

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยรวมถึง ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่นด้วย การจัดการศึกษาอบรม องค์การวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม โดยจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกความเป็นไทย มีระเบียบวินัยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2545 – 2559) ซึ่งเป็นแผนระยะยาวภายใต้บทบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ที่ใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขององค์กรทางการศึกษาทั้งในระดับกระทรวง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่เน้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยึดทางสายกลางบนพื้นฐานของความสมดุลพอดี รู้จักประมาณอย่างมีเหตุผล มีความรอบรู้เท่าทันโลก เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยยึด “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาโดยมีวัตถุประสงค์และแนวนโยบายดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551 : 1 – 2)

1) พัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุล แนวนโยบาย (1) พัฒนาทุกคนให้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้ (2) ปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อผู้เรียน (3) ปลูกฝังและส่งเสริมศีลธรรม คุณธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และ (4) พัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพึ่งพาตนเองและเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน

2) สร้างสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญา และการเรียนรู้ แนวนโยบาย (1) พัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อสร้างความรู้ ความคิด ความประพฤติ และคุณธรรมของคน (2) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และ (3) สร้างสรรค์ประยุกต์ใช้และเผยแพร่ความรู้การเรียนรู้

3) พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม แนวนโยบาย (1) ส่งเสริมและสร้างสรรค์ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม (2) จำกัด ลด ขจัดปัญหาทางโครงสร้างเพื่อความเป็นธรรมในสังคม (3) พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และ (4) จัดระบบทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มีแนวคิดที่มีความต่อเนื่องจากแนวคิดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 - แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 โดยยังคงยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” รวมทั้ง “สร้างสมดุลการพัฒนา” ในทุกมิติ และขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทุกระดับ เพื่อให้การพัฒนาและบริหารประเทศเป็นไปในทางสายกลาง มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและการเมือง โดยมีการวิเคราะห์ห้อย่าง “มีเหตุผล” และใช้หลัก “ความพอประมาณ” ให้เกิดความสมดุลระหว่างมิติทางวัตถุกับจิตใจของคนในชาติ ความสมดุลระหว่างความสามารถในการพึ่งตนเองกับความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก ความสมดุลระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมือง มีการเตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงให้เพียงพอพร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนต้องใช้ “ความรอบรู้” ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบ เป็นไปตามลำดับขั้นตอน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของสังคมไทย รวมทั้งการเสริมสร้างศีลธรรมและสำนึกใน “คุณธรรม” จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินชีวิตด้วย “ความเพียร” อันจะเป็นภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ กระตุ้นให้เกิดวัฒนธรรมการเรียนรู้ด้วยการสร้างกระแสสังคมให้การเรียนรู้เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคน สร้างนิสัยใฝ่รู้ รักการอ่าน ส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของคนต่างวัย ควบคู่กับการส่งเสริมให้องค์กร บุคคล ชุมชน ประชาชนละสื่อทุกประเภทเป็นแหล่งเรียนรู้อย่างสร้างสรรค์ ส่งเสริมการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สร้างปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

เป้าหมายยุทธศาสตร์และตัวบ่งชี้การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 (พ.ศ.2552 – 2561) เพื่อใช้เป็นเป้าหมายสำหรับการดำเนินงานตั้งแต่บัดนี้จนถึงสิ้นสุด พ.ศ. 2561 ประกอบด้วยเป้าหมายยุทธศาสตร์ 4 เป้าหมายมีดังนี้ 1) คนไทยและการศึกษาไทยมีคุณภาพและได้มาตรฐานระดับสากล 2) คนไทยใฝ่รู้ สามารถเรียนรู้ด้วยตนเอง รักการอ่านและแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง 3) คนไทยใฝ่ดี มีคุณธรรมพื้นฐาน มีจิตสำนึกและค่านิยมที่พึงประสงค์ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีจิตสาธารณะ มีวัฒนธรรมประชาธิปไตย 4) คนไทยคิดเป็น ทำเป็น

แก้ปัญหาได้ มีทักษะในการคิดและปฏิบัติ มีความสามารถในการแก้ปัญหา มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถในการสื่อสาร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554 : 8)

ปัญหาการจัดการศึกษา แม้ว่าองค์กร หน่วยงานทางการศึกษา ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการจะได้ดำเนินการจัดการศึกษาภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยภาพรวมพบว่าคนไทยทุกคนยังไม่สามารถรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ โดยปีการศึกษา 2548 มีคนไทยวัยชั้นการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับการศึกษาภาคบังคับเพียงร้อยละ 96.6 ขณะที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานปีการศึกษา 2548 พบว่า ผลสัมฤทธิ์วิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ สังคมศึกษา คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นวิชาหลักและกลไกเพิ่มความสามารถในการแข่งขันต่ำกว่าร้อยละ 50 ทุกวิชา จากการประเมินคุณภาพการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผ่านการประเมิน จำนวน 30,010 แห่ง ได้มาตรฐานเพียงร้อยละ 35 โดยด้านที่ไม่ได้มาตรฐาน ได้แก่ ด้านผู้เรียน ไม่ได้มาตรฐานเกี่ยวกับความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ ความรู้และทักษะจำเป็นตามหลักสูตร ทักษะการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ทักษะการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่น ด้านผู้บริหาร ไม่ได้มาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารวิชาการโดยเฉพาะการมีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น การมีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ การส่งเสริมกิจกรรมการเรียนการสอน ด้านครู ไม่ได้มาตรฐานเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและความไม่เพียงพอของครูในด้านการอาชีวศึกษา สถานศึกษาอาชีวศึกษาไม่เป็นแหล่งวิชาการทางอาชีพแก่ชุมชนและสังคมเท่าที่ควร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551 : 3)

การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลและสังคมมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาคนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศ สถานศึกษาต้องมีการบริหารจัดการคุณภาพอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องเริ่มจากการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ และมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาอย่างชัดเจน เหมาะสม วางแผนพัฒนาคุณภาพและดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่องรวมทั้งตรวจสอบ ทบทวน ปรับปรุงแก้ไข และรายงานผลอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการประกันคุณภาพเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมในการผลักดันให้กระบวนการทำงานทุกระดับและบุคลากรที่เกี่ยวข้องดำเนินไปอย่างสอดรับกันเป็นระบบมุ่งหน้าไปในทิศทางที่กำหนดไว้ร่วมกัน โดยอาศัยหลักการและวิธีการบริหารและการจัดการคุณภาพ ที่เน้นสร้างความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าผู้เรียนทุกคนจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ดังพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 6 เรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาแห่งชาติ มาตราที่ 47 ว่าให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และมาตรา 48 ระบุว่า การประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการศึกษา ที่สถานศึกษาต้องดำเนินการ

อย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดและเปิดเผยต่อสาธารณชน นอกจากนี้มาตรา 49 กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุก 5 ปี (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 9) การศึกษาเป็นปัจจัยในการสร้างและพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติและคุณธรรมของบุคคล สังคมและบ้านเมืองใดให้การศึกษาที่ดีแก่เยาวชนได้อย่างครบถ้วนพอเหมาะกันทุก ๆ ด้าน สังคมและบ้านเมืองนั้นก็จะมีพลเมืองที่มีคุณภาพ ซึ่งสามารถธำรงรักษาความเจริญมั่นคงของประเทศชาติไว้ และให้พัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปได้ตลอด (พระบรมราโชวาทด้านการศึกษาที่พระราชทานแก่คณะครูและนักเรียน ณ ศาลาดุสิดาลัย เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2504)

