บทที่ 2

วรรณคดี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา เกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปการศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษา ตามโครงการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ ผู้วิจัยได้เสนอวรรณคดี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นลำดับคือ แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา แนวคิดการกระจายอำนาจ นโยบายการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา

ความหมายของระบบ

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2530:47) คำว่าระบบ หมายถึงองค์รูป หรือสิ่งที่ประกอบด้วยส่วนประกอบจำนวนตั้งแต่สองส่วนขึ้นไป โดยส่วนประกอบเหล่านี้ต่างไม่เป็นอิสระจากกัน แต่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในอันที่จะร่วมกันก่อตัวขึ้นเป็นองค์รูปใดองค์รูปหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นระบบหนึ่งดังนั้นเมื่อเกิดการกระทำขึ้นหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในส่วนประกอบใดของระบบก็จะเกิดปฏิกริยาลูกโซ่ขึ้นในส่วนประกอบอื่นๆ ทั้งหมดของระบบนั้น

สนานจิตร สุคนธทรัพย์ (ม.ป.ป. : 1) ระบบ คือ กลุ่มขององค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์ และผลกระทบซึ่งกันและกันร่วมกันทำหน้าที่เพื่อให้ภารกิจของระบบบรรลุวัตถุประสงค์

ความหมายของการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษา มีนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

สาโรจ บัวศรี (2504: 2-3) ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาว่า เป็นการวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการวัดผล ในการที่จะจัดประสบการณ์ให้กับเด็ก

ภิญโญ สาธร (2516:10) กล่าวว่า การบริหารการศึกษา คือกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน หรือสมาชิกของ

สังคมในทุกๆ ด้าน เช่น ความสามารถ ทัศนคติ ค่านิยมหรือคุณธรรม ทั้งในด้านสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่างๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผนและไม่เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งในและนอกโรงเรียน

สมบูรณ์ พรรณาภพ (2521:9) ได้เน้นว่า การบริหารการศึกษาต้องมุ่งพัฒนาสมาชิกของสังคมให้มีความเจริญงอกงามในด้านต่างๆ อย่างเต็มที่และเหมาะสมกับความแตกต่างระหว่างเอกัตบุคคล

วิจิตร ศรีสอ้าน (2525:15) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญของสังคม มีลักษณะวิธีการเฉพาะแตกต่างจากกิจการอื่น เป็นกิจกรรมที่มีขอบข่ายและวิธีการของตนโดยเฉพาะ ซึ่งจำต้องมีการบริหารเฉพาะเกิดขึ้น เพราะการศึกษาเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับคน จะต้องใช้ทรัพยากรทุกๆ ด้านมากกว่ากิจกรรมอื่นทั้งหมดของสังคม

Campbell and Other (1968:22) ให้ความหมายของการศึกษาว่าการบริหารการศึกษาหมายถึง การจัดแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษา เพื่อให้คำว่าการศึกษาได้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง

Carter (1973:14) กล่าวว่า การบริหารการศึกษา หมายถึงการวินิจฉัยสั่งการ การควบคุม และการจัดการทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อดำเนินงานของโรงเรียนด้านต่างๆ รวมทั้งด้านธุรการด้วย ให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2527:4) การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน โดยกระบวนการต่างๆ ที่อาศัยการควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคล และอาศัยทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

เมธี ปิลันธานนท์ (2525:2) ให้ความหมายการบริหารการศึกษาว่า การบริหารการศึกษาเป็นการใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินงาน หรือบริการด้านการปกครอง การเรียนการสอน การปรับปรุงแก้ไข เกี่ยวกับกิจกรรม การศึกษาร่วมกับผู้อื่น เพื่อให้การเรียนการสอนดำเนินไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ ตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

กิติมา ปรีดีดิลก (2532:6-7) ได้กล่าวว่าการบริหารการศึกษาในยุคปัจจุบันได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางการบริหารทั่วไป ทำให้การบริหารการศึกษามีแนวปฏิบัติที่กว้างขวางออกไป โดยถือว่าสถาบันหรือโรงเรียนเป็นเสมือนระบบหนึ่งของสังคม ที่จำเป็นต้องอาศัยการบริหารให้ได้ผลดีมีคุณภาพ นักเรียนเปรียบเสมือนทรัพยากรในการบริหารควรจะได้มีกระบวนการเรียนการสอนที่ก่อให้เกิดคุณภาพในตัวผู้เรียน โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนประกอบ ฉะนั้นความหมายของการบริหารการศึกษา ควรจะหมายถึง การจัดการศึกษาที่ถูกต้องภายใต้สภาพการทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ การปกครองที่เป็นอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป ระบบบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมทางการศึกษาที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบและสามารถดำเนินการได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

แนวคิดการกระจายอำนาจ

ประกอบ คุปรัตน์ (อ้างถึงในรายงานการประชุมโต๊ะกลมเรื่องอำนาจทางการศึกษา : กระจายอย่างไรให้สร้างสรรค์, 2536:15-17) กล่าวว่า

มีแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษาที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกให้การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายการปกครองสู่ท้องถิ่นและประชาชน แนวทางที่สอง คือให้การศึกษาเป็นกิจการอิสระที่มีตัวแทนประชาชนเข้ามาดูแลการศึกษาในแนวคณะกรรมการการศึกษา ในท้องถิ่นของตน

สำหรับแนวคิด การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น มีเหตุผลและหลักการว่า ถ้าในอนาคตมีการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองอยู่แล้วระบบการศึกษาก็ควรเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองท้องถิ่นดังเช่นในการปกครองกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีสภาการปกครองของกรุงเทพมหานครเอง และมีคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่เข้ามาด้วยการเมือง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นฝ่ายเลือกทีมงานขึ้นมาช่วยงาน ซึ่งอาจจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในกิจกรรมที่ต้องรับผิดชอบในกิจการราชการ ก็จะใช้ระบบราชการท้องถิ่นแบ่งแยกหน่วยงาน การศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการท้องถิ่นอาจกลายเป็นฝ่ายการศึกษา มีรองผู้ว่าราชการฯดูแล เหมือนกับกิจการในฝ่ายอื่น เช่นในฝ่ายโยธา ฝ่ายสาธารณสุข ฯลฯ แนวคิดนี้มีความเชื่อว่าจะทำให้เกิดการประสานงานและการสั่งการได้มากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาดูแลการศึกษาและรับผิดชอบได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนระบบการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นเรื่องที่ยังต้องใช้เวลาและค่อยเป็นค่อยไป ถ้าปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาต้องไปรอโครงสร้างการบริหารราชการท้องถิ่นแล้ว อาจจะดำเนินการอะไรไม่ได้เลย แต่อีกแนวความคิดหนึ่งคือการแยกระบบการศึกษาออกจากระบบย่อยอื่นๆ ของการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษา (Local Boards of Education) ซึ่งอาจจะเป็นในระดับจังหวัดขึ้นมาดูแลกิจการด้านการศึกษา คล้ายกับแนวทางการกระจายอำนาจ การดูแลการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อดีก็คือประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้โดยตรง และถ้าระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการเมืองการเลือกตั้ง ระบบการศึกษาก็สามารถแยกออกมาได้ไม่ต้องรับผลกระทบจากการเมืองโดยตรงได้ การศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุนระยะยาว ระบบการเมืองการเลือกตั้งเช่นกรณีของ การเลือก ผู้ว่าราชการจังหวัด (หากมีขึ้นจริง) ก็จะมีกิจการอื่นๆ ที่จะต้องตอบสนอง ต่อประชาชนในเขตด้วย และต้องเป็นนโยบายรีบด่วน และทำทันทีมากกว่า การบริหารในระบบการเมืองภายใต้พรรคการเมืองในปัจจุบันนี้ กิจการด้านการศึกษานั้นแม้จะปรากฏในนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยการเลือกตั้งแต่เมื่อเข้ามามีอำนาจจริง กระทรวงที่ รับผิดชอบทางการศึกษา คือทั้งกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย หรือรวมไปถึงกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีล้วนไม่ได้รับความสำคัญด้านนโยบายและการเข้ามาจัดการเปลี่ยนแปลงมากนัก ไม่เหมือนกับกระทรวงด้านการค้า การคลัง การคมนาคม การอุตสาหกรรม และอื่นๆ

นอกจากนี้ก็คือการให้มีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น และมีสภาหรือคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นขึ้นมาดูแลนั้นจะทำให้เกิดการดูแลการศึกษาโดยตรงได้มากกว่า ให้ความสนใจในกิจการด้านการศึกษาได้มากกว่าในสภาพที่การศึกษาเป็นส่วนงานราชการของท้องถิ่นภายใต้การดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดดังเช่นในกรุงเทพมหานคร เพราะในข้อเท็จจริงแล้วกรุงเทพมหานครเองก็ไม่ได้ดูแลการศึกษาทั้งหมดในทุกระดับในเขตกรุงเทพมหานคร มีการจัดการศึกษาที่สถาบันต่างๆ ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ เช่นโรงเรียน สถาบัน มหาวิทยาลัย ฯลฯ โดยที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับระบบการปกครองท้องถิ่น หรือกรุงเทพมหานครเลย

