

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 อันเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ฉบับแรกของประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมานั้น เป็นเสมือนตัวบ่งชี้ของศักราชใหม่ทางการศึกษา ในยุคสมัยแห่งการปฏิรูปการศึกษา กฎหมายแม่บทฉบับนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติไว้ว่า "...จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ..." (มาตรา 81) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตัวกฎหมายแม่บททางการศึกษาเองอย่างชัดเจน และถ้าหากมีการดำเนินการทั้งหลายทั้งปวงให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์เบื้องหลัง ทั้งหมดแล้วจะเป็นการเปลี่ยนแปลงการศึกษาของชาติชนิดพลิกหน้ามือเป็นหลังมือเลยทีเดียว (ความจริงของแผ่นดิน, หน้า 19)

และถึงแม้ว่าบทบัญญัติทั้ง 69 มาตรา ใน 9 หมวด และอีก 9 มาตราในบทเฉพาะกาล จะระบุถึงมิติทุกมิติและองค์รวมด้านต่างๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นการศึกษาในยุคปฏิรูปไว้โดยครบถ้วน และต่างก็มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดด้วยกันทั้งนั้นก็ตาม มิติหรือองค์รวมด้านระบบบริหารการศึกษานับได้ว่าเป็นมิติหรือองค์รวมที่มีความสำคัญและความจำเป็นมากที่สุด

เพราะหากปราศจากกลไกในระบบบริหารการศึกษาที่เอื้อแล้ว ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิตครู การวัดประเมินผล การนิเทศการศึกษา การสนับสนุนด้านงบประมาณ และทรัพยากร ไปจนถึงกลไกการกระจายอำนาจการศึกษาอย่างเพียงพอและเหมาะสม องค์รวมของหลักสูตรและอื่นๆ ก็ยากที่จะเป็นผลสำเร็จหรือยากที่จะรักษาระดับความสำเร็จไว้ได้อย่างจริงจังยั่งยืน (ความจริงของแผ่นดิน, หน้า 111-112)

ดังนั้น ความสำคัญของบทบัญญัติ ในหมวดที่ 5 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับใหม่ที่ว่าด้วยเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา (มาตรา 31-46) จึงเป็นที่ชัดเจนและที่บุคลากรทางการศึกษาของชาติทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา พึงตระหนัก

แต่ทั้งนี้คงไม่ได้หมายความว่า ผู้บริหารการศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษาจะให้ความสนใจ เฉพาะบทบัญญัติในหมวดนี้เท่านั้น แต่จะต้องให้ความสนใจกับทุกมาตราในพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนไม่ใช่ความสนใจเฉพาะกับตัวหนังสือของทั้ง 78 มาตราเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงเจตนารมณ์ ที่ไปที่มาของตัวหนังสือเหล่านั้นด้วย ถึงจะทำให้บุคลากรส่วนนี้ของระบบการศึกษาสามารถทำหน้าที่ ขับเคลื่อน ผลักดัน และชี้นำการปฏิรูปการศึกษาโดยรวม และองค์รวมด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจาก ระบบบริหารไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้

ถึงแม้ว่าในรอบ 2-3 ปีที่ผ่านมา ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติฉบับนี้ ผู้บริหารการศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษาจำนวนมากทั่วประเทศจะได้มีโอกาสเข้าร่วม การประชุม สัมมนา หรือการประชุมพิจารณาที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับเนื้อหาสาระใน หมวดที่ 5 ของพระราชบัญญัตินี้มาแล้วหลายต่อหลายครั้งก็ตาม โอกาสเหล่านั้นก็หาใช่จะเป็น หลักประกันที่ดีเสมอไปว่า บุคลากรเหล่านั้นจะเกิดความเข้าใจและมีความรู้อย่างชัดเจน ทั้งที่ เกี่ยวข้องโดยตรงกับเนื้อหาสาระของระบบบริหารการศึกษาแบบใหม่ และที่ว่าด้วยเรื่องเจตนารมณ์ ที่ไปที่มา ปรัชญา แนวคิด และหลักการสำคัญ ๆ ที่อยู่เบื้องหลัง เนื้อหาสาระในบทบัญญัติที่ว่าด้วย เรื่องระบบบริหารการศึกษาแบบใหม่นี้เสมอไปไม่

ประเด็นนี้เองที่ทำให้ผู้ศึกษาที่เคยคลุกคลีกับวงการศึกษานานในฐานะผู้บริหารโรงเรียนประถม ศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ เกิดความสนใจที่จะสำรวจ ตรวจสอบว่าในทางปฏิบัติแล้ว ในขณะที่ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีความรู้ ความเข้าใจเพียงใด ในสองมิติที่พูดถึงนี้ เพราะผู้ศึกษามีความเชื่อเบื้องต้นว่า ความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษาในสองมิติสำคัญ ๆ นี้ เป็นพื้นฐานที่จำเป็นยิ่งที่จะขับเคลื่อนผลักดันให้ผู้บริหารเหล่านั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวนำการเปลี่ยนแปลง ในอันที่จะผลักดันขับเคลื่อนและชี้นำสถานศึกษา

และบุคลากรสายอื่น ๆ ภายใต้งานนำของพวกเขาก็ไปสู่ทิศทางและเป้าหมายของการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา และการปฏิรูปการศึกษาโดยรวมได้อย่างแท้จริงและอย่างมีความหมาย

ดังนั้น การศึกษาอย่างเป็นระบบและที่ จะลงไปในพื้นที่ปฏิบัติการพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในครั้งนี้ น่าจะช่วยให้เรามีข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ว่า ฐานของความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารโรงเรียน เหล่านั้นแข็งแกร่ง สมบูรณ์ มากน้อยเพียงใด อันจะเป็นประโยชน์ในระยะยาวต่อการปรับปรุง พัฒนา และยกระดับตัวของผู้นำการเปลี่ยนแปลงการศึกษาเอง เพื่อให้พวกเขาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขาได้อย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นสมดังเจตนารมณ์ของทุกฝ่ายในขบวนการปฏิรูปการศึกษาของชาติ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ อุปสรรค และปัญหาของการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาค้างนี้ คือ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2542 จำนวนทั้งสิ้น 30 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้างนี้ มุ่งศึกษาความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ตามบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ อาจนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุง พัฒนา
ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารระบบบริหารการศึกษา
ให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น