	ดี	
	6. มีเอกสาร สื่อ วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ นวัตกรรมและ เทคโนโลยี ที่เอื้อต่อการเรียนรู้	พอใช้	

หมายเหตุ ข้อมูลจากการประเมิน 493 โรงเรียน (สหวิทยาเขตละ 1 โรงเรียน)
กระจายทั่วประเทศ

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในตารางที่ 4 พบว่า

- (1) คุณภาพภายในโรงเรียนด้าน “ผลผลิต” ของโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ได้รับการประเมินอยู่ใน “ระดับพอใช้” ทุกเรื่อง
- (2) คุณภาพภายในโรงเรียนด้าน “กระบวนการ” ส่วนใหญ่อยู่ใน “ระดับดี” ในเกือบทุกเรื่อง เพียงอยู่ใน “ระดับพอใช้” เฉพาะเรื่องการจัดการเรียนการสอน โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง
- (3) คุณภาพภายในโรงเรียนด้าน “ปัจจัย” อยู่ใน “ระดับดี” ในเรื่องการมีหลักสูตรที่ยืดหยุ่น เอื้อต่อการเรียนรู้และตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและพัฒนาท้องถิ่น ส่วนเรื่อง การมีเอกสาร สื่อ วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ นวัตกรรม และเทคโนโลยีที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มีคุณภาพ “ระดับพอใช้”

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

3.1 วิธีที่ใช้ศึกษา

การดำเนินการวิจัยเชิงสำรวจครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีศึกษา 2 ลักษณะ

ลักษณะแรก การศึกษาข้อมูลภาคสนาม โดยการใช้ การศึกษา สัมภาษณ์ และอภิปรายเป็นรายบุคคลและเป็นกลุ่มแบบ เจาะจง (Focus group technique) กับผู้อำนวยการการประถมศึกษา จังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน และครูอาจารย์ ในจังหวัดยโสธร, สมุทรสาคร, สุราษฎร์ธานี และจังหวัดน่าน รวมทั้งศึกษาจากรายงานการประเมินตนเอง (Self-study report) เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา ซึ่งเป็น การประเมินภายในโรงเรียน

ลักษณะที่สอง เป็นการศึกษาเชิงปริมาณจากการใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นกับกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสำนักงาน ผู้บริหารโรงเรียน และครู อาจารย์ ในจังหวัดที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง 4 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคเหนือ คือ ยโสธร, สมุทรสาคร, สุราษฎร์ธานี และน่าน ตามลำดับ

3.2 การศึกษาข้อมูลภาคสนาม

3.2.1 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหา และความต้องการของโรงเรียนเชิงลึกเกี่ยวกับการรองรับ การกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษา ใน 4 ภาคภูมิศาสตร์ ๗ ละ 1 จังหวัด

3.2.2 วิธีที่ใช้

ผู้วิจัยใช้การสนทนาทั้งเป็นรายบุคคลและ/หรือเป็นกลุ่มในลักษณะการสัมภาษณ์

3.2.3 เนื้อหาสาระ ประกอบด้วย

(1) ความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินการตามการกระจายอำนาจในการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้ง 4 ด้าน

(2) การเตรียมความพร้อม และศักยภาพในการดำเนินการ ให้เป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจ

(3) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

(4) ความต้องการในการพัฒนาของผู้บริหารโรงเรียนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหาร

3.2.4 กลุ่มตัวอย่าง ในแต่ละจังหวัดประกอบด้วย

- (1) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ซึ่งอาจจะมีผู้ช่วยผู้อำนวยการและหัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์รวมด้วย
- (2) ผู้บริหารโรงเรียนและ/หรือผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสังกัดสามัญศึกษาจังหวัดที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง 3-5 โรงเรียนในแต่ละจังหวัด

3.2.5 ลักษณะข้อมูล

ใช้การจดบันทึกและสรุปเป็นรายจังหวัด เพื่ออธิบายและวิเคราะห์สรุป

3.3 การศึกษาเชิงปริมาณ

3.3.1 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา
- (2) เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินการของโรงเรียน
- (3) เพื่อศึกษาศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษา
- (4) เพื่อศึกษาความคิดเห็นที่มีต่อประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษาอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการบริหาร เพื่อเปรียบเทียบกับที่ผ่านมา
- (5) เพื่อประมวลปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษาในการดำเนินการตามแนวทางกระจายอำนาจ
- (6) เพื่อศึกษาความต้องการในการพัฒนาตนเองของผู้บริหารโรงเรียน

3.3.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย (1) ผู้บริหารหรือผู้ช่วยสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสามัญศึกษาจังหวัดทั่วประเทศ (2) ผู้บริหารโรงเรียน และ (3) ครู อาจารย์ ในจังหวัดยโสธร, สมุทรสาคร, สุราษฎร์ธานี และน่าน รวมทั้งสิ้น 614 คน ดังรายละเอียดในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 จำนวนกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามจังหวัดและตำแหน่ง

จังหวัด/ตำแหน่ง	จำนวน			
	ผู้บริหารโรงเรียน	ครูอาจารย์	รวม	
ก. จังหวัด	1. ยโสธร	60	60	120
	2. สมุทรสาคร	52	52	104
	3. สุราษฎร์ธานี	60	60	120
	4. น่าน	60	60	120
ข. ตำแหน่ง	ผู้บริหารสำนักงานระดับจังหวัดทั่วประเทศ			150
	รวมทั้งสิ้น			614

3.3.3 เครื่องมือ

(ก) เครื่องมือเป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพ ปัญหา และความต้องการในการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์

(ข) เนื้อหาสาระ ประกอบด้วย

- ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา
- สภาพการดำเนินการของโรงเรียน
- ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจ
- ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษา
- ปัญหาและอุปสรรค
- ความต้องการในการศึกษาอบรม

(ค) ลักษณะเป็นมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (5-Likert Scale)

(ง) การตรวจคุณภาพ

(1) สร้างขึ้นตามเนื้อหาสาระของวัตถุประสงค์ (Construct-Validity)

(2) ตรวจสอบ reliability ของเครื่องมือจากกลุ่มตัวอย่าง 46 คน โดยรวมได้ค่า 0.9104 ดังรายละเอียดในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 รายละเอียดค่า reliability จำแนกตามเนื้อหาสาระ (n = 46)

รายการ	รวม	ALPHA (a)
ตอนที่ 1 ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา	รวม	0.9052
ตอนที่ 2 สภาพการดำเนินการของโรงเรียน	รวม	0.9195
ตอนที่ 3 ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร		
3.1 ด้านการบริหารวิชาการ		0.8458
3.2 ด้านการบริหารบุคคล		0.8456
3.3 ด้านการบริหารงบประมาณ		0.8542
3.4 ด้านการบริหารทั่วไป		0.9080
	รวม	0.9467
ตอนที่ 4 ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการบริหาร	รวม	0.9142
ตอนที่ 5 ปัญหา อุปสรรค ในการบริหารและการจัดการศึกษา		
5.1 ผู้บริหารโรงเรียน		0.9469
5.2 ครู อาจารย์		0.8581
5.3 ผู้ปกครอง ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ		0.8654
5.4 งบประมาณ อาคารสถานที่		0.8087
	รวม	0.9489
ตอนที่ 6 ความต้องการในการศึกษาอบรม	รวม	0.8241
รวมทั้งฉบับ		0.9104

(โปรดดูแบบสอบถามในภาคผนวก)

3.3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยทางไปรษณีย์ โดยขอความร่วมมือจากผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด แจกแบบสอบถามให้กลุ่มตัวอย่างเป็นรายบุคคล ตามกลุ่ม และจำนวนที่กำหนดไว้ โดยให้ตอบแบบสอบถาม ผนึกใส่ซองที่จำหน่ายถึงผู้วิจัย และส่งกลับไปเป็นรายบุคคล

ส่วนผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและสามัญศึกษาจังหวัด ผู้วิจัยส่งไปให้โดยตรง และตอบใส่ซองส่งกลับมายังผู้วิจัย

3.3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับกลับคืน โดยใช้ Program SPSS/For Windows Version 10 เพื่อหาค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบความแตกต่างของความคิดเห็นตามภาคภูมิศาสตร์, กรมสังกัด, ตำแหน่งหน้าที่, วุฒิการศึกษาสูงสุด, ระยะเวลาปฏิบัติงาน ด้านการศึกษา และระดับความรู้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542

3.3.6 เกณฑ์การแปลผลจากค่าเฉลี่ย

4.50-5.00	หมายถึง	เห็นด้วย, ปฏิบัติ, มีศักยภาพ, เป็นปัญหา, อุปสรรค, หรือต้องการระดับ “มากที่สุด”
3.50-4.49	หมายถึง	เห็นด้วย, ปฏิบัติ, มีศักยภาพ, เป็นปัญหา, อุปสรรค, หรือต้องการระดับ “มาก”
2.50-3.49	หมายถึง	เห็นด้วย, ปฏิบัติ, มีศักยภาพ, เป็นปัญหา, อุปสรรค, หรือต้องการระดับ “ปานกลาง”
1.50-2.49	หมายถึง	เห็นด้วย, ปฏิบัติ, มีศักยภาพ, เป็นปัญหา, อุปสรรค, หรือต้องการระดับ “น้อย”
1.00-1.49	หมายถึง	เห็นด้วย, ปฏิบัติ, มีศักยภาพ, เป็นปัญหา, อุปสรรค, หรือต้องการระดับ “น้อยที่สุด”

เกณฑ์ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษา

4.50-5.00	หมายถึง	มีประสิทธิภาพ “สูงกว่าเดิมมาก”
3.50-4.49	หมายถึง	มีประสิทธิภาพ “สูงกว่าเดิม”
2.50-3.49	หมายถึง	มีประสิทธิภาพ “เท่า ๆ เดิม”
1.50-2.49	หมายถึง	มีประสิทธิภาพ “ลดลงกว่าเดิม”
1.00-1.49	หมายถึง	มีประสิทธิภาพ “ลดลงกว่าเดิมมาก”

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การนำเสนอในบทนี้แบ่งเป็น 2 ตอน

ตอนที่ 1 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาคณะสนาม ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลเจาะลึก โดยการสนทนาเป็นรายบุคคล เป็นกลุ่ม และการสัมมนากลุ่มย่อย

ตอนที่ 2 เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามที่สร้างขึ้น แบ่งการเสนอ ดังนี้

- (1) ข้อมูลเบื้องต้นของผู้ตอบแบบสอบถาม
- (2) ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา
- (3) สภาพการดำเนินการของโรงเรียน
- (4) ศักยภาพในการรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียน
- (5) การเปรียบเทียบประสิทธิภาพกับที่ผ่านมา
- (6) ปัญหาและอุปสรรค
- (7) ความต้องการพัฒนาของผู้บริหารโรงเรียน
- (8) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง
- (9) การประมวลความคิดเห็นเพิ่มเติม

ตอนที่ 1

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม

1) สถานที่เก็บข้อมูล

ในการออกเก็บข้อมูลภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลเจาะลึก ผู้วิจัยออกเก็บข้อมูลภาคภูมิศาสตร์ ละ 1 จังหวัด ณ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ (ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี, ยโสธร และน่าน) สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด โรงเรียนประถมศึกษา และโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดยโสธร, สุราษฎร์ธานี, สมุทรสาคร และจังหวัดน่าน มีรายละเอียดแสดงไว้ในตาราง 7

ตารางที่ 7 การเก็บข้อมูลเจาะลึกภาคสนาม ทั้ง 4 จังหวัด

วัน เดือน ปี	สำนักงาน/โรงเรียน	ผู้ให้ข้อมูล
27 กรกฎาคม 2544	1. สปจ.ยโสธร	นายสมชาย ลิงหะบุศย์ นายดิเรก ศรีวะโสภาก
	2. สปอ.คำเขื่อนแก้ว	นายณรงค์ ประจวบสุข
	3. โรงเรียนชุมชนดงแคนใหญ่	นายพิทักษ์ นาจาน
	4. โรงเรียนบ้านโนนหนองแฝก	นายหรรษา จานแสง
	5. สำนักงาน สปจ.ยโสธร	นายสุข มีกุล
	6. โรงเรียนคำเขื่อนแก้วชนูปถัมภ์	นายศาสตราวุธ บุ่งทอง
9 สิงหาคม 2544	1. สปจ.สมุทรสาคร	นายพิทยา มุสิก
	2. โรงเรียนวัดคลองครุ	ผู้อำนวยการโรงเรียน
	3. โรงเรียนประถมศึกษาอ้อมน้อย	นายไพบุลย์ ชวัญดี
	4. โรงเรียนสมุทรสาครวิทยาลัย	นายไพโรจน์ หนูนภักดี
	5. โรงเรียนสมุทรสาครบูรณะ	นายแสงทอง ธีัญญโกเศศสุข และคณะ
	6. โรงเรียนอ้อมน้อยโสภณชนูปถัมภ์	น.ส.ปราณี ไกรวัตินุสรณ์
	7. สศจ.สมุทรสาคร	นายมานะ ชื่นคำ
14-15 สิงหาคม 2544	1. สปจ.สุราษฎร์ธานี	นายสุนันท์ เทพศรี ผู้อำนวยการโรงเรียน สปอ. กาญจนดิษฐ์และ สปอ.เมือง นายประสิทธิ์ ชุมศรี
	2. โรงเรียนนิคมสร้างตนเองสุราษฎร์	นางฉวีวรรณ จลกลัป นายอำนาจ ดวงสุวรรณ
	3. โรงเรียนบ้านดอนเกลี้ยง	นางนพวรรณ ศรียากัย
	4. โรงเรียนวัดเขาพระนัม	นายประมวล ถนอม
	5. สศจ.สุราษฎร์ธานี	นายโกวิท นวลขาว
	6. โรงเรียนสุราษฎร์ธานี 2	นายวิรัช เศวตศิลป์ และคณะ ผช.ผอ.
	7. โรงเรียนท่าอุแทพิทยา	นายประสิทธิ์ เทพเลื่อน
21-23 สิงหาคม 2544	1. สปจ.น่าน	นายสัมฤทธิ์ พัฒนรังสรรค์ นายคงไคย เรืองเดช
	2. สปอ.ทุ่งช้าง	ผู้บริหารโรงเรียน และ ผช.วิชาการทั้ง สปอ.
	3. โรงเรียนบ้านสบซุ่น	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านสบซุ่น
	4. สศจ.น่าน	นายบุญทวี วิสุทธิธาดา นางวิภา ธรรมสมบูรณ์
	5. โรงเรียนท่าวังผาพิทยาคม	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ 4 ฝ่าย นางอุบลพรรณ วัฒนรัตน์

2) วิธีการศึกษา

ในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยใช้การสนทนาทั้งเป็นบุคคล เป็นกลุ่ม และสัมภาษณ์ ตามประเด็นที่กำหนดไว้ประกอบการให้แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการให้เป็นไปตามการปฏิรูปการศึกษา นอกจากนั้นได้วิเคราะห์จากเอกสารรายงานการประเมินตนเอง การประเมินคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนตามที่กรมกำหนด

3) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ก. จังหวัดยโสธร

ก.1 การประถมศึกษาจังหวัดยโสธรและหน่วยงานในสังกัด

- สปจ.ยโสธรและหน่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด ได้จัดกิจกรรมการศึกษาและการบริหารโรงเรียนมาเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะการประกันคุณภาพโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานของ สปช.