งานด้านการศึกษาเป็นงานที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของชาติ เพราะความเจริญและความเสื่อมของชาตินั้นขึ้นอยู่กับการศึกษาของพลเมืองเป็นข้อใหญ่ ความข้อเท็จจริงที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ระเบียบนี้บ้านเมืองของเรามีพลเมืองเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งมีสัญญาณบางอย่างเกิดขึ้นด้วยว่า พลเมืองของเรบบางส่วนเสื่อมทรามลงไปในความประพฤติและจิตใจซึ่งเป็นอาการที่น่าวิตก ถ้าหากยังคงเป็นอยู่ต่อไปเราอาจจะเอาตัวไม่รอด ปรากฏการณ์เช่นนี้ นอกจากเหตุอื่นแล้วต้องมีเหตุมาจากการจัดการศึกษาด้วยความแน่นอน เราต้องจัดงานด้านการศึกษาให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น (พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2510)

ระบบการศึกษาสมัยใหม่ พยายามสร้างคนให้มีอำนาจในแบบอำนาจการบริโภคมากขึ้น คือ ยวนใจให้เกิดการตัดสินใจบริโภคมากขึ้นกว่าการลงมือผลิต หรือสร้างสรรค์ด้วยตนเอง เพราะดูง่ายกว่า ระบบการศึกษาสมัยใหม่จึงทำหน้าที่เป็นเครื่อง “จูงใจ” คนไว้ในโครงข่ายวาทกรรมความทันสมัย ชุดความรู้จึงทำหน้าที่ผลิตซ้ำและเป็นเครื่องจูงใจคนไว้ในกรอบบริโภคนิยม อำนาจนิยมอย่างมีเหตุจูงใจ (ศรีชัย พรประชาธรรม, 2549 : 119)

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษาของประเทศเพื่อให้สามารถพัฒนาคนให้มีคุณภาพและศักยภาพเพียงพอต่อการดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมที่กำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยต้องการให้ประชากรของประเทศสามารถร่วมมือและแข่งขันกับประชาคมโลกอื่นๆ ได้อย่างเหมาะสม จึงได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นกรอบหลักในการทำการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบโดยมุ่งกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา องค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งมุ่งหวังจะให้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการ จัดการศึกษา และตอบสนองความต้องการของชุมชน ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ที่ระบุว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยัง

คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” และในมาตรา 40 ที่ระบุว่า “ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

แนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ตรงกับแนวคิดในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการเงิน ด้านการบริหารงานบุคคล เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา(School Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ผู้แทนชุมชน โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุดเกิดจากการตัดสินใจของคณะบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักเรียนมากที่สุด

คำว่า School Based Management หรือ SBM นั้นริเริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1980 ต่อมาได้มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศอื่นๆ เช่น แคนาดา นิวซีแลนด์ ฮองกง อิสราเอล ฯลฯ สามารถสร้างความสำเร็จในการจัดการศึกษาได้ในระดับที่น่าพึงพอใจและแนวคิดดังกล่าวได้นำมาใช้เป็นแนวทางหลักในการบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีกรณีปฏิบัติที่เฉพาะที่แน่นอนแต่ ดิเรก วรรณเดียว (2545 : 12) ได้อธิบายว่า เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์ และคณะ ได้เริ่มใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2541 และต่อมา อุกัย บุญประเสริฐ ได้ใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่อง การศึกษานาหวางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นคำที่นักวิชาการ รวมทั้งบุคลากรในวงการศึกษานิยมใช้กันมากที่สุด

หลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือการกระจายอำนาจการบริหารให้สถานศึกษาอย่างแท้จริง บุคลากรในสถานศึกษา ผู้ปกครอง นักเรียนและผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของสถานศึกษา เป็นการบริหารด้วยตนเองของสถานศึกษา นอกจากนี้ยังเป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชนซึ่งหัวใจสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือการที่สถานศึกษาได้บริหารงานเป็นไปตามความต้องการจำเป็นของสถานศึกษาเอง โดยคณะกรรมการของสถานศึกษาต้องประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนนักเรียน ฯลฯ มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและได้การตัดสินใจในการ

ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อการแก้ปัญหาและจัดกิจกรรมการศึกษาของโรงเรียนให้มีประสิทธิผล เพื่อการพัฒนาของโรงเรียนเอง (วีระยุทธ์ ชาติตะกัญจน์, 2555 : 58–62)

