บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกปัจจุบัน ทั้งด้านการเมือง การปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชนและคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกันความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในยุคข้อมูลข่าวสารเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดของความได้เปรียบเหนือผู้อื่นในการแข่งขันทุกกรณี จะเห็นว่าชาติที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี จะแข่งขันกันใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการแสวงหาผลประโยชน์และช่วงชิงความได้เปรียบอยู่เสมอ อีกทั้งความตกต่ำของเศรษฐกิจโลก ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาสังคม ประเทศที่มีรากฐานทางสังคม และวัฒนธรรมด้านการศึกษาที่แข็งแกร่งก็จะปรับตัวและสร้างความอยู่รอดได้ ในทางกลับกันประเทศที่สังคมและกระบวนการทางการศึกษาอ่อนแอจะเกิดความวุ่นวายและเกิดปัญหาอย่างต่อเนื่อง การแก้ปัญหาจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือแก้ปัญหาไม่ตรงจุด ทำให้เกิดปัญหาใหม่ๆขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่รู้จบ (ณรงค์ สรรพศรี และคนอื่นๆ. 2542 : 2)

ประเทศไทยได้รับผลกระทบและแรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก เริ่มปรับเปลี่ยนเข้าสู่สังคมยุคพัฒนา และการแพร่กระจายเทคโนโลยีดังกล่าวออกไปอย่างรวดเร็วครอบคลุมสังคมทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติลงมาจนกระทั่งถึงประชาชน สภาวการณ์ “โลกาภิวัฒน์” ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อสังคมของโลกด้านต่างๆ ตามมาอีกหลายประการ เช่น การถ่ายโอนวัฒนธรรมข้ามชาติ การเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิต การแข่งขันในระบบธุรกิจการค้าอิสระเสรีของบุคคลที่จะเรียนรู้และกำหนดวิถีชีวิตของตนหรือการแย่งชิงกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ขึ้นในสังคมทุกระดับของประเทศไทย อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีผลทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคม เศรษฐกิจหรือการเมือง บ่อเกิดแห่งปัญหาที่สำคัญคือ คน โดยเฉพาะคนที่ยังไม่ได้พัฒนา ดังนั้นการแก้ปัญหาก็คือต้องพัฒนาคนให้สามารถปรับตัวรับกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นอย่างรู้เท่าทัน เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ในสังคมโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

การพัฒนาดังกล่าวนี้ ต้องอาศัยการศึกษาเป็นสำคัญ ส่งผลให้มีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเป็นครั้งแรก ด้วยเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อยกระดับคุณภาพของประชาชน อันเป็นที่มาของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการปฏิรูปการศึกษาโดยออกเป็นกฎหมายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การศึกษาของไทย

เกษม วัฒนชัย (2542 : 2) กล่าวว่า การปฏิรูประบบการศึกษามิใช่กำลังเกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลกเพราะประเทศต่างๆล้วนตระหนักดีว่าความเข้มแข็งและความมั่นคงของประเทศมาจากการพัฒนาศักยภาพคนในชาติและการจะพัฒนาคนต้องอาศัยระบบการศึกษาที่ครอบคลุม เข้มแข็ง มีคุณภาพโดยประชาชนมีส่วนร่วมปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จึงเป็นวาระแห่งชาติในการปรับเปลี่ยนการศึกษาครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมทั้งระบบเพราะเป็นการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของสังคมในการจัดการศึกษาและกระจายโอกาสทางการศึกษาโดยให้เยาวชนมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 12 ปี และให้ถือว่าผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ จึงให้จัดการศึกษาโดยยึดผู้เรียนเป็นคนสำคัญที่สุด รวมทั้งให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความมั่นใจในคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

การศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้คนสามารถพัฒนาตนเองทั้งด้านความรู้ความสามารถที่จะใช้ในการดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขมีศักดิ์ศรีและมีคุณธรรมที่ทำให้รู้จักช่วยกันทำนุบำรุงสังคมของตนให้คงอยู่ได้อย่างสงบสุขและมีดุลยภาพ กล่าวได้ว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสำคัญกับมนุษย์เพราะต้องใช้เป็นเครื่องมือพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นสังคมอย่างมีดุลยภาพ นอกจากนั้นหากบุคคลใดไม่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน บุคคลนั้นจะเป็นผู้ที่ผิดปกติต้องมีความเป็นอยู่เดือดร้อนลำบากดังนั้นการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัย 4 จึงมีความคาดหวังกันว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพมีมาตรฐานจะส่งผลต่อการพัฒนาทางด้านสติปัญญาอย่างเพียงพอสำหรับมนุษย์ที่จะดำรงชีพอยู่ในสังคมยุคโลกาภิวัฒน์ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2544 : 2)

แต่อย่างไรก็ตามระบบการศึกษาไทยในปัจจุบันก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมซึ่งเปลี่ยนแปลงรวดเร็วอยู่เสมอได้ โดยเฉพาะเมื่อสังคมให้ความหวังกับการศึกษาเตรียมคนให้พร้อมกับการแข่งขันในสังคมโลกด้วยแล้ว ยิ่งทำให้มองเห็นความล้มเหลวของการศึกษาไทยได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากระบบบริหารการศึกษาของไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีระบบบริหาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

แบบราชการลักษณะเป็นองค์การระบบปิดแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีสายการบังคับบัญชาที่ไม่คล่องตัวไม่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์การภายนอกและสภาพแวดล้อมต่างๆ การทำงานจึงมีความล่าช้าและไม่สามารถตอบสนองปัญหาของสังคมได้ทันเวลา เพราะการตัดสินใจในการทำงานต้องยึดติดอยู่กับกฎระเบียบราชการที่มีอยู่มากมายและยุ่งยากซับซ้อน ระบบการศึกษาของไทยจึงไม่ประสบผลสำเร็จตามที่สังคมคาดหวังไว้นัก จากการศึกษาปัญหาข้อนี้ของหลายฝ่ายพบว่าวิธีแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุดในปัจจุบันคือ การกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับปฏิบัติการและท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการศึกษาให้มากที่สุด แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับจากทั้งภาครัฐและประชาชนโดยต่างก็มีความตระหนักถึงความจำเป็นของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญของมหาชนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 มาตรา 81 และมาตรา 289 เห็นได้ชัดว่า ทุกฝ่ายของสังคมตระหนักในความขาดประสิทธิภาพของระบบการศึกษา ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน โดยเฉพาะมาตรา 81 ที่กำหนดให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปฏิรูปการศึกษาอันมีผลบังคับให้ต้องดำเนินการอย่างจริงจังและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวนั้นมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรียกว่า " พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542"โดยมีสาระที่แสดงถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างชัดเจน เช่น หมวดที่ 1 บททั่วไป ที่กล่าวถึงความมุ่งหมายและหลักการในการศึกษาไว้ตามมาตรา ๘ (๒) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมาตรา ๙(๑) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ (๒) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๕) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา (๖) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา. 2542 : 2)

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ดังกล่าว การกระจายอำนาจทางการศึกษา จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจลงไป โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของผู้รับ การกระจายอำนาจก็เป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวังเพราะความพร้อมด้านต่าง ๆ ในการนำไปใช้ของผู้รับการกระจายอำนาจ จะเป็นตัวแปรสำคัญของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติในทุกเรื่อง เช่น ด้านบุคคลและทรัพยากร ถ้าอำนาจนั้นตกไปอยู่กับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การกระจายอำนาจทางการเมืองจึงยังไม่บรรลุจุดมุ่งหมายเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะประชาชนยังไม่เข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนต่อระบบการกระจายอำนาจเป็นผลอันเนื่องมาจากความเข้าใจอย่างเพียงพอของประชาชนต่อการนำไปใช้อย่างแท้จริง