นอกจากปัญหาปกติแล้ว การดำเนินงานการศึกษายังมีปัญหาการก้าวถอยและใช้อำนาจของนักการเมืองยังคงมีอยู่ และมีผลต่อพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยเฉพาะผู้บริหารระดับต่าง ๆ

- หัวหน้า สปอ. คำเขื่อนแก้ว เห็นว่า (1) การกำกับ ติดตามของหน่วยงานระดับเหนือยังมีความจำเป็น เพราะโรงเรียนจำนวนมากยังปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งแสดงว่าการบริหารและการจัดการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนยังมีปัญหา (2) การที่โรงเรียนได้รับงบประมาณและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ย่อมทำให้ผลการปฏิบัติงานน่าจะต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ดังนั้น การใช้เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนเต็มที่ประเมินโรงเรียนจึงไม่น่าจะยุติธรรม (3) การออกกฎหมายและระเบียบใด ๆ ควรศึกษาและอาศัยข้อมูลของหน่วยปฏิบัติเป็นหลัก (4) การมีความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งสมาคมครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อมีส่วนร่วมและมีสิทธิ์ในการสมัครเป็นตัวแทนในสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นสิ่งจำเป็น

- โรงเรียนจำนวนไม่น้อยมีอัตราครูต่อนักเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมาก เช่น โรงเรียนบ้านโนนหนองแฝก มีครู 11 คน นักเรียน 157 คน แต่ผู้บริหารโรงเรียนมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการระดับ 8 จากการสังเกตการจัดการศึกษาคงจะไม่ได้คุณภาพดีนัก และโรงเรียนจะดำเนินการตามนโยบายหน่วยเหนือเป็นหลัก (ขณะที่ไปเยี่ยมมีการจัดกิจกรรมวันภาษาไทย แต่ไม่พบผู้อำนวยการโรงเรียน)

- โรงเรียนชุมชนดงแคนใหญ่ พยายามสร้างความร่วมมือกับผู้ปกครองและองค์กรต่างๆ ในชุมชน เพื่อมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา และมีความพยายามในการสร้างหลักสูตรท้องถิ่น อย่างไรก็ตามบทบาทของคณะกรรมการยังมีน้อยและมีการฝึกอบรมคณะกรรมการโรงเรียนร่วมกับของโรงเรียนอื่นๆ 3 วัน ผู้อำนวยการวางหลักการทำงานไว้ดังนี้

- อยู่ในโรงเรียน
- พากเพียรเป็นตัวอย่าง
- สร้างขวัญกำลังใจ
- โปร่งใสการเงิน

โรงเรียนชุมชนดงแคนใหญ่ ได้จัดทำโครงการเล่นโครงการผลิตผลงานทางวิชาการที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารงานเป็นบันได 5 ขั้น เพื่อการพัฒนา:

- ขั้น 1. สำรวจข้อมูลเนื้อหา ปัญหา
- ขั้น 2. กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนา
- ขั้น 3. เพิ่มค่าและความหมายให้กับตนเองและผู้ร่วมงาน
- ขั้น 4. ประสานสัมพันธ์สร้างขวัญกำลังใจ
- ขั้น 5. ให้รางวัล โดยประเมินผลงานอย่างเป็นธรรม

ก.2 สามัญศึกษาจังหวัดยโสธร



- สศจ.ยโสธร มีนโยบายให้โรงเรียนในสังกัดจัดการเรียนการสอนโดยเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามนโยบายของกรมสามัญศึกษา และจัดให้มีการประเมินคุณภาพโรงเรียนตามเกณฑ์ที่กรมกำหนด ในการประเมินคุณภาพโรงเรียนได้ตั้งคณะกรรมการประเมินของแต่ละกลุ่มโรงเรียน เพื่อทำหน้าที่ประเมินโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียนอื่น ซึ่งโดยวิธีนี้จะมีผลดีพอสมควร แต่อาจจะผลเสียบ้าง

- การจัดให้มีเกณฑ์การประเมินจะช่วยกระตุ้นการทำงานและเป็นการกำกับได้อีกหนึ่งทางหนึ่ง แต่น่าจะได้ศึกษารูปแบบและแนวทางในการนำไปใช้ให้ชัดเจน

- ปัญหาหลักของผู้บริหารโรงเรียน คือ การใช้เวลาปฏิบัติงานอยู่นอกโรงเรียนมากเกินไป และใช้เวลาเกินความจำเป็น ซึ่งเปลี่ยนพฤติกรรมเช่นนี้ยากมาก และแสดงให้เห็นถึงการขาดสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบ

- สศจ.ยโสธร ได้ส่งเสริมด้านวิชาการ โดยจัดการประกวดแข่งขันความสามารถทักษะทางวิชาการ และอาชีพของนักเรียนมัธยมศึกษา ระหว่าง 8-10 สิงหาคม 2544 ณ โรงเรียนคำเขื่อนแก้วชนูปถัมภ์ โดยมีอธิบดีกรมสามัญศึกษามาร่วมกิจกรรม

- จากการวิเคราะห์รายงานผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา 19 โรงเรียนตามเกณฑ์การประเมินของกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา 2543 ปรากฏผลโดยสรุปใน ตารางที่ 8

ตารางที่ 8 ผลการประเมินโรงเรียนจำแนกตามเกณฑ์มาตรฐานบางข้อ

เกณฑ์ด้าน	ผลการประเมิน (จำนวนโรงเรียน)		
	ดี	พอใช้	ควรปรับปรุง
ก. ด้านผลผลิต			
- มาตรฐานที่ 1: มีความรู้และทักษะพื้นฐานตามหลักสูตร	1	10	8
- มาตรฐานที่ 3: เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้	-	8	11
- มาตรฐานที่ 4: มีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์	-	10	9
- มาตรฐานที่ 5: มีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัย ด้านศิลปะ ดนตรีและกีฬาด้วยความเต็มใจ	-	2	17
- มาตรฐานที่ 7: สุขนิสัย สุขภาพกาย สุขภาพจิตที่ดี ปลอดภัยจากสิ่งเสพติดให้โทษ	-	6	13
- มาตรฐานที่ 8: มีทักษะในการจัดการและการทำงาน รักการทำงาน มีเจตคติที่ดี อาชีพสุจริต และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้	-	7	12
ข. ด้านกระบวนการ			
- มาตรฐานที่ 1: มีการบริหารและการจัดการอย่างมีระบบ	-	7	12
- มาตรฐานที่ 4: จัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง	-	9	10
- มาตรฐานที่ 6: มีการพัฒนาครูและบุคลากรอื่นให้มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม	-	8	11
- มาตรฐานที่ 7: ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรอื่น	-	5	14
ค. ด้านปัจจัย			
- มาตรฐานที่ 5: มีหลักสูตรที่ยืดหยุ่น เหมาะสม และเอื้อต่อการเรียนรู้และตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น	1	8	10
- มาตรฐานที่ 6: มีเอกสาร สื่อ วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่เอื้อต่อการเรียนรู้	1	3	15
รวม จำนวน	3	83	123
ร้อยละ	1.44	39.71	58.85

จากข้อมูลในตารางที่ 8 พบว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน และผ่านใน “ระดับพอใช้” เพียง 2 ใน 5 ของจำนวนโรงเรียน ทั้งด้านผลผลิต ด้านกระบวนการ และด้านปัจจัย

- เป็นที่น่าสังเกตว่า โรงเรียนส่วนใหญ่ยังอ่อนด้านกระบวนการ โดยเฉพาะการบริหาร และการจัดการอย่างเป็นระบบ และการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรอื่น

เมื่อวิเคราะห์ผลจากการประเมินโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต้น 12 มาตรฐาน ปรากฏว่า เฉพาะมาตรฐานด้านกระบวนการมีปัญหาค้างๆ กันของทุกๆ โรงเรียน พอประมวลได้ดังนี้

- (1) โรงเรียนยังขาดข้อมูลสารสนเทศในการจัดการศึกษา
- (2) ธรรมนูญโรงเรียนไม่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติ
- (3) การนิเทศ ติดตามผลงานของโรงเรียนไม่เป็นระบบ ขาดความต่อเนื่องและจริงจัง
- (4) การเรียนการสอนยังยึดครูเป็นสำคัญ ไม่ค่อยใช้สื่อ และที่ใช้ก็ไม่หลากหลาย
- (5) ผู้ปกครอง ชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดนโยบายของโรงเรียน
- (6) การประเมินผู้เรียนยังไม่หลากหลายเท่าที่ควร ไม่ค่อยมีการประเมินสภาพจริง ส่วนใหญ่มีเฉพาะข้อสอบ
- (7) โรงเรียนขาดการสรุปและรายงานผลการจัดกิจกรรม/โครงการอย่างเป็นระบบ

ข. จังหวัดสมุทรสาคร

ข.1 การประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร

- สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีนโยบายจะร่วมมือกับชุมชน ครอบครัวยุติธรรม ผู้ปกครองท้องถิ่น และทุกหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อจัดการศึกษา ตั้งแต่ก่อนประถมศึกษา มุ่งให้ทุกคนเข้าเรียนจนจบหลักสูตรประถมศึกษา และสนับสนุนให้เด็กทุกคนเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ในระบบโรงเรียนอีก 3 ปี

ให้นักเรียนมีความสมบูรณ์ทั้งกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

- การดำเนินการบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายเป็นส่วนใหญ่ บางกิจกรรมทำได้เกินเป้าหมาย
- ปัญหาและสาเหตุในการพัฒนามีหลายอย่าง เช่น
 - (1) การเรียนต่อมัธยมศึกษาไม่ครบตามเป้าหมาย เพราะไปช่วยประกอบอาชีพ และไม่เห็นความสำคัญในการส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อ
 - (2) คุณภาพต่ำกว่าเป้าหมาย เพราะครูขาดทักษะ และไม่มั่นใจในการปฏิรูปการเรียนรู้อัตนศึกษาทางการปรับปรุงการสอน และไม่มีการสอนหลากหลาย

- (3) การตกต่ำชั้นในระดับประถมศึกษาอยู่ในระดับสูง เพราะไม่ผ่านจุดประสงค์ ครูส่วนหนึ่งยังสอนไม่เต็มตามหลักสูตร ตามเวลา และความสามารถ
 - ครูยังไม่ค่อยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอน
- (4) ผู้บริหารโรงเรียนบริหารบรรลุประสิทธิภาพน้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนด คือ อยู่ในระดับ 3 ทุกมาตรฐาน เพราะการไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหาร
- (5) การปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศยังมีน้อย ไม่นำแผนปฏิบัติการมาใช้เต็มที่ และการติดตามประเมินผลอย่างมีส่วนร่วม อย่างมีระบบและต่อเนื่องมีน้อย
- (6) ความปลอดภัยทั้งร่างกายและจิตใจยังคงมีอยู่ เพราะความหนาแน่นและแออัดของชุมชน เกิดความมั่วสุม ไม่ปลอดภัย

- สพจ.สมุทรสาคร ต้องการให้มีการพัฒนาหลักสูตร โดยใช้กระบวนการปฏิรูปการเรียนรู้ ภูมิปัญญาชาวบ้าน ศิลปะและมรดกวัฒนธรรมเป็นแกน และประสานความร่วมมือระหว่างโรงเรียน เอกชน และองค์กรต่างๆ เพื่อ (1) จัดการศึกษาให้เด็กด้อยโอกาสและการศึกษาพิเศษ (2) ระดมทุน (3) ปลุกจิตสำนึกเรื่องสิ่งแวดล้อม (4) ตลอดจนพัฒนาบุคลากรตามสภาพปัญหาและความจำเป็น

- สพจ.เห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารเป็นสิ่งที่ควรกระทำ แต่ต้องเตรียมบุคลากรและสภาพแวดล้อมให้พร้อม



จากการสนทนากับผู้อำนวยการโรงเรียนวัดคลองครุ พบว่า

- (1) สื่อ และอุปกรณ์จำนวนไม่น้อยยังทำให้มี ไม่ใช่เพื่อสอน อัตราส่วน การเปลี่ยนพฤติกรรมการสอนยังมีน้อยกว่าไม่เปลี่ยน
- (2) ความจำเป็นที่จะยึดวัฒนธรรมการบริหารเดิมยังคงมีความจำเป็น
- (3) ความสนใจในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของชุมชนยังมีน้อย บริจาคเงิน เป็นหลัก
- (4) ผู้ปกครองยังมีเจตคติว่า “การเรียนคือที่โรงเรียน”
- (5) การฝึกอบรมผู้บริหารโรงเรียนอาจจะไม่ได้ประโยชน์เพราะวิธีการไม่เหมาะสม
- (6) ความรู้สึก ความเป็นเจ้าของ ขององค์กรชุมชนมีน้อย ความสนใจไม่ตรงกัน

ข.2 สามัญศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร

- สามัญศึกษาจังหวัดสมุทรสาครมีโรงเรียนในสังกัดเพียง 11 โรงเรียน ซึ่งนับว่ามีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ

- จากการสนทนากับผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และอาจารย์บางคนของโรงเรียนสมุทรสาครวิทยาลัย โรงเรียนสมุทรสาครบูรณะ และโรงเรียนอ้อมน้อย โสภณชนูปถัมภ์ พบว่า

- (1) โรงเรียนมีศักยภาพพอจะรับการกระจายอำนาจการบริหาร แต่จะต้องมีการเตรียมบุคลากร คณะกรรมการโรงเรียน สมาคมครูผู้ปกครอง
- (2) การประชุมคณะกรรมการโรงเรียนยังมีข้อจำกัด เพราะไม่ค่อยมีเวลาร่วมของชุมชน เพราะธุรกิจ
- (3) สมาคมครู-ผู้ปกครอง ยังสนับสนุนการเงินเป็นหลัก การให้แนวคิด และร่วมปฏิบัติในการจัดการเรียนการสอนยังมีน้อย แต่โรงเรียนกำหนดให้ครู อาจารย์ไปเยี่ยมเยียนผู้ปกครอง



- (4) การกระจายอำนาจการบริหาร น่าจะได้มีการทดลองนำร่องก่อน อบรมให้โรงเรียนเข้าใจ สร้างวัฒนธรรมบริหารใหม่และพัฒนาความเข้มแข็งในเรื่องการสร้างหลักสูตรท้องถิ่นให้แก่วัฒนธรรม
- (5) โรงเรียนมีความประสงค์ของคณะกรรมการโรงเรียนไม่ใช่คณะกรรมการอุปถัมภ์



- (6) ครู อาจารย์ ทำหน้าที่หลายอย่างเกินไป นักเรียนแออัด (ประมาณ 55 คนต่อห้อง) ทำให้การจัดกิจกรรมตามแนวปฏิรูปการศึกษาเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก
- (7) ผู้บริหารโรงเรียนและครู อาจารย์บางส่วนยังไม่ค่อยรับแนวทางการกระจายอำนาจ กลัวความมีอิสระ และกรอบราชการ
 - ไม่มั่นใจว่าจะอิสระจริง
- (8) โรงเรียนจะต้องสร้างให้คณะกรรมการนักเรียนมีส่วนร่วม ทั้งในด้านปกครอง ด้านวิชาการ และด้านบริหารตามความเหมาะสม
- (9) สหวิทยาเขตดีเฉพาะการรับนักเรียน ความร่วมมือด้านครู อาจารย์ และการเรียนการสอนมีปัญหา
 - เมื่อวิเคราะห์รายงานการประเมินคุณภาพภายในโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนของกรมสามัญศึกษาในเกณฑ์มาตรฐานขั้นต้นของโรงเรียนสมุทรสาครวิทยาลัยปรากฏว่า :
 - (1) มาตรฐานที่มีคุณภาพใน “ระดับดี” ได้แก่
 - ผู้เรียนมีทักษะในการจัดการและการทำงาน
 - การบริหารและการจัดการอย่างมีระบบ
 - การจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง
 - การพัฒนาครูและบุคลากรอื่นให้มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม
 - การมีหลักสูตรที่ยืดหยุ่นเหมาะสมเอื้อต่อการเรียนรู้
 - การมีเอกสาร สื่อ วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเอื้อต่อการเรียนรู้

(2) มาตรฐานที่มีคุณภาพใน “ระดับพอใช้”

- นักเรียนมีความรู้และทักษะพื้นฐานการศึกษา
- นักเรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์
- นักเรียนมีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัยด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา
- นักเรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกายและสุขภาพจิตดี ปลอดภัยจากสิ่งเสพติดให้โทษ

(3) มาตรฐานที่มีคุณภาพใน “ระดับควรปรับปรุง”

- นักเรียนเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้
- การส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชนในการจัดและพัฒนาการศึกษา

ค. จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ค.1 การประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี

- สปจ. สุราษฎร์ธานีมุ่งจัดการศึกษาตามกรอบนโยบายรัฐบาล โดยยึดมั่นปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ด้วยการประกันคุณภาพให้เด็กทุกคนเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ที่เก่ง-ดี-มีสุข กอปรทั้งมุ่งเป็นผู้นำในการจัดการศึกษาอย่างได้มาตรฐาน โดย

- (1) กำหนดให้มีโรงเรียนนำร่องในการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนสู่มาตรฐาน
- (2) ดำเนินการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในการสอน โดยใช้ครูแกนนำ จัดนักเรียนเข้าค่ายวิชาคณิตศาสตร์และกิจกรรมสมัชชาเด็ก
- (3) จัดระบบข้อมูลและหลักสูตรพัฒนาบุคลากรไปสู่ความเป็นมืออาชีพ จัดการ นิเทศภายใน และพัฒนาเครือข่ายสหวิทยาเขตมหามงคล

- จากการประเมินคุณภาพโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ปรากฏว่าผ่านเกณฑ์คุณภาพระดับ 6 ซึ่งเป็นระดับคุณภาพที่ดีที่สุดเกือบทุก สปอ. ยกเว้น สปอ.เมือง มีระดับคุณภาพ 5 ร้อยละ 67 และระดับ 6 ร้อยละ 33)



- ผลการสนทนากับผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนนิคมสร้างตนเองขุนทะเล 2 คน พอสรุปได้ว่า

(1) ครูลาออกก่อนเกษียณอายุราชการ 5 คน เพราะความไม่เชื่อมั่นในการสอนรูปแบบใหม่ ปัญหาสุขภาพหรือต้องการพักผ่อน ทำให้การจัดการเรียนการสอนเกิดความยุ่งยาก กอปรทั้งปัญหาเรื่องนมและอาหารกลางวันผ่าน อบต.ยังเป็นปัญหามาก

(2) การประเมินตนเอง (SSR) ของโรงเรียนยังไม่สมบูรณ์ นักเรียนย้ายเข้าออกมาก

(3) การกระจายอำนาจให้โรงเรียนทั้ง 4 ด้าน น่าจะเป็นสิ่งดี คาดว่าโรงเรียนจะสามารถทำได้

(4) คณะกรรมการโรงเรียนให้ความร่วมมือในการเรียนการสอน โดยการมีศูนย์กิจกรรมชุมชน

(5) การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ควรเริ่มตั้งแต่ ป.1 และนักเรียนที่จบ ป.6 เรียนต่อ ม.1 ประมาณ 30% และมาจากโรงเรียนอื่นมาก

(6) การรับการกระจายอำนาจจะเกิดผลดี เมื่อ:

- เพิ่มวัสดุอุปกรณ์และให้เหมาะกับท้องถิ่น (มีเตาอบแต่ไม่ได้ใช้)
- บุคลากรต้องได้รับการฝึกอบรมให้ครบ
- จัดสรรงบประมาณให้พอเหมาะ (ปัจจุบันได้รับเงินค่าไฟฟ้าเดือนละ 1,200 บาท แต่จ่ายจริงเดือนละ 4,000 บาทขึ้นไป จำเป็นต้องเป็นหนี้สะสม)

- การสนทนากับครูโรงเรียนบ้านดอนเกลี้ยง (นพวรรณ ศรียาภัย) เพราะผู้บริหารโรงเรียนไม่อยู่ และไม่มีผู้ช่วยผู้บริหารพบ



- (1) การกระจายอำนาจการบริหารจะดีสำหรับทุกฝ่ายไม่น่าจะมีปัญหา
- (2) ควรมีการฝึกอบรมแนวปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยมีหลักสูตรเฉพาะ
- (3) ชุมชนร่วมมือกับโรงเรียนดี คณะกรรมการช่วยจัดการการศึกษาได้พอสมควร

- ณ โรงเรียนวัดเขาพระนิม ผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งร่วมสนทนาเห็นว่า:

- (1) การกระจายอำนาจน่าจะดีขึ้นกว่าเดิม เพราะจะทำให้เกิดความรวดเร็ว, ได้ทรัพยากรมากขึ้น, ลดขั้นตอนการดำเนินการ



- (2) ในปัจจุบันชุมชนเริ่มมากำกับกับการปฏิบัติงานของโรงเรียนมากขึ้น คณะกรรมการโรงเรียนช่วยการบริหารของโรงเรียนดีขึ้นกว่าเดิม

- (3) ปัญหา อุปสรรคในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร อาจจะมีถ้าไม่มีบุคลากรฝ่ายสนับสนุน, ฝ่ายบริหารไม่ได้รับการพัฒนา, ประชาชนภายนอกไม่เข้าใจ และการก้าวท้าวของนักการเมือง

- (4) ควรได้พัฒนาบุคลากรทุกฝ่ายก่อน เพื่อจะได้รู้บทบาทอย่างแท้จริงและบริหารจัดการเป็น

- ในการจัดสัมมนาย่อย ณ สำนักงาน สปจ.กับผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์ ประมาณ 15 คน พบว่า:

- (1) การกระจายอำนาจให้โรงเรียนน่าจะกระจายอย่างเบ็ดเสร็จทุกด้าน โรงเรียนน่าจะสามารถดำเนินการได้
- (2) การกระจายอำนาจจะก่อให้เกิดความคล่องตัว จัดได้ตามสภาพ ปัญหาท้องถิ่น เป็นนายเราเอง
- (3) อย่างไรก็ดี จะต้องมียุทธศาสตร์ กำกับ ตรวจสอบ และผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำช่วยเหลือ



ค.2 สามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี

- จากการสนทนากับผู้อำนวยการ สศจ. พอสรุปได้ว่า

- (1) บุคลากรขอเกษียณก่อนอายุราชการกำหนดมากพอควร เพราะสับสนกับการปฏิรูปการศึกษา
- (2) สศจ. ได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษา โดยการปรับปรุงกระบวนการการเรียนการสอน
- (3) การใช้การวิจัยนำการเรียนการสอนเป็นสิ่งดี แต่ควรเน้น “how to” เป็นหลัก
- (4) การมีมติอะไรออกมาของหน่วยงานนโยบายมักจะเป็นไปโดยไม่ตรวจสอบโรงเรียนส่วนใหญ่ เพราะการพิจารณาแต่ละครั้งมีแต่มาจากคนที่เก่ง ดี พร้อมมากแล้วเป็นหลัก ดังนั้น จึงไม่ค่อยได้สะท้อนความจริงมากนัก



- (5) โรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัดเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพจำนวนมากจนได้รับรางวัลหลาย ๆ โรงเรียน

- ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนสุราษฎร์ธานี 2 ได้ให้ความคิดเห็นหลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้



(1) การกระจายอำนาจการบริหารทำให้เป็นตัวของตัวเอง และพึ่งตนเองมากขึ้น น่าจะช่วยให้การจัดการศึกษาดีขึ้นกว่าเดิม เพราะกระบวนการจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับผู้บริหารและบุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้อง, ทำให้มีระบบที่ดี และยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ

(2) การสร้างความแข็งแกร่งให้แก่บุคลากรเป็นสิ่งจำเป็นทั้งบุคลากรโรงเรียน นักเรียน ชุมชน ประชาชน และคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อให้มีความรู้และตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบ โรงเรียนสามารถใช้สมองคนอื่นช่วย ซึ่งจำเป็นต้องเปิดใจ จริงใจ และยอมรับ

(3) ความจำเป็นในการสร้างความเข้าใจและปรับเปลี่ยนแนวคิดของครู อาจารย์ เป็นสิ่งจำเป็น

(4) โรงเรียนจะต้องศึกษาชุมชน โดยวิเคราะห์ศักยภาพ สิ่งแวดล้อม กำลังทรัพย์ กำลังปัญญาและโดยการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการให้ชัดเจน

(5) โรงเรียนควรแสวงหาทรัพยากรมาใช้ได้อย่างหลากหลายโดยใช้หลายๆ วิธี

- โรงเรียนทำอู่เทพิตยา โรงเรียนนี้เด่นด้านกีฬา ผลิตนักกีฬาให้ตั้งแต่ระดับโรงเรียนถึงระดับนานาชาติ



(1) โรงเรียนมีอนุกรรมการเป็นเครือข่าย ซึ่งเป็นชาวบ้าน เพื่อป้องกัน ยาเสพติดและการพนัน

(2) โรงเรียนสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ปกครอง โดยการประชุมสร้างความสัมพันธ์อันดีและเชิญมาปรึกษาหารือเมื่อจำเป็น

(3) เมื่อวิเคราะห์รายงานผลการประเมินตนเองตามเกณฑ์มาตรฐาน ส่วนใหญ่ผ่านเกณฑ์ใน “ระดับพอใช้”

ง. จังหวัดน่าน

ง.1 การประอมศึกษาจังหวัดน่าน

- สปจ. น่านมีโรงเรียนในความรับผิดชอบ 374 โรงเรียน กระจายอยู่ในอำเภอต่าง ๆ 16 อำเภอ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนเขา และค่อนข้างกันดาร และมีความพยายามจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานด้านคุณภาพนักเรียน ด้านกระบวนการและด้านปัจจัย โดยจัดให้มีการประเมินเป็นระยะๆ และจัดทำรายงานผล

- จากการเปรียบเทียบการประเมินระหว่างปีการศึกษา 2541 กับ 2543 ตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพ ปรากฏว่า โรงเรียนมีคุณภาพ “เพิ่ม” 2 มาตรฐาน, “คงที่” 1 มาตรฐาน และ “ลด” 6 มาตรฐาน

- การไปเก็บข้อมูลโรงเรียนบ้านสบซุ่น สปอ.ท่าวังผา พบว่า



(1) โรงเรียนตั้งอยู่ในพื้นที่กันดารในป่าเขา ห่างจาก สปอ.ท่าวังผาประมาณ 40 กิโลเมตร มีนักเรียน 107 คน (มีนักเรียนกินนอนประจำ ซึ่งเป็นชาวไทยภูเขาจำนวนหนึ่ง) ครู 9 คน ไปช่วยราชการ 1 คน และเป็นหนึ่งในโรงเรียนแกนนำปฏิรูป

(2) ผู้บริหารโรงเรียนเป็นนักศึกษาปริญญาโท มีความเข้าใจและปฏิบัติตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาได้เป็นอย่างดี โดยจัดและปรับหลักสูตรการเรียนการสอนเป็นไปตามสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชนชัดเจน เช่น นักเรียนส่วนใหญ่ไม่ไปเรียนต่อมัธยมศึกษา หลักสูตรและการสอนจะเน้นไปในเชิงพัฒนาชีวิตและอาชีพ โดยใช้การวิจัยในชั้นเรียนนำ สอนโดยบูรณาการหลักสูตรใหม่



- (3) การจัดการเรียนการสอน “ยึดเป้าหมาย” เป็นตัวตั้งเสมอและกำหนดแนวทางดำเนินการเอง โดยคิดใหม่ ทำใหม่
- (4) คณะกรรมการโรงเรียนมีโอกาสช่วยโรงเรียนด้านความคิดได้น้อย ส่วนใหญ่ ได้ช่วยโรงเรียนเฉพาะแรงงาน
- (5) การรับการกระจายอำนาจการบริหารเป็นไปได้มาก
- (6) ปัญหาที่โรงเรียนพบส่วนใหญ่ “มีสิ่งที่สั่งให้ทำ” และ “การรายงาน” ให้หน่วยเหนือและหน่วยงานอื่นมากเกินไป

- ในการพบปะสนทนากับคณะผู้บริหารโรงเรียนและครูวิชาการ ณ สปอ.ทุ่งช้าง ปรากฏว่า

- (1) เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจการบริหารมักจะโยงโยย กล่าวถึงการโอนอำนาจไปสู่ อบต. ซึ่งทุกคนปฏิเสธการไปสังกัด เพราะ อบต.ไม่มีความพร้อม
- (2) โรงเรียนพร้อมจะรับการกระจายอำนาจ แต่ต้องพัฒนาศักยภาพให้แก่โรงเรียนก่อน
- (3) ผู้บริหารโรงเรียนมักจะปกป้องตนเอง ไม่คิดว่าตนเองบกพร่อง โดยเฉพาะการออกนอกโรงเรียนมาก เพื่อความก้าวหน้า

ง.2 สามัญศึกษาจังหวัดน่าน



- สศจ. น่านยังไม่มีโรงเรียนเข้าโครงการแกนนำปฏิรูปการศึกษา ให้โรงเรียนได้ดำเนินการประเมินตนเอง (SSR) และพบปัญหาหลักอย่างหนึ่งคือ การใช้เวลานอกสถานศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนมากเกินไป
- จากรายงานการประเมินคุณภาพการดำเนินการกำกับติดตาม นิเทศ การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนปรากฏว่า โรงเรียนยังมี “ระดับควรปรับปรุง” อยู่จำนวนไม่น้อย “อยู่ในระดับดี” เพียงเล็กน้อย ส่วนใหญ่อยู่ “ระดับขั้นพอใช้”

- การพบปะสนทนากับคณะผู้ช่วยผู้อำนวยการ 4 คน ของโรงเรียนท่าวังผาพิทยาคม ร่วมกับศึกษานิเทศก์จังหวัด 2 คน ปรากฏว่า:

(1) ครู อาจารย์ยังมีพฤติกรรมการสอนเหมือนเดิมและนักเรียนส่วนหนึ่งไม่น่าจะเรียนสายสามัญ น่าจะไปเรียนสายอาชีพ และเน้นการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยมากเกินไป



(2) โรงเรียนพยายามจัดทำสื่อการสอนและแฟ้มประวัติ ซึ่งน่าจะเน้นที่ตัวนักเรียนและแก้ปัญหาการสอน แต่ครูทำหน้าที่หลายอย่างเกินไป อาจจะไม่ค่อยได้ดีสักอย่าง น่าจะให้ครูเน้นเฉพาะการอบรมสั่งสอน

(3) โรงเรียนอยากได้ผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งปฏิบัติงานในโรงเรียนที่รับผิดชอบมากขึ้น การปฏิบัติของกรมทำนอง “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” เป็นปัญหาหลักอย่างหนึ่ง ผู้อำนวยการน่าจะร่วมปฏิบัติงานในโรงเรียนมากขึ้น

“การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการบริหารเป็นสิ่งจำเป็น” ทั้งนี้เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหาร

- สำหรับโรงเรียนทุ่งช้าง โรงเรียนประสบปัญหาความไม่พร้อมของท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนและคณะครูได้นำเสนอแผนการเรียนการสอนและแฟ้มสะสมงานที่คณะครูจัดทำขึ้น ซึ่งเป็นระบบแบบแผนดี ถ้านำไปใช้ปฏิบัติจริงน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนการสอนมากขึ้น

- การกระจายอำนาจเป็นสิ่งดี แต่จะต้องสร้างศักยภาพให้แก่โรงเรียน ในการนี้จะต้องอาศัยผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้นำ จึงจะเกิดผล



ผู้อำนวยการโรงเรียนจะสามารถบริหารและจัดการศึกษาได้ดี ควรมีลักษณะต่อไปนี้

- เป็นผู้บริหารที่มายุ่งถาวร ไม่ใช่มาเพื่อเพียงปรับตำแหน่ง
- ไม่เป็นคนใช้ครู อาจารย์ เพื่องานส่วนตัว เช่น พิมพ์รายงานส่งอาจารย์ที่ตนศึกษาอยู่
- ไม่เบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อตอบแทนเป็นการส่วนตัว
- ควรให้ขวัญกำลังใจครูให้ทั่วถึง (ฝนตกไม่ทั่วฟ้า)
- เป็นคนที่เน้นวิชาการและปกครองเป็นหลัก
- ไม่เน้นงานอาคารสถานที่มากเกินไป จนใช้งบประมาณไม่เป็นไปตามแผน
- ควรใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของที่ประชุมเป็นส่วนใหญ่
- มีการประชุมเพื่อแก้ปัญหาอย่างแท้จริง
- ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง สร้างศรัทธาให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

