

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก มีผลกระทบมาสู่สังคมไทยอย่างมาก การจัดการศึกษาของประเทศจำเป็นต้องเร่งพัฒนา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเพื่อสามารถพัฒนา คนของประเทศให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพในสังคมที่เปลี่ยนแปลง และร่วมมือแข่งขันอย่างเหมาะสม ทัดเทียม โดยยังสามารถดำรงความเป็นไทยได้ในประชาคมโลก ประการสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 “บุคคลย่อมมี สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน” มาตรา 81 “จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริม ความรู้ และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้อง” มาตรา 289 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะ จัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ” ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ซึ่งได้กำหนดบทบัญญัติที่เป็นแนวนโยบายการปรับปรุงและเปลี่ยนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะต้องใช้ กระบวนการปฏิรูปเข้าดำเนินการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและจริงจัง จำเป็น ต้องใช้กระบวนการปฏิรูปดำเนินการด้วยเหตุนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการขึ้นโดยมีศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน เป็นประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาคนแรกและได้ลาออก ต่อมา ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ ได้เป็นประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูป การศึกษาแทน ซึ่งคณะกรรมการได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลและแนวทางปฏิรูประบบบริหารการ ศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการโดยลำดับ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้มีกระทรวง ดุแลรับผิดชอบจัดการศึกษาเพียงกระทรวงเดียว คณะกรรมการจึงมีความเห็นร่วมกันที่จะ กำหนดแนวทางปฏิรูประบบบริหารการศึกษาให้ครอบคลุมงานจัดการศึกษาของชาติทั้งหมด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อให้แนวทางที่กำหนดขึ้นสามารถ นำไปปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของชาติได้อย่างแท้จริง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2542 : 1-2)

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญของการศึกษาไทยทั้งแนวคิด โครงสร้าง และกระบวนการด้วยความมุ่งมั่นที่จะยกระดับคุณภาพการศึกษาไทยและคุณภาพของคนไทยโดยรวม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อคนไทยทุกคน การปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญนี้จำเป็นต้องดำเนินการบนพื้นฐานของปรัชญาสภาพที่เป็นจริง ความเป็นไปได้ และต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ ระมัดระวัง รวมทั้งยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนที่เหมาะสมอีกด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ. 2544 : 1)

ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (2) กำหนดให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมาตรา 10 "การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช่จ่าย" มาตรา 22 "การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด" มาตรา 37 "การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลัก และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย" ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของชุมชนและท้องถิ่นพร้อมทั้งได้รับความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และกำหนดหน้าที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในมาตรา 34 "ให้มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบายแผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ" การดำเนินการดังกล่าวจะได้ผลดีต่อเมื่อมาตรา 39 "ที่ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง" ทั้งนี้เขตพื้นที่การศึกษาต้องดำเนินการจัดการศึกษาตามมาตรา 6 "การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข" มาตรา 22 "การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้ และพัฒนาตนเองได้และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด" มาตรา 23 "การจัดการศึกษาต้องเน้นความสำคัญทั้งในด้านความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตามความเหมาะสม" และมาตรา 25 "รัฐต้องส่งเสริมดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ"