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ในการจัดการศึกษาก็เช่นกัน หากไม่ตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการนำหลักสูตรไปใช้อาจจะเกิดปัญหาและสร้างความเสียหายที่น่าวิตกให้กับประเทศชาติได้ ดังนั้นการทำให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปอย่างยั่งยืนได้นั้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่ง คือ ต้องยึดเงื่อนไขอันเป็นหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา คือ ความเป็นเอกภาพ (Unity) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การมีส่วนร่วม (Participation) และความรับผิดชอบ(Responsibility) สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) (กระทรวงศึกษาธิการ.2544 :1)

ตามมาตรา37แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องดำเนินการโดยยึดเขตพื้นที่การศึกษาและในมาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ซึ่งจะมีลักษณะเขตพิเศษแตกต่างจากการแบ่งเขตการบริหารอย่างที่เคยมีมาก่อน กล่าวคือนอกจากเขตพื้นที่การศึกษาจะปฏิบัติงานรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้ง 4 ด้านดังกล่าวแล้ว ยังต้องปฏิบัติงานในฐานะเป็นผู้แทนกระทรวงปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับส่วนราชการ องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนอื่นๆ รวมทั้งให้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในพื้นที่อีกด้วย เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงเป็นหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมที่สำคัญที่สุดของกระทรวงศึกษาธิการ

ด้วยความสำคัญของการบริหารการศึกษาในระดับเขตพื้นที่และสถานศึกษาประกอบกับเป็นลักษณะการบริหารการศึกษารูปแบบใหม่ ไม่เคยดำเนินการในบริบทการจัดการศึกษาของประเทศมาก่อน รวมทั้งแนวคิดข้อเสนอเกี่ยวกับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษายังแตกต่างกัน จึงเกิดข้อคำถามที่คล้ายๆกันว่า เขตพื้นที่การศึกษาที่เล็กที่สุดของการกระจายอำนาจที่อิสระและเป็นไปได้ที่จะทำให้การจัดบริการทางการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ควรจะมีขนาดและรูปแบบการบริหารอย่างไร จากเหตุผลและข้อสงสัยดังกล่าวประกอบกับความจำเป็นที่ต้องเตรียมการปรับเปลี่ยนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กระทรวงศึกษาธิการโดยความเห็นชอบของที่ประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง เมื่อ วันที่ 11 กรกฎาคม 2544 ซึ่งมีฯพณฯนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น คือ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นประธาน จึงกำหนดให้ดำเนินการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบ (กระทรวงศึกษาธิการ.2544 : 2-3)

เพื่อให้เกิดความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารตามแนวปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีการทดลองนำร่องปฏิรูปการศึกษาใน 5 จังหวัด

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต เพชรบุรี อำนาจเจริญ พิษณุโลก และจังหวัดชลบุรี โดยศึกษาผลการดำเนินงานตามภารกิจและพันธกิจที่เกี่ยวข้องในเรื่องของโอกาส คุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการศึกษา ความเป็นไปได้และรูปแบบการบริหารแนวใหม่ รวมทั้งรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา จึงเป็นเหตุให้มีการจัดตั้งสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรีในครั้งนี้ด้วย การนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นนโยบายเร่งด่วนของกระทรวงศึกษาธิการและเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งดำเนินการเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเป้าหมายที่เป็นตัวแทนของเขตพื้นที่และจังหวัดทั่วไป จังหวัดชลบุรี เป็นจังหวัดหนึ่งที่ได้ทดลองนำร่องปฏิรูปการศึกษา จึงมุ่งเน้นการนำแนวคิดการปฏิรูปในพันธกิจที่สำคัญลงสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมให้มากที่สุดภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายและเงื่อนเวลา

ในการจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว องค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ในการบริหารการศึกษาก็คือสถานศึกษา ดังนั้นภาระงานของการนำร่องดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาก็คือ สรรหาโรงเรียนเพื่อการทดลองนำร่องในการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ซึ่งจังหวัดชลบุรีมีโรงเรียนที่เข้าโครงการนำร่องทั้งสิ้น 45 แห่ง มาจากสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

วิจิตร ศรีสะอ้าน (อ้างถึงในเฉลิมพล พินทอง 2544 : 4) ได้กล่าวถึงความพร้อมของหน่วยงานหรือผู้ที่จะรับการกระจายอำนาจต่อการจัดการศึกษาไว้ในแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา ดังนี้ การกระจายอำนาจบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องมีเอกภาพทั้งในเชิงนโยบายมาตรฐานและมีการบำรุงรักษาสืบสานงานด้านศาสนาและวัฒนธรรม เพื่อประโยชน์ต่อทั้งผู้รับบริการและเพื่อการพัฒนาประเทศ โครงสร้างและระบบใหม่ จะต้องมีหน่วยงานระดับอำนวยการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนมาตรฐานการศึกษา การดูแลงานด้านการศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในช่วงระยะเวลาที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะจัดการศึกษาได้เองทั้งหมดหรือบางส่วน ให้หน่วยงานกลางเข้ารับผิดชอบจัดให้มีองค์กรทำหน้าที่จัดการศึกษา กำกับ ดูแลงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปก่อน ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมแล้วจึงโอนความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาต่อไป.

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าความพร้อมของการจัดการศึกษามีความสำคัญต่อการกระจายอำนาจมาก ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจจำเป็นต้องมีความพร้อม ดังที่ประหยัด หงษ์ทองคำ (อ้างถึงในเฉลิมพล พินทอง 2544 : 5) กล่าวว่าการดำเนินการเพื่อกระจายอำนาจนั้นต้องพิจารณาความพร้อมและความสามารถของประชาชนและท้องถิ่นในเรื่องต่อไปนี้ 1). ความพร้อมด้านการเมือง 2). ความพร้อมด้านการเงินการคลัง และ 3). ความพร้อมในการบริหารกิจการ และเกรียง เอี่ยมสกุล (อ้างถึงในภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2540 :18) กล่าวถึงปัจจัยความพร้อมในการจัดการศึกษาว่า ความรู้ความเข้าใจของครูในเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ความศรัทธา ความร่วมมือของครูและประชาชนและกำลังงบประมาณของท้องถิ่น นอกจากนั้นผลการวิจัยของพงษ์ลดา จิตติวัฒน์พงศ์ (อ้างถึงใน เฉลิมพล พินทอง 2544 : 5) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ปัจจัยสำคัญคือจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมและงบประมาณของประชาชนที่จะใช้ในการจัดการศึกษา

จากแนวคิดและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการบริหารสรุปได้ว่าผู้ที่จะรับการกระจายอำนาจในประเด็นต่างๆที่กล่าวข้างต้น จำเป็นต้องมีความพร้อมเพราะจะส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจการศึกษามาก และเมื่อพิจารณาถึงระบบการศึกษาไทยแล้ว จะพบว่าระบบหลักคือ การศึกษาในระบบโรงเรียน ซึ่งในระบบดังกล่าวนั้น ไม่ว่าจะมีการจัดโดยใช้กิจกรรมทางการเรียนการสอนที่หลากหลายเพียงใดก็ตาม โรงเรียนหรือสถานศึกษาก็ยังคงความสำคัญและเป็นศูนย์กลางของระบบอยู่เสมอ (เฉลิมพล พินทอง. 2544 : 5)