ตอนที่ 2

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการใช้แบบสอบถามมีลำดับการเสนอดังนี้

2.1 ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง

จากแบบสอบถามที่ส่งให้กลุ่มตัวอย่าง 614 ฉบับ ตอบ ได้รับคืนมา 454 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 73.94 ซึ่งมีรายละเอียดข้อมูลในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม

ประเภทข้อมูล	จำนวน	ร้อยละ
1. จังหวัดที่สังกัด		
1.1) ภาคกลาง	127	27.98
1.2) ภาคเหนือ	81	17.84
1.3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	153	33.70
1.4) ภาคใต้	93	20.48
รวม	454	100.00
2. กรมสังกัด		
2.1) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	224	49.34
2.2) กรมสามัญศึกษา	230	50.66
รวม	454	100.00
3. ตำแหน่งหน้าที่		
3.1) ผู้บริหารสำนักงาน	115	25.33
3.2) ผู้บริหารโรงเรียน (รวมทั้งผู้ช่วยฯ หรือรักษาการ)	214	47.14
3.3) ครู อาจารย์	125	27.53
รวม	454	100.00
4. วุฒิการศึกษาสูงสุด		
4.1) ต่ำกว่าปริญญาตรี	6	1.32
4.2) ปริญญาตรี	283	62.33
4.3) ปริญญาโทหรือสูงกว่า	165	36.35
รวม	454	100.00

ตารางที่ 9 ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม (ต่อ)

ประเภทข้อมูล	จำนวน	ร้อยละ
5. ระยะเวลาปฏิบัติงานด้านการศึกษา		
5.1) 1-10 ปี	34	7.49
5.2) 11-20 ปี	98	21.59
5.3) 21 ปีขึ้นไป	322	70.92
รวม	454	100.00
6. ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา		
6.1) น้อยที่สุด	-	-
6.2) น้อย	10	2.20
6.3) พอใช้	134	29.52
6.4) มาก	274	60.35
6.5) มากที่สุด	36	7.93
รวม	454	100.00

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม

(1) กระจายอยู่ในภาคภูมิศาสตร์ทั้ง 4 ภาค โดยอยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคเหนือ ประมาณร้อยละ 34, 28, 20 และร้อยละ 18 ตามลำดับ

(2) สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา จำนวนเท่าๆ กันคือ ประมาณร้อยละ 49 และร้อยละ 51 ตามลำดับ

(3) เป็นผู้บริหารโรงเรียนมากที่สุด (47%) และเป็นผู้บริหารสำนักงาน และครูอาจารย์จำนวนใกล้เคียงกัน

(4) ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 62 สำเร็จปริญญาตรี รองลงมาสำเร็จปริญญาโทหรือสูงกว่า (36%) และต่ำกว่าปริญญาตรีมีเพียงเล็กน้อย

(5) ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 71 มีระยะเวลาปฏิบัติงานด้านการศึกษา รองลงมา มีระยะเวลา 11-20 ปี (22%)

(6) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 60 เห็นว่าตนเองมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาใน “ระดับมาก” รองลงมา เห็นว่ามีความรู้ความเข้าใจพอใช้ (30%)

2.2 ความคิดเห็นที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา

การให้ข้อคิดเห็นที่ว่าผู้บริหารโรงเรียนและคณะครูอาจารย์ยอมรับหรือเห็นด้วยกับการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีรายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา

เนื้อหาสาระของการปฏิรูป	X	S.D.
1. มุ่งให้นักเรียนเป็นคนดี คนเก่งและมีความสุขไปพร้อม ๆ กัน	4.48	0.71
2. แสวงหาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษามาใช้อย่างกว้างขวาง	4.30	0.86
3. จัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	4.28	0.76
4. ยกระดับวิชาชีพโดยให้ผู้บริหารโรงเรียนและครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ	4.23	0.83
5. กระจายอำนาจการบริหารให้แก่โรงเรียน ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปดำเนินการโดยอิสระ	4.22	0.89
6. มีการประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีการประเมินทั้งจากภายในและจากภายนอก	4.03	0.84
7. จัดหลักสูตรแกนกลางและสร้างหลักสูตรท้องถิ่นให้เหมาะกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน	4.03	0.94
8. มุ่งให้ผู้ปกครอง องค์กรของรัฐและเอกชนในชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ทั้งโดยตรง (เช่น สอน ร่วมบริหาร) และโดยอ้อม เพราะการศึกษาเป็นความรับผิดชอบของทุกคน	3.97	0.88
9. บริหารโดยใช้องค์คณะบุคคลหรือโดยคณะกรรมการเป็นหลัก	3.94	0.86
10. ใช้การให้การศึกษาทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัยและเทียบโอนกันได้	3.72	0.97
รวม	4.12	0.62

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในตารางที่ 10 พบว่า

โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยหรือยอมรับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาใน “ระดับมาก” และเห็นด้วยหรือยอมรับ ใน “ระดับมาก” ในทุกประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง:

- มุ่งให้นักเรียนเป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุขไปพร้อม ๆ กัน
 - แสวงหาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษามาใช้อย่างกว้างขวาง
 - จัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
- ส่วนการยอมรับหรือเห็นด้วยในระดับท้าย ๆ ได้แก่
- ใช้การให้การศึกษาทั้งในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัยและเทียบโอนกันได้
 - บริหารโดยใช้องค์คณะบุคคลหรือโดยคณะกรรมการเป็นหลัก
 - มุ่งให้บุคคลหรือองค์กร สมาคม ฯลฯ มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

2.3 สภาพการดำเนินการของโรงเรียน

การปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการมาหลายปี โรงเรียนกำลังดำเนินกิจกรรมหลายอย่าง ผลการประเมินสภาพการดำเนินการของโรงเรียน จากกลุ่มตัวอย่างปรากฏในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 สภาพการดำเนินการของโรงเรียน

กิจกรรมการดำเนินงาน	X	S.D.
1. ส่งบุคลากรเข้าร่วมกิจกรรมการประชุมสัมมนา และฝึกอบรมอบรมเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาด้านต่างๆ เมื่อมีโอกาส	4.18	0.78
2. พัฒนาครูเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเรียนการสอน โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	4.04	0.82
3. พัฒนาผู้บริหารเพื่อปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหาร โดยเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น	4.00	0.86
4. แสวงหาสื่อและเทคโนโลยี เพื่อการศึกษาและทรัพยากร อื่นอย่างต่อเนื่อง	3.80	0.86
5. วางแผนการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษา และพยายามดำเนินการอย่างต่อเนื่อง	3.80	0.86
6. ดำเนินกิจกรรมต่างๆ พร้อมรับการประเมินทั้งการประเมินภายในและภายนอก เพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้	3.78	0.85
7. จัดกลไกและเตรียมความพร้อม เพื่อรับการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้าน (วิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป)	3.63	0.89
8. พัฒนาบุคลากรในโรงเรียนให้มีความรู้ความสามารถในการจัดหลักสูตรแกนกลางและสร้างหลักสูตรท้องถิ่น	3.48	0.96
9. จัดการชี้แจงและให้การศึกษากับบุคลากรเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาให้แก่ผู้ปกครอง ประชาชน และคนในองค์กรต่าง ๆ	3.38	1.01
รวม	3.79	0.70

จากการประเมินของกลุ่มตัวอย่าง ปรากฏว่าโรงเรียนได้ดำเนินการต่างๆ ตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา ใน “ระดับค่อนข้างมาก” ($X = 3.79$) โดยจัดกิจกรรมระดับสูง ได้แก่

- การส่งบุคลากรเข้าร่วมกิจกรรมการประชุมสัมมนาและฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาด้านต่างๆ
- การพัฒนาครูเพื่อรับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
- การพัฒนาผู้บริหารเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหาร โดยเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น

- อนึ่งกิจกรรมที่ปฏิบัติ ใน “ระดับปานกลาง” มี 2 กิจกรรมคือ
- จัดการชี้แจงและให้การศึกษอบรมเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาให้ผู้ปกครอง ประชาชน และคนในองค์กรต่าง ๆ
 - พัฒนาบุคลากรในโรงเรียนให้มีความรู้ความสามารถในการจัดหลักสูตรแกนกลาง และสร้างหลักสูตรท้องถิ่น

2.4 ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร

การประเมินศักยภาพเพื่อรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียน ทั้ง 4 ด้านคือ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง มีรายละเอียดในตารางที่ 12

ก. ศักยภาพโดยรวม

ตารางที่ 12 ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร โดยภาพรวมและรายด้าน

รายละเอียดศักยภาพ	X	S.D.
1. ศักยภาพด้านการบริหารทั่วไป	3.83	0.70
2. ศักยภาพด้านการบริหารบุคคล	3.82	0.71
3. ศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณ	3.78	0.72
4. ศักยภาพด้านการบริหารวิชาการ	3.45	0.69
รวม	3.79	0.70

ข. ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหารในด้านการบริหารทั่วไป

ตารางที่ 13 ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร ในด้านการบริหารทั่วไป

ศักยภาพด้านการบริหารทั่วไป	X	S.D.
1. การจัดดูแลรักษาและพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมโรงเรียนเพื่อประโยชน์ต่อการเรียนการสอน	3.97	0.80
2. การปฏิบัติงาน ธุรการ และสารบรรณอย่างมีระบบ	3.90	0.77
3. การเป็นผู้นำในการพัฒนาทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน	3.85	0.84
4. การวางแผน การบริหารด้านต่างๆ ทั้งแผนประจำปี และแผนพัฒนารวมทั้งการทำรายงานประจำปี	3.81	0.83
5. การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจการของโรงเรียนทั้งภายในโรงเรียนและชุมชน	3.60	0.89
รวม	3.83	0.70

ค. ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหารในด้านการบริหารบุคคล

ตารางที่ 14 ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร ในด้านการบริหารบุคคล

ศักยภาพด้านการบริหารทั่วไป	X	S.D.
1. การส่งเสริมให้ครูและบุคลากรอื่นได้พัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถและคุณธรรมจริยธรรมอย่างต่อเนื่อง	3.95	0.74
2. การกำหนดและมอบหมายงานให้ครูและบุคลากรอื่นตามความเหมาะสม	3.83	0.76
3. การใช้หลักคุณธรรม (ทำดีได้ดี) ในการบริหาร รวมทั้งการประเมินผลงาน	3.83	0.88
4. การจัดสวัสดิการและเสริมสร้างขวัญ กำลังใจ ให้แก่บุคลากร	3.77	0.88
5. การบริหารโดยใช้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการในการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมหลักต่างๆ	3.71	0.90
รวม	3.82	0.71

ง. ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร ในด้านการบริหารงบประมาณ

ตารางที่ 15 ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร ในด้านการบริหารงบประมาณ

ศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณ	X	S.D.
1. การสร้างความโปร่งใสในการใช้งบประมาณและสามารถตรวจสอบได้และมีความพร้อมในการตรวจสอบภายในและภายนอก	4.11	0.86
2. การจัดทำการเงิน การบัญชี และการพัสดุให้สอดคล้องและถูกต้องกับระเบียบและประโยชน์ที่คาดหวังไว้โดยให้โรงเรียนเป็นหน่วยบริหารการเงิน	3.96	0.85
3. การเสนอและใช้งบประมาณ เพื่อประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาโดยตรง	3.73	0.85
4. การประเมินการใช้งบประมาณเป็นประจำและต่อเนื่อง	3.70	0.88
5. การจัดหารายได้เพิ่มเติม นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการจัดการศึกษา	3.42	1.02
รวม	3.78	0.72

จ. ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร ในด้านการบริหารวิชาการ

ตารางที่ 16 ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร ในด้านการบริหารวิชาการ

ศักยภาพด้านการบริหารวิชาการ	X	S.D.
1. การจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	3.76	0.77
2. การพัฒนาครูให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิด และพฤติกรรมการสอน	3.69	0.78
3. การจัดหาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี เพื่อการเรียนการสอน	3.57	0.82
4. การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น	3.12	0.85
5. การให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ปกครองนักเรียนและประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน	3.11	0.95
รวม	3.45	0.69

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลระหว่างตารางที่ 12 ถึงตารางที่ 16 เกี่ยวกับศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหารของโรงเรียนปรากฏผลดังนี้

1) จากการประเมินศักยภาพโดยรวม ปรากฏว่า โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาสังกัดรัฐมีศักยภาพในการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารอยู่ใน “ระดับค่อนข้างมาก” เมื่อวิเคราะห์เป็นรายด้านทั้ง 4 ด้าน ปรากฏว่าโรงเรียนมีศักยภาพใน “ระดับค่อนข้างมาก” ในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารบุคลากร และการบริหารงบประมาณ ส่วนด้านการบริหารวิชาการมีศักยภาพใน “ระดับปานกลาง” ซึ่งอยู่ในระดับท้ายสุด

2) ศักยภาพในการบริหารทั่วไป โดยภาพรวมอยู่ในระดับแรกของการบริหารทั้ง 4 ด้าน โดยมีศักยภาพมากในเรื่องการดูแลรักษาและพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมและการปฏิบัติงานธุรการและสารบรรณ

ส่วนศักยภาพในเรื่อง การวางแผนและการจัดทำรายงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่กิจการของโรงเรียนนั้น โรงเรียนมีศักยภาพในลำดับท้าย ๆ

3) ในด้านการบริหารงานบุคคล โรงเรียนมีศักยภาพโดยรวม “ค่อนข้างมาก” โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ครูและบุคลากรพัฒนาตนเอง การมอบหมายงานและการใช้หลักคุณธรรม (ทำดีได้ดี) ในการบริหาร

ส่วนในเรื่องการใช้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการในการบริหารและการสร้างขวัญและจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากร อยู่ในลำดับท้าย

4) โรงเรียนมีศักยภาพ “ค่อนข้างมาก” ในด้านการบริหารงบประมาณโดยเฉพาะความโปร่งใสในเรื่องการใช้งบประมาณและการจัดทำการเงินและบัญชี

ส่วนศักยภาพในเรื่อง การจัดหารายได้เพิ่มเติม นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินมาใช้ ในการจัดการศึกษา โรงเรียนมีศักยภาพใน “ระดับปานกลาง”

5) ด้านการบริหารวิชาการ ซึ่งโรงเรียนมีศักยภาพลำดับท้ายสุด แต่เป็นด้านที่มีความสำคัญที่สุด โรงเรียนกลับดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น และการให้การศึกษาอบรมแก่ ผู้ปกครองและประชาชนในชุมชนได้ “ไม่ค่อยดีนัก” คือ อยู่ในระดับปานกลาง

2.5 ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจ

ในการประเมินประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้านนั้น กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อมูลดังปรากฏในตารางที่ 17

ตารางที่ 17 ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหาร

รายละเอียดเนื้อหาสาระเกี่ยวกับประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับที่ผ่านมา	X	S.D.
1. การจัดการเรียนการสอนโดยยึดหลักผู้เรียนสำคัญที่สุด	4.07	0.72
2. การประกันคุณภาพการจัดการศึกษา โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานการประเมินภายในและภายนอก	3.97	0.76
3. การจัดการศึกษาโดยเน้น (1) ความรู้คุณธรรม (2) การพัฒนากระบวนการคิดและแก้ปัญหาของนักเรียน	3.96	0.73
4. การพัฒนาร่างกาย จิตใจ สติปัญญาและคุณธรรมของนักเรียน	3.91	0.69
5. ทุกคนตลอดทั้งคนพิการมีสิทธิและโอกาสในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเสมอกัน	3.87	0.75
6. การยกระดับวิชาชีพ การบริหาร และการสอนให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงอย่างแท้จริง	3.87	0.82
7. การใช้/การสรรหาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา	3.87	0.78
8. การใช้การบริหาร โดยมีส่วนร่วมหรือคณะกรรมการของบุคลากร ตัวแทนชุมชนและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก	3.85	0.77
9. ความมีอิสระในการจัดหาทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณมาใช้ในการจัดการศึกษา	3.84	0.86
10. การนำการจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ (ในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย) มาใช้ประกอบกันมากขึ้น	3.55	0.79
รวม	3.45	0.58

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในตารางที่ 17 ปรากฏผลว่า เมื่อเปรียบเทียบกับที่เป็นมาก่อน กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า โรงเรียนจะดำเนินการบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพได้ “ค่อนข้างสูงกว่าเดิม” โดยเฉพาะในเรื่อง

- การจัดการเรียนการสอนโดยยึดหลักผู้เรียนเป็นสำคัญ
- การประกันคุณภาพและการประเมินภายในและภายนอกโรงเรียน
- การจัดการศึกษาโดยเน้นความรู้คู่คุณธรรม และการพัฒนากระบวนการคิด

และแก้ปัญหาของนักเรียน

ส่วนการบริหารแบบให้ผู้อื่นมีส่วนร่วม การจัดหาทรัพยากร และงบประมาณ และการใช้รูปแบบการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ จะมีประสิทธิภาพในลำดับท้าย ๆ

2.6 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา

ในการให้กลุ่มตัวอย่าง ระบุระดับปัญหาและอุปสรรค ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้าน อันจะกระทบต่อการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนนั้น ปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 18

2.6.1 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา โดยภาพรวม

ตารางที่ 18 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา โดยภาพรวม

เนื้อหาสาระปัญหาอุปสรรค	X	S.D.
1. งบประมาณ อาคารสถานที่	3.51	0.85
2. ครู อาจารย์	3.38	0.89
3. ผู้ปกครอง ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ	3.36	0.87
4. ผู้บริหารโรงเรียน	3.18	1.02
รวม	3.45	0.76

2.6.2 ปัญหาอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านงบประมาณ อาคารสถานที่

ตารางที่ 19 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านงบประมาณ
อาคารสถานที่

เนื้อหาสาระปัญหาอุปสรรคด้านงบประมาณ อาคารสถานที่	X	S.D.
1. งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้ตาม แผนที่กำหนดไว้	3.88	1.03
2. การไม่สามารถจัดหางบประมาณเพิ่มเติม นอกเหนือจาก งบประมาณและรายได้ในปัจจุบัน	3.77	1.02
3. ความไม่เหมาะสมและการขาดแคลนอาคารสถานที่	3.36	1.10
4. การไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่สามารถเกี่ยวกับการทำงาน บัญชีและการรายงาน	3.06	1.11
รวม	3.51	0.85

2.6.3 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและจัดการการศึกษาในด้านครู อาจารย์

ตารางที่ 20 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านครู อาจารย์

เนื้อหาสาระปัญหาอุปสรรคด้านครู อาจารย์	X	S.D.
1. จำนวนครูไม่พอกับปริมาณการสอน และที่มีอยู่ไม่มี ความรู้ความสามารถครบตามเนื้อหาสาระในหลักสูตร	3.81	1.10
2. การติดยึดพฤติกรรมการสอนเดิมและปรับเปลี่ยนยาก	3.51	1.09
3. ความไม่รู้และไม่สามารถในการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็น ศูนย์กลางและการสร้างหลักสูตรท้องถิ่น	3.29	1.06
4. การไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณของครูอาจารย์ที่ควรจะเป็น	2.91	1.15
รวม	3.51	0.89

2.6.4 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านผู้ปกครอง ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ

ตารางที่ 21 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านผู้ปกครอง
ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ

เนื้อหาสาระปัญหาอุปสรรคด้านผู้ปกครอง ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ	X	S.D.
1. ความไม่รู้ ไม่เข้าใจ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ศึกษาตามแนวทางใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 กำหนดไว้และติดยึดแนวคิดเดิม ๆ	3.82	1.01
2. การไม่มีความสามารถในการมาร่วมปฏิบัติงานในโรงเรียน ตามบทบาทที่ควรจะเป็น เช่น การร่วมบริหาร การสร้าง หลักสูตรท้องถิ่น การรักษาสภาพประโยชน์ของลูกหลานของตน	3.77	1.01
3. การขาดความร่วมมือ ช่วยเหลือโรงเรียนในด้านต่าง ๆ	3.17	1.06
4. การมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อโรงเรียน	2.70	1.18
รวม	3.36	0.87

2.6.5 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านผู้บริหารโรงเรียน

ตารางที่ 22 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านผู้บริหารโรงเรียน

เนื้อหาสาระปัญหาอุปสรรคด้านผู้บริหารโรงเรียน	X	S.D.
1. การติดยึดพฤติกรรมกรรมการบริหารหรือวัฒนธรรมการบริหารเดิม ทำให้ไม่ถนัดในการบริหารแบบกระจายอำนาจ	3.34	1.18
2. ความไม่ชัดเจนยังไม่รู้ไม่เข้าใจในการบริหารและการจัดการ ศึกษาตามแนวการกระจายอำนาจ	3.25	1.12
3. ความไม่รู้และไม่สามารถปฏิบัติตามการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน โดยยังเน้นงานธุรการมากอยู่	3.24	1.12
4. การขาดจรรยาบรรณของการเป็นผู้บริหาร เช่น ความไม่ยุติธรรม ความประพฤติไม่เหมาะสม การปฏิบัติงานนอกโรงเรียนมาก เกินไป การคอร์ปชั่น เป็นต้น	2.89	1.26
รวม	3.18	1.02

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลระหว่างตารางที่ 18 ถึงตารางที่ 22 พบว่า

- 1) โรงเรียนจะมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวการกระจายอำนาจการบริหารโรงเรียน โดยภาพรวมอยู่ใน “ระดับปานกลาง” โดยจะมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับงบประมาณและอาคารสถานที่ ใน “ระดับค่อนข้างมาก” ส่วนที่เหลือคือ เกี่ยวกับ ครู อาจารย์ ผู้ปกครอง ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ , และผู้บริหารโรงเรียนจะมีปัญหาใน “ระดับปานกลาง” โดยคิดว่าผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารและการจัดการศึกษาในลำดับท้ายสุด
- 2) ปัญหาและอุปสรรคในด้านงบประมาณและอาคารสถานที่ คือ การได้รับงบประมาณต่ำกว่าแผนที่กำหนดไว้ จัดหางบประมาณเสริมไม่ค่อยได้ อาคารสถานที่ไม่เหมาะสมและการขาดความรู้ความสามารถในการทำงานบุคลากรบัญชีและการจัดทำรายงาน
- 3) เกี่ยวกับครู อาจารย์ คือ ปัญหาครูขาด และไม่มีความรู้ความสามารถของครู อาจารย์ บางส่วน การติดยึดพฤติกรรมการสอนเดิม การขาดความรู้ ความสามารถในการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และการไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 4) กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ผู้ปกครอง ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ ยังขาดความรู้ ความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การร่วมปฏิบัติงาน และการไม่เข้าร่วมมือช่วยเหลือ และมีเจตคติที่ไม่ดีต่อโรงเรียน
- 5) ผู้บริหารโรงเรียนเป็นปัญหาและอุปสรรค “ปานกลาง” คือ การติดยึดพฤติกรรมการบริหารเดิม ความไม่เข้าใจการปฏิบัติตามแนวการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ยังเน้นงานธุรการมาก และการขาดจรรยาบรรณที่ดี

2.7 ความต้องการในการพัฒนาตนเองของผู้บริหารโรงเรียน

ในการบริหารและการจัดการศึกษาตามการกระจายอำนาจการบริหารจะเกิดผลดียิ่งขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนควรพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 23

ตารางที่ 23 ความต้องการพัฒนาตนเองของผู้บริหารโรงเรียน

รายละเอียดความต้องการ	X	S.D.
1. การเข้าร่วมประชุมสัมมนาและฝึกอบรมเกี่ยวกับปฏิบัติตามแนวกระจายอำนาจการบริหาร	4.30	0.79
2. การฝึกอบรมด้านการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	4.30	0.84
3. การเข้าฝึกอบรมการศึกษาหลักสูตรท้องถิ่น	4.26	0.85
4. การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความเป็นผู้นำที่ดี	4.20	0.82
5. การฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณที่ดี	4.09	0.90
6. การฝึกอบรมด้านทักษะและเทคนิคการนำการประชุมที่ดี	4.02	0.90
7. การศึกษาต่อเพื่อรับปริญญาสูงขึ้น	3.85	1.09
รวม	4.15	0.67

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากตารางที่ 23 ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้าน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนควรเข้าศึกษาอบรม สัมมนา ในเรื่องต่อไปนี้ให้ “มาก” คือ

- เข้าร่วมประชุมและฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวการกระจายอำนาจ
- เข้าฝึกอบรมด้านการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ, การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น, การพัฒนาความเป็นผู้นำที่ดี, การจัดทำงบประมาณ ทักษะและเทคนิคการนำประชุม

2.8 การเปรียบเทียบความคิดเห็นตามตัวแปรต่างๆ ของกลุ่มตัวอย่าง

ในการเปรียบเทียบความแตกต่างความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ของกลุ่มตัวอย่างตามตัวแปรด้านภาคภูมิศาสตร์ กรมสังกัด ตำแหน่งหน้าที่ วุฒิการศึกษาสูงสุด ระยะเวลาปฏิบัติงาน งานด้านการศึกษา และระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษานั้นแสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 24

ตารางที่ 24 การเปรียบเทียบความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ โดยภาพรวมจำแนกตามตัวแปรต่างๆ

ตัวแปรเปรียบเทียบ	ค่า F ตามประเด็น/คู่แตกต่าง					
	I	II	III	IV	V	VI
1. ภูมิศาสตร์ที่ตั้ง					7.68*	5.07*
(1) ภาคกลาง					1 = 2	1 = 2
(2) ภาคเหนือ	1.61	0.76	0.31	0.19	1 = 3	1 = 3
(3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ					2 = 4	
(4) ภาคใต้					3 = 4	
2. กรมสังกัด						
(1) สนง.คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ				7.40*		4.75*
(2) กรมสามัญศึกษา	0.03	2.22	2.52	1 = 2	3.01	1 = 2
3. ตำแหน่งหน้าที่						
(1) ผู้บริหารสำนักงาน	12.49*	12.05*	14.24*	6.12*		3.25*
(2) ผู้บริหารโรงเรียน	1 = 3	1 = 3	1 = 3	1 = 3	1.88	1 = 3
(3) ครู อาจารย์	2 = 3	2 = 3	2 = 3	2 = 3		2 = 3
4. วุฒิการศึกษาสูงสุด						
(1) ต่ำกว่าปริญญาตรี	3.76*					
(2) ปริญญาตรี	1 = 3	1.64	0.49	2.12	1.69	0.70
(3) ปริญญาโทหรือสูงกว่า	2 = 3					
5. ระยะเวลาปฏิบัติงานด้านการศึกษา						
(1) 1-10 ปี	3.57*	8.84*	8.56*			
(2) 11-20 ปี	1 = 3	1 = 2	1 = 3	0.58	1.52	0.93
(3) 21 ปีขึ้นไป	2 = 3	1 = 3	2 = 3			

ตารางที่ 24 การเปรียบเทียบความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ โดยภาพรวมจำแนกตาม
ตัวแปรต่างๆ (ต่อ)

ตัวแปรเปรียบเทียบ	ค่า F ตามประเด็น/คู่แตกต่าง					
	I	II	III	IV	V	VI
6. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการ ปฏิรูปการศึกษา	16.18*	12.06*	11.76*	11.36*		5.55*
(1) น้อย	1 = 2	1 = 2	1 = 2	1 = 2		1 = 2
(2) พอใช้	1 = 3	1 = 3	1 = 3	1 = 3	0.31	1 = 3
(3) มาก	1 = 4	1 = 4	1 = 4	1 = 4		1 = 4
(4) มากที่สุด	2 = 3	2 = 3	2 = 3	2 = 3		2 = 3
	2 = 4	2 = 4	2 = 4	2 = 4		2 = 4
	3 = 4	3 = 4	3 = 4	3 = 4		3 = 4

- หมายเหตุ:
1. มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
 2. สัญลักษณ์
 - I ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา
 - II สภาพการดำเนินการของโรงเรียน
 - III ศักยภาพในการบริหารและการจัดการศึกษา
 - IV ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษา
 - V ปัญหาและอุปสรรค
 - VI ความต้องการในการพัฒนาตนเอง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในตารางที่ 24 ปรากฏว่า

1) ภาคภูมิศาสตร์ต่างกัน กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ .05 เฉพาะด้านปัญหาและอุปสรรค, และด้านความต้องการในการพัฒนาตนเอง โดย

(1) กลุ่มตัวอย่างในภาคกลางมีความคิดเห็นแตกต่างในด้านปัญหาและอุปสรรค ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ แตกต่างกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือแตกต่างกับภาคใต้

(2) ในด้านความต้องการในการพัฒนาตนเอง กลุ่มตัวอย่างภาคกลางมีความคิดเห็นแตกต่างกับภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2) กลุ่มตัวอย่างสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีความคิดเห็นแตกต่างกับสังกัดกรมสามัญศึกษาที่ระดับนัยสำคัญ .05 ในด้านประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษา และด้านการพัฒนาตนเอง

3) กลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งต่างกันมีความคิดเห็นแตกต่างกันเกือบทุกด้าน ยกเว้นด้านปัญหาและอุปสรรค คือ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นครู อาจารย์จะมีความคิดเห็นแตกต่างกับทั้งผู้บริหารสำนักงานและผู้บริหารโรงเรียน

4) วุฒิการศึกษาสูงสุดของกลุ่มตัวอย่าง มีความคิดเห็นแตกต่างกันเฉพาะด้านความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา กล่าวคือ ผู้มีวุฒิปริญญาโทหรือสูงกว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกับผู้ที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรี

5) กลุ่มตัวอย่างที่มีระยะเวลาปฏิบัติงานด้านการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ .05 ใน 3 ด้านคือ

- ด้านความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา
- ด้านสภาพการดำเนินงาน และ
- ด้านศักยภาพในการบริหารและการจัดการศึกษา

โดยผู้มีระยะเวลาปฏิบัติงาน 21 ปีขึ้นไป มีความคิดเห็นแตกต่างกันกับผู้ที่มีระยะเวลา 1-10 ปี และ 11-20 ปี และผู้มีระยะเวลาปฏิบัติงาน 1-10 ปี มีความเห็นแตกต่างกับผู้ที่มีระยะเวลาปฏิบัติงาน 11-20 ปี เฉพาะด้านสภาพการดำเนินงาน

6) กลุ่มตัวอย่างที่คิดว่าตนเองมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกันเกือบทุกด้าน ยกเว้นด้านปัญหาและอุปสรรค โดยผู้ที่คิดว่าตนเองมีความรู้ ความเข้าใจ “น้อย” มีความคิดเห็นแตกต่างกับผู้คิดว่าตนเองมีความรู้ ความเข้าใจ “ปานกลาง” “มาก” และ “มากที่สุด” เป็นส่วนใหญ่

2.9 การประมวลความคิดเห็นเพิ่มเติม

กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อคิดเห็นเชิงปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาหลายประการ จากการให้ความอิสระในการเสนอ ซึ่งพอประมวลสรุปแต่ละประเด็นดังนี้

2.9.1 การกระจายอำนาจในการบริหาร

(1) การกระจายอำนาจการบริหารควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อบุคลากรเป็นสำคัญมากกว่าการเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน เพราะ

- ไม่พร้อม
- การจัดการศึกษาควรเป็นเรื่องของผู้มีอาชีพหน้าที่ทางการศึกษา เป็นผู้ดูแล

(2) การบริหารควรให้อำนาจทั้งหมดแก่ผู้บริหารโรงเรียน โดยมีองค์คณะบุคคลเป็นที่บริหาร

(3) ถ้าจะกระจายอำนาจควรให้เป็นอิสระทุกขั้นตอน อย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม

(4) การกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ตาม พ.ร.บ. ควรจัดความพร้อมให้กับ

บุคลากรก่อน

(5) ควรมีการตรวจสอบติดตามผลการกระจายอำนาจให้จริงจัง

- (6) ต้องกระจายอำนาจให้เขตการศึกษาและไม่ควรถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่น
- (7) การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น, ควรเตรียมบุคลากรให้พร้อม และควรกระจายอำนาจเป็นบางเรื่องอย่างค่อยเป็นค่อยไป
- (8) การกระจายอำนาจการบริหารจะประสบผลสำเร็จได้ต้องให้ขวัญกำลังใจแก่บุคลากร และไม่นำการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง
- (9) การกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ควรให้เหมาะสมกับขนาดโรงเรียน

2.9.2 การบริหารและผู้บริหารโรงเรียน

- (1) การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและช่วยเหลือโรงเรียนจะมีประสิทธิภาพสูง เมื่อชุมชนเข้าใจในบทบาทหน้าที่
- (2) ควรวางกรอบและทิศทางในการบริหารในส่วนกลาง เพื่อดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ และมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น
- (3) ควรจัดการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาให้ความรู้ ความเข้าใจในการปฏิรูปการศึกษาและจัดทำอย่างจริงจังในทุกด้าน
- (4) ควรจัดระบบส่งเสริมคนดี คนกล้า คนเก่ง เข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการ เพื่อป้องกันการเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบอุปถัมภ์
- (5) ต้องมีการตรวจสอบศักยภาพของครู ผู้บริหาร และบุคลากร
- (6) ควรมีการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถบริหารงานตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ
- (7) ให้มีการประเมินบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน
- (8) ให้บริหาร โดยเน้นพัฒนาคุณภาพนักเรียน
- (9) พัฒนาความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการ
- (10) โรงเรียนมีการเปลี่ยนผู้บริหารบ่อยทำให้การดำเนินการไม่ต่อเนื่อง
- (11) ควรมีการกำหนดบทบาทและภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนให้ชัดเจน และมีการประเมินโดยใช้เกณฑ์เดียวกัน
- (12) ผู้บริหารส่วนใหญ่ขาดวิสัยทัศน์ ควรสร้างผู้บริหารมืออาชีพที่มี:
 - ความรู้
 - ความสามารถ
 - คุณธรรม จริยธรรม
- (13) มีการสร้างขวัญ โดยทางโรงเรียนพิจารณาความดีความชอบอย่างอิสระ

2.9.3 หลักสูตรและการสอน

ก. ครู

- (1) ครูบางคนไม่ยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอน
 - (2) จำนวนครูไม่พอ
 - (3) ควรให้ครูสอนตามวุฒิ วิชาเอก
 - (4) ควรลดงานพิเศษของครูให้น้อยลง
 - (5) ควรจัดหลักสูตรอบรมครูเป็นประจำปี โดยให้ตรงตามความต้องการ
 - (6) จัดบรรจุครูให้ตรงกับความต้องการของโรงเรียน
 - (7) ควรสร้างจิตสำนึกให้แก่บุคลากรทุกคน
 - (8) ควรสำรวจความต้องการของครูก่อน
 - (9) ครูละทิ้งหน้าที่สอน เพื่อทำผลงานทางวิชาการ
 - (10) ควรมีครูสนับสนุนการสอน
 - (11) ควรอบรมครูในด้านการวิจัยในชั้นเรียน
 - (12) ควรแยกครูผู้สอนกับครูฝ่ายสนับสนุนการสอน
- ในกรณีครูเก่าไม่อาจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอน ควรให้แรงจูงใจ และให้คน

ใหม่แทน

ข. หลักสูตร

- (1) ควรจัดอบรมการทำหลักสูตรท้องถิ่นระหว่างครูและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- (2) ควรปฏิรูปหลักสูตร การเรียนการสอนมากที่สุด
- (3) ควรให้อิสระโรงเรียนจัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับท้องถิ่นและศักยภาพผู้เรียนให้มากที่สุด
- (4) ครูยังไม่เข้าใจในหลักสูตรท้องถิ่น

2.9.4 ความคิดเห็นอื่น ๆ

- (1) ครูบางส่วนยังไม่เข้าใจการปฏิรูปการศึกษา
- (2) อาคารและงบประมาณไม่พอเพียง
- (3) สื่อและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ไม่สามารถจัดหาได้
- (4) ความไม่แน่ใจของผู้รับผลการจัดการศึกษาในแนวปฏิรูป เพราะไม่มีหลักประกันแน่นอน

บทที่ 5

สรุป อภิปราย และเสนอยุทธศาสตร์

การวิจัยเชิงเจาะลึกและเชิงสำรวจครั้งนี้ เป็นการประมวลสภาพและปัญหาการจัดการศึกษา และการบริหารเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณารายละเอียดของ นโยบาย และดำเนินการเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งกระจายอำนาจให้แก่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

1. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงเพื่อสอดคล้องกับการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังนี้

1.1 เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหารและการจัดการศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

1.2 เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและสาเหตุของปัญหาที่อาจจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ในการดำเนินการตามการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้านของโรงเรียนคือ

- ด้านวิชาการ
- ด้านบุคลากร
- ด้านงบประมาณ
- ด้านการบริหารทั่วไป

1.3 เพื่อเสนอยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ เพื่อปรับปรุงการบริหารและการจัดการศึกษา ตามแนวการปฏิรูปใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

2. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ครอบคลุมการศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหารและการจัดการศึกษา ของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา) ในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ โดยเน้นการดำเนินการการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหาร งบประมาณ และการบริหารทั่วไป โดยครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 ภาคคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ตามตัวแปรระดับการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหาร โรงเรียนและครู และประสบการณ์การปฏิบัติงาน

3. วิธีดำเนินการ

การวิจัยมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

- (1) ศึกษาเอกสาร ตำรา และการวิจัยเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา
- (2) เลือกกลุ่มตัวอย่างภาคภูมิศาสตร์ละ 1 จังหวัด และใช้ 1 อำเภอ สำหรับโรงเรียนระดับประถมศึกษา และใช้ระดับจังหวัดสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา ระดับการศึกษาละ 30 โรงเรียนในแต่ละจังหวัด
- (3) สร้างแบบสอบถามครอบคลุมสภาพและปัญหาในการบริหารของโรงเรียน โดยเน้นเนื้อหาสาระการบริหารโรงเรียนในการได้รับการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ซึ่งกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
- (4) เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นและสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนและครู ประมาณจังหวัดละ 10 โรงเรียน โดยผู้วิจัยและผู้ช่วยผู้วิจัย
- (5) นำข้อมูลมาวิเคราะห์และประมวลผลและเขียนรายงานการวิจัยขั้นต้น
- (6) เสนอผลการวิจัยต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในลักษณะการประชุมสัมมนา
- (7) ปรับปรุงแก้ไขเป็นฉบับสมบูรณ์

4. วิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ลักษณะคือ การเก็บข้อมูลเจาะลึกภาคสนาม และการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นโดยเฉพาะ

4.1 การวิจัยภาคสนาม

- (1) เพื่อศึกษาข้อมูลตามสภาพที่เป็นจริงเท่าที่จะทำได้ โดยผู้วิจัยเอง
- (2) ใช้ภาคภูมิศาสตร์ละ 1 จังหวัดคือ ยโสธร สมุทรสาคร สุราษฎร์ธานี และน่าน โดยศึกษาจากผู้บริหารและบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และโรงเรียนในสังกัด
- (3) ใช้การสนทนา สัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ย่อย และศึกษาจากรายงานการประเมินคุณภาพโรงเรียน ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งเอกสารรายงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยใช้เนื้อหาสาระที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์
- (4) ประมวลสรุปผลเป็นรายสำนักงานและโรงเรียน แล้วสรุปในภาพรวมอีกครั้งหนึ่ง

4.2 การวิจัยเชิงสำรวจ/ปริมาณ

- (1) เพื่อประมวลความคิดเห็นของผู้บริหารสำนักงาน และผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์เกี่ยวกับสภาพ ปัญหา และความต้องการในการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

(2) ใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์กับกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วย ผอ.ปจ. ผอ.สศจ. ผู้บริหารโรงเรียน และครูอาจารย์จำนวนทั้งสิ้น 614 คน และได้รับแบบสอบถาม คืนกลับมา 454 ฉบับ (ร้อยละ 73)

(3) วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ SPSS for Windows Version 10 เพื่อหาค่าความถี่, ร้อยละ, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่า F-test รวมทั้งทดสอบความแตกต่างรายคู่ LSD

(4) ประมวลสรุปผล

5. สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาทั้งสองวิธีคือ การศึกษาเจาะลึกภาคสนาม ทั้ง 4 จังหวัด จากสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษา (เฉพาะโยธธ) โรงเรียนในสังกัดสำนักงาน รวมทั้งเอกสารรายงานการประเมินต่างๆ และการศึกษาเชิงสำรวจ โดยใช้แบบสอบถาม พอสรุปผลได้ดังนี้

(1) โรงเรียนรับรู้การกระจายอำนาจการบริหารตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แต่ยังไม่ได้เตรียมความพร้อมเพื่อดำเนินการจริงจังมากนัก ส่วนใหญ่ดำเนินงานไปตามปกติ เพราะยังไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ แต่ยอมรับว่าการกระจายอำนาจเป็นสิ่งดี

(2) โรงเรียนส่วนใหญ่ได้ดำเนินการด้านการปฏิรูปการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในโรงเรียนมัธยมศึกษา กล่าวคือ ได้มีการประเมินตนเอง (SSR) และจัดทำรายงาน และได้ประเมินโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานที่กรมกำหนดไว้ให้ดำเนินการในขั้นต้น โดยใช้คณะกรรมการที่สำนักงานแต่งตั้งขึ้น ส่วนโรงเรียนประถมศึกษามีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานที่ สปช.กำหนดให้ทำขั้นต้น เช่นเดียวกัน แต่จัดทำในระดับจังหวัด

ผลการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา บางจังหวัดคุณภาพอยู่ในระดับ “ควรปรับปรุง” บางจังหวัดอยู่ในระดับ “พอใช้” และอยู่ใน “ระดับดี” มีน้อยมาก

(3) ในประเด็นปัญหาอุปสรรคที่จะมีเมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารนั้น ปรากฏว่าผู้บริหารโรงเรียน รวมทั้งผู้บริหารสำนักงานจะยกประเด็นปัญหา ด้านปัจจัย เช่น งบประมาณไม่พอ ครูไม่พอ และวัสดุอุปกรณ์ไม่พอ แทบไม่ได้อยกประเด็นปัญหากระบวนการ (คือการบริหาร และการจัดการเรียนการสอน) และปัญหาผลผลิตเลย มักจะปกป้องตนเองเป็นหลัก

ในการสนทนากับผู้ที่ไม่ใช่ผู้อำนวยการโรงเรียน พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนจำนวนไม่น้อย หรืออาจจะเป็นส่วนใหญ่ใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนมีอยู่เป็นปกติ และความสนใจด้านวิชาการมีน้อยกว่าด้านอื่น ๆ กอปรทั้งมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรมของผู้บริหารโรงเรียนมากพอสมควร ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานว่าเหว และขาดขวัญกำลังใจ

นอกจากนั้น ปัญหาการใช้ครู อาจารย์ ไปทำหน้าที่อื่น นอกเหนือจากการจัดการเรียนการสอนมีค่อนข้างมาก ทำให้กระทบกระเทือนคุณภาพนักเรียน

(4) ผลงานของโรงเรียนจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ โรงเรียนที่นักเรียนมีคุณภาพดีมักจะเป็นโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนสนใจงานวิชาการ และอยู่ปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ ๓ โรงเรียนมาก

(5) การใช้คณะกรรมการโรงเรียนเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษายังไม่สามารถทำได้มากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะแนวคิดตามวัฒนธรรมการปฏิบัติเดิม, ความรู้ ความสามารถ และความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ รวมทั้งศักยภาพอื่นยังไม่มากพอ โดยเฉพาะในโรงเรียนห่างไกล โรงเรียนหลายโรงเรียนเริ่มอยากได้แนวคิดหรือสมองจากคณะกรรมการโรงเรียน มากกว่าความช่วยเหลือด้านการเงิน

(6) การยอมรับหรือเห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา จากผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและครู อาจารย์ใน “ระดับมาก” แต่การดำเนินการยังมีไม่มากนัก

- ศักยภาพในการยอมรับการกระจายอำนาจการบริหารยังมีไม่มากนัก โดยเฉพาะศักยภาพด้านการบริหารวิชาการ แต่มีศักยภาพด้านการบริหารทั่วไปมีสูงกว่าด้านอื่นทั้งหมด

- บุคลากรทางการศึกษาคิดว่า การกระจายอำนาจการบริหารจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ได้ไม่มากนัก และจะมีปัญหาอุปสรรคใน “ระดับปานกลาง” โดยปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากผู้บริหารโรงเรียนจะมีน้อยกว่าจากด้านอื่นทั้งหมด และจะเน้นไปมากในปัญหาด้านงบประมาณและอาคารสถานที่

เพื่อให้การรับการกระจายอำนาจการบริหารประสบความสำเร็จดีขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนควรได้รับการศึกษา ฝึกอบรมในเนื้อหาสาระและวิธีต่าง ๆ ใน “ระดับมาก”

6. อภิปรายผล

1) จากการศึกษาครั้งนี้ ทำให้รู้ถึงสภาพ ปัญหา และความต้องการของโรงเรียน โดยเฉพาะผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดในการจัดการศึกษา ความสำเร็จหรือการบรรลุจุดมุ่งหมายของการศึกษาตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ย่อมต้องอาศัยผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก หน่วยงานระดับอื่นมีส่วนไม่มากนัก โดยเฉพาะแนวโน้มที่เป็นอยู่ ผู้บริหารการศึกษา ระดับเหนือขึ้นไปกำกับ ติดตาม หรือมีอำนาจในการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนได้ไม่มากนัก

2) การบริหารและการจัดการศึกษาจะบรรลุตามเป้าหมายของการศึกษาย่อมต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพของผู้บริหารโรงเรียนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม จริยธรรมเป็นที่ยอมรับ กอปรทั้งมีความฉลาดทั้งทางสติปัญญา ทางอารมณ์ และความฉลาดทางคุณธรรม รวมทั้งปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ผู้บริหารโรงเรียนจึงจะนำไปสู่ความมีสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา

3) เท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ผู้บริหารโรงเรียนจำนวนไม่น้อยที่ยังขาดลักษณะดังกล่าว ในข้อ (2) อย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนมากมาย อาทิเช่น เป็นผู้บริหารโรงเรียน:

- “ที่ไม่เอาไหน”
- “ทำงานที่โรงเรียนน้อยมาก ส่วนมากมักออกไปนอกโรงเรียน แต่เกิดประโยชน์ต่อโรงเรียนน้อย”
- “ที่วิ่งตามเจ้านายหรือนักการเมือง เพื่อประโยชน์ต่อตนเองเป็นหลัก”
- “ที่สนใจงานวิชาการน้อย”
- “ผู้บริหารที่ยึดวัฒนธรรมบริหารเดิม ๆ ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง”
- “ผู้บริหารที่ไม่โปร่งใส”
- “ผู้บริหารที่คอร์รัปชั่นตลอดเวลา และทรัพยากรอื่นของโรงเรียน”
- “ผู้บริหารที่เบียดบัง ชมเชงครู อาจารย์”

ฯลฯ

ซึ่งถ้ามีผู้บริหารโรงเรียนตามลักษณะดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อการบริหาร และการจัดการศึกษาของโรงเรียนมาก การปฏิรูปการศึกษาก็จะประสบความสำเร็จยาก

4) ความจำเป็นในการมี “ผู้บริหารโรงเรียนมืออาชีพ” ในปัจจุบันมีมากขึ้น อย่างน้อย พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ก็ได้กำหนดไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหาร ซึ่งตามแนวนโยบายและข้อตกลงในปัจจุบัน ผู้บริหารโรงเรียนที่ประจำการอยู่ถึงขณะนี้จะต้องมีคุณสมบัติหลัก 2 ประการ จึงจะมีสิทธิ์ขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารได้

ประการแรก จะต้องมีความรู้ความสามารถที่จะประกอบวิชาชีพครู กล่าวคือ อย่างต่ำจะต้องได้ปริญญาตรีทางการสอนหรือได้รับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการสอน (ในกรณีปริญญาตรีอื่น)

ประการที่สอง อย่างต่ำจะต้องสำเร็จปริญญาตรีทางการบริหารการศึกษา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการบริหารการศึกษา (ในกรณีได้รับปริญญาอื่น) หรืออาจจะมีการเทียบประสบการณ์ทางการบริหาร

นอกจากเหตุผลตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าวข้างต้นยังมีความจำเป็นอีกหลายประการที่จะต้องอาศัยผู้บริหารโรงเรียนมืออาชีพจริง ๆ จึงจะสามารถนำความสำเร็จมาสู่วงการศึกษ อาทิเช่น

(1) การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็ว และปราศจากพรมแดนขวางกั้น

(2) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยอาศัยการบริหารจัดการที่เป็นระบบแบบแผนที่ดี

(3) อาชีพการบริหารโรงเรียนถือว่าเป็น “วิชาชีพชั้นสูง” (professional) ซึ่งต้องมีลักษณะเฉพาะตน มีความอิสระในการให้บริการ ใช้อิทธิแห่งปัญญาศึกษา มีการศึกษาปกติสูงพอ มีองค์กรวิชาชีพตรวจสอบ และมีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพโดยเฉพาะ

(4) ความต่อเนื่องการพัฒนาตนเองเป็นสิ่งจำเป็น และจะต้องมีการตรวจสอบและประเมิน โดยองค์การที่ตั้งขึ้นเป็นระยะ ๆ

(5) การกำหนดให้มีเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อประเมินภายนอกตรวจสอบอยู่เสมอ เป็นต้น

(6) การกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารให้แก่สถานศึกษาทั้ง 4 ด้านคือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคลและด้านบริหารทั่วไป ซึ่งจะเป็นไปได้ดีเมื่อผู้บริหารมีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรม จริยธรรมที่ดี

(7) ลักษณะของการบริหารโรงเรียนตั้งแต่บัดนี้ต่อไป จะเป็นการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นฐาน (School-based management: SBM) ซึ่งมีอิสระ คล่องตัวในการดำเนินการสูง ซึ่งจะต้องควบคู่ไปกับความรู้สึกรับผิดชอบ (Accountability) และจรรยาบรรณของผู้บริหารมาก จึงจะประสบความสำเร็จ

(8) การจัดการศึกษาตั้งแต่บัดนี้ต่อไปถือว่า “ทุกคน” ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบ (All for education) การบริหารและการจัดการศึกษาจะเป็นไปในวงกว้าง โดยเฉพาะผู้ปกครอง นักเรียน ประชาชน องค์กร สมาคม หรือหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake-holders) จะต้องเข้าร่วมบริหารและจัดการศึกษา ความสลับซับซ้อนจะมีมากขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ (Systematic) จึงจะไม่ทำให้การบริหารและการจัดการสับสนยุ่งยาก และล้มเหลวโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติงานร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียนตาม พ.ร.บ.

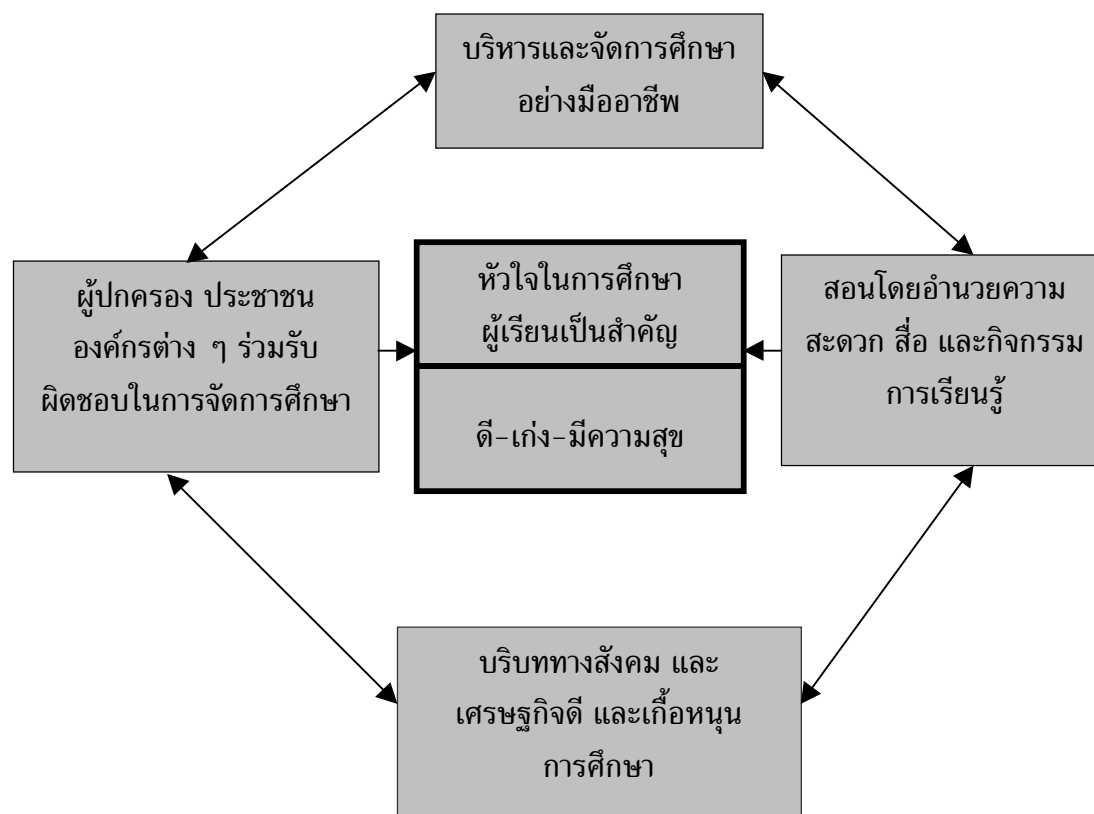
ดังนั้น ผู้บริหารโรงเรียนต่อไปนี้จะต้องเป็นผู้บริหารมืออาชีพยุคใหม่ จำต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหารเดิมที่ไม่พึงปรารถนาและไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารตามแนวปฏิรูปการศึกษา นั่นคือ เน้นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารแบบมีส่วนร่วม

7. ยุทธศาสตร์เพื่อรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียน

จากสภาพปัญหาและความต้องการในการบริหารและการจัดการศึกษา จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ทั้งในเชิงเป้าหมาย และการดำเนินการหลากหลาย เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารสู่โรงเรียน ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ

ก. ยุทธศาสตร์เชิงเป้าหมาย

1) เพื่อสร้างความชัดเจน การยอมรับและการปฏิบัติในการบริหารและการจัดการศึกษา ตามจุดมุ่งหมาย หลักการ มาตรฐาน และแนวทางที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งอาจจะใช้กรอบแนวคิด: “สี่ประสานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา” ต่อไปนี้



ภาพประกอบ สี่ประสานเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (ธีระ รุญเจริญ)

2) เพื่อปรับเปลี่ยนและเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เช่น

- เน้นการบริหารเพื่อนำไปสู่คุณภาพผู้เรียนเป็นหลัก
- ใช้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการเป็นแกนหลักในการบริหาร
- ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชน ชุมชนและองค์กรต่าง ๆ มามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาโดยตรงมากขึ้น เพื่อเป็นการรวมพลังเพื่อการศึกษาชาติ
- บริหารตามเกณฑ์มาตรฐานทุกด้านที่กำหนด
- ยึดโรงเรียนเป็นฐานในการปฏิบัติงานมากกว่าฐานนอกโรงเรียน

3) เพื่อพัฒนาสมรรถภาพผู้บริหารโรงเรียนให้เอื้อต่อการเป็นผู้บริหารมืออาชีพ และมีความพร้อมที่จะบริหารตามการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้านคือ

- ด้านวิชาการ
- ด้านบุคลากร
- ด้านงบประมาณ
- ด้านบริหารทั่วไป

โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข. ยุทธศาสตร์วิธีดำเนินการ

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์ เกณฑ์มาตรฐาน และแนวการปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหาร ตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
- 2) ศึกษาสภาพ ปัญหา และความต้องการ ตลอดจนศักยภาพในการบริหาร และการจัดการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน เพื่อใช้ประกอบการสร้างหลักสูตรการฝึกอบรม
- 3) สร้างหลักสูตรการฝึกอบรมโดยเน้นการฝึกอบรมด้วยตนเอง (Self-study package) เป็นหลัก โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ เนื้อหาสาระ สื่อประสม และกิจกรรมการฝึกอบรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาสมรรถภาพทั้ง 3 ด้านคือ IQ, EQ และ MQ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการตามคู่มือที่กำหนด ทั้งนี้จำเป็นต้องสร้างทีมผู้อำนวยการสะดวกในการฝึกอบรม
- 4) สนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรอื่นที่จำเป็นให้แก่โรงเรียนเพื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 39)
- 5) กำกับ ติดตาม และนิเทศ ตลอดจนการประเมินการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา ตลอดจนส่งเสริมสร้างขวัญกำลังใจและความก้าวหน้า
- 6) สรรหาผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารและจัดการศึกษาตามแนวการกระจายอำนาจ “แกนนำ” เพื่อส่งเสริมและให้รางวัลเพื่อสร้างเครือข่ายต่อไป

8. ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยครั้งนี้ นำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และโรงเรียนดังนี้

ก. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

- (1) ดำเนินการเพื่้ออกกฎกระทรวงเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหาร ตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
- (2) ทดลองนำร่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในทั้งโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเพื่อแสวงหารูปแบบการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ
- (3) สร้างเครือข่าย เพื่อขยายรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่โรงเรียนต่าง ๆ

ข. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด

(1) กำหนดนโยบายและกำกับติดตามโรงเรียน ให้เน้นการบริหารและการจัดการศึกษาที่เน้นประโยชน์ของนักเรียนเป็นสำคัญ โดยให้ใช้พลังศักยภาพทุกอย่างในการบริหารงานวิชาการมากกว่าการบริหารด้านอื่น

(2) เน้นให้ผู้บริหารโรงเรียนอยู่โรงเรียนให้มากขึ้นกว่าเดิมอย่างน้อย 50% ของเวลาที่ได้อยู่โรงเรียนเดิม และติดตามนิเทศการเรียนการสอนให้มากขึ้น และลดกิจกรรมที่ให้ผู้บริหารโรงเรียนออกนอกโรงเรียน

(3) บริหารโดยเน้นคุณธรรม รวมทั้งให้ความยุติธรรมแก่โรงเรียนที่จัดการศึกษาประสบความสำเร็จตามแนวการปฏิรูปการศึกษา

(4) จัดการฝึกอบรมครู อาจารย์ เพื่อพัฒนาศักยภาพของครู อาจารย์ เป็นประจำอย่างเป็นระบบและตามแผนที่กำหนดไว้

(5) ให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และผู้สนใจ รวมทั้งคณะกรรมการโรงเรียนให้มีสำนึกในการร่วมจัดการศึกษา และระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อการเรียนการสอน อันเป็นการรวมพลังเพื่อการเรียนรู้

เอกสารประกอบการค้นคว้า

- กมล สุดประเสริฐ. 2544. รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- คุรุสภา. 2540. **เกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- ชัยญา อภิบาลกุล. 2544. “รูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา”. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธีระ รุญเจริญ. 2543. “สรุปสาระสำคัญที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542”. เอกสารประกอบการบรรยายในวิชาบูรณาการทางการศึกษา. มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.
- ธีระ รุญเจริญ. 2544. “ลักษณะการบริหารตามแนวปฏิรูปการศึกษา ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ”. **เขตพื้นที่การศึกษา**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ผลกระทบของการจัดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2544 ณ มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.
- ธีระ รุญเจริญ. 2543. “ลักษณะนักบริหารการศึกษามีอาชีพ”. เอกสารประกอบการบรรยาย บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.
- ธีระ รุญเจริญ และสงวนพงศ์ ชวนชม. 2543. รายงานการวิจัย **ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการบริหาร**. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.
- ธีระ รุญเจริญ. 2544. “ผู้บริหารการศึกษามีอาชีพ”. **บทความทางวิชาการ** ประกอบการบรรยายและการประชุมอบรมในโอกาสต่าง ๆ.
- ธีระ รุญเจริญ. 2544. รายงานการวิจัย **การนำ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ไปใช้ตามความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษา**. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543. **มาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินภายนอก: ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อก 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543. **ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหาร**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543. **ผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบ**. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544. รายงานสรุปความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในช่วง 2 ปี : ปฏิรูปการศึกษาวาระแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล.

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2542. รายงานผลการประเมินพฤติกรรมด้านการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544. วิทยาลัยแห่งชาติเพื่อผู้นำทางการศึกษาของอังกฤษ. (แปลและเรียบเรียงโดย สุรศักดิ์ หลาบมาลา). กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544. ปฏิรูปการศึกษาอย่างไร เพื่อใคร เพื่ออะไร?. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2544. แกนหลักแนวความคิดการปฏิรูปการเรียนรู้และเกณฑ์การประเมินโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา.
- สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สำนักนิเทศ และพัฒนามาตรฐานการศึกษา. 2543. การประกันคุณภาพการศึกษา. (ไม่ปรากฏโรงพิมพ์)
- สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สำนักนิเทศและพัฒนามาตรฐานการศึกษา. 2544. การประกันคุณภาพการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ:
- สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สำนักโครงการพิเศษ. 2543. การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ของ สปช. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา.
- สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2544. รายงานผลการจัดกลุ่มคุณภาพภายในโรงเรียน. กรุงเทพฯ:
- กรมสามัญศึกษา. 2540. เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ.2539. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- กรมสามัญศึกษา. 2544. รายงานการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ปีการศึกษา 2543. กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- กรมสามัญศึกษา, กองการมัธยม. 2542. รายงานผลการประเมินมาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา ปีการศึกษา 2541. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544. การปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียน: กรณีตัวอย่างโรงเรียนราชวินิตมัธยม. กรุงเทพฯ: บริษัทพิมพ์ดีจำกัด.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2543. “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542”. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2543. “วิชาชีพชั้นสูง”. 108 ปัญหาปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพฯ: บริษัทแอล ที เพรส จำกัด.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2544. ข้อเสนอแนะทางการปฏิรูปการศึกษาตามภารกิจ สปศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.

- ลัดดาวัลย์ สมิตะมาน และคณะ. 2544. “รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542” เอกสารนำเสนอประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง การกำหนดภารกิจ โครงสร้าง และอัตรากำลังของสถานศึกษา. วันที่ 17-19 กรกฎาคม 2544 ณ Ever Green Hill Resort (กาญจนบุรี)
- อุทัย บุญประเสริฐ. 2544. “หลักการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)”. เอกสารการนำเสนอการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง การกำหนดภารกิจ โครงสร้าง และอัตรากำลังของสถานศึกษา วันที่ 17-19 กรกฎาคม 2544 ณ Ever Green Hill Resort (กาญจนบุรี)

ภาคผนวก

แบบสอบถามเกี่ยวกับ
สภาพ ปัญหา และความต้องการในการบริหาร
และการจัดการศึกษาของโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
เพื่อรับการกระจายอำนาจในการบริหารทั้ง 4 ด้าน
ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

คำชี้แจง แบบสอบถามฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาสภาพ ปัญหา และความต้องการในการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดรัฐ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจในการบริหาร ทั้ง 4 ด้าน ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยใช้ผู้บริหารสำนักงาน/โรงเรียนและครู เป็นผู้ให้ข้อมูล เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและวางแผนดำเนินการต่อไป

เพื่อประโยชน์ดังกล่าวขอให้ท่านได้ให้ข้อมูล โดยพิจารณาภาพรวมของโรงเรียนตามความเป็นจริง ข้อมูลที่ได้รับจะนำมาวิเคราะห์โดยภาพรวม จึงไม่ได้กระทบโดยตรงต่อท่านแต่อย่างใด ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ข้อมูลเบื้องต้นของผู้ตอบ

- | | |
|--|--|
| <p>1. ภาคสังกัด</p> <p><input type="checkbox"/> ภาคกลาง <input type="checkbox"/> ภาคเหนือ</p> <p><input type="checkbox"/> ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ <input type="checkbox"/> ภาคใต้</p> | <p>3. ตำแหน่งหน้าที่</p> <p><input type="checkbox"/> ผู้บริหารสำนักงาน</p> <p><input type="checkbox"/> ผู้บริหารโรงเรียน</p> <p>(รวมทั้งผู้ช่วยฯหรือรักษาการ)</p> <p><input type="checkbox"/> ครู อาจารย์</p> |
| <p>2. กรมสังกัด</p> <p><input type="checkbox"/> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ</p> <p><input type="checkbox"/> กรมสามัญศึกษา</p> | |

4. วุฒิการศึกษาสูงสุด

- ต่ำกว่าปริญญาตรี
- ปริญญาตรี
- ปริญญาโทหรือสูงกว่า

5. ระยะเวลาปฏิบัติงานด้านการศึกษา

- 1-10 ปี
- 11-20 ปี
- 21 ปีขึ้นไป

6. ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ

- การปฏิรูปการศึกษาใน
- พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ
- พ.ศ.2542 ของท่าน

- มากที่สุด
- มาก
- พอใช้
- น้อย
- น้อยที่สุด

สภาพ ปัญหา และความต้องการ ในการบริหารและการจัดการศึกษา

1. ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการศึกษา

คำชี้แจง ขอให้ท่านพิจารณาว่าผู้บริหารโรงเรียนและคณะครู อาจารย์ ในโรงเรียนของท่าน โดยภาพรวมเห็นด้วยกับการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 ในประเด็นหลัก ๆ ต่อไปนี้ เพียงใด โดยกำหนดให้ มากที่สุด (5), มาก (4), พอสมควร (3), น้อย (2), น้อยที่สุด (1)

เนื้อหาสาระของการปฏิรูป	ระดับการยอมรับหรือเห็นด้วย				
	5	4	3	2	1
1. มุ่งให้นักเรียนเป็นคนดี คนเก่งและมีความสุขไปพร้อม ๆ กัน.....
2. จัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ.....
3. ใช้การให้การศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยและเทียบโอนกันได้.....
4. บริหารโดยใช้องค์คณะบุคคลหรือโดยคณะกรรมการเป็นหลัก....
5. มีการประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีการประเมินทั้งจากภายในและจากภายนอก.....
6. ยกระดับวิชาชีพโดยให้ผู้บริหารโรงเรียนและครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ.....
7. มุ่งให้ผู้ปกครอง องค์กรของรัฐและเอกชนในชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ทั้งโดยตรง (เช่น สอน ร่วมบริหาร) และโดยอ้อม เพราะการศึกษาเป็นความรับผิดชอบของทุกคน....
8. กระจายอำนาจการบริหารให้แก่โรงเรียน ทั้งด้านวิชาการงบประมาณ บริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปดำเนินการโดยอิสระ.....
10. จัดหลักสูตรแกนกลางและสร้างหลักสูตรท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชน.....

2. สภาพการดำเนินการของโรงเรียน

คำชี้แจง ขอให้ท่านพิจารณาว่า เท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน โรงเรียนของท่านได้ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ต่อไปนี้เพียงใด? โดยกำหนดให้มากที่สุด(5), มาก (4), ปานกลาง (3), น้อย (2) และน้อยที่สุด (1)

กิจกรรมการดำเนินการ	ระดับการปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
1. พัฒนาผู้บริหาร เพื่อปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหาร โดยเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น.....
2. พัฒนาครูเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเรียนการสอน โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ.....
3. จัดการชี้แจงและให้การศึกษา อบรมเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา ให้แก่ผู้ปกครอง ประชาชน และคนในองค์กรต่าง ๆ.....
4. วางแผนการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษา และพยายามดำเนินการอย่างต่อเนื่อง.....
5. จัดกลไกและเตรียมความพร้อม เพื่อรับการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้าน(วิชาการ,งบประมาณ,บุคลากรและบริหารทั่วไป)
6. ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อรับการประเมินทั้งการประเมินภายในและภายนอก เพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้.....
7. พัฒนาบุคลากรในโรงเรียนให้มีความรู้ความสามารถในการจัดหลักสูตรแกนกลางและสร้างหลักสูตรท้องถิ่น.....
8. ส่งบุคลากรเข้าร่วมกิจกรรมการประชุมสัมมนา และฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาด้านต่าง ๆ เมื่อมีโอกาส.....
9. แสวงหาสื่อและเทคโนโลยี เพื่อการศึกษา และทรัพยากรอื่นอย่างต่อเนื่อง.....

3. ศักยภาพในการรับการกระจายอำนาจการบริหาร

คำชี้แจง เนื่องจาก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารโรงเรียน ทั้ง 4 ด้านคือ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป ขอให้ท่านพิจารณาว่าโรงเรียน/บุคลากรในโรงเรียนของท่านมีศักยภาพหรือความรู้ ความสามารถในการดำเนินการอยู่ในระดับใด? ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและประกอบการดำเนินการต่อไป โดยให้ ระดับสูงสุด (5), ระดับสูง (4), ระดับปานกลาง (3), ระดับค่อนข้างต่ำ (2), และระดับต่ำ (1)

รายละเอียดศักยภาพ	ระดับศักยภาพ				
	5	4	3	2	1
1. ศักยภาพด้านการบริหารวิชาการ					
(1) การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น.....
(2) การจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ.....
(3) การจัดหาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน.....
(4) การพัฒนาครูให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและพฤติกรรมการสอน.....
(5) การให้การศึกษอบรมแก่ผู้ปกครองนักเรียนและประชาชนในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน.....
2. ศักยภาพด้านการบริหารบุคคล					
(1) การกำหนดและมอบหมายงานให้ครูและบุคลากรอื่นตามความเหมาะสม.....
(2) การส่งเสริมให้ครูและบุคลากรอื่นได้พัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถและคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่อง					
(3) การใช้หลักคุณธรรม (ทำดีได้ดี) ในการบริหาร รวมทั้งการประเมินผลงาน.....
(4) การจัดสวัสดิการและเสริมสร้างขวัญ กำลังใจ ให้แก่บุคลากร.....
(5) การบริหารโดยใช้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการในการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมหลักต่าง ๆ.....

รายละเอียดศักยภาพ	ระดับศักยภาพ				
	5	4	3	2	1
3. ศักยภาพการบริหารงบประมาณ					
(1) การจัดทำรายได้เพิ่มเติม นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการจัดการศึกษา.....
(2) การเสนอและใช้งบประมาณ เพื่อประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาโดยตรง.....
(3) การจัดทำการเงิน การบัญชี และการพัสดุให้สอดคล้องและถูกต้องกับระเบียบและประโยชน์ที่คาดหวังไว้ โดยให้โรงเรียนเป็นหน่วยบริหารการเงิน.....
(4) การสร้างความโปร่งใสในการใช้งบประมาณและสามารถตรวจสอบได้ และมีความพร้อมในการตรวจสอบภายในและภายนอก.....
(5) การประเมินการใช้งบประมาณเป็นประจำและต่อเนื่อง.....
4. ศักยภาพด้านการบริหารทั่วไป					
(1) การปฏิบัติงานธุรการและสารบรรณอย่างมีระบบ.....
(2) การวางแผน การบริหารด้านต่าง ๆ ทั้งแผนประจำปี และแผนพัฒนา รวมทั้งการทำรายงานประจำปี.....
(3) การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจการของโรงเรียนทั้งภายในโรงเรียนและชุมชน.....
(4) การจัดดูแลรักษาและพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมโรงเรียน เพื่อประโยชน์ต่อการเรียนการสอน.....
(5) การเป็นผู้นำในการพัฒนาทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน..

4. ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษา อันเนื่องมาจากการ กระจายอำนาจการบริหาร

- คำชี้แจง** เมื่อกระจายอำนาจในการบริหารให้แก่โรงเรียน ท่านคิดว่าประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาจะเป็นอย่างไร? เมื่อเปรียบเทียบกับที่เป็นอยู่เดิมในปัจจุบัน โดยพิจารณาตามเกณฑ์ต่อไปนี้
- “5” หมายถึง จะมีประสิทธิภาพ “สูงกว่าเดิมมาก”
 - “4” หมายถึง จะมีประสิทธิภาพ “สูงกว่าเดิม”
 - “3” หมายถึง จะมีประสิทธิภาพ “เท่า ๆ เดิม”
 - “2” หมายถึง จะมีประสิทธิภาพ “ลดลงกว่าเดิม”
 - “1” หมายถึง จะมีประสิทธิภาพ “ลดลงกว่าเดิมมาก”

รายละเอียดเนื้อหาสาระเกี่ยวกับประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับที่ผ่านมา	ระดับประสิทธิภาพ				
	5	4	3	2	1
(1) การพัฒนาร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และคุณธรรมของนักเรียน
(2) ทุกคนตลอดทั้งคนพิการมีสิทธิและโอกาสในการได้รับการศึกษา ชั้นพื้นฐานเสมอกัน
(3) การนำการจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ (ในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย) มาใช้ประกอบกันมากขึ้น.....
(4) การจัดการศึกษาโดยเน้น (1) ความรู้คู่คุณธรรม (2) การ พัฒนากระบวนการคิดและแก้ปัญหาของนักเรียน.....
(5) การจัดการเรียนการสอน โดยยึดหลักผู้เรียนสำคัญที่สุด.....
(6) การใช้การบริหารโดยมีส่วนร่วมหรือคณะกรรมการของ บุคลากร ตัวแทนชุมชนและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก.....
(7) การประกันคุณภาพการจัดการศึกษา โดยใช้เกณฑ์มาตรฐาน การประเมินภายในและภายนอก.....
(8) ความมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณมาใช้ ในการจัดการศึกษา.....
(9) การยกระดับวิชาชีพ การบริหาร และการสอนให้เป็นวิชาชีพ ชั้นสูงอย่างแท้จริง.....
(10) การใช้/การสรรหาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา.....

5. ปัญหา อุปสรรค ในการบริหารและการจัดการศึกษา

คำชี้แจง จากการกระจายอำนาจการบริหารมาให้โรงเรียนทั้ง 4 ด้านคือ ด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และการบริหารทั่วไป ซึ่งต้องรับผิดชอบอย่างอิสระมากขึ้น ขอให้ท่านพิจารณาว่า ปัญหาอุปสรรคที่ระบุไว้ต่อไปนี้ จะเป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหาร เพื่อรับการกระจายอำนาจดังกล่าวเพียงใด? โดยกำหนดให้ มากที่สุด (5), มาก (4), ปานกลาง (3), น้อย (2) และ น้อยที่สุด (1)

เนื้อหาสาระปัญหาอุปสรรค	ระดับปัญหา อุปสรรค				
	5	4	3	2	1
1. ผู้บริหารโรงเรียน					
(1) ความไม่ชัดเจนยังไม่รู้ ไม่เข้าใจ ในการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวการกระจายอำนาจ.....
(2) ความไม่รู้และไม่สามารถปฏิบัติตามการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้านโดยยังเน้นงานธุรการมากอย.....
(3) การติดขัดพฤติกรรมกรรมการบริหารหรือวัฒนธรรมการบริหารเดิมทำให้ไม่ถนัดในการบริหารแบบกระจายอำนาจ.....
(4) การขาดจรรยาบรรณของการเป็นผู้บริหาร เช่น ความไม่ยุติธรรม ความประพฤติไม่เหมาะสม การปฏิบัติงานนอกโรงเรียนมากเกินไป การคอร์ปชั่น เป็นต้น.....
2. ครู อาจารย์					
(1) การติดขัดพฤติกรรมการสอนเดิมและปรับเปลี่ยนยาก.....
(2) ความไม่รู้ และไม่สามารถ ในการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและการสร้างหลักสูตรท้องถิ่น.....
(3) จำนวนครูไม่พอกับปริมาณการสอน และที่มีอยู่ไม่มีความรู้ความสามารถครบตามเนื้อหาสาระในหลักสูตร.....
(4) การไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณของครูอาจารย์ที่ควรจะเป็น.....
3. ผู้ปกครอง ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ					
(1) ความไม่รู้ ไม่เข้าใจ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามแนวทางใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 กำหนดไว้และติดขัดแนวคิดเดิม ๆ.....

เนื้อหาสาระปัญหาอุปสรรค	ระดับปัญหา อุปสรรค				
	5	4	3	2	1
(2) การไม่มีความสามารถในการมารวมปฏิบัติงานในโรงเรียนตามบทบาทที่ควรจะเป็น เช่น การร่วมบริหาร การสร้างหลักสูตรท้องถิ่น การรักษาผลประโยชน์ของลูกหลานของตน.....
(3) การขาดความร่วมมือ ช่วยเหลือโรงเรียนในด้านต่าง ๆ.....
(4) การมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อโรงเรียน.....
4. งบประมาณ อาคารสถานที่					
(1) งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนดไว้.....
(2) การไม่สามารถจัดหางบประมาณเพิ่มเติม นอกเหนือจากงบประมาณและรายได้ในปัจจุบัน.....
(3) การไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่สามารถเกี่ยวกับการทำงานบุคลากร และการรายงาน.....
(4) ความไม่เหมาะสมและการขาดแคลนอาคารสถานที่.....

6. ความต้องการในการศึกษาอบรม

คำชี้แจง เพื่อให้การกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาประสบความสำเร็จดีขึ้น ท่านต้องการศึกษาอบรมในกิจกรรมต่าง ๆ ต่อไปนี้เพียงใด? โดยกำหนดให้ มากที่สุด (5), มาก (4), พอสมควร (3), น้อย (2), น้อยที่สุด (1)

รายละเอียดความต้องการ	ระดับความต้องการ				
	5	4	3	2	1
(1) การศึกษาต่อเพื่อรับปริญญาสูงขึ้น.....
(2) การเข้าร่วมประชุมสัมมนาและฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวกระจายอำนาจการบริหาร.....
(3) การเข้าฝึกอบรมการศึกษาหลักสูตรท้องถิ่น.....
(4) การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความเป็นผู้นำที่ดี.....
(5) การฝึกอบรมด้านการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ.....
(6) การฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดหางบประมาณที่ดี.....
(7) การฝึกอบรมด้านทักษะและเทคนิคการนำการประชุมที่ดี.....

7. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

คำชี้แจง ถ้าท่านมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพ ปัญหา และความต้องการอื่น ๆ อย่างไร โปรดระบุ

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ขอได้รับความขอบคุณจากผู้วิจัย

คณะผู้จัดทำ

- ที่ปรึกษา : ดร.รุ่ง แก้วแดง
เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- ผู้วิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ และ
ดร. จิราภรณ์ จันทร์สุพัฒน์

ผู้ประสานงานโครงการ

- : นางสาวประภาพรณ ไชยวงษ์
- : นางจินตนา ศักดิ์ภู่อารัม
- : นางสาวรัชพร แสงนภาพวร
- : นางจันทิมา พงษ์สมาน
- : นางสาวปัทมา เอี่ยมละออง

จัดพิมพ์เผยแพร่

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรีย
ถนนสุขุไขทัย เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
โทรศัพท์ 0 2668 7123
โทรสาร 0 2243 2787
E-mail : edmgt@onec.go.th
Web Site : <http://www.onec.go.th>