



การพัฒนากระบวนการจัดการศึกษาและสร้างการมีส่วนร่วมสำหรับโรงเรียนอัตโนมัติ

Development of System Management and Participatory in Autonomous School

เฟื่องอรุณ ปรีดีติล¹ ดวงกมล บางชวด² และ ชนิตา รัชชพลเมือง³

Fuangularun Preededilok¹ Doungkamol Bangchud² and Chanita Rukspollmuang³

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องระบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบของโรงเรียนอัตโนมัติในประเทศต่าง ๆ 2) ถอดบทเรียนกรณีศึกษาโรงเรียนในประเทศไทยที่มีการใช้รูปแบบของโรงเรียนอัตโนมัติในการบริหารจัดการศึกษา และ 3) นำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาและสร้างการมีส่วนร่วม การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยแบบผสมวิธีเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการสำรวจ ผลการวิจัยพบว่า 1) รูปแบบของโรงเรียนอัตโนมัติในการบริหารจัดการศึกษาในประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน 2) โรงเรียนในประเทศไทยที่มีการใช้รูปแบบของโรงเรียนอัตโนมัติ พบว่า แม้อยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติมีความแตกต่างกันและยังเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ และ 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาและสร้างการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์หลัก 15 ยุทธศาสตร์รอง และ 49 มาตรการ ปัจจัยความสำเร็จ แบ่งเป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ของโรงเรียนอัตโนมัติมีหลายรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบความร่วมมือตามความพร้อม รูปแบบความร่วมมือแบบเครือข่าย รูปแบบความร่วมมือแบบยึดพื้นที่เป็นที่ตั้ง รูปแบบความร่วมมือแบบหุ้นส่วน และรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาในกำกับ

คำสำคัญ: โรงเรียนอัตโนมัติ, การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่, การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

Article Info: Received 26 November, 2019; Received in revised form 10 December 2019; Accepted 17 December, 2019

¹ อาจารย์ประจำ สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อีเมล: fuangularun.p@chula.ac.th

Lecturer in Development Education Division, Department of Educational Policy, Management, and Leadership, Faculty of Education, Chulalongkorn University Email: fuangularun.p@chula.ac.th

² อาจารย์ประจำ สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อีเมล: jaydougkamol@gmail.com

Lecturer in Development Education Division, Department of Educational Policy, Management, and Leadership, Faculty of Education, Chulalongkorn University Email: jaydougkamol@gmail.com

³ รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยสยาม อีเมล: drchanita@gmail.com

Vice President, Siam University Email: drchanita@gmail.com

Abstract

The three objectives of Participatory System in Area-Based Management in Education were to: 1) study and compare autonomous school models in different countries, 2) analyze lessons learned from case studies in Thailand that use autonomous school models in administration and management, and 3) propose development strategies of education management in the education system and enhance participation. This research used a mixed method research design consisting of documentary research, interview, focus group and survey research. The results based on the objectives can be described as follows: 1. The models of autonomous school are different in each country; 2. schools that use autonomous school models are under the same laws and regulations but differ in implementation and all faced various obstacles; and 3. the development strategies of education management in the education system to enhance participation are comprised of six main strategies, 15 secondary strategies and 49 measures. Success factors are divided into 2 parts: external factors and internal factors. There are several cooperation models of area-based management in education such as the readiness model, network model, area-based model, partnership model and autonomous model.

Keywords: autonomous school, area-based, management in education, participatory in education management

บทนำ

การศึกษามีคุณประโยชน์มหาศาลในการพัฒนาเนื่องด้วยสามารถเตรียมสภาพเงื่อนไขประการหนึ่งที่สำคัญสำหรับการพัฒนา โดยการสร้างให้สมาชิกสังคมเกิดความตระหนักในสภาพและปัญหาของชุมชน (ชนิตา รัชพลเมือง, 2532) ความท้าทายที่เป็นพลวัตของโลกศตวรรษที่ 21 ทั้งในส่วนที่เป็นแรงกดดันภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของบริบทเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการปฏิวัติดิจิทัล (digital revolution) การเปลี่ยนแปลงสู่อุตสาหกรรม 4.0 (The fourth industrial revolution) การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2573 (Sustainable Development Goals: SDGs 2030) ผลกระทบของประชาคมอาเซียน และความต้องการกำลังคนที่มีทักษะในศตวรรษที่ 21 ประกอบกับแรงกดดันจากภายในประเทศจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ส่งผลให้ประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในระยะอันใกล้นี้ ส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สนองและรองรับความท้าทายดังกล่าว (กระทรวงศึกษาธิการ, 2560)

ผลการพัฒนาการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2542–2549 พบว่า ประเทศไทยประสบความสำเร็จหลายด้านและมีหลายด้านยังเป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านคุณภาพการศึกษาที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมาก และต่ำกว่าหลายประเทศในแถบเอเชีย ส่วนการใช้จ่ายงบประมาณทางการศึกษาในภาพรวมค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แต่กลับใช้จ่ายในการพัฒนาผู้เรียน พัฒนาการเรียนการสอน และพัฒนาครูค่อนข้างน้อย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2560)

