

บทที่ 1

บทนำ

ปัญหาและความสำคัญของปัญหา

ความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริม คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง การปกครองให้มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนการรวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถ แสวงหาความเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการที่จำเป็นให้ทุกภาคส่วน ของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนร่วมมือกันปฏิบัติ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ. 2546 ก็ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนทิศทางและวัฒนธรรมการทำงานของระบบ ราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เน้นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อรับรู้และร่วมตัดสินใจในกระบวนการ ดำเนินงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน , 2552 : 1)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 8 และมาตรา 9 ได้กำหนดให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา รวมทั้งให้ยึดหลักการมีส่วนร่วม ของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น และมาตรา 38 กำหนดให้มี คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบรวบ หรือ เลิกสถานศึกษา การประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชน ประสานและส่งเสริม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย ในเขตพื้นที่การศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน , 2551 : 16)

หลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา คือ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งการดำเนินการตามหลักการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จ น่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนได้ จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยความสำเร็จ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งมีความสำคัญเบื้องต้นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรบุคคล ในการจัดการศึกษา ปัจจัยด้านผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารการศึกษาจะเป็นผู้ถ่ายทอดนโยบายในการพัฒนาการศึกษาไปสู่การปฏิบัติและเป็นกลไกสำคัญที่จะต้องดำเนินการ และผลักดันให้การศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์ บทบาทของผู้บริหารจึงมีบทบาทในฐานะผู้นำในการบริหารงานการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรบุคคลให้ประสบความสำเร็จ กระทรวงศึกษาธิการได้มีนโยบายมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษา และจัดระบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป จึงได้กำหนดกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และเพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเป็นอิสระความคล่องตัว และสามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ออกประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

จากรายงานผลการวิจัยของ ดิเรก พรสีมา และคณะ (2553 : 353) ซึ่งได้ทำการวิจัยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา พบว่าความสำเร็จที่เกิดจากการกระจายอำนาจ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการทุกด้านส่วนใหญ่ในระดับมาก อาจมีบางด้านที่ประสบความสำเร็จระดับปานกลาง ทั้งนี้ต่างเห็นว่าตนเองมีอำนาจตัดสินใจด้านวิชาการสูงสุด แต่คุณภาพของผู้เรียนกลับไม่สูงเป็นสัดส่วนกับอำนาจตัดสินใจที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้รับ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเห็นว่าตนเอง

บริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล แต่ในความรู้สึกร่วมของกลุ่มตัวอย่างแทบทุกกลุ่มเห็นว่า ตนเองมีส่วนร่วมในการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนทุกด้าน ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ ทั้ง ๆ ที่การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่ง ของการบริหาร โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรณีศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นข้อมูลนำไปสู่การพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรณีศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1
2. เพื่อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรณีศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1

ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบข้อมูลการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 ในสภาพที่เป็นจริง
2. เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานด้านวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาและเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรณีศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 ตามบทบาทหน้าที่ที่ระบุไว้ในประกาศสำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการ
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ
สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย

- 1.1 การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น
- 1.2 การวางแผนงานด้านวิชาการ
- 1.3 การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 ประกอบด้วย กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กร
กรรมการที่เป็นผู้แทนสมาคม กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้รับใบอนุญาตและผู้แทนครู และกรรมการ
ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ รวม 16 คน

คำถามการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของคณะกรรมการเขตพื้นที่
การศึกษา ภูมิศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 เป็นอย่างไร
2. แนวทางในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของคณะกรรมการ
เขตพื้นที่การศึกษา ภูมิศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1
ควรเป็นอย่างไร

นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของคณะกรรมการ
เขตพื้นที่การศึกษา ภูมิศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1
ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ หมายถึง การดำเนินงานตาม
บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่ระบุไว้ในประกาศสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการ
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ในขอบข่ายงานวิชาการที่
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่

1.1 การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น ประกอบด้วย

- 1) ศึกษาและวิเคราะห์หลักสูตรเพื่อกำหนดกรอบสาระการเรียนรู้ท้องถิ่น
- 2) จัดทำข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลจัดทำกรอบสาระการเรียนรู้ท้องถิ่น
- 3) สอบถามและรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำรายละเอียดสาระการเรียนรู้ท้องถิ่นสถานศึกษา
- 4) นำเสนอสาระการเรียนรู้ท้องถิ่น เพื่อให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 5) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์กรอบสาระการเรียนรู้ให้สถานศึกษานำไปพิจารณาจัดทำรายละเอียดของสาระการเรียนรู้ท้องถิ่นของสถานศึกษา
- 6) นิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผล เพื่อนำผลการประเมินมาใช้วางแผนปรับปรุงกรอบสาระการเรียนรู้ท้องถิ่นและพัฒนาคุณภาพการศึกษา

1.2 การวางแผนงานด้านวิชาการ โดยการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาให้ครูผู้บริหารสถานศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนงานด้านวิชาการ ประกอบด้วย

- 1) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและการพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- 2) การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา
- 3) การพัฒนาและใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 4) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
- 5) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 6) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

1.3 การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น ประกอบด้วย

- 1) ร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาและองค์กรอื่นในการพัฒนางานวิชาการ เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน
- 2) ส่งเสริมให้สถานศึกษาร่วมมือในงานพัฒนาวิชาการ
- 3) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน ศิลปะ วัฒนธรรมของชุมชน
- 4) ประสานงานระหว่างสถานศึกษา ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการและการพัฒนาท้องถิ่นนั้น

2. แนวทางในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ หมายถึง ข้อเสนอเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ตามบทบาทหน้าที่ที่ระบุไว้ในประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ได้แก่

- 1) การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น
- 2) การวางแผนงานด้านวิชาการ
- 3) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น