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (อ้างถึงในรายงานการประชุมโต๊ะกลม เรื่องอำนาจทางการศึกษา : กระจายอย่างไรให้สร้างสรรค์, 2536:41-44) กล่าวว่า

วิธีการหนึ่งที่เป็นการช่วยให้การบริหารเกิดความคล่องตัวก็คือการกระจายอำนาจในการบริหาร (Administrative decentralization) ซึ่งควรจะนำมาใช้หรือปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาในปัจจุบัน

การกระจายอำนาจนั้นกระทำได้ 2 วิธีคือ การกระจายอำนาจทางการบริหารและการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหาร การกระจายอำนาจทางการศึกษา

ควรเป็นไปในรูปของการกระจายอำนาจทางการบริหารกล่าวคือ โอนอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปให้องค์กรในส่วนภูมิภาคมีอำนาจจัดการบริหารแทนส่วนกลาง ไม่มีการเมืองไม่มีการเลือกตั้ง แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารซึ่งเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการเลือกตั้งและเป็นระบบการเมืองเกิดขึ้น ในประเด็นนี้การบริหารการศึกษาต้องไม่ควรให้มีการเมือง การเลือกตั้งเกิดขึ้นเพราะจะเกิดเป็นพรรคพวกเกิดเป็นเรื่องของอำนาจ และผลประโยชน์จะมีผลเสียต่อระบบการศึกษา กระทบต่อขวัญกำลังใจ ผู้บริหารตลอดครูอาจารย์ได้

อย่างไรก็ดีแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการบริหารนั้น มิใช่ให้ปลอดจากการควบคุม จนเกิดเป็นรัฐอิสระหรือรัฐาธิปไตย การควบคุม การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการตรวจสอบยังเป็นอำนาจของส่วนกลาง

จะเห็นได้ว่าเมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจต้องไม่ลืมว่าต้องพูดถึงผู้รับการกระจายอำนาจด้วย ผู้รับที่จะเป็นผู้บริหารการศึกษาต้องมีความพร้อมในเรื่องเหล่านี้เสียก่อนคือทั้งผู้บริหารและครูผู้มีหน้าที่สอนจะต้อง

1. พร้อมที่จะมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ตนและประชาชน
2. พร้อมที่จะมีสำนึกในคุณธรรม จริยธรรม
3. พร้อมที่จะมีการพัฒนาความรู้ ความสามารถให้ทันโลก
4. พร้อมที่จะไม่โลภ ไม่เห็นแก่ได้หรือประโยชน์อันมิควร
5. พร้อมที่จะต้องเข้าใจโครงสร้างสังคมไทย วัฒนธรรมไทย ภาษาไทย เพื่อพัฒนาเด็กให้ถูกต้อง
6. พร้อมที่จะปฏิบัติตนยึดมั่นในระเบียบ วินัย และ
7. พร้อมที่จะต้องเข้าใจว่าตนจะต้องเป็นตัวอย่างที่ดีของเด็กหรือนักเรียน

ปัจจัยสำคัญทั้ง 7 ประการนี้ จะเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ถ้าไม่พร้อมก็ไม่ควรกระจาย เพราะการกระจายอำนาจนั้น ถ้าผู้รับการกระจายไม่สามารถรับสภาพหรืออำนาจต่างๆ ที่กระจายไปแล้วก่อให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพก็เท่ากับไม่มีประโยชน์ใดๆ ในการกระจายอำนาจ

แนวคิดที่สำคัญก็คือการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาหรือการกระจายอำนาจในเรื่องใดๆ ก็ตามจะต้องไม่ใช่การกระจายแล้วเกิดภาระแก่ศูนย์กลางแห่งอำนาจหรือส่วนกลางกลับต้องเป็นองค์การขนาดใหญ่ ต้องเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางมากขึ้น เพิ่มงบประมาณส่วนกลางเพื่อการบริหารกันใหญ่โต มีขั้นตอนในกระบวนการบริหารการตัดสินใจมากมายหลายระดับอย่างนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจ และการกระจายอำนาจก็มิใช่กระจายไปแล้วต้องไปเกิดหรือจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมาอีกในส่วนภูมิภาคเพื่อกำกับดูแลเพื่อปกครองบังคับบัญชาเปรียบเหมือนมีจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พอกระจาย

ก็ตั้งส่วนราชการในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นมา หรือตั้งภาคขึ้นมาอีกอย่างนี้กลับจะเป็นการกระทำให้เกิดสายการบังคับบัญชาขึ้นมา การอนุญาต อนุมัติ ก็ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นอีก

สรุป การกระจายอำนาจก็ต้องหมายถึง การลดขั้นตอน การลดกระบวนการต่างๆ ของการบริหารในส่วนกลางลง และไปเพิ่มอำนาจหรือโอนอำนาจจากส่วนกลางไปอยู่ที่จังหวัดหรือท้องถิ่นนั้นๆ ให้เขามีอิสระอย่างเพียงพอในการตัดสินใจ อำนาจในการเงิน เช่น การสั่งซื้อจัดจ้างต่างๆหรือตลอดจนงบประมาณ ในการบริหารต้องโอนไปให้ส่วนราชการท้องถิ่นนั้นๆ มีอิสระ มิใช่ต้องขึ้นอยู่กับการอนุญาต อนุมัติจากส่วนกลางทุกเรื่องไป ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงแต่คอยช่วยเหลือสนับสนุน ให้คำแนะนำ หรือกำกับให้เป็นไปตามนโยบาย กล่าวคือ มาตรฐานคุณภาพของการศึกษาต้องเป็นไปตามที่รัฐต้องการ แต่รัฐหรือส่วนกลางจะไม่บริหารหรือทำเสียเอง จะต้องให้เป็นเรื่องของโรงเรียน หรือท้องถิ่น เขาบริหารกันเอง รับผิดชอบกันเอง ทำให้ดีตามมาตรฐานของรัฐและได้คุณภาพดีตามที่ท้องถิ่นเขาต้องการ อย่างนี้จึงจะเป็นการกระจายอำนาจในการบริหาร

เรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นการสร้างสรรค์คน สร้างสรรค์สังคม คนสร้างหรือแม่พิมพ์ต้องมีคุณภาพ ต้องเป็นเลิศทั้งทางวิชาการ ความประพฤติ คุณธรรม ความรับผิดชอบ มิใช่พิจารณาแต่ความรู้การศึกษาอย่างเดียว หลักสูตรการเรียนการสอนเมื่อกระจายอำนาจไปแล้วเกิดปัญหาแต่ละท้องถิ่นแต่ละชุมชนมาตรฐานต่างกันความสัมฤทธิผลทางการศึกษาต้องเหมือนกันทุกแห่งต้องเก่งภาษาไทย ภาษาไทยให้ดีเสียก่อนและดีเหมือนกันทุกภาค ทุกแห่งหน ภาษาอังกฤษเด็กต้องเก่งมาตรฐานเดียวกัน คณิตศาสตร์ก็ต้องมาตรฐานเดียวกัน มิใช่ดีอกดีใจว่าโรงเรียนนั้นเยี่ยม โรงเรียนนี้ดี คณิตศาสตร์ทุกแห่งต้องเหมือนกัน ทำได้อย่างไร จะทำได้ก็ต้องให้ท้องถิ่นหรือผู้บริหารที่เขาได้รับการกระจายอำนาจมีเงินพอที่จะจ้างครูดีไปสอนและอยู่กับเขาได้ ไม่ใช่ครูดีวิ่งเข้าอยู่ในเมืองหรือกรุงเทพมหานครเพราะเงินเดือนดี โอกาสความก้าวหน้าดี การจะทำได้เช่นนี้การกระจายอำนาจก็ต้องให้ส่วนกลางส่งเสริมสนับสนุน เช่น การสนับสนุนให้คนดีออกไป โอกาสความก้าวหน้าผู้ที่ออกไปก็มีโอกาสความก้าวหน้า การสนับสนุนส่วนกลางก็ต้องใช้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาแก่ผู้บริหารโรงเรียน หรือองค์กรที่บริหารการศึกษาของชุมชนเหล่านั้น ส่วนกลางก็ต้องสนับสนุนงบประมาณให้ผู้บริหารโรงเรียน

อภิชัย พันธเสน (อ้างถึงในรายงานการประชุมโต๊ะกลม เรื่องอำนาจทางการศึกษา : กระจายอย่างไรให้สร้างสรรค์, 2536:45) กล่าวว่า

ได้มีความพยายามจริงจังเป็นครั้งแรกเมื่อมีการวางแผนปฏิรูปการศึกษาในปี 2518 จนออกมาเป็นแผนการศึกษาของชาติ พุทธศักราช 2520 แต่ก็ไม่มีความคืบหน้าในเรื่องนี้นัก 15 ปีต่อมาเมื่อพัฒนาการทางสังคมทั้งหมดของไทยเกือบจะมาถึงทางตัน ส่วนประกอบของสังคมทุกด้านจะต้องช่วยกันแก้ไข และส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง

ก็คือการศึกษาถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้มีผลอย่างจริงจังเสียทีในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 นี้ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในแผนนี้ก็ยังคงตรงกับคำว่า กระจายอำนาจ จึงได้ใช้คำว่า มอบอำนาจ จากส่วนกลางไปยังจังหวัดและสถานศึกษาในเรื่องของการบริหาร การวางแผนและการจัดการศึกษาในระดับจังหวัด

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจการศึกษา เป็นการกระจายอำนาจการบริหาร มิใช่การกระจายอำนาจทางการเมืองโปรดอย่าให้ระบบการศึกษาหรือการบริหารการศึกษาพัวพันกับการเลือกตั้งเลย เพราะคำว่าเลือกตั้ง (election) เกิดขึ้นที่ใด องค์กรใด ก็อาจจะเกิดการเมือง หากเลือกตั้งผู้บริหารการศึกษาก็อาจจะเกิดพรรค อาจจะมีพวกและจะกระทบต่อเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ได้การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาโดยปลอดจากการเมือง อาจกระทำได้เช่น การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นคณะกรรมการการฟังความคิดเห็นในรูปแบบต่างๆ ก็อาจกระทำได้

สรุปการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา จึงเป็นสิ่งจำเป็นและน่าจะให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เพิ่มผลของคุณภาพการศึกษาที่ดีและเพื่อการพัฒนาประเทศ ได้อย่างดีของธรรมชาติแวดล้อม ตลอดทั้งสังคมและวัฒนธรรมทั้งหมดของพี่น้องชาวไทยบนแผ่นดินนี้ และในโอกาสเดียวกันในฐานะที่ทุกคนเป็นสมาชิกของสังคมโลก ก็จะต้องเรียนรู้เรื่องราวทั้งหมดบนโลกด้วยโดยการพิจารณาเลือกสรรเฉพาะเรื่องหรือส่วนที่ตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องให้มากที่สุด

สำหรับโรงเรียนหรือสถานศึกษาซึ่งมีบทบาทในฐานะแหล่งการเรียนหลักในปัจจุบันจะมีบทบาทลดลง เป็นเพียงสถานที่ซึ่งเป็นแหล่งสำหรับผู้เรียนได้มาพบปะกับครูอาจารย์ ในเรื่องการวางแผนการเรียนหรือต้องมาพบปะเพื่อนฝูงเพื่อการทำกิจกรรมกลุ่มเท่านั้น เพราะในยุคสารสนเทศครูอาจารย์และนักเรียนสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ โดยระบบโทรคมนาคมและระบบสารสนเทศโดยผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์ เวลาส่วนใหญ่ของผู้เรียนอาจจะอยู่ที่บ้าน หรือสถานที่ใดก็ได้ที่เป็นแหล่งการเรียน เช่น ในป่า ในทุ่งนา ในสวน ในไร่ในโรงงาน และสถานประกอบการ ตลอดทั้งหน่วยงานต่างๆ ในเครือข่ายการเรียนรู้ ดังนั้นโรงเรียนจึงเป็นเพียงสถานที่ซึ่งครูอาจารย์ และนักเรียนช่วยกันมาร่วมทำ กิจกรรมกลุ่มเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามครูอาจารย์จะต้องมาประจำ และปฏิบัติการอยู่ส่วนหนึ่ง ซึ่งใช้วิธีการผลัดกันมาก็ได้ โรงเรียนจึงไม่มีสภาพที่เป็นโรงงานผลิตคนที่มีความรู้ต่อไปอีกแล้ว

จากสภาพการเมืองการปกครองที่มีการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชน ในขณะที่สมาชิกชุมชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการที่สังคมไทยเป็นสังคมสารสนเทศมากขึ้น ทำให้อำนาจในการสั่งการแปรเปลี่ยนจากอำนาจปลายกระบอกปืนหรืออำนาจทางกายภาพ และอำนาจที่มาจากเงินหรืองบประมาณ ซึ่งค่อนลงตัวไปสู่การมีอำนาจด้วยข้อมูลข่าวสาร การบริหารและการจัดการที่ทุกประเภทและทุกระดับ ในอนาคตจะเป็นการบริหารและการจัดการที่ต้องอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกด้าน รวมทั้งจะต้องอาศัย

ความร่วมมือทุกระดับของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นหน่วยบริการทางการศึกษาจะต้องมีฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศสำหรับผู้บริหาร และต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เช่น ผู้เรียน ผู้สอน พ่อแม่ผู้ปกครอง ชุมชนสื่อมวลชน และหน่วยงานที่ต้องการกำลังคนหรือสถานประกอบการ ทั้งในเรื่องของนโยบายแผนงานโครงการและงบประมาณว่าจะร่วมมือกันอย่างไร เพื่อจะให้บังเกิดประโยชน์ของทุกฝ่าย

จึงสรุปได้ว่าในศตวรรษหน้า การบริหารและการจัดการศึกษาจะต้องแปรเปลี่ยนไปในลักษณะเดียวกับการแปรเปลี่ยนไปของบริษัทธุรกิจ กล่าวคือมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในระดับมหาภาคในกิจการโดยส่วนรวมและมีสถานศึกษา ซึ่งแต่ละแห่งเปรียบเสมือนร้านค้าย่อยในระดับจุลภาคในแต่ละหน่วยงานบริหารจะมีหัวหน้าคณะคนหนึ่ง และมีคณะผู้ร่วมงานหรือทีมงานทำงานโดยไม่มีการแบ่งชั้นหรือระดับ ผู้บริหารหรือผู้จัดการเป็นบุคคลที่มีภาวะผู้นำสูง มีความรอบรู้มีอำนาจเพราะความรู้อย่างแท้จริง กล่าวคือสามารถช่วยเหลือแนะนำหรือเป็นที่ปรึกษาให้แก่ผู้ร่วมงานได้ ดังกล่าวแล้วในเรื่องของผู้บริหารการศึกษา หน่วยงานทางการศึกษาโดยทั่วไปจะทำหน้าที่ด้านบริการทางการศึกษา หน่วยงานบริหารกลางจะทำหน้าที่บริหารหน่วยงานย่อย และหน่วยงานย่อยจะบริการผู้เรียนโดยเฉพาะเรื่องหลักสูตร สื่อการเรียน แหล่งความรู้ มีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการเรียน เพื่อรายงานให้ผู้เรียนผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ หน่วยบริหารทุกประเภทเป็นที่นิยมเพียงใด ขึ้นอยู่กับคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารและการจัดการของแต่ละแห่ง ซึ่งผิดแผกแตกต่างกัน

บุญลือ ทองอยู่ (อ้างถึงในรายงานการประชุมโต๊ะกลม เรื่องอำนาจทางการศึกษา :กระจายอย่างไรให้สร้างสรรค์, 2536:71-73) กล่าวว่า

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจในเรื่องการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การเผยแพร่สนับสนุน ส่งเสริม และทำนุบำรุง ศาสนา ตลอดจนการจัดกิจกรรมวัฒนธรรมไปสู่จังหวัด อำเภอ และหน่วยปฏิบัติ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีระยะเวลาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการมอบอำนาจเท่าที่ตรวจสอบการมอบอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการพบว่า มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ลักษณะที่มอบอำนาจเป็นงานบริหารบุคคล งานการเงิน และงานปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ

นอกจากการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน กรมต่างๆ ยังมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานในระดับจังหวัดหรือหัวหน้าสถานศึกษาดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะอีก เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ข้าราชการลาอุปสมบท ระเบียบสำนักนายก

รัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างและพัสดุ ฯลฯ การมอบอำนาจนี้บางส่วนมีการปรับปรุงแก้ไขบางส่วนยังมีผลใช้มาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มีผลให้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ถูกยกเลิก บางกรมในกระทรวงศึกษาธิการได้ปรับปรุงการมอบอำนาจบางเรื่องตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จากเดิมที่เคยมอบผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน เป็นมอบให้หัวหน้าหน่วยงานในระดับจังหวัด และหัวหน้าสถานศึกษาปฏิบัติราชการแทนได้ เท่ากับว่าได้มีการกระจายอำนาจมากขึ้นกว่าเดิมลักษณะที่มอบอำนาจได้แก่งานนโยบายแผนงานและวิชาการ งานบริหารบุคคล งานบริหารการเงิน และงานปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ

กระทรวงศึกษาธิการโดยกองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวง ได้ศึกษาการมอบอำนาจในปี พ.ศ.2535 พบว่า

งานนโยบาย แผนงานและวิชาการ มีการมอบอำนาจน้อยที่สุด

งานบริหารบุคคล มอบอำนาจค่อนข้างมาก

งานบริหารการเงิน มอบอำนาจมาก และ

งานปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ มอบอำนาจมากที่สุด

การดำเนินการที่สำคัญเรื่องหนึ่งที่แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจการศึกษาและความต้องการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็คือ กระทรวงศึกษาธิการได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้ตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2528 และคณะกรรมการชุดนี้สามารถตั้งคณะอนุกรรมการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมจังหวัดได้ เรียกชื่อย่อว่า ศศว.จ. กรรมการทั้ง 2 ชุดนี้ จะมีผู้ทรงคุณวุฒิร่วมอยู่ด้วยแต่มีจำนวนน้อย โดยทำหน้าที่ด้านนโยบายและแผนเป็นหลัก คือทำด้านแผนงาน แต่สามารถดำเนินการด้านแผนเงินและแผนคนได้ จึงไม่อาจเรียกว่ามีการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่สมบูรณ์ ปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการการศึกษาการศาสนาและการวัฒนธรรมกระทรวงศึกษาธิการ และคณะอนุกรรมการการศึกษาศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัดได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ในระดับอำเภอกำลังดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาการศาสนา และการวัฒนธรรมอำเภอ เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงและกระจายอำนาจลงไปใกล้พื้นที่เป้าหมายมากขึ้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น กล่าวได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการมีเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่จังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา และได้พยายามดำเนินการกระจายอำนาจเท่าที่สามารถกระทำได้มาโดยตลอด

นโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

นโยบาย

คำว่านโยบาย ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2526:26) ให้ความหมายว่า หมายถึง เจตนารมณ์หรือความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานนั้นๆ ที่ได้แสดงออกมาว่าต้องการทำอะไรหรือไม่ต้องการให้ผู้อื่นทำอะไร ซึ่งอาจกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจงหรือในกรอบกว้างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์

มาลัย หุวะนันท์ (2508:20) ให้ความหมายว่า หมายถึงแนวปฏิบัติซึ่งระบุคุณค่าหรือประโยชน์อันพึงได้รับจากการปฏิบัตินโยบาย เป็นแนวบริหารที่จะใช้เป็นแนวกำหนดวิธีการ กระบวนการ การวางแผนงาน และกำหนดโครงการ เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของความมุ่งหมาย

ศรีวิไล บุนยตีรณะ (2526:17) ได้สรุปความหมายของนโยบายไว้ว่า หมายถึงความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวกำหนดวิธีการกระบวนการวางแผนงานและกำหนดโครงการเพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ดังนั้นคำว่านโยบายพอจะสรุปได้ว่า หมายถึง ความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวกำหนดวิธีการ กระบวนการ การวางแผนงานและกำหนดโครงการเพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

หลักการในการกำหนดนโยบาย

ธีระ รุญเจริญ (2536:20) ได้กล่าวถึงหลักการในการกำหนดนโยบายไว้ว่า

1. ช่วยสนับสนุนให้มีการตัดสินใจที่ถูกต้อง ยุติธรรม และเที่ยงตรง
2. เป็นการควบคุมแนวทางในการดำเนินการขั้นพื้นฐาน
3. ทำให้เกิดความแน่นอน และประสานงานในการปฏิบัติ
4. ช่วยลดเวลาในการตัดสินใจ

สำหรับประเภทของนโยบาย อาจแบ่งได้โดยพิจารณาจากลักษณะและระดับของนโยบาย เช่น นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติ (National Policy) หรือนโยบายบริหาร (Administrative Policy) อันเป็นนโยบายในระดับ กระทรวง กรม หรือกอง

เป็นต้น และถ้าพิจารณาจากระดับชั้น หรือระดับความสำคัญของผู้กำหนดนโยบายอาจแบ่งได้ดังนี้ (ผุสสดี สัตยมานะ, 2517:28)

1. นโยบายในการจัดการ (Management Policy) ซึ่งเป็นการกำหนดโดยฝ่ายบริหารในระดับการเมือง การกำหนดเป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง โดยอาจมีข้าราชการประจำเป็นผู้ช่วยจัดหาข้อมูล และข้อเสนอแนะในการนำนโยบายไปให้ฝ่ายปฏิบัติดำเนินการจะต้องได้รับความเห็นชอบ หรือยินยอมจากสภาผู้แทนเสียก่อน นโยบายเหล่านี้ได้แก่ นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติ หรือนโยบายซึ่งผู้บริหารในระดับการปกครองท้องถิ่นต่างๆ กำหนดขึ้น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

2. นโยบายการทำงาน (Working Policy) ได้แก่ นโยบายของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่างๆ กำหนดขึ้น โดยมีลักษณะส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูง ให้บรรลุผลสำเร็จ การกำหนดนั้น กำหนดขึ้นโดยข้าราชการประจำผู้ปฏิบัติงานนั้นๆ นโยบายเหล่านี้ได้แก่ นโยบายในระดับกรม กอง ฯลฯ เป็นต้น

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

นโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายที่มุ่งปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายความเป็นเลิศทางการศึกษา ในปี พ.ศ.2550 ดังนี้

จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษา เพื่อสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ องค์กรแห่งการเรียนรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น โดยผู้ที่ผ่านการศึกษาแต่ละคนจะมีความสามารถและคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญ คือ

1. เป็นผู้มีสุขภาพพลานามัยที่ดี ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ
2. เป็นผู้มีความสามารถในการคิด
3. เป็นผู้ใฝ่รู้และสามารถแสวงหาความรู้
4. เป็นผู้ที่มีความสามารถในด้านวิชาการและวิชาชีพ
5. เป็นผู้มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ไม่เห็นแก่ตัว เสียสละ และอดทนร่วมมือกับผู้อื่นได้ มีความเป็นประชาธิปไตย รักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นต้น

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีแนวทางการดำเนินงานใน 4 ด้าน คือ

1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
4. การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538:1-2)

โดยมีแนวทางการดำเนินงานในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

1. **การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา**

1.1 จัดทำแผนที่ตั้งสถานศึกษา

1.2 กำหนดขนาดโรงเรียนและสถานศึกษาระดับต่างๆ ในแต่ละภูมิภาค

1.3 กำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาด้านการเรียนการสอน

1.4 ให้โรงเรียนแต่ละโรงทั้งที่มีอยู่เดิมและที่จะสร้างขึ้นใหม่ มีผังแม่บทอย่างเต็มรูปแบบ

1.5 กระจายอำนาจการกำหนดนโยบาย และการบริหารโรงเรียนและสถานศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ให้กับผู้ปกครองผู้นำชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีส่วนรับผิดชอบในรูปคณะกรรมการของสถานศึกษา

1.6 ให้มีองค์กรติดตามและประเมินผลทำหน้าที่ กำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

2. **การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา**

2.1 สร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบของครู

2.2 ในการประเมินความก้าวหน้าของครู ให้มุ่งเน้นที่การวัดประสิทธิภาพของผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะคุณภาพการเรียนของผู้เรียน

2.3 ให้ครูทุกคนได้เพิ่มพูนความรู้และพัฒนาทักษะ

2.4 ให้ครูเลือกแผนการสอน หรือพัฒนาให้เหมาะสมกับผู้เรียน

2.5 ให้ครูที่สังกัดส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการสามารถทำการสอนในสถานศึกษา ทั้งในและนอกสังกัดได้มากกว่า 1 แห่ง

2.6 กำหนดคุณสมบัติและเปิดโอกาสให้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ครูชาวบ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน และส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งผู้เกษียณอายุราชการมาสอนในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีค่าตอบแทนให้ตามความเหมาะสม

2.7 แก้ไขปัญหาการขาดแคลนครู โดยการบรรจุแต่งตั้งครูให้ครบทุกตำแหน่ง ตามแผนอัตรากำลังของแต่ละสถานศึกษา

2.8 ปรับรื้อระบบการกำหนดตำแหน่งครูในสถานศึกษา

2.9 กำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู

2.10 ปฏิรูประบบสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลของครู ทุกประเภททุกสังกัด

2.11 พัฒนาระบบและกลไกในการเลือกสรรบุคคลเข้าเรียนในสถาบันผลิตครู พร้อมทั้งพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

2.12 เร่งรัดการพัฒนานักบริหารการศึกษา

2.13 ให้ศึกษานิเทศก์ทุกสังกัดผนึกกำลัง ทำงานร่วมกัน โดยการนิเทศติดตามงานวิชาการในสถานศึกษาทุกสังกัด

3. **การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน**

3.1 จัดกระบวนการเรียน การสอน เพื่อปลูกฝังให้เยาวชน มีลักษณะที่พึงประสงค์ตามจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษา

3.2 จัดประสบการณ์การเตรียมความพร้อม จัดทำหลักสูตรทุกระดับทุกประเภท

3.3 เร่งปรับปรุงหลักสูตรวิชาชีพครูในสถาบันการผลิตครู

3.4 จัดการเรียนการสอนระดับประถมศึกษาโดยเน้นเป็นพิเศษในด้านพื้นฐานทางภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์

3.5 ปฏิรูปการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ ให้นักเรียนมีโอกาสพัฒนาการเรียนรู้ภาษาอังกฤษตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1

3.6 เร่งปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอน ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียน

3.7 ปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอน เปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถหารายได้ระหว่างเรียน

3.8 เร่งรัดการจัดการเรียนการสอนประชาธิปไตยให้บังเกิดผลโดยพัฒนาหลักสูตรประชาธิปไตยแบบยั่งยืน

3.9 ปฏิรูประบบการวัดผลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดเน้นพฤติกรรมการแสดงออกจริงของผู้เรียน สำหรับการคัดเลือกผู้เรียนทุกระดับ ทุกประเภทให้ใช้ผลการเรียนสะสม และเพิ่มโควต้าการคัดเลือกเข้าเรียนต่อ

3.10 พัฒนาและสนับสนุนสถานศึกษา และหน่วยงานทางการศึกษา ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เป็นเครือข่ายรองรับการกระจายอำนาจทางวิชาการ

4. **การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา**

4.1 การกำหนดหน่วยงานหลัก ที่รับผิดชอบการจัดบริการทางการศึกษาและองค์กรประสานงานในระดับจังหวัด สำหรับบริหารการศึกษาในท้องถิ่น และในการจัดบริการทางการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท เพื่อให้ความชัดเจนในด้านภารกิจ พื้นที่บริการ งบประมาณ และบุคลากร

4.2 การมุ่งพัฒนาองค์กรในทุกระดับ ด้วยการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร

4.3 การมุ่งส่งเสริมบทบาทของครอบครัว ชุมชน และเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษา

4.4 การพัฒนาการบริหารบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.5 การพัฒนาระบบการตรวจ ติดตาม และประเมินผลให้เข้มแข็งและประสานสอดคล้องกันทุกระดับ

4.6 การดำเนินการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่าย แก่ผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในทุกระดับทุกประเภทด้วยรูปแบบที่หลากหลาย

4.7 การมุ่งเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้ได้ระหว่าง ร้อยละ 6-7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) เพื่อให้ทัดเทียมกับระดับมาตรฐานสากล

นโยบายและแนวการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายและแนวการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ด้านการศึกษา และด้านสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และการศึกษา ที่สำคัญดังต่อไปนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538:14-20)

1. นโยบายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี
2. นโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี
3. นโยบายการศึกษาก่อนประถมศึกษา
4. นโยบายการผลิตบุคลากรในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน
5. นโยบายการปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน
6. นโยบายการผลิตและพัฒนาครู
7. นโยบายการศึกษาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย
8. นโยบายบทบาทครอบครัว ชุมชน และเอกชน
9. นโยบายส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรม
10. นโยบายการกีฬาเพื่อสุขภาพและพลานามัย
11. นโยบายการบริหารและการกระจายอำนาจ

สรุป จากนโยบายที่ได้กล่าวมาแล้ว กระทรวงศึกษาธิการมีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนไทยมีความสามารถในการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนปรับตนเองเข้ากับสังคมและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีความสุข อีกทั้งสามารถพัฒนาประเทศชาติได้ ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของการศึกษาแต่ละระดับ สำหรับนโยบายนี้ได้กำหนดไว้กว้างๆ เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับหน่วยปฏิบัติ ถ้าหน่วยงานทางการศึกษา และโรงเรียนสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในแนวทางดังกล่าวนี้ก็จะเป็นการสนองนโยบายของหน่วยเหนือ และเป็นผลสำเร็จในการบริหารการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน

การดำเนินงานในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะการดำเนินงาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538:21) ดังนี้

1. คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู และประชาชน มีหน้าที่วางแผนปรับปรุงโรงเรียนตามแนวทางปฏิรูป บัญญัติ 10 ประการ และดำเนินการในส่วนที่พร้อมหรือต้องขอความช่วยเหลือที่อื่นๆ

2. คณะกรรมการระดับอำเภอ ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการ และประชาชน มีหน้าที่กระตุ้น ยั่วยุ สนับสนุนให้โรงเรียนปฏิบัติตามแผนสร้างขวัญให้กำลังใจอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสร้างภาพรวมในระดับอำเภอ สร้างข้อตกลงร่วมกัน

3. คณะกรรมการระดับจังหวัด มีหน้าที่เป็นศูนย์รวมข้อมูล ประสานภาพรวมในระดับจังหวัด จัดทำแผนที่ตั้งสถานศึกษา แนะนำช่วยเหลือ เร่งรัด ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานประสานงานกับหน่วยเหนืออย่างรวดเร็ว

4. คณะกรรมการระดับกรม มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ตามรายงาน แสวงหาและจัดสรรงบประมาณ อัตรากำลังไปสนับสนุนโดยเร็ว

5. คณะกรรมการระดับกระทรวง มีหน้าที่กำหนดนโยบายโดยต้องทำการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ทุกรูปแบบ เพื่อสร้างความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

การกำหนดโรงเรียนเป้าหมายปฏิรูปการศึกษาในสังกัดกรมสามัญศึกษา

1. **การปฏิรูปการศึกษาระยะแรก**

จังหวัดเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษา จำนวน 12 จังหวัด ได้แก่

1. จังหวัดนครศรีธรรมราช
2. จังหวัดสุราษฎร์ธานี
3. จังหวัดภูเก็ต
4. จังหวัดตรัง
5. จังหวัดเชียงราย
6. จังหวัดพะเยา
7. จังหวัดอุบลราชธานี
8. จังหวัดนครพนม
9. จังหวัดยโสธร
10. จังหวัดร้อยเอ็ด
11. จังหวัดชลบุรี
12. จังหวัดระยอง

2. **การคัดเลือกโรงเรียนเข้ารับการปฏิรูปการศึกษา**

โรงเรียนใน 12 จังหวัด เป้าหมายระยะแรกของกรมสามัญศึกษา ประกอบด้วย

โรงเรียนมัธยมศึกษา

โรงเรียนศึกษาพิเศษ

โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

โดยสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้แทนชุมชน หรือ องค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโรงเรียนเป็นคณะกรรมการ กำหนดให้คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเรียงลำดับความสำคัญ หรือความจำเป็นของโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือก แจ้งมายังกรมสามัญศึกษา และสำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม อำเภอ/จังหวัด

3. **เกณฑ์การคัดเลือกโรงเรียนเข้ารับการปฏิรูปการศึกษา**

กรมสามัญศึกษา กำหนดโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

3.1 ชุมชน ให้ความร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียนทุกด้าน

3.2 เป็นโรงเรียนที่มีขนาดพื้นที่เหมาะสม มีแนวโน้มที่จะพัฒนาได้เต็มรูปแบบ

3.3 ผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนมีความมุ่งมั่นตั้งใจปฏิบัติงานและมีความรักสามัคคี

3.4 เป็นโรงเรียนที่ยังขาดในเรื่องอาคารสถานที่สำหรับการจัดการเรียนการสอนและควรปรับปรุงสภาพแวดล้อมและบรรยากาศของโรงเรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539:39-40)

การกำหนดโรงเรียนเป้าหมายปฏิรูปการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2539

1. **แนวนโยบายกระทรวงศึกษาธิการ** กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาโดยกำหนดจุดเน้นในการปฏิรูปโรงเรียนในแต่ละจังหวัดให้ยกระดับการศึกษาไปสู่ความเป็นมาตรฐาน ซึ่งในปีการศึกษา 2539 นี้ จะปฏิรูปโรงเรียนตามขนาดและจำนวน ดังนี้

1.1 ขนาดที่ 1 มีจำนวนนักเรียนประมาณ 2,500 คนขึ้นไป ประมาณ 20 โรงเรียน

1.2 ขนาดที่ 2 มีจำนวนนักเรียนประมาณ 800-2,499 คน ประมาณ 20 โรงเรียน

1.3 ขนาดที่ 3 มีจำนวนนักเรียนประมาณ 300-799 คน ประมาณ 10 โรงเรียน

1.4 ขนาดที่ 4 มีจำนวนนักเรียนประมาณ 100-299 คน ประมาณ 10 โรงเรียน

2. **โรงเรียนนำร่องการปฏิรูปการศึกษา** เพื่อให้บังเกิดผลการปฏิบัติในการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนต่างๆ ในอันที่จะนำไปสู่ความเป็นโรงเรียนในอุดมคติตามบท

บัญญัติ 10 ประการ ได้โดยรวดเร็วและเห็นผลที่เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง กระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดให้เริ่มดำเนินการในโรงเรียนนำร่องการปฏิรูปการศึกษาขึ้นใน 12 จังหวัด คือ จังหวัดอุบลราชธานี ระยอง เชียงราย ภูเก็ต ชลบุรี เชียงใหม่ ยโสธร ร้อยเอ็ด นครพนม นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และตรัง โดยกำหนดให้มีโรงเรียนนำร่องการปฏิรูปการศึกษาในจังหวัดดังกล่าว โดยเฉลี่ยจังหวัดละ 41 โรงเรียน โดยแบ่งเป็น 4 ขนาด ตามข้อ 1 ทั้งนี้ให้เริ่มดำเนินการได้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2539 เป็นต้นไป โดยการปฏิรูปตามแนวนโยบายการปฏิรูปทั้ง 4 ด้าน คือ การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา การปฏิรูปครู และบุคลากรทางการศึกษา การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

3. **การคัดเลือกโรงเรียนเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษา** เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนเป้าหมาย สามารถบรรลุผลเป็นรูปธรรมชัดเจนได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพนั้น การคัดเลือกโรงเรียนเป้าหมาย จึงควรคัดเลือกโรงเรียนที่มีแนวโน้มที่เอื้อต่อการพัฒนาเข้าสู่แนวทางโรงเรียนในอุดมศึกษา บัญญัติ 10 ประการ ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีองค์ประกอบที่ควรคำนึงในหลายประการดังนี้

3.1 เป็นโรงเรียนที่มีผู้บริหารโรงเรียนที่มีจิตสำนึก สนใจและมุ่งมั่นในการพัฒนาโรงเรียนและยกระดับมาตรฐานการศึกษา

3.2 เป็นโรงเรียนที่มีพื้นที่หรือสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการจัดบรรยากาศที่สามารถให้นักเรียนได้เรียนรู้จากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี

3.3 เป็นโรงเรียนที่มีพื้นที่เพียงพอต่อการขยายตัวและการพัฒนาให้เป็นโรงเรียนเต็มรูปแบบ

3.4 เป็นโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนที่มีขนาดใหญ่พอสมควรเป็นจุดศูนย์กลาง มีเส้นทางการคมนาคมสะดวก และชุมชนให้ความร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการและการบริหารได้ตามควรแก่ศักยภาพ

3.5 เป็นโรงเรียนที่มีบุคลากรพร้อมที่จะเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปการศึกษาเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้โรงเรียนก้าวไปสู่ความเป็นโรงเรียนในอุดมคติอย่างจริงจัง

ในการคัดเลือกโรงเรียนเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ให้คณะกรรมการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้นๆ พิจารณาคัดเลือกโรงเรียน โดยคำนึงถึงองค์ประกอบดังกล่าวเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะพิจารณาเห็นสมควร (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร, ม.ป.ป. :29-30)

ดังนั้น จะสรุปได้ว่า การคัดเลือกโรงเรียนเข้ารับการปฏิรูปการศึกษาทั้งของกรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือจะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกโรงเรียนเข้ารับการปฏิรูปการศึกษาตามเกณฑ์การคัดเลือกของกรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แล้วแจ้งผลการคัดเลือกไปที่กรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตามลำดับ

วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนงานหลักการพัฒนาการศึกษาของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

แผนงานหลักที่ 6: การพัฒนาระบบบริหารและการจัดการ

การที่จะให้การศึกษาเป็นกระบวนการให้คนได้พัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ ทั้งให้เป็นคนดีและคนเก่งในโลกยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงได้นั้น ไม่อาจกระทำได้ถ้าไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการที่ดีพอ เพราะปัจจุบันพบว่า ระบบการบริหารและการจัดการผูกขาดโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ระบบการจัดการศึกษายังเป็นระบบที่แยกส่วนตามภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานระดับกรมอย่างเด็ดขาด อีกทั้งรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ส่วนกลาง มีการบริหารงานที่ใช้ระบบกฎเกณฑ์การสั่งการตามสายงานอย่างเคร่งครัด ทำให้การตัดสินใจดำเนินงานล่าช้า สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานสำคัญในพื้นที่ไม่มีอำนาจการตัดสินใจ บุคคล องค์กรต่างๆ ในสังคม ชุมชน ไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษากับสถานศึกษาและกับรัฐ สถานศึกษาจึงไม่สามารถจัดการศึกษาให้ยืดหยุ่น หลากหลาย ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนที่แตกต่างกันได้

การที่จะให้การศึกษาปรับบทบาทเชิงรุกและมีพลังสร้างสรรค์ให้เป็นสังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้ในยุคข้อมูลข่าวสาร และการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์จำเป็นต้องเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการจัดการศึกษาใหม่ คือต้องมุ่งให้สังคมทุกส่วนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เป็นการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยมีเครือข่ายแหล่งการเรียนรู้ ผู้บริหารทุกระดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกรมต้องมีวิสัยทัศน์และเห็นด้วยกับการเปิดโอกาสของการมีส่วนร่วมของสังคมดังกล่าว และเห็นความสำคัญพร้อมทั้งเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการกระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษาไปยังระดับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไปยังสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวและสามารถตัดสินใจดำเนินการในขอบเขตที่รับผิดชอบ โดยมีประชาชน ชุมชน องค์กรต่างๆ มีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ อย่างเหมาะสม เช่น การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น การระดมทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อการศึกษา การตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของผู้สำเร็จ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วควรมี

แผนการที่จะปรับปรุงหน่วยงานในส่วนกลางให้สามารถดำเนินงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของผู้บริหารการศึกษา และมุ่งการปรับระบบการบริหารและการจัดการศึกษา จากการรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลางไปสู่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา

2. เพื่อให้ประชาชนและสถาบันต่างๆ ทางสังคม ชุมชน องค์กรธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชน มีส่วนร่วมรับผิดชอบและผนึกกำลังกันจัดการการศึกษา

3. เพื่อให้การศึกษาสนองตอบความต้องการการพัฒนาของบุคคล ชุมชน และสังคมได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

เป้าหมาย

1. ผู้บริหารทุกระดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับสูงในส่วนกลางเห็นด้วย และร่วมมือดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและการจัดการการศึกษาทั้งในหน่วยงานส่วนกลางและการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา

2. มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและการจัดการศึกษาเกิดขึ้นโดยองค์กรระดับจังหวัด ท้องถิ่น และสถานศึกษา มีอำนาจในการตัดสินใจจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นอำนาจการตัดสินใจในระดับสถานศึกษา

3. ประชาชน ชุมชน และองค์กรต่างๆ ในสังคมมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา รวมทั้งการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

แนวทาง/มาตรการ

1. กระทรวง ทบวง กรม ลดบทบาทหน่วยงานส่วนกลางให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนโดยรวม กำหนดมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย ตลอดจนจัดหาและสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษา

2. กระทรวง ทบวง กรม เร่งกระจายอำนาจการวางแผนการจัดการศึกษาการบริหารการศึกษา การบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ ไปยังองค์กรระดับจังหวัด ท้องถิ่น และสถานศึกษา โดย

2.1 กระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชา หรือมอบอำนาจการตัดสินใจจากหน่วยราชการส่วนกลาง สู่หน่วยงานปฏิบัติและผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับระดับงานแต่ละระดับมากยิ่งขึ้น ให้สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ โดยเฉพาะการบริหารจัดการในระดับสถานศึกษา พร้อมทั้งเร่งวิจัยเชิงพัฒนาเพื่อปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยประสานและร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

2.2 ศึกษาและนำระบบการจัดการสมัยใหม่มาใช้ เพื่อลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

2.3 ศึกษาและทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคหรือไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจหรือการบริหารงาน เพื่อการแก้ไขโดยเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผ่อนคลายกฎระเบียบ และวิธีการงบประมาณให้สถานศึกษาใช้เงินได้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้โดยเฉพาะจากระบบและกลไกภายใน

2.4 ให้มีระบบการตรวจสอบการบริหารที่เน้นผลการดำเนินงานโดยรวมและประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา

3. ให้สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาเร่งปรับปรุงคุณภาพผู้บริหารการศึกษาให้มีวิสัยทัศน์และความคิดกว้างไกล มองการศึกษาเป็นเรื่องของการพัฒนาคนโดยคนทั้งมวล พร้อมทั้งเพิ่มความสามารถในการบริหารและการจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. รัฐร่วมกับสถาบันสื่อมวลชนและองค์กรต่างๆ ให้ความรู้และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาแก่สถาบันทางสังคม ชุมชน และประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา กำหนดและพัฒนาหลักสูตร รวมทั้งสร้างระบบการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา การประกันโอกาสทางการศึกษาตามสิทธิของประชาชนในการเข้ารับบริการการศึกษาอย่างทั่วถึง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาในด้านระบบการบริหารการศึกษานั้นมีการศึกษาวิจัยกันไม่มากนัก โดยทั่วไปเป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาไทยในศตวรรษหน้า เป็นส่วนมาก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาในด้านระบบบริหารการศึกษา

วีระ บำรุงรักษ์ (2535:ข-ฉ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การจัดการศึกษาไทยในศตวรรษหน้า (2535-2635) ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ในศตวรรษหน้าโลกโดยส่วนรวมจะแปรเปลี่ยนไปสู่การเป็นสังคมสารสนเทศ ลักษณะของความเป็นสังคมเกษตรกรรมและสังคมอุตสาหกรรมจะลดน้อยลงตามลำดับและแปรเปลี่ยนไปเป็นเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่บูรณาการกับสังคมสารสนเทศ โครงสร้างของอำนาจในโลกจะขึ้นอยู่กับอำนาจด้านข้อมูลข่าวสารเป็นการสำคัญ อำนาจด้านกายภาพและอำนาจด้านการเงินจะมีบทบาทลดลงตามลำดับ และแปรเปลี่ยนไปเป็นเพียงอำนาจเสริมเท่านั้น การเมืองการปกครองของสังคมโลกจะแปรเปลี่ยนไปเป็นระบบประชาธิปไตย แบบกระจายอำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงมากขึ้น และมีรูปแบบหลากหลายตามความเหมาะสมของสังคมและวัฒนธรรมของสังคมย่อย ซึ่งมีอยู่มากมายหลายประเภท หลักการและวิธีการประชาธิปไตยจะเป็นวิถีชีวิตของทุกกลุ่มชน และทุกสถาบัน

2. สำหรับทิศทางการวางแผนการศึกษาของไทยในศตวรรษหน้านั้น จะเป็นไปโดยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในสังคมสารสนเทศในสองลักษณะ คือ สอดคล้องสัมพันธ์กับกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกส่วนหนึ่ง และสอดคล้องสัมพันธ์กับความเป็นไทย เพื่อธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และวัฒนธรรมของไทยอีกส่วนหนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงทั้งสองทิศทางนี้จะเป็นไปอย่างมีสมดุล กล่าวคือ ในศตวรรษหน้า

2.1 พุทธปรัชญาจะต้องมีบทบาทหลักในการจัดการศึกษาของไทย แต่ในขณะเดียวกัน ปรัชญาการศึกษาในลักษณะอื่นๆ ก็จะได้รับการยอมรับและมีการนำไปใช้ในการจัดการศึกษาตามความเหมาะสม กาละเทศะ และบุคคล ที่มีความแตกต่างกันในสังคมไทยและสังคมโลก คำถามต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา จะใช้คำตอบที่มีอยู่แล้วในพุทธปรัชญามาเป็นแนวทางและวิธีการสำหรับการดำเนินการ

2.2 เนื้อหาสาระของหลักสูตรจะต้องมีอย่างมากมายและหลากหลายจนแทบจะเป็นองค์ประกอบที่ไม่สำคัญ มีทั้งองค์ความรู้สากลและองค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาไทย แต่ในที่สุดความสำคัญของหลักสูตรจะอยู่ที่เทคนิควิธีการในการแสวงหาความรู้และความต้องการของผู้เรียนหลักสูตรในอนาคต จึงเน้นเรื่องผู้เรียนและวิธีการแสวงหาความรู้ที่เหมาะสมสำหรับผู้เรียน มีการฝึกฝนการทำงานเป็นหมู่คณะ เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยและจริยธรรม มีการนำวิธีการทางวิทยาศาสตร์ไปบูรณาการกับพุทธวิธีต่างๆ ไปใช้ในการพัฒนาคน และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควบคู่กันไป ส่วนการประเมินผลนั้น จะมีการประเมินความสามารถในการคิด การปฏิบัติ และการแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวันของผู้เรียนแต่ละคนและเป็นกลุ่ม

2.3 สื่อการเรียนทุกประเภทและทุกระดับจะต้องได้รับการบันทึกและจัดการไว้ในเครื่องคอมพิวเตอร์และระบบสารสนเทศเป็นส่วนใหญ่ เพื่อการบริการต่อผู้เรียนที่รวดเร็วผ่านระบบสื่อสารโทรคมนาคมที่มีอยู่ทั่วไปทุกบ้าน ทุกครอบครัว ทุกชุมชน และ

ในทุกองค์การจะมีเครื่องรับสื่อและจอรับภาพ รับเสียง เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการศึกษาและการพัฒนาชีวิต สื่อการเรียนต่างๆ จะมีโยงใยเกี่ยวข้องทั้งในสังคมไทยและสังคมโลก

2.4 ผู้เรียนจะเป็นสมาชิกในสังคมทุกเพศและทุกวัยในสังคมของไทยและสังคมโลก ผู้เรียนบางคนและบางกลุ่มจะต้องเรียนโดยพึ่งพาครูอาจารย์ในระยะแรกเพื่อการเตรียมความพร้อมและทักษะพื้นฐาน เช่นการศึกษาพื้นฐานด้านภาษาด้านภาษาคณิตศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และระบบสารสนเทศ ตลอดทั้งทักษะการทำงานเป็นกลุ่มหรือหมู่คณะ ผู้เรียนจะต้องมีการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อการก้าวหน้าทันและการนำโลกในสังคมสารสนเทศ ผู้เรียนจะต้องรู้จักการพึ่งตนเองในการศึกษาหาความรู้ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นความรู้ที่ลึกซึ้งและพิสดาร ผู้เรียนจะต้องเรียนที่บ้าน ที่โรงเรียน ในชุมชน และจากสื่อมวลชนเป็นบางครั้งและบางเรื่อง เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตรก็จะต้องพึ่งครูอาจารย์ เพื่อนร่วมหลักสูตร และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ผู้เรียนจะเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่สุดเป็นศูนย์กลางของการเรียนการสอน หลักสูตรจะเป็นอะไร สื่อจะเป็นอย่างไร ผู้เรียนอาจจะต้องขอความเห็นและคำแนะนำและการปรึกษาหารือกับครูอาจารย์บ้าง แต่ในที่สุดผู้เรียนเองจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะเรียนรู้ได้ตามความพร้อม ความถนัด และความสนใจของแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่ม

2.5 ผู้สอนหรือครูอาจารย์จะต้องมีบทบาทเบื้องต้น เพียงเป็นผู้ฝึกฝนความพร้อมและทักษะพื้นฐานสำหรับการแสวงหาความรู้ให้กับผู้เรียน เช่น วิธีการเรียนด้านภาษา วิธีการเรียนด้านคณิตศาสตร์ การคำนวณ และวิธีการใช้ระบบสารสนเทศ ผู้สอนจะต้องมีบทบาทเป็นผู้แนะนำ ผู้แนะแนว และพี่เลี้ยงของผู้เรียนในการแสวงหาความรู้ด้วยวิธีการต่างๆ ตลอดทั้งแนะนำแหล่งการเรียนและการทำงานเป็นกลุ่ม ผู้สอนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้เรียนแต่ละคนเป็นอย่างดี ทั้งในเรื่องภูมิหลัง ความถนัด ความพร้อมและความสนใจของผู้เรียน ดังนั้นบทบาทของผู้สอนในอนาคตจะเปลี่ยนไปจากภาพการเรียนการสอนในปัจจุบันอย่างสิ้นเชิง

2.6 ผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีลักษณะเป็นผู้นำกลุ่มหรือคณะผู้สอน ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกและสังคมไทยตลอดเวลา จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับสังคมสารสนเทศเป็นอย่างดี มีความรู้ความสามารถในเรื่องเทคนิควิธีการแสวงหาความรู้เพื่อการก้าวหน้าทันโลกไม่น้อยกว่าครูอาจารย์และจะต้องมีทักษะกระบวนการในการบริหารและการจัดการศึกษาแบบมุ่งคุณภาพเป็นประการสำคัญผู้บริหารการศึกษาจะต้องสามารถในการให้คำแนะนำปรึกษาหารือและเป็นพี่เลี้ยงพิทักษ์ผลประโยชน์และจัดสวัสดิการบำรุงขวัญครูอาจารย์ผู้ร่วมงานเป็นอย่างดี และจะต้องมีความสามารถในการปรับปรุงและพัฒนาองค์การหรือสถานศึกษาให้มีคุณภาพและทันสมัยอยู่เสมอ

2.7 โรงเรียนหรือสถานศึกษาในลักษณะปัจจุบันจะมีฐานะเป็นแหล่งการเรียนน้อยลงตามลำดับ แหล่งการเรียนที่แท้จริง คือ โลกทั้งโลก สังคมทั้งสังคม

ซึ่งเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ผู้เรียนจะต้องศึกษาด้วยการสังเกตธรรมชาติแวดล้อม และวัฒนธรรมของสังคม ผู้เรียนจะต้องเรียนรู้ด้วยการเข้าไปร่วมกิจกรรมในชุมชน ผู้เรียนจะต้องรู้จักสนทนาแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับสมาชิกต่างๆ ในชุมชน เพราะในอนาคตนั้นคนก็ดี สังคมก็ดี และธรรมชาติก็ดีล้วนแล้วแต่เป็นแหล่งการเรียนทั้งสิ้น ดังนั้นนอกจากการเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านระบบสารสนเทศแล้วในอนาคตถือว่ากลุ่มเพื่อนร่วมหลักสูตร ครอบครัว ครูอาจารย์ ชุมชน สื่อมวลชน กิจกรรมด้านวัฒนธรรมประเพณี ธรรมชาติแวดล้อมและคนทุกคน สถานที่ทุกแห่งในสังคมสารสนเทศ ล้วนแล้วแต่เป็นแหล่งการเรียนทั้งสิ้น

2.8 การบริหารและการจัดการศึกษาต้องแปรเปลี่ยนไปจะมีองค์การเพียงสองระดับเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับองค์การบริหารธุรกิจ คือ มีองค์กรกลาง ทำหน้าที่ในระดับสหภาคในกิจการโดยส่วนรวมในทำนองเดียวกับบริษัทแม่ และมีสถานศึกษาซึ่งเปรียบเสมือนร้านค้าย่อยในระดับจุลภาค มีการดำเนินการเบ็ดเสร็จในตัวเอง ในแต่ละสถานศึกษาจะมีหัวหน้าคณะคนหนึ่ง และมีครูอาจารย์เป็นผู้ร่วมงานหรือทีมงาน ทำงานกันอย่างไม่มีการแบ่งชั้นหรือระดับบริหารการศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำสูง มีความรู้และมีอำนาจที่มาจากความรู้อย่างแท้จริง กล่าวคือสามารถช่วยเหลือแนะนำหรือเป็นที่ปรึกษาให้แก่ผู้ร่วมงานได้ดังกล่าวแล้วในเรื่องของผู้บริหารการศึกษา หน่วยงานทางการศึกษาโดยทั่วไปจะทำหน้าที่บริการทางการศึกษาในทำนองเดียวกับคลินิกที่บริการทางการแพทย์ หน่วยบริหารกลาง จะทำหน้าที่บริการหน่วยงานประเภทสถานศึกษา สถานศึกษาจะทำหน้าที่บริการผู้เรียน โดยเฉพาะในเรื่องของหลักสูตร สื่อการเรียน แหล่งการเรียน ตลอดทั้งจะต้องทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการเรียน เพื่อรายงานให้ผู้เรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ หน่วยบริหารทุกประเภทจะเป็นที่เชื่อถือและยอมรับเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารและการจัดการของหน่วยงานนั้น ดังนั้นการจัดรูปแบบของการบริหารและการจัดการของแต่ละแห่ง จะผิดแผกแตกต่างกันไปตามความต้องการของผู้เรียนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

สรุป จากผลการวิจัย เรื่องการจัดการศึกษาไทยในศตวรรษหน้า ทำให้ทราบถึงแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกและสังคมไทยว่า สังคมโลกโดยส่วนรวมจะแปรเปลี่ยนไปสู่สังคมสารสนเทศ มีความสลับซับซ้อนในทุกด้าน การจัดการศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนตามไปอย่างมีความสอดคล้องกลมกลืน และมีความสมดุลกับสภาพความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือต้องใช้พุทธปรัชญาเป็นปรัชญาหลักของการศึกษาไทย หลักสูตรจะต้องเน้นผู้เรียนและกระบวนการเรียนผู้เรียนจะประกอบไปด้วยคนทุกเพศทุกวัย ผู้สอนจะมีบทบาทที่ปรึกษา ผู้แนะนำผู้เรียน ผู้บริหารและเป็นผู้นำที่ผู้ร่วมงานยอมรับในเรื่องความเป็นผู้นำ ความเป็นพี่เลี้ยง เป็นต้น สำหรับแหล่งการเรียนนั้น มีเครือข่ายโยงใย

ทั่วโลก และการบริหารและการจัดการจะแปรเปลี่ยนไปในทิศทางของการเน้นคุณภาพของผลิตผลเป็นประการสำคัญ

ชนิตา รักษ์พลเมือง, รัตนา ดุงคสวัสดิ์ และประภาศรี สีหอำไพ (2527:3-6) ได้ศึกษาแนวโน้มการศึกษาในระบบโรงเรียนในช่วงระยะแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ 7 ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพและปัญหาการศึกษา พบว่า การปฏิรูปการศึกษาเมื่อปี 2518 และแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับพุทธศักราช 2520 ส่งผลกระทบถึงการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาของไทยในหลายๆ ด้าน ปัญหาการศึกษาที่ยังคงมีอยู่ในช่วงระยะสองแผนข้างหน้าส่วนใหญ่เป็นปัญหาต่อเนื่องจากปัญหาปัจจุบัน กล่าวคือ การกระจายโอกาสอย่างเป็นธรรมและความเสมอภาคทางการศึกษา คุณภาพการศึกษา ความสอดคล้องระหว่างการศึกษากับสภาพแวดล้อม และความสอดคล้องภายในระบบการศึกษา รวมทั้งปัญหาในด้านการวางแผนและนโยบายการศึกษาซึ่งมองภาพแคบเฉพาะการศึกษา มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การขาดเอกภาพและการประสานสัมพันธ์ทางการบริหารการศึกษา การระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นและภาคเอกชน การบริหารและการใช้หลักสูตรตลอดจนคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาในด้านวิชาการและการประกอบอาชีพ

2. แนวโน้มการศึกษา พบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกัน ดังนี้

2.1 ในภาพรวม พบว่า ในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะมีแนวโน้มการปรับแนวทางการวางแผนและนโยบายการพัฒนาการศึกษา โดยจะมีการปรับแผนในทุก ๆ 2-3 ปี และจะพิจารณาภาพกว้างมากขึ้นโดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจสังคม ส่วนในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้มากที่สุดคือความต้องการการศึกษาแบบต่อเนื่องตลอดชีวิตจะมีมากขึ้น

2.2 จุดเน้นของการพัฒนาการศึกษาลำดับแรกในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ การศึกษาเพื่อสนองต่อระบบอุตสาหกรรม ส่วนจุดเน้นลำดับแรกในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 คือ การกระจายโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา

2.3 แนวโน้มของการศึกษาแต่ละระดับ พบว่า

2.3.1 ในระดับประถมศึกษา แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้มากเป็นลำดับแรกในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือการลดอัตราการรับครู ส่วนในช่วงระยะ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 คือ การกระจายโอกาสการประถมศึกษาได้ทั่วถึงยกเว้นกลุ่มด้อยโอกาสและชายแดน ห่างไกล

2.3.2 ในระดับมัธยมศึกษา แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้มากเป็นลำดับแรกในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ การขยายการมัธยมศึกษาออกไปมากจนกระทบขีดความสามารถในการรับผู้เรียนของระดับอุดมศึกษา ส่วนในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 คือ ความต้องการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจะมีมากขึ้น

2.3.3 ในระดับอุดมศึกษา แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้มากเป็นลำดับแรกทั้งในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 คือ การขยายโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา

2.4 แนวโน้มการศึกษาในสภาพทั่วไป พบว่าในอนาคตความต้องการการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียนจะมีมากขึ้น การกระจายโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับจะทั่วถึงและเป็นธรรมมากขึ้นพอสมควรในช่วงระยะแผนฯ 6 และมากในช่วงระยะแผนฯ 7 และจะมีจุดเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากขึ้นตามลำดับในช่วงระยะ 2 แผนข้างหน้า

2.5 โครงสร้างการศึกษา พบว่า การขยายการศึกษาภาคบังคับจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หรือขยายลงมาจนถึงระดับปฐมวัย จะเกิดขึ้นได้น้อยในช่วงระยะแผนฯ 6 แต่จะมีการจัดการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียนให้คู่ขนานกันและมีเอกภาพมากขึ้น รวมทั้งมีการปรับโครงสร้างการประถมและมัธยมศึกษาให้สอดคล้องกันได้พอสมควรในช่วงระยะแผนฯ 6 และมากขึ้นในช่วงระยะแผนฯ 7

2.6 การบริหารการศึกษา พบว่า แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ มากทั้ง 2 แผนคือ การปรับแนวทางการวางแผนและนโยบายการพัฒนาการศึกษา และการจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนทางการศึกษา ส่วนการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไประดับจังหวัด การปรับโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา และการระดมทรัพยากรการศึกษาจากภาคเอกชนและท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้พอสมควรในช่วงระยะแผนฯ 6 และเกิดขึ้นมากในช่วงระยะแผนฯ 7

สิปปนนท์ เกตุทัต และคณะ (อ้างถึงในสำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา, 2539:66-67 และ 73) ได้ศึกษาเรื่องโฉมหน้าใหม่การศึกษาไทยควรเป็นอย่างไร ผลการวิจัยพบว่าโลกในอนาคตจะมีการเปลี่ยนแปลงเร็วมาก สังคมไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกจึงต้องรู้เท่าทันและปรับตนเองให้เหมาะสม ดังนั้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ระบบการศึกษาในปัจจุบันต้องปฏิบัติการศึกษาไทย เพื่อให้ทุกคนมีสมรรถนะที่จะแข่งขันได้ ร่วมมือกันได้โดยคงไว้ซึ่งความเป็นไทย ทั้งนี้ต้องมีการกระจายอำนาจให้ประชาชน ชุมชน และสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา ส่วนการบริหารและ

การจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยต้องให้อิสระในการบริหารงาน โดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุนทั่วไป และรัฐบาลต้องเปิดโอกาสให้เอกชนมูลนิธิ/องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์จัดการศึกษาได้ โดยรัฐบาลกำหนดหลักสูตรแกนกลาง กำหนดมาตรฐาน แต่ลดการควบคุมและผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