การศึกษาถูกตั้งคำถามอยู่เสมอถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมโดยรวมหลายประเทศบอกว่าปัจจัยสำคัญที่สุด คือ การถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบจากรัฐบาลในส่วนกลางไปสู่ชุมชนท้องถิ่น ความคิดเรื่องการถ่ายโอนอำนาจนี้มีอิทธิพลมาจากหลายแหล่ง อาทิ ด้านการเมือง (การตัดสินใจแบบประชาธิปไตยต้องให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นหน่วยสำคัญของประชาชน) ด้านสังคม (การตัดสินใจระดับท้องถิ่น จะสอดคล้องและตรงกับความต้องการของชุมชนมากกว่า) และด้านเศรษฐกิจ (การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต้องให้ท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมและตัดสินใจ) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) กระทรวงศึกษาธิการของบางประเทศ กระแสความคิดนี้ออกมาในรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยให้โรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น หลักสูตร การใช้ทรัพยากร การประเมินผลการเรียน รวมทั้งเรื่องบุคลากรผู้สอน รูปแบบที่เข้มข้นที่สุดของการถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบมักเป็นการปรับระบบการจัดการศึกษาใหม่ ให้มีเครือข่ายของโรงเรียนที่จัดการศึกษาด้วยตนเอง และมีเพียงนโยบายจากส่วนกลางเป็นแนวทางในการดำเนินงานเท่านั้น การปฏิรูปการศึกษาในลักษณะนี้เกิดขึ้นในหลายรูปแบบ แต่มักเรียกรวม ๆ ว่า “การให้อำนาจโรงเรียนบริหารจัดการด้วยตนเอง” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) ในหลาย ๆ ประเทศต้องการให้โรงเรียนจัดการศึกษาด้วยตนเอง นโยบายการบริหารการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจที่ถ่ายโอนจากเบื้องต้นหรือส่วนกลางไปยังเบื้องล่าง คือ โรงเรียน ทั้งในด้านหลักสูตรการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร บุคลากรครูและนักเรียน และบางครั้งรวมถึงการประเมินผลด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

หลักการสำคัญในการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป คือ หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่จะส่งผลต่อตนเอง ท้องถิ่น และสังคมโดยรวม และหลักความเสมอภาค

ที่เน้นการให้แต่ละบุคคลมีสิทธิเสรีภาพ โอกาสที่เท่าเทียมกัน และมีทางเลือกที่หลากหลาย โรงเรียนในกำกับของรัฐได้ริเริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและได้แพร่กระจายไปยังประเทศต่าง ๆ การบริหารและการจัดการของโรงเรียนในกำกับของรัฐ นอกจากจากสะท้อนหลักการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหลักการและแนวคิดพื้นฐานเฉพาะที่สำคัญ คือ **หลักความร่วมมือที่จะให้ตรวจสอบผลงานตามข้อตกลงในกฎบัตร** หลักการให้โอกาสหรือทางเลือกแก่ผู้ตั้งโรงเรียน ครู และนักเรียน **หลักการมีอำนาจอิสระ**ในการดำเนินงานภายใต้การรับรองของกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542)

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักโดยให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น และมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง การกระจายอำนาจดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

การปรับเปลี่ยนสถานะของโรงเรียนให้เป็นนิติบุคคลเป็นแนวคิดหนึ่งของรัฐที่จะส่งเสริมให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ และมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งคำว่า “โรงเรียนนิติบุคคล” ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังได้ตรากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องแนวทางปฏิบัติตามโครงการปฏิรูปการเรียนรู้สู่ผู้เรียนเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษารองรับนโยบายการปฏิรูปการศึกษา

ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 เพื่อส่งเสริมให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

การส่งเสริมการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมทางการศึกษาในประเทศไทยในรูปแบบของโรงเรียนนิติบุคคลระยะแรก ๆ เป็นการบริหารจัดการในลักษณะของโรงเรียนอัตโนมัติ (autonomous school) ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551) พบว่า โรงเรียนนิติบุคคลในกำกับของรัฐในประเทศไทย กรณีโรงเรียนวิทยาศาสตร์ที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ นั้นมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับเอง ดำเนินการในระดับนโยบายและกำกับดูแลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโรงเรียน โดยมีผู้อำนวยการบริหารโรงเรียนให้เป็นไปตามแผนงานและระเบียบข้อบังคับ กรณีที่มีปัญหาในเชิงปฏิบัติ ผู้อำนวยการไม่อาจตัดสินใจเองได้จะมีการกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ทำให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการที่โรงเรียนมีทรัพยากรอย่างเพียงพอ ทำให้โรงเรียนสามารถบริหารกิจการได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

นอกจากนี้ยังพบว่า การบริหารโรงเรียนวิทยาศาสตร์ที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากกรณีศึกษาโรงเรียนนิติบุคคลในต่างประเทศ คือ คณะกรรมการสถานศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และผู้อำนวยการโรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูง มีประสบการณ์ในการบริหาร และด้านวิชาการจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนประสบความสำเร็จ แต่ในเรื่องงบประมาณและการสรรหาผู้อำนวยการโรงเรียนนั้น โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ

ข้อมูลจากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมในรูปแบบโรงเรียนนิติบุคคล พบว่าสถานศึกษาที่มีสถานะเป็นโรงเรียนนิติบุคคลทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนสามารถกำหนดนโยบายระเบียบข้อบังคับ คัดเลือกบุคลากร ตลอดจนจรรยาบรรณทรัพยากรทางการศึกษาได้เอง แต่ยังพบอุปสรรคที่ทำให้โรงเรียนนิติบุคคลไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากโรงเรียนไม่มีอิสระและอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง กล่าวคือ ยังต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการทำให้ไม่คล่องตัว

และไม่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ และจากผลการศึกษาของ วีระชาติ กิเลนทอง (2560) พบว่า การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เข้มข้นและการกระจายอำนาจด้านการศึกษาที่จริงจังคือ หลักการที่สำคัญและจำเป็นที่จะช่วยให้สถานศึกษามีแรงจูงใจมากพอที่จะพัฒนาการให้บริการการศึกษาของตนให้มีคุณภาพอยู่เสมอ

การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกระทรวง หรือระดับนโยบาย ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2557) ภายใต้หลักการกระจายอำนาจและหลักการมีส่วนร่วมเชิงพื้นที่ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องศึกษาจัดการศึกษาภายใต้หลักการดังกล่าว โดยในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษา ซึ่งนำมาสู่การกำหนดชื่อโครงการวิจัยเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาและสร้างการมีส่วนร่วม รวมถึงคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ดังนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบของโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ (autonomous school) ในประเทศต่าง ๆ
2. เพื่อถอดบทเรียนกรณีศึกษาโรงเรียนในประเทศไทยที่มีการใช้รูปแบบของโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ (autonomous school) ในการบริหารจัดการศึกษา
3. เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาและสร้างการมีส่วนร่วม

วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยของงานวิจัยนี้ใช้การวิจัยแบบผสมวิธี แบ่งเป็น 3 ระยะ ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบของโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ในประเทศต่าง ๆ เก็บข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบบันทึกข้อมูล และแบบสัมภาษณ์ การเลือกกรณีศึกษาในต่างประเทศ สำหรับเกณฑ์ในการเลือกประเทศกรณีศึกษา พิจารณาจากข้อกำหนดที่กำหนดโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ซึ่งเป็นแหล่งทุนว่า

ประเทศกรณีศึกษาต้องครอบคลุมประเทศที่มีตัวชี้วัดบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) เหนือกว่า (2) ใกล้เคียง และ (3) น้อยกว่า และพิจารณาจากคุณภาพการศึกษาจากการจัดอันดับของธนาคารโลกในรายงาน Global Data Set on Education Quality ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบคุณภาพการศึกษาที่จัดทำขึ้นครั้งใหญ่ที่สุดในโลก รวมถึงรายได้และประสิทธิภาพของรัฐบาล จากเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้เลือกประเทศกรณีศึกษาและส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา ได้ข้อสรุปของประเทศที่เป็นกรณีศึกษา คือ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ มาเลเซีย และกัมพูชา หลังจากนั้นจึงได้วิจัยเอกสารและสัมภาษณ์ในประเด็น ได้แก่ บริบทของประเทศ นิยามและหลักการของโรงเรียน อุตสาหกรรม ความมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษา โดยผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ภาคสนามสัมภาษณ์ผู้บริหาร นักการศึกษา และครูในประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และกัมพูชา

2. การลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา เก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม (focus group) เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบบันทึกข้อมูล แบบสัมภาษณ์ และประเด็นในการสนทนากลุ่ม การเลือกโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษาในประเทศไทย จากการศึกษาในเบื้องต้นเลือกโรงเรียนในภูมิภาค ตามการแบ่งของคณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสภาวินิจฉัยแห่งชาติ แบ่งเป็น 6 ภูมิภาค (สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน, ม.ป.ป.) ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ เกณฑ์การเลือกจังหวัด พิจารณาจากดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index: HAI) พ.ศ. 2558 และพ.ศ. 2560 ในส่วนของดัชนีย่อยด้านการศึกษา ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเลือกจังหวัดที่มีดัชนีย่อยด้านการศึกษาสูงที่สุดของแต่ละภูมิภาค พบว่า จังหวัดที่มีดัชนีย่อยด้านการศึกษาสูงที่สุดในแต่ละภูมิภาคเหมือนกันทั้งสองปี จังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา จากเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเลือกจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาและส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา ได้ข้อสรุปของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา คือ 1) ภาคเหนือ-จังหวัดเชียงใหม่ 2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-จังหวัดขอนแก่น 3) ภาคตะวันตก-จังหวัดเพชรบุรี 4) ภาคกลาง-จังหวัดกรุงเทพมหานคร และจังหวัดนครปฐม 5) ภาคตะวันออก-จังหวัดชลบุรี และ 6) ภาคใต้-จังหวัดภูเก็ต

หลังจากนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิอีกชุดหนึ่งเลือกโรงเรียนในจังหวัด จังหวัดละ 2 โรงเรียน รวมเป็น 12 โรงเรียน โดยมีเกณฑ์ คือ โรงเรียนที่มีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา เช่น ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไป มีการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ เป็นโรงเรียนที่ได้รับการยอมรับว่ามีการจัดการศึกษาได้ดี มีคุณภาพ โดยอาจพิจารณาจากรางวัลที่โรงเรียนได้รับ โครงการที่โรงเรียนเข้าร่วม หลังจากนั้นจึงได้วิจัยเอกสารและสัมภาษณ์ในประเด็น ได้แก่ บริบทของจังหวัด นโยบายและหลักการของโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ ความมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษา โดยผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ภาคสนาม 12 โรงเรียน เพื่อสัมภาษณ์ผู้บริหารและจัดสนทนากลุ่มผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรภาครัฐ และผู้แทนองค์กรภาคเอกชน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้อาภิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อหาข้อสรุปอุปนัย แล้วตรวจสอบข้อมูลที่ได้อีกครั้งในการสนทนากลุ่ม

3. การพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาและสร้างการมีส่วนร่วม ใช้การวิจัยเชิงสำรวจ เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม เครื่องมือที่ใช้คือ แบบสำรวจ แบบสัมภาษณ์ และประเด็นในการสนทนากลุ่ม สำหรับการวิจัยเชิงสำรวจ ประชากร คือ โรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ใช้การคำนวณขนาดตัวอย่างด้วยวิธีของ Taro Yamane (1967) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% จำนวนประชากรโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมเป็นจำนวน 29,653 แห่ง การวิจัยครั้งนี้จึงแจกแบบสำรวจให้กับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 395 แห่ง ผู้ตอบแบบสำรวจที่ตรวจคุณภาพของเครื่องมือโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากแหล่งทุน คือ ผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายและครู แบบสำรวจแบ่งเป็น 4 ตอน ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 ความเห็นของผู้ตอบแบบสำรวจ แบ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและสภาพที่คาดหวังในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ปัจจัยความสำเร็จ วิเคราะห์ข้อมูลด้วย PNI_{modified} ตอนที่ 3 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนใช้ SWOT หลังจากนั้นใช้ TOW Matrix เพื่อร่างยุทธศาสตร์ และตอนที่ 4 ความเห็นเพิ่มเติม หลังจากเสร็จขั้นตอนดังกล่าว ผู้วิจัยได้

จัดทำเป็นร่างยุทธศาสตร์และจัดสนทนากลุ่มเพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้วิพากษ์ร่างยุทธศาสตร์

