

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการบริหารบ้านเมืองและการบริหารการศึกษาของประเทศไทยที่เป็นมาแต่เดิม เป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ อำนาจการตัดสินใจเป็นของผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์กร ดังเช่น การบริหารราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, 2534 : 9) แบ่งสายอำนาจการบังคับบัญชาตามลำดับ คือการบริหารราชการส่วนกลาง อำนาจการตัดสินใจรวมอยู่ที่ผู้บริหารระดับกระทรวงหรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่า รองลงมาเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งอำนาจการตัดสินใจรวมอยู่ที่ผู้บริหารระดับจังหวัดและอำเภอ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการใช้อำนาจการตัดสินใจระดับล่างสุด อำนาจการตัดสินใจรวมอยู่ที่ผู้บริหารระดับเทศบาลและตำบลตามลำดับ การบริหารการศึกษาก็เช่นเดียวกัน อำนาจการตัดสินใจรวมอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ เป็นต้น

ประเวศ วะสี (2541 : 28) กล่าวถึงผลเสียของการบริหารการศึกษาที่ศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางว่า ทำให้การจัดการศึกษาในระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นขาดเอกภาพ ไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา มีคอรัปชั่นมาก มีการเรียนรู้น้อย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการหลายคนที่กล่าวถึงผลเสียของการบริหารการศึกษาที่ศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางไว้ในรายงานการวิจัย เรื่อง องค์ประกอบที่ส่งผลต่อคุณภาพของการจัดการศึกษาของประเทศไทย เช่น ทำให้ขาดอิสระในการจัดการศึกษา (จารุพงศ์ เรืองสุวรรณ, 2541 : 4 - 6) ทำให้การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระหว่างหน่วยงานในสังกัดส่วนกลางและหน่วยงานในสังกัดส่วนท้องถิ่นเกิดความขัดแย้ง (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2542 : 17)

จากผลเสียดังกล่าว ทำให้เกิดแนวคิดในการกระจายอำนาจการศึกษาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตัดสินใจ การตรวจสอบ การควบคุมและการบริหารงาน ดังคำกล่าวของบราวน์ (Brown, 1990 : 40) ที่ว่า การกระจายอำนาจการศึกษาช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการตัดสินใจของผู้บริหารระดับล่าง (Flexibility) เพื่อให้มีการตรวจสอบและสามารถควบคุมการบริหารงาน (Accountability) การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของประเทศไทยนั้น เริ่มต้นจากการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดทิศทางและนโยบายการศึกษา การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ (แผนการศึกษาแห่งชาติ, 2535 : 28) และพัฒนาเป็นการกระจายอำนาจการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของ การศึกษาไทยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในวงการศึกษาไทย คือ การจัดการศึกษา ชั้นพื้นฐาน 2 ระดับ ได้แก่ การศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา การจัดการ ศึกษาชั้นพื้นฐาน 12 ปี ทำให้โรงเรียนมัธยมศึกษามีภาระหน้าที่หนักเพิ่มขึ้น กล่าวคือ จะต้อง จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 100 จากเดิมซึ่งสามารถจัดได้เพียง ร้อยละ 74 ของประชากรอายุ 12 - 14 ปี และจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 100 จากเดิมซึ่งสามารถจัดได้เพียงร้อยละ 48 ของประชากรอายุ 15 - 17 ปี เห็นได้ชัดแจ้งว่าการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษา ตอนปลาย จะมีภาระรับผิดชอบมากขึ้นเป็นเท่าตัว ในขณะที่เดียวกันความสำเร็จในการจัดการ ศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จของการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐาน 12 ปี โรงเรียนมัธยมศึกษาต้องปรับบทบาทให้สามารถรองรับภารกิจนี้ได้

ประสิทธิภาพของการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ควรประกอบด้วยระบบประกัน คุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอก ผู้บริหารและครูจึงมีหน้าที่เร่งด่วนในการเสริมสร้าง กระตุ้นให้เกิดสำนัก 2 ประการคือ โรงเรียนมัธยมศึกษาต้องปฏิรูป และบุคลากรมัธยมศึกษาต้อง ปฏิรูป กล่าวคือ ผู้บริหารและครูโรงเรียนมัธยมศึกษา จึงเป็นต้องปรับแนวคิดและกระบวนการ ทำงานใหม่ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่เน้นพื้นที่ เน้นโรงเรียน และองค์กรคณะบุคคลเป็นหลัก ผู้บริหารและครู เป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญที่สุดที่จะ ผลักดันให้การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เป็นจริงได้

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ส่งผลกระทบต่อบทบาท หน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาและครูในด้านการบริหารและการจัดการ ด้านหลักสูตร ด้านกระบวนการเรียนการสอน ด้านการพัฒนาบุคลากรของโรงเรียนให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ตามระบบประกันคุณภาพการศึกษาเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะศึกษาบทบาท หน้าที่ของผู้บริหารและครู ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เพื่อนำผลการวิจัยมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก และเป็นแนวทางสนับสนุนให้ครูจัดการเรียน การสอนให้มีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ต่อไป

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา ในจังหวัดพิษณุโลก ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542
2. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของครูโรงเรียนมัธยมศึกษา ในจังหวัดพิษณุโลก ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542
3. เพื่อเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารและครู ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดพิษณุโลก

ความสำคัญของการวิจัย

ผลของการวิจัยสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ดังนี้

1. ทราบบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารและครู เป็นแนวทางในการบริหารโรงเรียน หรือจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับจุดประสงค์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ใช้ผลการวิจัยเป็นแนวทางในการพัฒนาครูและบุคลากร โรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดพิษณุโลก ให้สามารถจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาและครู โรงเรียนมัธยมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ปีการศึกษา 2542 โดย

1. ศึกษาบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา 6 ด้าน ดังนี้คือ 1) ด้านการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับท้องถิ่น 2) ด้านการให้การสนับสนุนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (Child Centered) 3) ด้านการสนับสนุนการกระจายอำนาจและประสานความร่วมมือกับชุมชนเพื่อพัฒนางานวิชาการ 4) ด้านการสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต 5) ด้านการประกันคุณภาพการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา 6) ด้านการระดมทรัพยากรจากแหล่งชุมชนมาใช้ในการจัดการศึกษา
2. ศึกษาบทบาทหน้าที่ของครู ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง 3 ด้าน คือ 1) ด้านการเตรียมการ 2) ด้านการดำเนินการ 3) ด้านการประเมินผล

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1. ประชากร ได้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาและครู โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก ประจำปีการศึกษา 2542 จำนวน 1,817 คน ประกอบด้วย ผู้บริหาร จำนวน 330 คน ครู จำนวน 1,487 คน

3.2. กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) กล่าวคือ สุ่มผู้บริหารจากโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 100 คน และสุ่มครู จากโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 200 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 300 คน

4. ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ตำแหน่งงาน คือ

- 1.1. ผู้บริหารสถานศึกษา
- 1.2. ครู

2. ตัวแปรตาม ได้แก่

2.1. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา 6 ด้าน คือ

2.1.1. ด้านการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับท้องถิ่น

2.1.2. ด้านการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

2.1.3. ด้านการสนับสนุนการกระจายอำนาจและประสานความร่วมมือกับชุมชนเพื่อพัฒนางานวิชาการ

2.1.4. ด้านการสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต

2.1.5. ด้านการประกันคุณภาพการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา

2.1.6. ด้านการระดมทรัพยากรจากแหล่งชุมชนมาใช้ในการจัดการศึกษา

2.2. บทบาทหน้าที่ของครูที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

3 ด้าน คือ

2.2.1. ด้านการเตรียมการ

2.2.2. ด้านการดำเนินการ

2.2.3. ด้านการประเมินผล

นิยามคำศัพท์เฉพาะ

1. ผู้บริหาร หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หัวหน้างาน หัวหน้าหมวดวิชา หัวหน้าฝ่ายต่างๆ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก ปีการศึกษา 2542

2. ครู หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานสอนและสนับสนุนงานสอน ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก ปีการศึกษา 2542

3. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา 6 ด้าน ซึ่งวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 คือ 1) ด้านการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับท้องถิ่น 2) ด้านการสนับสนุนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (Child Centered) 3) ด้านการสนับสนุนการกระจายอำนาจและประสานความร่วมมือกับชุมชนเพื่อพัฒนางานวิชาการ 4) ด้านการสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต 5) ด้านการประกันคุณภาพการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา 6) ด้านการระดมทรัพยากรจากแหล่งชุมชนมาใช้ในการจัดการศึกษา

4. บทบาทหน้าที่ของครู หมายถึง บทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยพิจารณาจากกระบวนการสอน 3 ด้าน คือ 1) ด้านการเตรียมการ หมายถึง 1) ครูมีหน้าที่เป็นแหล่งความรู้ของผู้เรียน (Source Person) เช่น สามารถให้คำแนะนำและคำปรึกษาเพื่อให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง 2) ครูมีหน้าที่เตรียมข้อมูล ความรู้ สื่อการเรียนและวัสดุอุปกรณ์เพื่อให้ผู้เรียนเลือกศึกษาได้ด้วยตนเอง 3) ครูมีหน้าที่ออกแบบและจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาได้ด้วยตนเอง 4) ครูมีหน้าที่กำหนดและเลือกสรรสื่อที่เหมาะสมกับกิจกรรมการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง 5) ครูมีหน้าที่เตรียมการเรื่องการวัดผลและประเมินผล การเรียนรู้ ให้ตรงตามจุดประสงค์การเรียนรู้ ครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นกระบวนการและผลผลิต 2) ด้านการดำเนินการ หมายถึง 1) ครูมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำและคำปรึกษา (Helper and Adviser) แก่ผู้เรียน 2) ครูมีหน้าที่กระตุ้นให้การสนับสนุนและเสริมแรง (Supporter and Encourager) ให้ผู้เรียนเข้าร่วมกิจกรรมและลงมือปฏิบัติด้วยตนเอง 3) ครูมีหน้าที่สนับสนุนให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมกิจกรรมการเรียนรู้ (Active Participant) ให้ความคิดหรือเชื่อมโยงประสบการณ์ให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเอง 4) ครูมีหน้าที่ติดตามและตรวจสอบ (Monitor) การทำกิจกรรมของผู้เรียนให้ถูกต้องชัดเจนและให้ผู้เรียนสรุปความรู้ที่ได้จากการเรียนรู้ด้วยตนเอง 5) ครูมีหน้าที่เสริมสร้างบรรยากาศการเรียนรู้อย่างเป็นมิตร เช่น การรับฟังความคิดเห็นและอภิปรายด้วยเหตุผล โดยเน้นผลสำเร็จของกลุ่ม 3) ด้านการประเมินผล หมายถึง 1) ครูควรมีการประเมินผลเป็นระยะ โดยใช้วิธีการที่หลากหลาย เช่น การสังเกตพฤติกรรม การสังเกตการปฏิบัติ และการสะสมผลงานของผู้เรียน

- 2) ครูควรให้ผู้เรียนได้ฝึกการประเมินตนเองและบันทึกผลการปรับปรุงแก้ไขด้วยตนเอง
- 3) ครูควรนำผลที่ได้จากการประเมินไปพัฒนาผู้เรียนและพัฒนาการสอนของตนเอง
- 4) ครูมีหน้าที่ทำวิจัยในชั้นเรียนและนำผลมาประยุกต์ใช้ในการเรียนการสอน
- 5) ครูมีหน้าที่รายงานความก้าวหน้าของผู้เรียนอย่างเป็นระบบ

5. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ หมายถึง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 สิงหาคม พุทธศักราช 2542

6. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาและครู ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 หมายถึง บทบาทหน้าที่ที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาและครู ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู

สมมติฐานการวิจัย

1. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาและครู โรงเรียนมัธยมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก ในภาพรวม มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์

2. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก แตกต่างกัน

3. บทบาทหน้าที่ของครู โรงเรียนมัธยมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก แตกต่างกัน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

