

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เป็นการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญทางการศึกษาที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทั้งระบบ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของคนไทยในองค์รวม นั่นคือ เป็นการปรับเปลี่ยนทั้งแนวคิด โครงสร้าง และกระบวนการในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนอย่างมั่นใจเหมาะสม จริงจัง และต่อเนื่องที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปอย่างยั่งยืนโดยยึดเงื่อนไขอันเป็นหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา คือ การกระจายอำนาจ (Decentralization) การมีส่วนร่วม (Participation) และความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนใน หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ มาตรา 37 การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลัก และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย และมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาคตาม พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติจึงมีลักษณะเป็นเขตพิเศษแตกต่างจากการแบ่งเขตบริหารอย่างที่เคยมีมาก่อน กล่าวคือ นอกจากเขตพื้นที่การศึกษาจะปฏิบัติงานรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาคตามภารกิจทั้ง 4 ภารกิจแล้วยังต้องปฏิบัติงานในฐานะเป็นพื้นที่พบกระทรวงปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับส่วนราชการ องค์กรภาครัฐ และเอกชนอื่น ๆ รวมทั้งให้บริการ ทางการศึกษาแก่ประชาชนในเขตพื้นที่อีกด้วย เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงเป็นหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่สำคัญที่สุดของกระทรวงในพื้นที่

กระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยถือเป็นนโยบายสำคัญของกระทรวง และเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมการสร้างคามมั่นใจในการปรับเปลี่ยนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดย

1. ดำเนินการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นการนำแนวคิด และพันธกิจการปฏิรูปลงสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่นำร่องใน 5-จังหวัดเป้าหมายภาคละ 1 จังหวัด

ประกอบด้วยจังหวัดพิษณุโลก จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดชลบุรี จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดภูเก็ต

2. ให้สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมอาชีวศึกษา กรมสามัญศึกษา และกรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นกรมผู้แทนกระทรวง รับผิดชอบจัดให้มีการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในจังหวัดอำนาจเจริญ พิษณุโลก ชลบุรี เพชรบุรี และภูเก็ต ตามลำดับ และสำนักงานสภาพัฒนาการศึกษารับผิดชอบในการประเมิน โครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษา โดยเน้นการปรับเปลี่ยนตามแนวการปฏิรูปการศึกษา สภาพจริงของแต่ละพื้นที่ ความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและการให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นฐานในการบริหารจัดการ

3. ดำเนินการเลือกพันธกิจการปฏิรูปการศึกษาในการนำร่องปฏิรูปการศึกษาอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงภารกิจของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด พันธกิจที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปที่จะทำการประเมินและพันธกิจที่สามารถดำเนินการได้ตามแนวการปฏิรูปมากที่สุดภายใต้เงื่อนไขกฎหมายที่เรื้อรังในปัจจุบัน

4. ให้ใช้มาตรการทางการบริหาร ลดข้อจำกัดด้านกฎหมายที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ให้สามารถดำเนินการปรับเปลี่ยนตามแนวการปฏิรูปตาม ระบบการศึกษาแห่งชาติให้มากที่สุด

5. ดำเนินการโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในลักษณะโครงการวิจัยพัฒนา (R&D) เป็นเวลา 2 ภาคเรียน ตั้งแต่ภาคปลายปีการศึกษา 2544 ถึงภาคต้นปีการศึกษา 2545 และประเมินผลสัมฤทธิ์ผลโครงการตามแนวประเมินแนวใหม่แบบมีส่วนร่วม อย่างเป็นรูปธรรม เป็นระบบ รวมทั้งมีการรายงานผลให้ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบเป็นอย่างต่อเนื่อง

ความสำคัญของการบริหารจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่และสถานศึกษา ประกอบเป็นลักษณะการบริหารการศึกษารูปแบบใหม่ ไม่เคยดำเนินการในบริบทการจัดการศึกษาของประเทศมาก่อน รวมทั้งแนวคิด ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาของผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษายังมีความแตกต่างกันอย่างหลากหลายแนวคิด และหลากหลายรูปแบบโดยแต่ละแนวคิด หรือแต่ละรูปแบบต่างก็มีเหตุผลที่แสดงถึงประโยชน์ต่อการบริหารจัดการการศึกษาเป็นทอดๆ บทบาทและหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาจะต้องปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการบริหารจัดการทางการศึกษา โดยแบ่งเป็นเขตพื้นที่นั้น มีเป้าหมายสูงสุดคือการต้องการกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับปฏิบัติคือสถานศึกษา มีอำนาจที่จะดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ยึดความต้องการของชุมชน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เป็นสำคัญ สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติทางการศึกษาที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นหน่วยงานที่จะต้องจัดกิจกรรมทางการศึกษา เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับภารกิจงานตามแนวทางของการปฏิรูป

การศึกษา พร้อมกันนี้ครูผู้สอนถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดควบคู่กับสถานศึกษา ซึ่งจะเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ให้ดีที่สุด

ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในสถานศึกษา เพราะเป็นผู้ที่มีหน้าที่กำกับ ติดตาม ดูแลให้ข้าราชการครูผู้สอนภายในสถานศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังสติปัญญา ตามความรู้ ความสามารถของแต่ละบุคคล สอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานทางการศึกษาได้กำหนดแนวทางให้แก่สถานศึกษาทุกแห่ง เป็นผู้ที่จะต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายเชิงนโยบายไปสู่กระบวนการของการปฏิบัติงานภายในสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความสามารถที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเองให้ก้าวหน้าทันกับลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปของกระบวนการบริหารจัดการทางการศึกษาปัจจุบันที่ได้ทำการทดลองใช้อยู่

ดังนั้นผู้วิจัยซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของโครงการจึงสนใจที่จะศึกษาศักยภาพของผู้บริหารโรงเรียนในการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะศักยภาพที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการบริหารทั่วไป ภารกิจการบริหารงานบุคคล ภารกิจการบริหารงบประมาณ และภารกิจการบริหารงานวิชาการ เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในการกำหนดการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานการศึกษาเป็นสำคัญ

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาศักยภาพของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลกในการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
2. เพื่อเปรียบเทียบศักยภาพของผู้บริหารโรงเรียนศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ในการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการตามวุฒิการศึกษา ประสบการณ์การบริหาร ขนาดโรงเรียน และเขตพื้นที่การศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบศักยภาพของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลกในการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
2. ทำให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลกในการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อการกำหนดแนวทาง ขอบเขต และรายละเอียดของการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวรวมทั้งเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในการกำหนดการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานการศึกษาเป็นสำคัญ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาและเปรียบเทียบศักยภาพของผู้บริหารโรงเรียนในการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา 4 ภารกิจ

- 1.1 ภารกิจการบริหารทั่วไป
- 1.2 ภารกิจการบริหารงานบุคคล
- 1.3 ภารกิจบริหารงบประมาณ
- 1.4 ภารกิจบริหารงานวิชาการ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 452 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) จำนวน 210 คน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของยามานะ

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 วุฒิการศึกษา จำแนกเป็น 3 ระดับ คือ

3.1.1.1 ปริญญาตรี

3.1.1.2 กำลังศึกษาปริญญาโท

3.1.1.3 ปริญญาโท

3.1.2 ประสบการณ์การบริหาร จำแนกเป็น 3 ระดับ คือ

3.1.2.1 น้อยกว่า 10 ปี

3.1.2.2 ระหว่าง 10 – 20 ปี

3.1.2.3 ตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป

3.1.3 ขนาดโรงเรียน จำแนกเป็น 3 ขนาดคือ

3.1.3.1 ขนาดเล็ก

3.1.3.2 ขนาดกลาง

3.1.3.3 ขนาดใหญ่

3.1.4 เขตพื้นที่การศึกษา จำแนกเป็น 5 เขตคือ

3.1.4.1 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 1

3.1.4.2 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 2

3.1.4.3 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 3

3.1.4.4 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 4

3.1.4.5 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 5

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ศักยภาพของผู้บริหารโรงเรียนในการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา 4 ภารกิจ คือ

- 3.2.1 ภารกิจการบริหารทั่วไป
- 3.2.2 ภารกิจการบริหารงานบุคคล
- 3.2.3 ภารกิจการบริหารงานงบประมาณ
- 3.2.4 ภารกิจการบริหารงานวิชาการ

สมมุติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีศักยภาพการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาแตกต่างกัน
2. ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารต่างกัน มีศักยภาพการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาแตกต่างกัน
3. ผู้บริหารโรงเรียนที่มีขนาดโรงเรียนต่างกัน มีศักยภาพการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาแตกต่างกัน
4. ผู้บริหารโรงเรียนที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาต่างกัน มีศักยภาพการดำเนินงานตามโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาต่างกันในพื้นที่การศึกษาแตกต่างกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ภารกิจการบริหารทั่วไป หมายถึง ภารกิจที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนการปฏิบัติงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานในโรงเรียน ทั้งในด้านการพัฒนาคุณภาพโรงเรียน การระดมทรัพยากรในชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้โรงเรียนมีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานการศึกษา และรับรองคุณภาพของโรงเรียนบนพื้นฐานของแผนยุทธศาสตร์ที่ได้จัดสร้างขึ้นร่วมกันของบุคคลหลายกลุ่มที่เกี่ยวข้อง
2. ภารกิจการบริหารงานบุคคล หมายถึง ภารกิจที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรภายในโรงเรียนให้มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน โดยตระหนักถึงการทำงานที่มีคุณธรรม จริยธรรมกำกับ ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้คือ ส่งเสริมให้ทำงานวิจัย สนับสนุนให้ศึกษาต่อ สร้างเครือข่ายการพัฒนา หรือดำเนินการหลายอย่างเชิงบูรณาการอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรในโรงเรียน
3. ภารกิจการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง ภารกิจที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานจัดซื้อ จัดจ้าง และพัสดุ โดยใช้กรรมการบริหารงานที่มีความรู้ ความเข้าใจการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ (PBB) รวมถึงการระดมทรัพยากร การขอความอนุเคราะห์ เพื่อรับบริจาคเงินนอกงบประมาณสำหรับการตั้งกองทุนการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

4. ภารกิจการบริหารงานวิชาการ หมายถึง ภารกิจที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินงานทางด้านการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน การสร้างและพัฒนาหลักสูตรตามมาตรฐาน การศึกษาและความต้องการของชุมชน การจัดทำแผนการเรียนรู้ การพัฒนาครู การทำวิจัย การแนะแนว การสร้างผลผลิต การจัดตั้งและพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ ตลอดจนการปฏิรูปการเรียนรู้ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดคุณภาพทางการศึกษาตามเป้าหมายของบุคลากร ในชุมชนด้วย

5. ศักยภาพ หมายถึง ภาวะที่อยู่ในตัวบุคคลเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถที่จะ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยใช้การประยุกต์จากประสบการณ์ของตนเองเป็นพื้นฐาน

6. ศักยภาพของผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ภาวะที่มีอยู่ในตัวของผู้บริหารโรงเรียน เกี่ยวกับความรู้ ความสามารถในการวางแผน การทำงาน การตรวจสอบ การประสานงาน ตลอดจนการประเมินผลงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

7. โครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง โครงการ ทดลองที่ถูกกำหนดให้ดำเนินการขึ้นของกระทรวงศึกษาธิการ โดยนำแนวคิดการปฏิรูปการ ศึกษาพันธกิจที่สำคัญลงสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่การศึกษาเป้าหมาย

8. วุฒิการศึกษา หมายถึง สถานภาพทางการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน จำแนกเป็น 3 ระดับคือ ปริญญาตรี ภาควิชาปริญญาโท และปริญญาเอก

9. ประสบการณ์การบริหาร หมายถึง ช่วงระยะเวลาที่ผู้บริหารโรงเรียนใช้ในการ บริหารโรงเรียน จำแนกเป็น 3 ระดับ คือ น้อยกว่า 10 ปี ระหว่าง 10 – 20 ปี และ ตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป

10. ขนาดโรงเรียน หมายถึง ลักษณะการจำแนกรูปแบบของโรงเรียน โดยยึด เกณฑ์ดังต่อไปนี้

10.1 ขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1 – 120 คน

10.2 ขนาดกลาง คือ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 121 – 300 คน

10.3 ขนาดใหญ่ คือ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

11. เขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง ขอบเขตที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการจัดการ ศึกษาตามคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการ ในการปฏิรูปการศึกษาโดยยึดเกณฑ์เขตพื้นที่ การศึกษาซึ่งแบ่งออกเป็น 5 เขตพื้นที่การศึกษาดังต่อไปนี้คือ

11.1 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 1 ประกอบด้วยอำเภอเมืองพิษณุโลกอำเภอเดียว

11.2 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 2 ประกอบด้วยอำเภอวังทองและอำเภอเนินมะปราง

11.3 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 3 ประกอบด้วยอำเภอนครไทยและอำเภอชาติ

ตระการ

11.4 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 4 ประกอบด้วยอำเภอพรมพิรามและอำเภอวัด

โบสถ์

11.5 เขตพื้นที่การศึกษาที่ 5 ประกอบด้วยอำเภอบางระกำและอำเภอบางกระทุ่ม

12. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ข้าราชการครูทำหน้าที่บริหารโรงเรียนในตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียนของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดพิษณุโลก รวมถึงผู้รักษาการณ์ในตำแหน่งดังกล่าวในกรณีที่โรงเรียนนั้น ๆ ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนจริง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
Pibulsongkram Rajabhat University