ในเรื่องนี้ รุ่ง แก้วแดง (2542 : 5) กล่าวไว้ว่า การศึกษาในระบบโรงเรียน หน่วยงานที่มีบทบาทและความสำคัญมากที่สุดคือโรงเรียนหรือสถานศึกษาเพราะกิจกรรมการศึกษาที่แท้จริงหรือการเรียนการสอนเกิดขึ้นที่โรงเรียน ถ้าต้องการปรับปรุงคุณภาพการเรียนของนักเรียนให้ดีขึ้นจุดที่จะต้องปฏิวัติ คือ โรงเรียนหรือสถานศึกษา การปฏิวัติในระดับนี้เท่านั้นที่จะทำให้คุณภาพการเรียนการสอนของคนทั้งประเทศประสบความสำเร็จ ทำให้เห็นชัดว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้ความสำคัญแก่โรงเรียนหรือสถานศึกษามากจึงกระจายอำนาจหน้าที่ให้ดังนั้นความพร้อมของโรงเรียนหรือสถานศึกษา จึงมีความสำคัญต่อการจัดการเรียนการสอนเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการจัดการเรียนการสอนเป็นการปฏิรูปการศึกษาจากระบบเดิมแทบจะทั้งหมด โรงเรียนหรือสถานศึกษาจึงจำเป็นจะต้องมีความพร้อมในทุกด้านที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นภาระหน้าที่เพราะความพร้อมดังกล่าวจะเป็นตัวแปรที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามความมุ่งหมาย หรืออาจนำไปสู่ความล้มเหลวก็ได้ ถ้าหากโรงเรียนไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ สภาพการดำเนินการจะเกิดปัญหาขึ้นได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าสภาพการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ในเขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรีเป็นอย่างไร มีปัญหาอะไรบ้าง และแนวทางการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพมาตรฐานการศึกษาตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 คาดหวังควรเป็นอย่างไร แต่เนื่องจากการปรับเปลี่ยนหลักสูตรดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ เพราะกำหนดให้สถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการในการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาด้วยตนเอง ทั้งนี้โดยมีหลักสูตรแกนกลางคือหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 เป็นกรอบทิศทางในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา (จรูญ ชูลาภ. อ้างถึงในกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. 2544 : ก) โดยเน้นความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ทุกโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องดำเนินการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 เป็นเหตุผลที่ผู้วิจัยใคร่ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่โรงเรียนในโครงการนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาของเขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรี ซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการทดลองใช้อยู่ในปีการศึกษา2545 ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับโรงเรียนทั่วประเทศที่ต้องใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานในปีการศึกษา 2546 ในการนำไปเป็นแนวทางการวางแผนบริหารจัดการและพัฒนาปัจจัยด้านต่างๆของโรงเรียนหรือสถานศึกษานั้นๆให้สอดคล้องกับสภาพของแต่ละโรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นต่อไปด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาของโรงเรียนนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรี

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดจากการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาของโรงเรียนนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรี

1.2.3 เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

1.3 ความสำคัญของการวิจัย

ผลของการศึกษาวิจัย สามารถนำไปใช้ประโยชน์ดังนี้

3.1 ข้อค้นพบจากการวิจัยจะเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เพื่อเป็นแนวทางพัฒนาการบริหารหลักสูตรสถานศึกษา และการวางแผนพัฒนาโรงเรียนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

3.2 ข้อค้นพบจากการวิจัยจะเป็นข้อมูล สำหรับผู้บริหารการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี ในการกำหนดแนวทางให้ความช่วยเหลือและการจัดสรรทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาแก่โรงเรียน

3.3 ข้อค้นพบจากการวิจัยจะเป็นข้อมูล สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาอื่นๆ ใช้เป็นแนวทางพัฒนาการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาและการวางแผนพัฒนาโรงเรียนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการกำหนดแนวทางให้ความช่วยเหลือและการจัดสรรทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนโครงการนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรี

1.4.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ โรงเรียนในโครงการนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรีเป็นหน่วยวิเคราะห์(Unit of Analysis) ซึ่งมีจำนวน 45 โรงเรียนโดยแต่ละโรงเรียนมีผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย

1) ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่ โรงเรียนละ1 คน

2) ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ฝ่ายวิชาการ และผู้ช่วยครูใหญ่ฝ่ายวิชาการ โรงเรียนละ 45 คน