ผลการวิจัย

1. ในการศึกษาารูปแบบโรงเรียนอัตโนภิวัตน์ในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ มาเลเซีย และกัมพูชา ผลการวิจัยพบว่า ฐานคิดของการให้อิสระในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนมาจากความต้องการที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา จากการศึกษาความมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในประเทศที่เป็นกรณีศึกษา แสดงให้เห็นว่าโรงเรียนที่ได้รับอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา มีการเรียกชื่อแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบ มีโรงเรียนลักษณะนี้หลายรูปแบบ เช่น autonomous school และ charter school สิงคโปร์ เช่น independent school และ autonomous school มาเลเซีย เช่น independent school และกัมพูชา คือ new generation schools การให้อิสระในแต่ละด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป มีความแตกต่างกัน โดยสหรัฐอเมริกามีการกระจายอำนาจไปยังมลรัฐให้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาโดยตรง ส่วนรัฐบาลให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนผ่านโครงการต่าง ๆ สิงคโปร์ให้อิสระ independent school มากกว่า autonomous school กรอบ autonomous school เป็นการบริหารจัดการโรงเรียนภายใต้แนวคิดการจำกัดความเป็นอิสระ (มีอิสระในบางเรื่องน้อยกว่า independent school) โดยโรงเรียนประเภทนี้จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลมากกว่าโรงเรียนปกติร้อยละ 10 โรงเรียนสามารถนำเงินไปใช้ในการสร้างรายวิชาเลือก จ้างครูพิเศษนอกเวลาและจ้างบุคลากรสนับสนุนงานบริหารเพื่อช่วยผ่อนภาระงานของครู มาเลเซีย แม้จะไม่ได้มีอิสระจากส่วนกลางมากเท่าสองประเทศแรก แต่รัฐมีนโยบายการศึกษาที่ชัดเจน และประสบความสำเร็จในการนำไปสู่การปฏิบัติ ทำให้คุณภาพการศึกษาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และกัมพูชาเรียก autonomous school ว่า New Generation Schools (NGS) เป็นรูปแบบการให้อิสระที่โรงเรียนสามารถนำไปใช้ทั้งโรงเรียนหรือใช้เป็นบางส่วนในโรงเรียน หรือที่เรียกว่า มีทั้งระบบ NGS และระบบปกติอยู่ในโรงเรียนเดียวกัน

2. ในการศึกษาโรงเรียนในประเทศไทยที่มีการใช้รูปแบบของโรงเรียนอัตโนมัติ
ในการบริหารจัดการศึกษา หรือมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ
งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป พบว่า โรงเรียนมีความพยายามใน
การบริหารจัดการศึกษาในขณะที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ ในด้านวิชาการ พบว่า
โรงเรียนทุกแห่งจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551
โดยโรงเรียนแต่ละแห่งพยายามปรับเนื้อหาและกิจกรรมสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น เช่น
เน้นทักษะอาชีพและทักษะชีวิตที่ผู้เรียนสามารถนำไปใช้ได้จริงและความเป็นต้องการของ
ท้องถิ่น อย่างไรก็ตามผู้ให้ข้อมูลกลุ่มหนึ่งเห็นว่า รัฐน่าจะให้อิสระด้านวิชาการกับมากขึ้น เช่น
โรงเรียนสามารถเลือกช่วงเวลาเปิดปิดเรียนสอดคล้องกับเทศกาลของผู้เรียนที่เป็นชนเผ่า

นอกจากนี้ การประเมินผลที่ใช้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่น การทดสอบทาง
การศึกษาในระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ส่งผลกระทบให้โรงเรียนต้องสอนเนื้อหาวิชาให้ครบ
ตามหลักสูตรแกนกลางฯ ในขณะที่ผู้เรียนไม่ได้มีความจำเป็นต้องเรียนทั้งหมด ด้านงบประมาณ
จากการลงพื้นที่ภาคสนามพบว่า มีทั้งโรงเรียนที่ได้รับงบประมาณเพียงพอและไม่เพียงพอ
โรงเรียนที่ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอมักเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก เนื่องจากรัฐจัดสรร
งบประมาณตามรายหัวผู้เรียน อย่างไรก็ตาม โรงเรียนขนาดเล็กหลายแห่งหากได้รับความร่วมมือ
จากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่หน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน
ก็สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้ และหากได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครองและองค์กร
ภาคเอกชน จะทำให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้ดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญ คือ สภาพเศรษฐกิจของผู้ปกครองและท้องถิ่นหรือจังหวัด
ด้านการบริหารบุคคล เป็นปัญหาที่พบมากในโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง คือ ครูไม่ตรงเอก
ครูไม่ครบชั้น หรือแม้กระทั่งโรงเรียนขนาดใหญ่บางแห่ง พบว่ามีการบรรจุครูไม่ตรงเอก อย่างไร
ก็ตาม โรงเรียนบางแห่งสามารถแก้ปัญหาได้ เช่น ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ปกครองให้จ้างครูเพิ่ม ด้านการบริหารทั่วไป พบว่า ถึงแม้โรงเรียน
จะอยู่สังกัดเดียวกันก็อาจมีปัญหาคือ ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของผู้ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาที่พบ
มากที่สุด คือ การปรับปรุงอาคารสถานที่ ซึ่งมีกฎระเบียบหรือขั้นตอนที่ใช้เวลาค่อนข้างมาก
ในบางกรณีไม่สามารถปรับปรุงได้ทันต่อการใช้งาน แต่บางแห่งมีองค์กรภาคเอกชนและ
ผู้ปกครองให้การสนับสนุน สามารถปรับปรุงได้ทันต่อการใช้งาน

