

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2553 มีจุดมุ่งหมายและหลักการ คือ โดยที่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ซึ่งมีระบบบริหารและการจัดการศึกษารวมกันอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเกิดความไม่คล่องตัวเกิดปัญหาการพัฒนาการศึกษาสมควรแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการพัฒนาการศึกษาแก่นักเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้สัมฤทธิ์ผลและมีคุณภาพยิ่งขึ้น (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2553, หน้า 127)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2553 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การจัดระเบียบบริหารราชการในเขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วยการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งมีการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานรวมอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการ สมควรแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ อันเป็นการพัฒนาการศึกษาแก่นักเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้สัมฤทธิ์ผลและมีคุณภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ 2553, หน้า 127)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2553 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการปรับปรุงเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้ต้องปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2553, หน้า 127)

การปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ถือว่าการเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก คือ การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2553 มาตรา 3 ได้กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นๆ ด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2553 มาตรา 3 การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นๆ ด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ในกรณีที่สถานศึกษาใดจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาการกำหนดให้สถานศึกษาแห่งนั้นอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาใด ให้ยึดระดับการศึกษาของสถานศึกษานั้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จึงมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างมาก เพราะการจัดการที่กว้างขวาง ไม่เฉพาะเจาะจงสำหรับการจัดการมัธยมศึกษา ขาดความคล่องตัว ขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของมัธยมศึกษา ส่งผลต่อการพัฒนาบริหารการวิชาการ บริหารงบประมาณ และบริหารกำลังคนฯลฯ ซึ่งเป็นปัญหาต้องแก้ไขเร่งด่วน หลักสำคัญคือ มุ่งคุณภาพในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นประเด็นสำคัญส่วนเรื่องอื่นเป็นองค์ประกอบย่อย ดังนั้นโจทย์ใหญ่ คือ จะทำอย่างไรให้การจัดการมัศึกษามีคุณภาพ ไม่ได้มุ่งว่าเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งบูรณาการแก้ไขและ

จัดการทั้งระบบ เพราะการแก้ไขแต่การปรับโครงสร้างให้มีเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาขึ้นมานี้อาจไม่ใช่วิธีการเดียวแต่ต้องผนวกกับวิธีการอื่นที่จำเป็นให้การแก้ไข พัฒนาการมัธยมศึกษาสำเร็จได้ เช่น การแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ การวางอัตรากำลังคน การจัดตั้งสำนักการมัธยมศึกษาขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับก่อนอนุบาล อนุบาล การประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เป้าของการจัดการศึกษาต้องมีความเป็นระบบและเอกภาพ จึงจำเป็นที่จุดเชื่อมระหว่างการบริหารจัดการของการประถมศึกษา การมัธยมศึกษาและการอุดมศึกษาต้องสอดคล้องกันอย่างไม่แยกส่วนหรือต่างฝ่ายต่างทำ โดยกีดกันอีกฝ่ายอยู่ตลอดเวลาอันส่งผลกระทบต่อจัดการศึกษาและการพัฒนาประเทศในภาพรวม

กระจายอำนาจทางการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550 มุ่งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเฉพาะสถานศึกษา การจัดตั้งเขตพื้นที่การมัธยมศึกษาเพิ่มเติม ควรพิจารณารอบคอบ แต่อีกช่องทางหนึ่งคือ กระจายอำนาจสู่โรงเรียนมัธยมศึกษาให้เป็นนิติบุคคลเต็มรูปแบบ ซึ่งเป็นช่องทางที่กฎหมายเปิดให้และโรงเรียนกลุ่มนี้มีความพร้อม อันจะส่งผลต่อการเพิ่มคุณภาพในการจัดการศึกษาได้

การบริหารจัดการของโรงเรียนมัธยมในเขตพื้นที่การศึกษา ควรศึกษาเป็นระบบวิเคราะห์และรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขและพัฒนาให้ได้แนวทางที่ดีที่สุด โดยวิเคราะห์หาจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ความเสี่ยง ผลกระทบระยะสั้นและระยะยาว โดยเป้าหมายเพื่อเพิ่มคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ

กระทรวงศึกษาธิการตระหนักถึงความสำคัญของจุดเปลี่ยนแปลงนี้ จึงได้มีการเตรียมความพร้อมที่จะตั้งเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา โดยตั้งศูนย์ประสานงานการจัดการมัธยมศึกษาทั่วประเทศ 41 ศูนย์ เพื่อบริหารเขตพื้นที่มัธยมศึกษาแล้ว ส่วนจะมีกี่เขตพื้นที่นั้นต้องรอประกาศอีก ครั้ง โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 กำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษามัศึกษานั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และมาตรา 8 และมาตรา 33 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของสภาการศึกษาเมื่อคราวประชุม ครั้งที่ 2/2553 วันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2553 จึงกำหนดเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และที่ตั้งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เพื่อบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษา จำนวน 42 เขต ทั่วประเทศ ประกาศเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแยกเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา บทบาทหน้าที่ในการดูแลจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเหมาะสมมากขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจต้องการทราบถึงบทบาทที่พึงประสงค์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครูในจังหวัดพิษณุโลก ปีการศึกษา 2553 ผลการศึกษาครั้งนี้จะชี้ให้เห็นถึงความคิดเห็นของข้าราชการครูที่มีต่อบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา อันจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาทั้ง 42 เขต ต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบาทที่พึงประสงค์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครูในจังหวัดพิษณุโลก ปีการศึกษา 2553
2. เพื่อเปรียบเทียบบทบาทที่พึงประสงค์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครูในจังหวัด พิษณุโลก ปีการศึกษา 2553 จำแนกตามตำแหน่ง และวุฒิการศึกษา

ขอบเขตของงานวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษารoles that are expected of secondary education offices in Phitsanulok province, 2553 by examining the content of the management of secondary education offices from 6 groups of respondents in 6 aspects, which are:

- 1.1 กลุ่มอำนาจการ
- 1.2 กลุ่มบริหารงานบุคคล
- 1.3 กลุ่มนโยบายและแผน
- 1.4 กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา
- 1.5 กลุ่มนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา

1.6 กลุ่มบริหารงานการเงินและสินทรัพย์

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัด พิษณุโลก จำนวน 39 คน และครูผู้สอนโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัด พิษณุโลก ปีการศึกษา 2553 จำนวน 1,606 คน รวมทั้งสิ้น 1,645 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัด พิษณุโลก จำนวน 35 คน และครูผู้สอนในโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัด พิษณุโลก ปีการศึกษา 2553 จำนวน 311 คน รวมทั้งสิ้น 346 คน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย

3.1 ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่

- 3.1.1 ตำแหน่ง จำแนกเป็น - ผู้บริหารโรงเรียน
- ครูผู้สอน
- 3.1.2 วุฒิการศึกษา จำแนกเป็น - ปริญญาตรี
- สูงกว่าปริญญาตรี

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ความคิดเห็นของข้าราชการครู ในจังหวัด พิษณุโลก ปีการศึกษา 2553 ที่มีต่อบทบาทที่พึงประสงค์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ใน 6 ด้าน คือ

- 3.2.1 ด้านอำนวยการ
- 3.2.2 ด้านบริหารงานบุคคล
- 3.2.3 ด้านนโยบายและแผน
- 3.2.4 ด้านส่งเสริมการจัดการศึกษา
- 3.2.5 ด้านนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา
- 3.2.6 ด้านบริหารงานการเงินและสินทรัพย์

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. บทบาทที่พึงประสงค์ หมายถึง ทรรศนะหรือความคิดเห็นของข้าราชการครูที่ประสงค์ ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 มีระดับการปฏิบัติงานในแต่ละด้านอย่างไร ตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

2. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 หมายถึง เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ประกอบด้วยท้องที่ จังหวัดพิษณุโลก และอุตรดิตถ์ ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ตั้งอยู่ที่ อำเภอเมืองพิษณุโลก

3. ข้าราชการครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ในจังหวัดพิษณุโลก ปีการศึกษา 2553

3.1 ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน หรือรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ในจังหวัดพิษณุโลก ปีการศึกษา 2553

3.2 ครูผู้สอน หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 ในจังหวัดพิษณุโลก ปีการศึกษา 2553

4. ด้านอำนาจ หมายถึง การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกลุ่มอำนาจซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ตาม ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553

5. ด้านบริหารงานบุคคล หมายถึง การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกลุ่มบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ตาม ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553

6. ด้านนโยบายและแผน หมายถึง การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกลุ่มนโยบายและแผนซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ตาม ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553

7. ด้านส่งเสริมการจัดการศึกษา หมายถึง การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ตาม ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553

8. ด้านนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา หมายถึง การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกลุ่มนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ตาม ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553

9. ด้านบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน หมายถึง การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกลุ่มบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ตาม ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2553

สมมติฐานของการวิจัย

1. ข้าราชการครูที่มีตำแหน่งต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 แตกต่างกัน

2. ข้าราชการครูที่มีวุฒิการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 แตกต่างกัน