สถานศึกษาต้องปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงโดยการดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการถ่ายโอนอำนาจการบริหารการศึกษา จากส่วนกลาง สู่ระดับปฏิบัติตามโครงสร้างการบริหารการศึกษา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากมาย หากการกระจายอำนาจเป็นไปได้ดี สามารถส่งผ่านอำนาจจากระดับสูง สู่องค์กรในระดับปฏิบัติในระดับสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันมีการดำเนินการมาถึงการประกาศให้สถานศึกษาของรัฐ ที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นนิติบุคคล ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้รับมอบอำนาจการบริหารคน เงิน และงาน เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีวิสัยทัศน์ชัดเจนในการนำโรงเรียนไปสู่คุณภาพ หรือเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ต้องชี้แนะ หรือสื่อสาร และสร้างการเรียนรู้ร่วมกันกับคณะครู ให้สามารถก้าวตามแนวคิด นโยบายการบริหารองค์กร เพื่อลดช่องว่างระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติในการบริหารวิชาการ คน เงิน และงานบริหารทั่วไปซึ่งเป็นที่อยากลำบากและมีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย (ทิพวัลย์ แสงอรุณ, 2552 : 57)

จากความสำคัญและปัญหาดังกล่าว การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือการกระจายอำนาจการบริหาร ซึ่งมีตั้งแต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นต้นมานับเป็นระยะเวลาผ่านมาพอสมควรการบริหารจัดการดังกล่าว อาจประสบทั้งความสำเร็จ หรืออุปสรรค ปัญหาในด้านต่างๆรวมทั้งความพยายามในการแก้ปัญหามาบ้างแล้วผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในด้าน การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองมี 4 มาตรฐาน มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนมีอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการในการจัดทำหลักสูตร จัดการเรียนการสอน การประเมินผลการเรียนรู้ การใช้แหล่งเรียนรู้สื่อและเทคโนโลยี การเทียบโอนผลการเรียน ได้ด้วยตนเอง มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนมีอิสระและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคลของโรงเรียน เกี่ยวกับการวางแผน การสรรหา และคัดเลือก การใช้การพัฒนา การประเมินการให้ผลประโยชน์ตอบแทน การดำเนินการทางวินัยและการให้พ้นจากงาน มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน และ มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนมีอิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยมาเป็นแนวทางแก้ไขไปปรับปรุงการดำเนินงานของโรงเรียนในด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39
2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 39

## ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาปัญหาและแนวทางการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ผู้วิจัยได้ขั้นตอนการวิจัยออกเป็น 2 ขั้นตอนดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39**

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาและแนวทางการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39

ด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง มี 4 มาตรฐานดังนี้

มาตรฐานที่ 1 อิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการ

มาตรฐานที่ 2 อิสระและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล

มาตรฐานที่ 3 มีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน

มาตรฐานที่ 4 อิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา รองผู้บริหารสถานศึกษา หัวหน้างานวิชาการ งานบุคคล งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 39 จำนวน 406 คน ประกอบด้วย

2.1 ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 58 คน

2.2 รองผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 58 คน

2.3 หัวหน้างานวิชาการ งานบุคคล งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป

จำนวน 232 คน

2.4 ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 58 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาซึ่งใช้ข้อมูลทั้งประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 58 คน รองผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 58 คน และ ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 58 คน ส่วนหัวหน้า หัวหน้างานวิชาการ งานบุคคล งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตาราง Krejcie และMorgan (บุญชม ศรีสะอาด, 2554 : 42-43) และสุ่มแบบแบ่งชั้นแยกแต่ละอำเภอ ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 72 คน เมื่อรวมกลุ่มที่ใช้ทั้งประชากรจะได้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 246 คน ประกอบด้วย

- 2.1 ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 58 คน
- 2.2 รองผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 58 คน
- 2.3 หัวหน้างานวิชาการ งานบุคคล งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป

จำนวน 72 คน

- 2.4 ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 58 คน

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปร / ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรที่ศึกษา คือ ปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานการบริหารงานโรงเรียนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ด้านปัญหาการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง 4 มาตรฐาน คือ

- มาตรฐานที่ 1 อิสรและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการ
- มาตรฐานที่ 2 อิสรและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล
- มาตรฐานที่ 3 มีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน
- มาตรฐานที่ 4 อิสรและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป

**ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39**

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 39

#### 2. ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและศึกษานิเทศก์ด้านกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 39 โดยการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจงซึ่งเป็นผู้ที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และมีประสบการณ์ในเรื่องของคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาและศึกษานิเทศก์ด้านกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษาไม่น้อยกว่า 10 ปีขึ้นไป จำนวน 7 คน



### 3. ขอบเขตด้านตัวแปร / ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษา คือ ประเด็นจากผลการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ในด้านปัญหาการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง 4 มาตรฐาน คือ

มาตรฐานที่ 1 อิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการ

มาตรฐานที่ 2 อิสระและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล

มาตรฐานที่ 3 มีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน

มาตรฐานที่ 4 อิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป

ที่พบว่ามีปัญหาสูงสุดอันดับแรก ในแต่ละด้านมากำหนดแนวทางการพัฒนา โดยใช้การสัมภาษณ์

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง หมายถึง ข้อขัดข้อง/อุปสรรคในการที่สถานศึกษาตัดสินใจดำเนินงานด้วยตนเอง ในรอบของการดำเนินงาน ดังนี้

1.1 ด้านอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการด้านวิชาการ หมายถึง ข้อขัดข้อง/อุปสรรคจากการบริหารจัดการด้านวิชาการในการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจน การกำหนดยุทธศาสตร์โดยการวิเคราะห์ SWOT อย่างเป็นระบบและชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วมแผนระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีปัญหาการสนับสนุนการทำวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่เป็นระบบ มีปัญหาการส่งเสริมการจัดทำแผน ส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาคุณภาพ ในสถานศึกษา ของผู้บริหาร ครู และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษาระบบอำนวยการ การกำกับ ติดตามและนิเทศด้านวิชาการที่ส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอน ได้รับการสนับสนุนไม่ครอบคลุมครบทุกด้าน มีปัญหาการจัดทำฐานข้อมูลที่น่ามาใช้เป็นแหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาเพื่อการเรียนการสอน การสนับสนุน การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยีทางการศึกษาและการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ไม่เพียงพอ ได้รับความร่วมมือ ในการจัดทำแหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียนที่สามารถนำมาใช้จัดการเรียนการสอน ได้ไม่ครบทุกระดับ รูปแบบการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาไม่มีความหลากหลายส่งผลกระทบต่อพัฒนาการการเรียนรู้ของผู้เรียน มีปัญหาการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาที่ทันสมัย สอดคล้องกับความต้องการของ ผู้เรียนชุมชน และสังคม มีปัญหาการจัดการศึกษาแบบยืดหยุ่น

ให้มีความเหมาะสมกับธรรมชาติและความต้องการของผู้เรียน วิธีการประเมินผลการเรียนรู้ที่หลากหลายทำให้ประเมินผลการเรียนรู้ได้ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานการเรียนรู้ และมีปัญหาการนิเทศการศึกษา ส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน หน่วยงานและสถาบันการศึกษาอื่น

### 1.2 ด้านอิสระและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล

หมายถึง ข้อขัดข้อง/อุปสรรคจากการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล จากปัญหาในการวางแผน อัตรากำลังและตำแหน่ง ได้รับการสนับสนุนอัตรากำลังและตำแหน่ง ไม่สอดคล้องกับความต้องการ มีปัญหาการจัดทำข้อกำหนดวินัย การรักษาวินัยและบทลงโทษของสถานศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาความก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากรขาดความชัดเจน มีปัญหาในการพัฒนาคุณธรรมของบุคคล เพื่อใช้ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้สัมพันธ์กับคุณภาพผู้เรียน ประสบปัญหาการบริหารและติดตามการทำงานของบุคลากรอย่างเป็นระบบ ผู้บริหารและบุคลากรมีปัญหามีส่วนร่วมในการอบรมร่วมกับหน่วยงานองค์กรต่างๆ มีการระดมและสร้างเครือข่ายทรัพยากรบุคคลและองค์กรในชุมชนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร อย่างไม่ชัดเจน มีปัญหาการพิจารณาให้ประโยชน์ตอบแทนและดำเนินการทางวินัยแก่ครูและบุคลากรอย่างเป็นธรรม ไม่ส่งเสริมการสร้างขวัญกำลังใจ เช่นการให้รางวัล การประกาศเกียรติคุณ