เขตพื้นที่การศึกษาจึงมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างมาก เพราะการดำเนินงานการศึกษาตลอดจนการบริหาร และจัดการในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ย่อมขึ้นอยู่กับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆ ที่ค่อนข้างมีอำนาจและมีอิสระพอสมควร การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาต้องละเอียดรอบคอบ ไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือเกิดความเหลื่อมล้ำน้อยที่สุด แต่จากการบริหารและจัดการศึกษาที่ผ่านมาใช้วิธีการปกครองที่มีกรอบสายงานทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอเป็นหลักสำคัญ ซึ่งมีความไม่เหมาะสมเพราะลักษณะของเขตการปกครองมีความเหลื่อมล้ำทั้งขนาดและปริมาณงาน เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวและเพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษามีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เบื้องต้นกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 175 เขต โดยศึกษาจากการประเมินผลเขตพื้นที่นำร่องเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ มีทรัพยากรพอเพียงสามารถรองรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ได้อย่างทั่วถึงและมีหลักประกันด้านคุณภาพทั้งสายสามัญและสายอาชีพ และสามารถตอบสนองงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่สร้างภาระด้านงบประมาณและการพัฒนาบุคลากรจำนวนมาก ลดความแปลกแยก (Diversity) ในการประสานกับหน่วยงานอื่นๆ ในระดับภูมิภาค มีลักษณะสามารถสร้างความเสมอภาค ความเท่าเทียม และโอกาสที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ทั้งสายสามัญ สายอาชีพ และดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมได้อย่างเหมาะสม (กระทรวงศึกษาธิการ. 2542 : 2) ด้วยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการ อย่างไรก็ตามความร่วมมือในด้านภารกิจต่างๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 กล่าวถึง กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ทั้งด้านงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป

ดังนั้นความร่วมมือในด้านงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปจึงเป็นตัวแปรสำคัญของความสำเร็จและความสำเร็จในการกระจายอำนาจดังกล่าว คุณภาพและประสิทธิภาพของการศึกษาอยู่ที่การบริหารงานวิชาการ และการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษา งานวิชาการเป็นภาระงานหลักถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ของสถานศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงานวิชาการให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น

และศักยภาพของสถานศึกษาจัดกระบวนการเรียนรู้ ส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาได้เต็มศักยภาพตามความคาดหวังของสังคม และเกิดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ คือ เป็นคนดี มีปัญญา และอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศให้จังหวัดฉะเชิงเทรา มี 2 เขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 ประกอบด้วยอำเภอเมืองฉะเชิงเทรา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว อำเภอบ้านโพธิ์ และอำเภอบางปะกง เขต 2 ประกอบด้วยอำเภอพนมสารคาม อำเภอสนามชัยเขต อำเภอกาตาตะเกียบ อำเภอบางคล้า อำเภอราชสาส์น อำเภอแปลงยาว และกิ่งอำเภอดงเคี่ยน การบริหารงานวิชาการเป็นภารกิจหนึ่งของการบริหารและการจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาของจังหวัดฉะเชิงเทราที่ยังไม่มีการพัฒนาระบบอย่างชัดเจน

จากเหตุผลดังกล่าว เป็นแรงจูงใจให้ผู้วิจัยสนใจที่จะดำเนินการศึกษาวิจัยการพัฒนาระบบการบริหารงานวิชาการในเขตพื้นที่การศึกษาของจังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารงานวิชาการในเขตพื้นที่การศึกษาของจังหวัดฉะเชิงเทราให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นประโยชน์สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาอื่นในการนำผลการวิจัยไปใช้ในการพัฒนาระบบการบริหารงานวิชาการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาภารกิจงานการบริหารวิชาการในเขตพื้นที่การศึกษา

1.2.2 เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานวิชาการในเขตพื้นที่การศึกษาของจังหวัดฉะเชิงเทรา

1.3 ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัย สามารถทราบรายละเอียดของภารกิจงานการบริหารงานวิชาการในเขตพื้นที่การศึกษา และใช้เป็นแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานวิชาการในเขตพื้นที่การศึกษาของจังหวัดฉะเชิงเทราให้มีประสิทธิภาพได้

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการศึกษาภารกิจงานการบริหารงานวิชาการตามคู่มือปฏิบัติการโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาของสำนักงานโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 6 พันธกิจ มีรายละเอียดดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2544 : 53)

- 1) การพัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษา
- 2) การปฏิรูปการเรียนรู้
- 3) การเทียบโอนผลการเรียน
- 4) การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 5) การจัดเครือข่ายและแหล่งการเรียนรู้
- 6) การปฏิรูปการเรียนรู้ในชุมชน

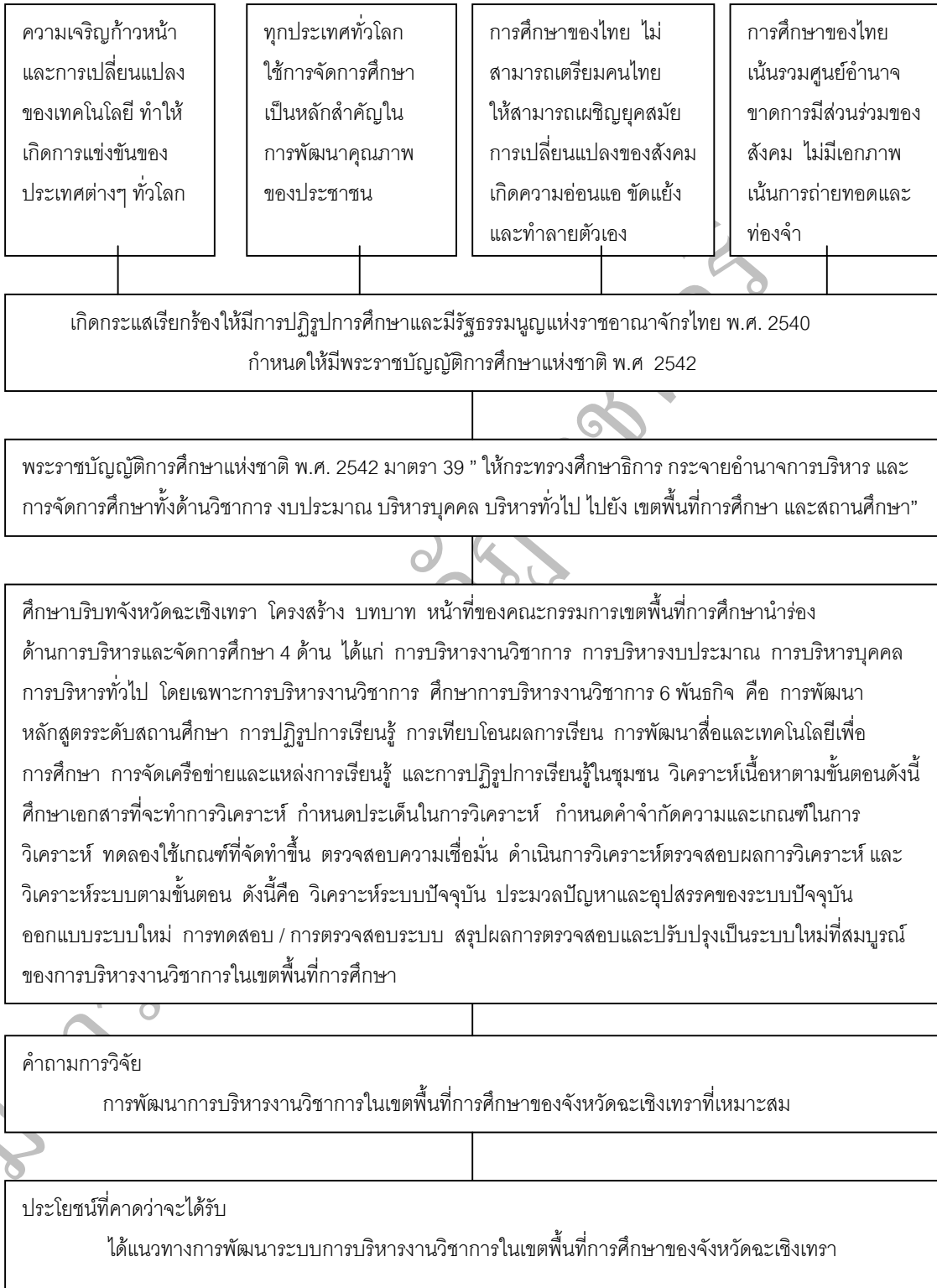
1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

ดำเนินการวิจัยในเขตพื้นที่การศึกษาของจังหวัดฉะเชิงเทรา ทั้งเขต 1 และเขต 2

1.4.3 ระยะเวลา

การดำเนินวิจัยครั้งนี้ ใช้ช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2545 ถึง วันที่ 31 เดือนมีนาคม พ. ศ. 2546

1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องในการวิจัย ดังนี้
 เขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง เขตที่กำหนดขึ้นเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษา
 ชั้นพื้นฐานในจังหวัดฉะเชิงเทรา

การพัฒนาระบบ หมายถึง การทำให้หน่วยย่อยต่างๆ ที่ทำงานประสานสัมพันธ์กัน
 โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน สามารถทำให้ประสิทธิภาพของงานสูงขึ้น

การบริหาร หมายถึง การนำหลักการ ทฤษฎี กระบวนการ เทคนิค ตลอดจน
 ปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ดำเนินการในองค์การเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ตามนโยบายกำหนดไว้

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การดำเนินการจัดกิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษา
 ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุง พัฒนาคุณภาพทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อผู้เรียน

การพัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษา หมายถึง การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ
 มวลประสบการณ์ที่สถานศึกษาจัดให้แก่ผู้เรียนตามสภาพ และความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ
 เพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาไปสู่ศักยภาพสูงสุด

การปฏิรูปการเรียนรู้ หมายถึง การมุ่งปลูกฝังด้านปัญญา พัฒนาการคิดให้เกิด
 การเรียนรู้เต็มตามศักยภาพของผู้เรียน

การเทียบระดับการศึกษา หมายถึง การนำผลการเรียนรู้และประสบการณ์ จากการ
 ที่ได้ศึกษาตามอধ্যาศัย และการศึกษานอกระบบที่ไม่แบ่งระดับมาประเมินเพื่อเทียบเท่าระดับ
 การศึกษา ระดับใดระดับหนึ่งในสถานศึกษา

การเทียบโอนผลการเรียน หมายถึง การนำผลการเรียนในระบบ นอกระบบ และ
 ตามอধ্যาศัยที่ผู้เรียนสะสมไว้จากสถานศึกษาเดียวกัน หรือต่างสถานศึกษาทั้งในประเทศ
 และต่างประเทศมาประเมินเป็นผลการเรียนส่วนหนึ่งของหลักสูตรในระดับใดระดับหนึ่งที่
 ผู้เรียนจะเข้าศึกษาต่อ

การปฏิรูปการเรียนรู้ในชุมชน หมายถึง การที่สถานศึกษาได้ร่วมกับบุคคล
 ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน
 ศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นจัดให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
 เกี่ยวกับการจัดกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน นับตั้งแต่การวางแผน การดำเนินงาน การใช้
 ประโยชน์ และการประเมินผล

กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การที่เขตพื้นที่การศึกษาเชื้ออำนาจให้สถานศึกษาจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน การศึกษาข้อมูลชุมชนเพื่อกำหนดแผนการเรียนรู้ ดำเนินกิจกรรมการเรียนรู้ตามแผนการใช้ประโยชน์จากการเรียนรู้ การประเมินผล และร่วมรับประโยชน์จากการเรียนรู้

การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา หมายถึง การจัดทำและปรับปรุงสื่อการเรียนรู้ โดยการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา รวมทั้งเครือข่ายการเรียนรู้ต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน

การจัดเครือข่ายและแหล่งการเรียนรู้ หมายถึง การดำเนินการประสานงานกับบุคคล ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นต่างๆ ในการการใช้แหล่งข้อมูล ข่าวสาร สารสนเทศ และประสบการณ์ที่สนับสนุนส่งเสริมให้ผู้เรียนใฝ่เรียน แสวงหาความรู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองตามอัธยาศัยอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางเพื่อเสริมสร้างให้ผู้เรียนเกิดกระบวนการเรียนรู้