ส่วนโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์ในประเทศไทยหรือโรงเรียนในกำกับอย่างโรงเรียนวิทยาศาสตร์ที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นกรณีศึกษา รวมถึงโรงเรียนที่ไม่ได้เป็นกรณีศึกษา แต่รัฐได้ดำเนินการคือ โรงเรียนร่วมพัฒนา (Partnership School) ซึ่งเน้นเรื่องการให้อิสระในการบริหารจัดการศึกษาเช่นกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อย ก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่ดีความแตกต่างของโรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์หรือโรงเรียนในกำกับของรัฐ (autonomous school) กับโรงเรียนร่วมพัฒนา (Partnership School) คือ โรงเรียนประเภทหลังเน้นให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน ซึ่งอาจไม่ใช่องค์กรภาคเอกชนที่อยู่ในพื้นที่ แต่โรงเรียนประเภทแรก เป็นรูปแบบที่ไม่ตายตัว โรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์มีรูปแบบความร่วมมือได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับโรงเรียนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น รูปแบบความร่วมมือตามความพร้อม รูปแบบความร่วมมือตามแบบเครือข่าย รูปแบบความร่วมมือแบบยึดพื้นที่เป็นที่ตั้ง รูปแบบความร่วมมือแบบหุ้นส่วน และรูปแบบความร่วมมือการบริหารจัดการสถานศึกษาในกำกับของรัฐ รวมทั้งระดับความร่วมมือมีความแตกต่างแต่ละพื้นที่ ตั้งแต่การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็น/การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมกันตัดสินใจ/การร่วมกันแก้ปัญหา การร่วมปฏิบัติ และการร่วมติดตามประเมินผล

ผลการศึกษาเปรียบเทียบในต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า โรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์สัมพันธ์กับความมีอิสระ (autonomy) ซึ่งในแต่ละโรงเรียน แต่ละจังหวัด แต่ละประเทศมีการนำไปใช้แตกต่างกันทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ซึ่งแต่ละด้านจะมีอิสระหรือรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับความต้องการของพื้นที่ตามที่เรียกว่า การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ รวมทั้งบทบาทของผู้ที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จากการศึกษาสามารถสรุปถึงความมีอิสระกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาและสร้างการมีส่วนร่วม

ข้อเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาและสร้างการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นผลจากวิธีการวิจัยในระยยะที่ 3 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์หลัก 15 ยุทธศาสตร์รอง และ 49 มาตรการ ดังนี้

ยุทธศาสตร์หลักที่ 1 ผลักดันนโยบายโรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์ไปสู่การปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์รองที่ 1.1 เร่งรุดนาร่องโรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์

- มาตรการที่ 1.1.1 จัดทำแผนขับเคลื่อนโรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว
- มาตรการที่ 1.1.2 จัดทำแนวปฏิบัติที่ชัดเจนให้กับโรงเรียน เช่น เกณฑ์การเข้าร่วมโครงการเงื่อนไข กลไกการประเมินผล การได้รับการสนับสนุน และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครอบครัว ชุมชน องค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนในท้องถิ่น
- มาตรการที่ 1.1.3 จัดทำข้อตกลงระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อเป็นข้อตกลงในการให้อิสระในการบริหารจัดการศึกษาและเป้าหมายที่คาดว่าจะได้รับ โดยโรงเรียนมีส่วนในการกำหนดเป้าหมาย
- มาตรการที่ 1.1.4 กำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน และตอบสนองความต้องการกำลังคนให้มีความรู้ ทักษะ และเจตคติ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและประเทศ

ยุทธศาสตร์รองที่ 1.2 ขยายผลโรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์เป็นระยะ

- มาตรการที่ 1.2.1 จัดทำฐานข้อมูลและผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูล ยุทธศาสตร์ระบบการสื่อสาร ตั้งแต่ระดับนโยบาย เขตพื้นที่ และโรงเรียน เพื่อให้เกิดการสื่อสารนโยบายอย่างชัดเจนพร้อมทั้งมีแนวปฏิบัติอย่างชัดเจน
- มาตรการที่ 1.2.2 จัดเวทีเพื่อให้ความรู้ สร้างความเข้าใจให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศ ระดับระดับเขตพื้นที่ จังหวัด และท้องถิ่น
- มาตรการที่ 1.2.3 จัดให้มีศูนย์ให้คำปรึกษาโดยมีช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย
- มาตรการที่ 1.2.4 จัดให้มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานของโรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์เป็นระยะ และประกาศต่อสัญญาโรงเรียนเข้าร่วมโครงการและรับสมัครโรงเรียนเข้าร่วมโครงการโรงเรียนอัตตโนวิวัฒน์เป็นระยะ เช่น ปีละ 1 ครั้ง

ยุทธศาสตร์หลักที่ 2 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านวิชาการ

ยุทธศาสตร์รองที่ 2.1 ปรับปรุงหลักสูตรสถานศึกษา

- มาตรการที่ 2.1.1 เพิ่มอิสระให้โรงเรียนในการใช้หลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรสถานศึกษา โดยเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างโรงเรียน (รวมคณะกรรมการสถานศึกษา) ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนในท้องถิ่น โดยระบุไว้ในข้อตกลง พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายที่คาดว่าจะได้รับ
- มาตรการที่ 2.1.2 เพิ่มอิสระให้โรงเรียนในการจัดรายวิชาให้กับนักเรียน โดยแบ่งเป็นรายวิชาบังคับร้อยละ 50 และรายวิชาเลือกร้อยละ 50 ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับความสนใจ ความถนัดของนักเรียน และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
- มาตรการที่ 2.1.3 กำหนดเงื่อนไขการดำเนินงานของโรงเรียนตามเป้าหมาย เช่น หากดำเนินงานได้ตามเป้าหมายจะได้รับงบประมาณในปีถัดไปเพิ่มขึ้น ใช้แรงจูงใจทางบวกเพื่อกระตุ้นให้โรงเรียนเข้าร่วมโครงการ

ยุทธศาสตร์รองที่ 2.2 พัฒนาการจัดการเรียนการสอน

- มาตรการที่ 2.2.1 ให้อิสระนักเรียนในการวางแผนการเรียนรู้ โดยมีครูเป็นที่เลี้ยง ทั้งนี้ สามารถจัดเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่ม
- มาตรการที่ 2.2.2 ให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนที่เป็นการพัฒนานักเรียนอย่างทั่วถึง โดยคำนึงถึงความแตกต่างของนักเรียนแต่ละคน และใช้รูปแบบใหม่ ๆ
- มาตรการที่ 2.2.3 ให้โรงเรียนมีอิสระในการเลือกหนังสือแบบเรียน แบบฝึกหัด โดยเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์รองที่ 2.3 ปรับปรุงการวัดและประเมินการเรียนรู้ของนักเรียน

- มาตรการที่ 2.3.1 ปรับปรุงระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนที่สอดคล้องกับสภาพจริงของนักเรียนและโรงเรียน

ยุทธศาสตร์หลักที่ 3 พลิกโฉมการบริหารจัดการด้านงบประมาณ**ยุทธศาสตร์รองที่ 3.1 ขยายฐานแหล่งงบประมาณ**

- มาตรการที่ 3.1.1 ระดมทุนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการพัฒนางานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน โดยมีระบบและกลไกที่สามารถตรวจสอบที่มาที่ไปของทรัพยากรที่ได้มาและการนำไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ด้านการศึกษา
- มาตรการที่ 3.1.2 ให้โรงเรียนมีอิสระในการขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
- มาตรการที่ 3.1.3 เพิ่มมาตรการใหม่ ๆ ส่งเสริมให้องค์กรภายนอกสนับสนุนด้านการศึกษามากขึ้น

ยุทธศาสตร์รองที่ 3.2 ปรับปรุงระบบการใช้จ่ายงบประมาณ

- มาตรการที่ 3.2.1 เร่งรัดปรับปรุงระบบการใช้จ่ายงบประมาณให้ประสิทธิภาพเพื่อพัฒนางานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนให้มีความเหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุด มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้
- มาตรการที่ 3.2.2 เพิ่มช่องทางให้โรงเรียนสามารถนำเงินอุดหนุนร่วมกับงบประมาณจากแหล่งทุนภายนอกมาใช้ในการจัดการศึกษา
- มาตรการที่ 3.2.3 ปรับปรุงกฎระเบียบการใช้จ่ายเงินเป็นการเฉพาะสำหรับโรงเรียนอัตโนมัติเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยมีการประเมินเป็นระยะ สามารถปรับปรุงแก้ไขเป็นระยะ และสามารถตรวจสอบได้
- มาตรการที่ 3.2.4 มีระบบดูแล ติดตามการใช้จ่าย ที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

ยุทธศาสตร์หลักที่ 4 พลิกโฉมการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล**ยุทธศาสตร์รองที่ 4.1 เร่งรัดสรรบุคคลากรให้ตรงกับความต้องการของโรงเรียน**

- มาตรการที่ 4.1.1 เพิ่มโอกาสให้โรงเรียนสามารถคัดเลือกบุคลากรให้ตรงกับความต้องการ โดยมีการจัดทำแผนล่วงหน้า และหากเป็นกรณีเร่งด่วน สามารถที่จะจัดหาทดแทนได้ทันที โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียน
- มาตรการที่ 4.1.2 เพิ่มตำแหน่งที่มีความจำเป็นตามโครงสร้างหรือลักษณะการทำงานของโรงเรียน

ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ
โรงเรียนจะต้องมีครบถ้วน โดยไม่ดูจากอัตราส่วนจำนวนนักเรียนต่อครู

ยุทธศาสตร์รองที่ 4.2 กระจายงานให้ตรงกับความรู้ ความสามารถของบุคลากร

มาตรการที่ 4.2.1 ปรับปรุงระบบการจัดสรรภาระงานที่เหมาะสม เพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เช่น ครูเน้นงานสอน ส่วนงานอื่น ๆ ให้มีบุคลากรรับผิดชอบโดยตรง

มาตรการที่ 4.2.2 เครื่องครัดในการมอบหมายภาระงานที่ชัดเจน

ยุทธศาสตร์รองที่ 4.3 พัฒนาการประเมินผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมาย

มาตรการที่ 4.3.1 ปรับปรุงระบบการประเมินให้รอบด้าน

มาตรการที่ 4.3.2 พัฒนาเกณฑ์การประเมินให้ชัดเจน และครูสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามข้อตกลง

ยุทธศาสตร์รองที่ 4.4 เพิ่มพูนศักยภาพบุคลากรให้ตรงกับความต้องการ

มาตรการที่ 4.4.1 ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพผู้บริหารและครูในโรงเรียนให้มีความทันสมัย รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงในระดับต่าง ๆ สามารถคิดวิเคราะห์ และพัฒนาโรงเรียนเชิงรุกทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคคล และความรู้ที่ทันสมัย ในยุคปัจจุบัน

มาตรการที่ 4.4.2 ส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาชีพทั้งในท้องถิ่น เขตพื้นที่ จังหวัด อย่างต่อเนื่อง นำไปสู่การเป็นเวทีแลกเปลี่ยนทางวิชาชีพ

ยุทธศาสตร์หลักที่ 5 ยกระดับการบริหารจัดการด้านการบริหารทั่วไป

ยุทธศาสตร์รองที่ 5.1 เพิ่มอิสระในการสนับสนุน ยุบรวม หรือยกเลิกการจัดตั้งสถานศึกษา

มาตรการที่ 5.1.1 ให้อิสระโรงเรียน ชุมชน องค์กรภาคีรัฐในท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนในท้องถิ่นได้ร่วมกันตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนา ยุบรวม หรือยกเลิกสถานศึกษา

ยุทธศาสตร์รองที่ 5.2 พัฒนาจิตสำนึกการเรียนรู้ของนักเรียน

มาตรการที่ 5.2.1 สร้างแรงบันดาลใจให้นักเรียนอยากเรียนรู้ โดยการขับเคลื่อนร่วมระหว่างโรงเรียน ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาคีรัฐในท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนในท้องถิ่น

มาตรการที่ 5.2.2 สร้างแรงบันดาลใจให้นักเรียนมีพฤติกรรมที่ดี โดยการขับเคลื่อนร่วมระหว่างโรงเรียน ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาคีรัฐในท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์รองที่ 5.3 เพิ่มช่องทางการรับนักเรียน

มาตรการที่ 5.3.1 เพิ่มโอกาสโรงเรียนมีอิสระในการกำหนดเกณฑ์และสัดส่วนการรับนักเรียน

ยุทธศาสตร์รองที่ 5.4 เพิ่มเครือข่ายกับบุคคลหรือองค์กรภายนอก

มาตรการที่ 5.4.1 ขยายเครือข่ายความร่วมมือผ่านรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

ยุทธศาสตร์รองที่ 5.5 พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ

- มาตรการที่ 5.5.1 ส่งเสริมให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในภายนอกสถานศึกษาร่วมมือกันวางระบบการใส่ข้อมูลเพื่อช่วยในการตัดสินใจ
- มาตรการที่ 5.5.2 ขยายระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ทั่วถึงโรงเรียนทุกแห่ง
- ยุทธศาสตร์หลักที่ 6 ผลักดันการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง**
- ยุทธศาสตร์รองที่ 6.1 ส่งเสริมให้บุคลากรในโรงเรียนมีส่วนร่วมในการให้ความรู้และพัฒนาคนในชุมชน
- มาตรการที่ 6.1.1 พัฒนาระบบและกลไกที่สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาร่วมกับโรงเรียน
- มาตรการที่ 6.1.2 พัฒนาระบบการประเมินผลการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับโรงเรียน

4. ปัจจัยความสำเร็จ แบ่งเป็น **ปัจจัยภายนอก (external stakeholder)** และ **ปัจจัยภายใน (internal stakeholder)** ปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายรัฐ สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม และเทคโนโลยี จากการวิเคราะห์แบบสำรวจพบว่า ‘ด้านสภาพเศรษฐกิจ’ ที่ควรได้รับการพัฒนาเป็นลำดับแรก คือ ‘สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดเอื้อต่อการให้ให้อิสระโรงเรียนในการดำเนินงานด้านงบประมาณ’ ($PNI_{\text{modified}} = 0.346$) หมายความว่า หากเศรษฐกิจของจังหวัดดี จังหวัดจะมีรายได้ในการสนับสนุนการศึกษา รองลงมา คือ ‘สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดเอื้อต่อการให้ให้อิสระโรงเรียนในการดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคล’ ($PNI_{\text{modified}} = 0.328$) อย่างเช่น จังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บรายได้ได้มาก จะมีการจัดสรรเป็นงบประมาณในการจ้างครูเพิ่มเติมให้กับโรงเรียนได้ และ ‘สภาพเศรษฐกิจของประเทศให้ให้อิสระโรงเรียนในการดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคล’ ($PNI_{\text{modified}} = 0.327$) ตามลำดับ ปัจจัยภายใน ได้แก่ สมรรถนะผู้บริหาร สมรรถนะครู และความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พบว่า ประเด็น ‘องค์กรภาคเอกชนให้ความร่วมมือกับโรงเรียนในการบริหารจัดการศึกษา’ ($PNI_{\text{modified}} = 0.262$) ควรได้รับการพัฒนาเป็นลำดับแรก รองลงมา คือ ‘ชุมชนให้ความร่วมมือกับโรงเรียนในการบริหารจัดการศึกษา’ ($PNI_{\text{modified}} = 0.242$) และ ‘ครอบครัวให้ความร่วมมือกับโรงเรียนในการบริหารจัดการศึกษา’ ($PNI_{\text{modified}} = 0.230$) ตามลำดับ นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มพบว่า ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบายรัฐและแนวปฏิบัติ และปัจจัยภายในที่สำคัญ คือ สมรรถนะผู้บริหาร

5. รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ จากการวิเคราะห์แบบสำรวจ ‘ครอบครัวของนักเรียนมีบทบาทหรือมีความร่วมมือในการบริหารจัดการศึกษากับโรงเรียน’ ($PNI_{\text{modified}} = 0.258$) ควรได้รับการพัฒนาเป็นลำดับแรก รองลงมา คือ ‘องค์กรภาคเอกชนใน

พื้นที่ที่มีบทบาทหรือมีความร่วมมือในการบริหารจัดการศึกษากับโรงเรียน' ($PNI_{\text{modified}} = 0.246$) และ 'โรงเรียนมีแผนหรือโครงการเพื่อพัฒนาการศึกษา ร่วมกับภาคส่วนในพื้นที่' ($PNI_{\text{modified}} = 0.208$) ตามลำดับ นอกจากนี้จากการศึกษาเอกสารและการลงพื้นที่ภาคสนาม พบว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่สามารถใช้กับโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ มีดังนี้

- 1. รูปแบบความร่วมมือตามความพร้อม** คือการจัดการศึกษาแบบโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ในโรงเรียนที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมที่จะดำเนินการ
- 2. รูปแบบความร่วมมือตามแบบเครือข่าย** คือ โรงเรียนที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น มีขนาดโรงเรียน มีความเชื่อ ประเพณี วัฒนธรรมของนักเรียนและผู้ปกครองที่คล้ายกัน จับมือร่วมกันในการใช้รูปแบบโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์
- 3. รูปแบบความร่วมมือแบบยึดพื้นที่เป็นที่ตั้ง** คือ เป็นการร่วมมือของโรงเรียนองค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนที่อยู่บริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกันแม้ว่าจะอยู่กันคนละสังกัด
- 4. รูปแบบความร่วมมือแบบหุ้นส่วน** คือ เป็นการจัดการศึกษาของโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในท้องถิ่นหรือนอกท้องถิ่นในการจัดการศึกษา
- 5. รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาในกำกับของรัฐ** คือ เปิดโอกาสให้ประชาชน นักการศึกษา กลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน หรือองค์กรการกุศล เข้ามาจัดการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพด้วยตนเอง มีระเบียบกฎหมายการบริหารจัดการของสถานศึกษาเป็นการเฉพาะ

อภิปรายผล

- 1. การนำรูปแบบโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ไปใช้** รูปแบบโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์มีหลายรูปแบบ ในบางประเทศก็ใช้มากกว่า 1 รูปแบบ เช่น สิงคโปร์มีทั้ง independent school และ autonomous school ซึ่งจะแตกต่างกันที่ความมีอิสระในแต่ละด้าน รวมถึง การนำรูปแบบโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ไปใช้ สามารถเริ่มต้นทำทั้งโรงเรียน (whole school approach) หรือทำเป็นบางส่วนในโรงเรียนโดยทำคู่ขนานไปกับโรงเรียนรูปแบบเดิม (dual system) ดังเช่นในกัมพูชา สำหรับในไทยความแตกต่างระหว่างโรงเรียนร่วมพัฒนา (Partnership School) กับโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ (autonomous school) ถ้าเทียบเคียงในทำนองเดียวกับ independent school และ autonomous school ความเหมือน คือ มีเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา แต่จะแตกต่างในรายละเอียดปลีกย่อยของการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งการแก้ไข

ปัญหาหรือการพัฒนาไม่จำเป็นที่จะเป็นรูปแบบเดียวกัน ทั้งประเทศ สามารถให้โรงเรียนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีโอกาสที่จะเลือกได้ตามความต้องการ ความเหมาะสม องค์กรภาครัฐและเอกชนที่จะเข้ามาร่วมมือกับโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์เน้นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่ ไม่จำเป็นจะต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ แต่ก็อาจจะร่วมมือกับองค์กรนอกพื้นที่ได้ หากมีความสอดคล้องกับเป้าหมายของโรงเรียน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษารูปแบบโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ในต่างประเทศจะพบว่า มีหลากหลายรูปแบบ และมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของประเทศ และไม่มีรูปแบบใดที่ได้รับความนิยมรับว่าดีที่สุด ดังนั้น ในประเทศไทยควรเริ่มทดลองใช้และหาข้อดีข้อด้อยให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

2. ความมุ่งมั่นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการลงพื้นที่ภาคสนาม พบว่า ผู้บริหารครู และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทุกกรณีศึกษา มีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะร่วมกันพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ และยินดีเป็นโรงเรียนนำร่องที่จะบริหารจัดการศึกษารูปแบบโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์

3. การติดตามสถานการณ์ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐพยายามพัฒนาคุณภาพการศึกษา เช่นในปีการศึกษา 2561 ได้มีการดำเนินโครงการโรงเรียนร่วมพัฒนา (Partnership school) ซึ่งมีการให้อิสระโรงเรียนด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปเพิ่มขึ้น ดังเช่น ขณะนี้ได้มีกฎกระทรวงเพิ่มจำนวนคณะกรรมการสถานศึกษาเป็น 15 คนมากกว่าโรงเรียนปกติ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรเร่งผลักดันนำร่องโรงเรียนอัตตโนภิวัตน์ เนื่องจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้โรงเรียนบริหารและจัดการศึกษามีมานานแล้ว และมีการทดลองใช้โรงเรียนรูปแบบอื่นมาระยะหนึ่งแล้ว เช่น Partnership School โดยการนำไปใช้กับโรงเรียนทั้งโรงเรียน หรือทดลองใช้รูปแบบบางส่วนในโรงเรียน เพื่อจะได้สามารถเปรียบเทียบ หาข้อดีและข้อด้อยได้
2. ทดลองดำเนินการตามข้อเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการศึกษา และสร้างการมีส่วนร่วม แล้วประเมินผลเพื่อหาข้อดีและข้อด้อย และปรับปรุง พัฒนาให้เกิดรูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. งานวิจัยในระยะต่อไปควรเป็นการทำวิจัยเชิงลึก เช่น การทำวิจัยเชิงปฏิบัติการกับโรงเรียนนำร่องรูปแบบอัตตโนภิวตัน โดยเป็นการศึกษาโรงเรียนหลากหลายรูปแบบ อาทิ โรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ต่างกันโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน
2. ควรมีการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบโรงเรียนอัตตโนภิวตัน เนื่องจากมีงานวิจัยจำนวนมากที่ทำในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อจะได้ข้อสรุปที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้
3. ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2546). *กระจายอำนาจการศึกษา...สู่โรงเรียน (School-based management)*. กรมวิชาการ.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). *สถิติการศึกษาประจำปี 2559*. กระทรวงศึกษาธิการ. <http://www.mis.moe.go.th/mis2018/images/10112017/270%20aw%20e-Book%20new.pdf>
- ชนิดา รัชพลเมือง. (2532). *การศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศ*. โอ.เอส.พรีนติ้งเฮ้าส์.
- วีระชาติ กิเลนทอง. (2560). *สภาวะการศึกษาไทย ปี 2558/255: ความจำเป็นของการแข่งขันและการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาไทย*. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). *แนวทางการจัดโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter schools): บทเรียนจากต่างประเทศ*. ที.พี.พรีนซ์.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน. (ม.ป.ป.). *การแบ่งภูมิภาคทางภูมิศาสตร์*. สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน. <http://www.royin.go.th/?knowledge=การแบ่งภูมิภาคทางภูมิศึะ>
- สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน. (2555). *ศัพท์ศึกษาศาสตร์*. อรุณการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551). *แนวทางการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล*.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2556). *พัฒนาการหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย*.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. <http://www.onec.go.th/index.php/book/BookView/1243>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2557). *รายงานการวิจัยและพัฒนา เรื่อง รูปแบบ*

การบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. พิริทวานกราฟิค.

ภาษาอังกฤษ

Yamane, T. (1967). *Statistics: An introductory analysis* (2nd ed). Harper & Row.