### 1.3 ด้านอิสระในการบริหารจัดการการเงิน หมายถึง ข้อขัดข้อง/อุปสรรค

จากการบริหารจัดการการเงิน มีปัญหาการจัดทำงบประมาณอย่างเป็นระบบ การกำหนดงบประมาณของสถานศึกษามีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานและการปฏิรูปการเรียนรู้ การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้รับงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการการระดมทรัพยากรและการลงทุนของสถานศึกษาจากแหล่งต่างๆ มีปัญหาการออกระเบียบการใช้เงินรายได้ มีปัญหาด้านระบบการบริหารการเงินและบัญชี มีการจัดการ การบริหารพัสดุและสินทรัพย์อย่างไม่เป็นระบบ มีปัญหาการวางแผนในการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษา มีปัญหาความไม่อยู่รอบเวลา และความคุ้มทุน ระบบการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณ สินทรัพย์ และรายได้ ต่างๆ สถานศึกษาตรวจสอบได้ไม่ชัดเจน และมีปัญหาการรายงานการใช้เงินต่อต้นสังกัด อย่างสม่ำเสมอ ถูกต้องและทันเวลา

### 1.4 ด้านอิสระและอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป หมายถึง

ข้อขัดข้อง/อุปสรรคการจัดระบบบริหารองค์กร ในการดำเนินการงานธุรการของสถานศึกษามีปัญหาไม่เป็นไปตามระบบที่กำหนดไว้ ปัญหาการดูแล รักษา ซ่อมบำรุงอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม ของสถานศึกษาไม่สม่ำเสมอ การส่งเสริมใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของสถานศึกษาในการบริหารงานสถานศึกษาไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานศึกษาดำเนินการวางแผนในการรับนักเรียน และจัดทำสำมะโนนักเรียนไม่เป็นระบบที่ชัดเจน มีปัญหา

การประสานงานการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัยกับชุมชนและท้องถิ่น มีระบบการพัฒนาเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศไม่เป็นปัจจุบัน ส่งเสริมกิจการนักเรียนไม่เพียงพอกับความต้องการ ขาดการส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการศึกษา ของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบัน สังคมอื่นที่จัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การประชาสัมพันธ์ของสถานศึกษาไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ที่เข้าถึงข้อมูลมีปัญหาการประสานงานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น

**2. แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 39** หมายถึง ประเด็นจากผลการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 จังหวัดพิษณุโลก ที่พบว่ามีปัญหาสูงสุดอันดับแรก ในแต่ละด้าน มากำหนดแนวทางการพัฒนา โดยใช้การสัมภาษณ์

**3. ผู้บริหารสถานศึกษา** หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษาและรองผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 39 จังหวัดพิษณุโลก

**4. หัวหน้างานวิชาการ งานบุคคล งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป** หมายถึง ข้าราชการครูที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ที่ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหัวหน้างานบริหารงานวิชาการ หัวหน้างานบริหารงานบุคคล หัวหน้างานบริหารงานงบประมาณ และหัวหน้างานบริหารทั่วไปของสถานศึกษา

**5. ประธานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง บุคคลที่ได้รับการเลือกจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและเสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเป็นประธานกรรมการและกรรมการให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาประกาศแต่งตั้ง

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39

2. ทราบแนวทางการพัฒนาด้านการกระจายอำนาจของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 39 จังหวัดพิษณุโลก ให้ได้มาตรฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3. ปัญหาและแนวทางที่ทราบจะเป็นต่อการบริหารงานตามมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเอง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39