3) หัวหน้า / ผู้รับผิดชอบ / ครูผู้สอนซึ่งผู้บริหารมอบหมายให้ดูแล กลุ่มสาระการเรียนรู้ 8 กลุ่ม ประกอบด้วย ภาษาไทย สังคมศึกษา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สุขศึกษาและพลานามัย การงานอาชีพและเทคโนโลยี ศิลป ภาษาต่างประเทศ สาระละ 1 คนโรงเรียนละ 8 คน

4) หัวหน้า/ผู้รับผิดชอบ/ครูผู้สอนซึ่งผู้บริหารโรงเรียนมอบหมายให้ดูแล กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน โรงเรียนละ1 คน

รวมผู้ให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จำนวนทั้งสิ้น 495 คน

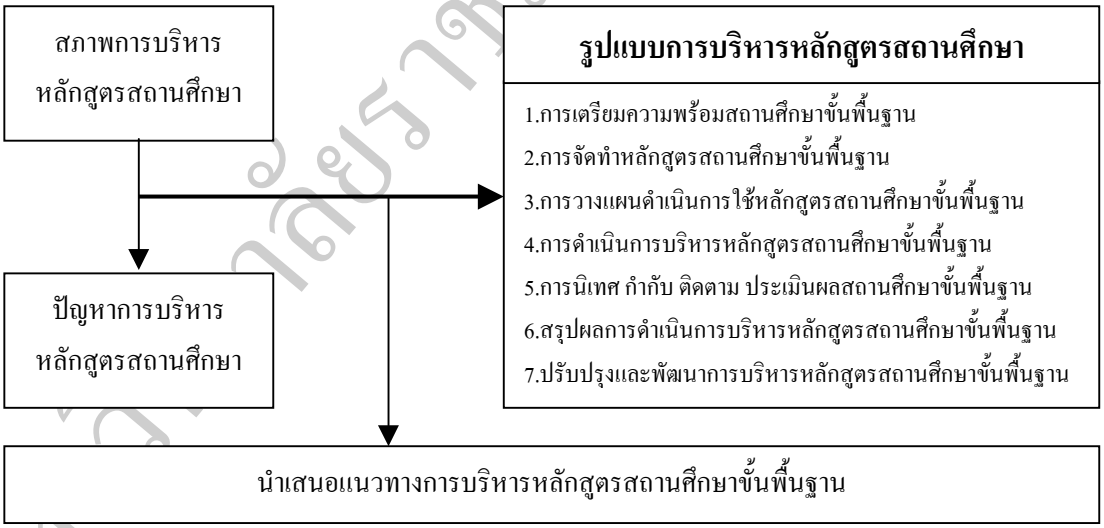
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

14.2 ตัวแปรที่ศึกษา

ผู้วิจัยต้องการศึกษา สภาพและปัญหาที่เกิดจากการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาของโรงเรียนในโครงการนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรี โดยการนำแนวทางการบริหารจัดการหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาของกรมวิชาการ เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ประกอบด้วย 7 ภารกิจ ดังนี้ (กรมวิชาการ.2541:1)

1) การเตรียมความพร้อมในการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2) การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3) การวางแผนดำเนินการใช้หลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
4) การดำเนินการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
5) การนิเทศ กำกับ ติดตาม ประเมินผลการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
6) สรุปผลการดำเนินการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
7) ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

1. 6 คำนิยามคำศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดนิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยไว้ ดังนี้

สภาพการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการการจัดการศึกษาตามหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งที่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย และไม่บรรลุเป้าหมายตามแนวทางการบริหารจัดการหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา ตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ปัญหาการบริหารหลักสูตรสถานศึกษา หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่างๆที่พบในการดำเนินงาน ทั้งที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ตามแนวทางการบริหารหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาตามเจตนารมณ์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

แนวทางการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ข้อเสนอแนะวิธีการดำเนินงาน ในการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาของโรงเรียนในโครงการนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรี ที่ก่อให้เกิดคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา

การเตรียมความพร้อมการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง กระบวนการในการสร้างความตระหนักให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและองค์ประกอบต่างๆที่ส่งเสริมสนับสนุนให้การบริหารหลักสูตรสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกขั้นตอน ซึ่งต้องมีองค์ประกอบต่างๆที่เกื้อหนุนต่อการวิเคราะห์และสร้างหลักสูตรสถานศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนและท้องถิ่น

การวางแผนดำเนินการใช้หลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง กระบวนการกำหนดกรอบหรือออกแบบในการบริหารกิจกรรมการเรียนรู้ที่ส่งผลต่อการเรียนรู้ของผู้เรียน

การดำเนินการบริหารหลักสูตร หมายถึง กระบวนการส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรสามารถนำหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปใช้เพื่อให้เกิดคุณภาพการศึกษาด้วยการปฏิรูปการบริหารหรือประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ

การนิเทศ กำกับ ติดตาม ประเมินผล หมายถึง กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือแนะนำ ตรวจสอบ และตัดสินคุณค่าของนำหลักสูตรไปใช้

สรุปผลการดำเนินการบริหารหลักสูตรสถานศึกษา หมายถึง การรวบรวมประมวลผลสิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการบริหารตามแผนพัฒนาของโรงเรียน เพื่อรายงานประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารตลอดปีการศึกษา

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารหลักสูตรของสถานศึกษา หมายถึง การนำข้อมูลสารสนเทศที่ได้จากการดำเนินการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปพัฒนากระบวนการบริหารจัดการหลักสูตรของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในปีการศึกษาต่อไป

การบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาระดับก่อนอุดมศึกษา 12 ปี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของโรงเรียนทุกสังกัด ในเขตพื้นที่ปฏิรูปการศึกษาชลบุรี

โรงเรียน หมายถึงโรงเรียนในโครงการนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่นำร่องการปฏิรูปการศึกษาชลบุรี

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้ที่รักษาการในตำแหน่งนั้นๆ และผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ฝ่ายวิชาการหรือผู้ช่วยครูใหญ่ของโรงเรียนในโครงการนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2542 เขตพื้นที่นำร่องการปฏิรูปการศึกษาชลบุรี ฝ่ายวิชาการ จำนวน 45 คน

หัวหน้า / ผู้รับผิดชอบกลุ่มสาระการเรียนรู้ 8 กลุ่มสาระการเรียนผู้เรียน หมายถึง ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ดูแล ดำเนินการวิเคราะห์หลักสูตรแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ และดำเนินการจัดทำสาระมาตรฐานการเรียนรู้แต่ละกลุ่มสาระทั้ง 8 สาระ และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนโดยเน้นการมีส่วนร่วมของคณะครูในกลุ่มสาระ ตลอดจนนิเทศ ติดตาม กำกับ ดูแล ตรวจสอบให้การดำเนินการใช้หลักสูตรเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดอย่างมีคุณภาพจากโรงเรียนในโครงการนำร่องการใช้หลักสูตรของเขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาทั้ง 45 แห่ง

ครูผู้สอนกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน หมายถึง ครูผู้สอนที่ทำหน้าที่ในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียนตามกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนของโรงเรียนในโครงการนำร่องการใช้หลักสูตรการศึกษานพื้นฐาน พ.ศ. 2544 เขตพื้นที่นำร่องการปฏิรูปการศึกษาชลบุรี ทั้ง 45 แห่ง

โครงการทดลองรูปแบบการบริหารจัดการหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โครงการที่กรมวิชาการจัดดำเนินการ เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาพัฒนารูปแบบการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของตนเอง

ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง บุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดชลบุรี ในที่นี้หมายรวมถึงนักวิชาการในเขตพื้นที่ที่มีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนส่งเสริมทางด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย เช่น ศึกษานิเทศก์ เจ้าหน้าที่วิชาการ เป็นต้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี