

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากความคาดหวังที่จะทำให้การศึกษาของไทย มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา ศักยภาพและคุณภาพของประชากร ให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในโลกแห่งกระแส โลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าของวิทยาการใหม่ๆ ที่ก้าวเข้ามาอย่างรวดเร็ว ใช้ศักยภาพด้านการ ผลิตและบริการ เพื่อพัฒนาประเทศสู่ความเป็นรากฐานเศรษฐกิจของภูมิภาค รวมทั้ง เสริมสร้าง สมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันให้ก้าวทันโลกอย่างรู้เท่าทัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน โดยอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไทย กำหนดสังคมไทย ที่พึงประสงค์โดย พัฒนาสู่สังคมที่เข้มแข็ง มีดุลยภาพใน 3 ด้าน คือ สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิ ปัญญาและการเรียนรู้ และสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน ตามวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2546: 10)

เมื่อพิจารณาจากระบบการศึกษาไทยที่ผ่านมา พบว่า ระบบการศึกษาไม่สามารถ ทำหน้าที่หรือมีบทบาทสำคัญดังกล่าวได้ เนื่องจากวิกฤตของปัญหาหลายด้าน (ธีระ รุญเจริญ, 2545: 12) กล่าวว่า ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาและวิกฤตการณ์ทางการศึกษาที่ จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนอย่างน้อย 5 ประเด็นหลัก คือ

1. โอกาสและการเข้ารับการศึกษา

รายงานประจำปี Human Development Report 2000 ของ UNDP ได้ แสดงให้เห็นว่าในปี 2540 คนไทยได้รับบริการการศึกษาในอัตราที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านและ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 แสดงให้เห็นว่าคนไทย จำนวนมากขาดโอกาสในการเข้ารับการศึกษา

2. คุณภาพการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ศึกษาผลการแข่งขัน โอลิมปิกวิชาการ ซึ่งจัดโดย UNESCO ย้อนหลัง 5 ปี (พ.ศ.2539-2543) ใน 5 วิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ ชีววิทยา เคมี และคอมพิวเตอร์ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในเอเชีย ผลการวิเคราะห์บ่งชี้ชัดเจนว่า ศักยภาพทางการศึกษาของเด็กไทย ค่อนข้างดีกว่าทุกประเทศอย่างต่อเนื่อง ยกเว้น ปี 2543 เท่านั้น ที่นักเรียนไทยได้คะแนนสูงกว่าประเทศสิงคโปร์

3. ความเสมอภาคในสิทธิทางการศึกษา

ความเหลื่อมล้ำในสิทธิและโอกาสทางการศึกษา ของเด็กและเยาวชนที่อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นที่อยู่ต่างกัน มีช่องว่างห่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะเด็กพิการ ข้อมูลปี 2543 แสดงให้เห็นว่า ผู้พิการในวัยเรียนมีโอกาสได้รับการศึกษาเพียงร้อยละ 15.7 เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มด้อยโอกาสกลุ่มอื่นอีก เช่น เด็กเร่ร่อน เด็กกลุ่มเสี่ยง เด็กที่อยู่ในสถานะยากลำบาก ซึ่งเด็กในกลุ่มดังกล่าวมีโอกาสได้รับการศึกษาน้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ

4. การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้

ข้อมูลปี พ.ศ.2543 จากรายงานของ IMD (International Institute For Management Development) พบว่า ประเทศไทยมีคอมพิวเตอร์เฉลี่ย 40 เครื่องต่อประชากร 1000 คน และประชากรสามารถเข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ 2 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ ก็ยังนับว่าประเทศไทยยังมีศักยภาพการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศอยู่ในระดับต่ำ

5. ความสามารถในการแข่งขันด้านอื่นๆ

เมื่อพิจารณาความสามารถในการแข่งขันของคนไทยกับนานาชาติ ประเทศ IMD ได้เสนอรายงานเปรียบเทียบอันดับความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศต่างๆ 43 ประเทศ ได้ชี้ให้เห็นว่า จีดีพีความสามารถการแข่งขันของคนไทยว่ายังค้ำค้ำกว่านานาชาติ ในช่วง พ.ศ. 2540-2543 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก โดยอยู่ในอันดับที่ 30 ขึ้นไป มาโดยตลอด อีกทั้ง รายงานของ UNDP ใน Human Development Report 2000 แสดงรายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศต่างๆ ในปี พ.ศ. 2541 ชี้ให้เห็นว่ารายได้ประชาชาติต่อหัวของคนไทยต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ถึง 11 เท่า ต่ำกว่าเกาหลีและมาเลเซีย ประมาณ 3 เท่า และ 0.6 เท่า ตามลำดับ

ผลสืบเนื่องมาจากวิกฤติการศึกษาของชาติ ได้ส่งผล ทำให้เกิดวิกฤติด้านสังคม ซึ่งประเด็นที่รุนแรงในเวลานี้ มี 2 ประเด็นหลักใหญ่ๆ ได้แก่

1. วิกฤติด้านคุณธรรม จริยธรรม

ณ วันนี้ คุณธรรม จริยธรรมของคนไทยในสังคมตกต่ำลงอย่างเห็นได้ชัด ผู้นำและคนในสังคมเกือบทุกส่วนละทิ้งจิตวิญญาณไทย หันมาเน้นค่านิยม บริโภคและวัตถุนิยม จนก่อให้เกิดปัญหา เช่น การทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน การประพฤติผิดทางศีลธรรม สังคมของความเห็นแก่ตัว เอารัดเอาเปรียบผู้ด้อยโอกาส

2. วิกฤติด้านศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไทย

ค่านิยมและการเปิดรับศิลปะ วัฒนธรรมต่างชาติ โดยขาดการคัดสรรกลั่นกรอง ให้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ที่ทำให้สังคมและวิถีชีวิตของคนไทย ทำให้คนไทยละทิ้งคุณค่าในเรื่อง ศิลปะ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทย ทำให้ไม่ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนและการขาดการยอมรับ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและวิกฤติทางการศึกษา ได้แก่ การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มุ่งหมายให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทย ให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขและพัฒนาให้คนไทยก้าวเข้าสู่ศตวรรษใหม่ ด้วยวัฒนธรรมการเรียนรู้ใหม่ มีจิตวิญญาณใฝ่รู้ ใฝ่เรียน สร้างองค์ความรู้ใหม่ สร้างนวัตกรรมใหม่และทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในทางที่สร้างสรรค์ขึ้นให้ได้ ซึ่งความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากการปฏิรูปการเรียนรู้แล้ว ยังจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและจัดการศึกษา และ เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากทุกส่วนของสังคม

แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ เริ่มต้นจากระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ช่วงก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กระทรวงศึกษาธิการ โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ได้ตระหนักถึงปัญหาการบริหารการศึกษาแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง อันเป็นสาเหตุทำให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติอนุญาต ขาดความเป็นอิสระ ในการคิดการตัดสินใจระดับล่าง และระดับปฏิบัติของหน่วยงานในพื้นที่การศึกษา นำมาซึ่งการหย่อนประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผลของระบบการศึกษาในการบริหารการจัดการศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545: 11) จึงได้นำเสนอหลักการสำคัญใน

การปฏิรูปการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2542 ให้มีการกระจายอำนาจ โดยยึดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา และให้เขตพื้นที่การศึกษา มีอิสระในการบริหารและจัดการตามหลักการกระจายอำนาจการศึกษา (สุวัฒน์เงินจ่าและคณะ, 2544 อ้างถึงใน สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545: 1)

ตามหลักการกระจายอำนาจในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จะเป็นหน่วยรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา มุ่งเน้นให้มีเอกภาพ ด้านนโยบาย แผน และมาตรฐาน แต่มีความหลากหลายในการปฏิบัติ เน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการบริหารการศึกษารูปแบบใหม่ ที่ไม่เคยดำเนินการในบริบทการจัดการศึกษาของประเทศไทยมาก่อน ดังนั้น แนวทางในการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงเป็นเรื่องใหม่ ที่ต้องมีการกำหนดแนวทางและทิศทางเพื่อให้การดำเนินงานภายใต้หลักการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษา จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ เพื่อให้เกิดคุณลักษณะที่จะสนองต่อเจตนารมณ์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545: 24) ซึ่งได้มีการระบุไว้ สรุปได้ดังนี้

1. มีบทบาทหลักเป็นหน่วยบริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น และควรเป็นหน่วยนำสังคมของชุมชนนั้น
2. มีคุณภาพและศักยภาพเพียงพอ ที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง
3. มีอิสระในการบริหารจัดการสถานศึกษา ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดด้วยตัวเอง ดังนั้น การตัดสินใจโดยสมบูรณ์ในการบริหารงานด้านวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ที่เป็นส่วนของสถานศึกษา จึงควรเบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษา

4. สามารถประกันคุณภาพได้ จึงมีต้องวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย แผนการดำเนินงาน และการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน และดัชนีวัดคุณภาพที่สามารถตรวจสอบ และเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

5. มีการรวมพลังกันในการดำเนินงาน สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน และการรวมกลุ่มสถานศึกษา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเสริมพลังให้สถานศึกษาสามารถจัดบริการได้กว้างขวาง หลายรูปแบบ

สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการจัดการศึกษา ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 89 (21) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นงานที่มีขนาดใหญ่ มีโรงเรียนในสังกัด 431 โรงเรียน กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ 50 สำนักงานเขต โดยมีสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแล โรงเรียนเหล่านี้มีสภาพที่แตกต่างกัน ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ขนาดของนักเรียน จำนวนนักเรียน ตลอดจนด้านคุณภาพการศึกษา

ถึงแม้ว่า โรงเรียนจะมีความแตกต่างกัน แต่โดยหลักการในการศึกษาในงานทางการศึกษาแล้ว คุณภาพการศึกษาควรจะแตกต่างกันน้อยที่สุด ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงได้กำหนดโครงการประเมินมาตรฐานโรงเรียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ เพื่อยกระดับมาตรฐานโรงเรียนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพทัดเทียมกัน และเพื่อให้โรงเรียนยึดเกณฑ์มาตรฐานเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในโรงเรียน

ในปีการศึกษา 2533 หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักการศึกษา ได้ปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน เนื่องจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนพบว่า เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนที่ใช้อยู่เดิม 13 ข้อกระทงนั้น ไม่ครอบคลุมงานทั้งหมดในโรงเรียนประถมศึกษา (สุภาพ พรรณชนะ, 2535ค: 3) เกณฑ์มาตรฐานที่ปรับปรุงขึ้นมาครั้งนี้ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โครงสร้างของเกณฑ์มาตรฐานแบ่งออกเป็น 6 หมวด คือ

- หมวดที่ 1 งานวิชาการ มี 10 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 2 งานกิจการนักเรียน มี 5 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 3 งานธุรการ การเงิน และพัสดุ มี 4 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 4 งานบุคลากร มี 9 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 5 งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม มี 12 เกณฑ์มาตรฐาน
- หมวดที่ 6 งานความสัมพันธ์กับชุมชน มี 4 เกณฑ์มาตรฐาน

ต่อมา ปีการศึกษา 2535 สุภาพ พรธนะ (2535ง: 277-283 อ้างถึงใน บุญเลิศ โอ่งเคลือบ, 2540: 3) ได้ทำการวิจัย ติดตามผลการประเมินเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า รายละเอียดของเกณฑ์มาตรฐานควรจะต้องมีการ แก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับ สภาพของโรงเรียน ในสังกัดกรุงเทพมหานคร

จากแผนยุทธศาสตร์สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร ปี 2547-2549 ได้กำหนด ปรัชญานำทาง วิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจ(กองวิชาการ สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, 2546: 107) และนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร (กองวิชาการ สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, 2546: 17) ได้มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบบริหารและจัดการศึกษา โดยปรับปรุง โครงสร้างการบริหารการศึกษา ตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเน้นการ กระจายอำนาจลงสู่ระดับโรงเรียน ระดมทรัพยากรทางการศึกษา ส่งเสริมให้บุคคล องค์กร ชุมชน สถาบันต่างๆ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและสร้างเครือข่ายทางการศึกษา ดังนั้น โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน พัฒนาระบบบริหาร และจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และนโยบายด้านการศึกษาดังกล่าว

ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้ที่มีบทบาทสำคัญใน การบริหารและมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยน่านโยบาย กฎ ระเบียบ เกณฑ์ และมาตรฐาน ที่กำหนดโดยรัฐ มาดำเนินการให้เกิดผล ในทางปฏิบัติ ดำเนินการตามแนวทาง เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ที่คณะกรรมการสถานศึกษา กำหนด รวมทั้งบริหารงานด้านวิชาการ บริหารงานบุคคล บริหารการเงินและงบประมาณ และบริหารทั่วไป ในฐานะผู้บังคับบัญชาครู และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาของตน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน บทบาทในการบริหารสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาเกิดคุณลักษณะที่ จะสนองต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ตุลาคม 2543) ได้เสนอลักษณะ ผู้บริหารสถานศึกษาด้านแบบ เพื่อบริหารและจัดการศึกษาตามแนวการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็น ฐาน (SBM) คือ การบริหารอย่างมีอิสระ ตามการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้าน ให้แก่ สถานศึกษา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการบริหารด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมงานด้านวิชาการเป็น หลักสำคัญ อันจะก่อให้เกิดความสำเร็จในการปฏิรูปการเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษาโดยรวม

บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย
 ด้วยเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. การเป็นผู้นำทางวิชาการ
2. การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม
3. การเป็นผู้อำนวยความสะดวก
4. การประสานความสัมพันธ์
5. การส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากร
6. การสร้างแรงจูงใจ
7. การประเมินผล
8. การส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา
9. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
10. การส่งเสริมเทคโนโลยี

ตามมาตราที่ 52 หมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง และให้มีรายได้เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาจึงได้จัดทำมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะของครู ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาขึ้น เพื่อเป็นข้อเสนอให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ใช้ในการประเมินวิทยฐานะและตำแหน่งของครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และเป็นธรรม ยึดหลักของคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน โดยได้กำหนดมาตรฐานตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ในส่วนของหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาไว้ 3 ประการ คือ

1. บริหารงานวิชาการ พัฒนาหลักสูตร คุณภาพการเรียนการสอน และงานกิจการผู้เรียน
2. บริหารสถานศึกษาด้านบุคลากร งบประมาณ และบริหารทั่วไป
3. สร้างความสัมพันธ์และร่วมมือกับชุมชน

ในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากกำหนดให้มืองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพในกำกับของกระทรวงแล้ว ยังกำหนดให้เฉพาะครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษาต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (Professional license) ซึ่งในปัจจุบันมีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับ ใบอนุญาต

ประกอบวิชาชีพหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้สนับสนุนการวิจัย และทำประชาพิจารณ์ นำโดย ศาสตราจารย์สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และได้ข้อสรุปในเนื้อหาสาระหลายประการ แต่ยังไม่มียุติ

จากการเปลี่ยนแปลง ระบบการบริหารงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะ รวมถึงการกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เพื่อปรับยกมาตรฐานวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา ได้แสดงถึงความสำคัญและความจำเป็นมากขึ้น ที่ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ต้องปรับเปลี่ยนบทบาท เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะที่เปลี่ยนไป

อย่างไรก็ตาม จากผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมักจะเน้นการปฏิบัติไปในทางด้านธุรการเป็นส่วนใหญ่ โดยผู้บริหารมักจะมอบงานด้านวิชาการให้แก่ครู ผู้สอนรับผิดชอบโดยตรง การนิเทศการศึกษาจากผู้บริหารโรงเรียนจึงมักจะไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร (สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์, 2527) รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย (ธีระ รุญเจริญ, 2545: ค) ศึกษาภาคสนาม จากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษา (เฉพาะยโสธร) และศึกษาเชิงสำรวจ พบว่า โรงเรียนรับรู้ เรื่องแนวทางการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารดีพอสมควร แต่การเตรียมการรับการกระจายอำนาจยังมีน้อยเพราะขาดความชัดเจนในเชิงปฏิบัติหลายเรื่อง เช่น การบูรณาการหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน เพื่อมุ่งบรรลุเกณฑ์มาตรฐานผู้เรียน และรายละเอียดการปฏิบัติในการดำเนินการตามแนวการกระจายอำนาจการบริหารให้แก่โรงเรียน เป็นต้น โรงเรียนส่วนใหญ่ได้ทำการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา แต่มีทัศนคตินโยบายและแนวทางที่กรมเจ้าสังกัดกำหนดเป็นหลัก การริเริ่มสร้างสรรค์ และการเป็นตัวของตัวเองยังมีไม่มากนัก และพบปัญหาในส่วนของผู้บริหารโรงเรียนว่า ผู้บริหารโรงเรียนจำนวนไม่น้อย ใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนเป็นปกติ และให้ความสนใจด้านวิชาการน้อยกว่าในด้านอื่นๆ อีกทั้งมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรมของผู้บริหาร โรงเรียนมากพอสมควร ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานว่าห่วยและขาดขวัญกำลังใจ สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียนของเขตการศึกษา 11 (บุญชม ศรีสะอาด และคณะ, 2544: 268) พบว่า ผู้บริหารไม่บริหารงานวิชาการอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่จะมอบหมายหน้าที่ให้แก่ผู้ช่วย ฝ่ายวิชาการ หรือฝ่ายวิชาการโรงเรียน ส่งผลให้ผู้บริหารและครูไม่มีโอกาสวิเคราะห์ภาพของงานทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตร่วมกันเท่าที่ควร การวางแผนด้านวิชาการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องจะไม่เกิดขึ้น

ดังจะเห็นได้จาก ผู้บริหารได้นำงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นค่าวัสดุรายหัวของนักเรียนไปใช้ในด้านอื่น โดยมุ่งนำไปใช้พัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม ซึ่งภาพของการปฏิบัติงานที่ออกมา ค่อนข้างจะเป็นรูปธรรมที่มองเห็นได้ง่ายกว่างานบริหารวิชาการ

จากสภาพและปัญหาการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา ดังที่กล่าวมาแล้ว และความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในการบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่ศึกษาบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นแนวทางในการปรับบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาให้สอดคล้อง และเหมาะสมต่อการบริหารและจัดการสถานศึกษาให้มีคุณลักษณะที่สนองต่อเจตนารมณ์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อเปรียบเทียบบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร

สมมุติฐานการวิจัย

บทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัด กรุงเทพมหานคร มีความแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับ บทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหาร และครู โรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร

2. การวิจัยนี้ยึดการบริหารงาน 4 ด้าน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545: 24) กำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ

1. บทบาทการบริหารงานวิชาการ
2. บทบาทการบริหารงานงบประมาณ
3. บทบาทการบริหารงานบุคคล
4. บทบาทการบริหารงานทั่วไป

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่แสดงออกจริงและสามารถสังเกตได้

บทบาทที่คาดหวัง หมายถึง พฤติกรรมการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่ถูกกำหนดหรือคาดหวังเอาไว้ยังไม่เกิดการแสดงออกจริง

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร

บุคลากรในสถานศึกษา หมายถึง ครูซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

บทบาทการบริหารงานวิชาการ หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล การนิเทศภายใน การประกันคุณภาพการศึกษา การวิจัยชั้นเรียน แหล่งการเรียนรู้และระบบข้อมูลสารสนเทศทางวิชาการ และสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา

บทบาทการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตั้งและการจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่าย การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา งานการเงิน บัญชี พัสดุ และสินทรัพย์

บทบาทการบริหารงานบุคคล หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายบริหารงานบุคคล การสรรหาและคัดเลือก การพัฒนา การบำรุงรักษา การประเมินผล การปฏิบัติงานและการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรในสถานศึกษา การดำเนินการเรื่องใบประกอบวิชาชีพ

บทบาทการบริหารงานบริหารทั่วไป หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานธุรการ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม การสร้างความสัมพันธ์ชุมชน งานแผนและนโยบาย การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายทางการศึกษา

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลงานวิจัยจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นส่วนหนึ่งสำหรับผู้บริหาร ในการปรับบทบาทของตนเองในการบริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
3. ผลงานวิจัยจะเป็นแนวทาง สำหรับคณะกรรมการข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการให้การพัฒนา อบรมผู้บริหารสถานศึกษา ให้มีคุณภาพ มาตรฐานตามที่กำหนดไว้

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 431 คน และครู จำนวน 13,030 คน รวมประชากรทั้งสิ้นจำนวน 13,461 คน จากโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 431 โรงเรียน
 - 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการเปิดตาราง Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% สุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Sampling) ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง

เป็นผู้บริหารจำนวน 131 คน และกลุ่มตัวอย่างเป็นครู จำนวน 390 คน รวมเป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้นจำนวน 521 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม แบ่งเป็น 2 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 สอบถามเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check list)

ตอนที่ 2 สอบถามเกี่ยวกับบทบาทที่คาดหวัง และบทบาทที่ปฏิบัติจริงของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร มีลักษณะเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale)

3. การสร้างเครื่องมือวิจัย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ และงานวิจัย ที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา และขอบข่ายการบริหารงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
2. รวบรวมและวิเคราะห์บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
3. กำหนดตัวบ่งชี้ บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และสร้างแบบสอบถาม
4. นำเสนออาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อตรวจสอบก่อนส่งผู้ทรงคุณวุฒิ
5. นำแบบสอบถามที่สร้างไปเสนอผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางการบริหารการศึกษา จำนวน 5 คน เพื่อตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา และความถูกต้องในสำนวนภาษา
6. นำแบบสอบถามที่ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบแล้ว นำเสนออาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ และนำไปเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูล ตามขั้นตอนดังนี้

1. ทำบันทึกเสนอบัณฑิตศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อขอให้ทำหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร ขอความอนุเคราะห์ให้ออกหนังสือขอความร่วมมือ ในการตอบแบบสอบถามเพื่อการวิจัยส่งไปยัง โรงเรียนต่างๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

2. ส่งแบบสอบถาม พร้อมหนังสือของผู้ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร ไปยังโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ผู้บริหารและครูที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม

3. การส่งแบบสอบถาม รับส่งโดยทางไปรษณีย์

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลในการคำนวณค่าทางสถิติดังกล่าว โดยอาศัยการคำนวณจากโปรแกรมสถิติสำเร็จรูป SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) ดังนี้

1. ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยวิธีการแจกแจงความถี่ (Frequency) และหาค่าร้อยละ (Percentage) นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ทำในรูปตารางประกอบคำบรรยาย

2. ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของผู้บริหารโรงเรียน วิเคราะห์ข้อมูล จำแนกเป็นกลุ่มผู้บริหารและครู โดยการหาค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ทั้ง 2 ด้าน คือ บทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่คาดหวัง เป็นรายชื่อ นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ทำในรูปตารางประกอบคำบรรยาย

3. เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวัง วิเคราะห์ข้อมูล โดยการทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยของบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังเป็นรายชื่อและรายด้าน โดยการทดสอบค่าที (t-test) นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ทำในรูปตารางประกอบคำบรรยาย

6. ลำดับชั้นการนำเสนอรายงานวิจัย

ผู้วิจัยเสนอรายงานการวิจัยตามลำดับชั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารการศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานและการจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือการสร้างเครื่องมือในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล กล่าวถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากกลุ่มตัวอย่างในสถานศึกษาโรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

รายการอ้างอิง และภาคผนวก

ประวัติผู้วิจัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย