

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของเครือข่ายการพัฒนาข้าราชการครู

สำนักงาน ก.ค. มีแนวคิดในการจัดตั้งเครือข่ายการพัฒนาข้าราชการครู ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ในสมัยที่นางสาวตรี สุวรรณสถิตย์ เป็นเลขาธิการ ก.ค. โดยได้จัดสัมมนาเตรียมความพร้อมเพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางการจัดตั้งเครือข่ายการพัฒนาข้าราชการครู เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2538 ผลการสัมมนาได้สรุปเป็นเอกสารชื่อ "รูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งเครือข่ายการพัฒนาข้าราชการครู" ผลการสัมมนาในครั้งนั้นสำนักงาน ก.ค. ยังไม่สามารถนำไปขยายผลในเชิงปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม (สำนักพัฒนาข้าราชการครู 2538) ในเหตุผลและความจำเป็นของเอกสารดังกล่าวได้ระบุไว้ว่า

"ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก.ค. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ประมาณ 5 แสนคน ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ ทั้งถิ่นทุรกันดารและพื้นที่เสี่ยงภัย ฉะนั้น ก.ค. จึงต้องกำหนดนโยบายในการส่งเสริมให้ข้าราชการครูทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง แต่การพัฒนาดังกล่าวจะสำเร็จได้ต้องมีหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบเป็นหน่วยประสานสนับสนุน ดังนั้น สำนักงาน ก.ค. จึงได้มีแนวความคิดในการจัดตั้งเครือข่ายในการพัฒนาข้าราชการครู โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาลัยชุมชน สำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และกลุ่มโรงเรียนเป็นเครือข่ายในการพัฒนาข้าราชการครู ทั้งนี้ ก.ค. จะเป็นองค์กรที่สนับสนุนส่งเสริมในด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร เอกสารทางวิชาการ ชุดฝึกอบรมและสื่อต่าง ๆ ซึ่งหากเครือข่ายการพัฒนาข้าราชการครูได้ส่งเสริม และสนับสนุนในการพัฒนาข้าราชการครูอย่างมีประสิทธิภาพ และต่อเนื่องแล้ว ก็เชื่อได้ว่าข้าราชการครูจะได้นำความรู้ในวิชาชีพของตนเองไปพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยมีเด็กเป็นผู้รับการพัฒนาอย่างรอบด้าน เต็มตามศักยภาพ ทั้งในด้านความรู้ และคุณธรรมก็มักจะเกิดประโยชน์และผลดีแก่การศึกษาของชาติโดยส่วนรวม....." (สำนักพัฒนาข้าราชการครู 2538 : 1 - 2)

ต่อมาสำนักงาน ก.ค. ในสมัยที่นายสมยศ มีเทศน์ เป็นเลขาธิการ ได้มีนโยบายให้มีการวิจัย เพื่อพัฒนาเครือข่ายการพัฒนาครู โดยได้จัดทำโครงการชื่อ “รูปแบบเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” เสนอเป็นโครงการวิจัย ประกอบการของงบประมาณประจำปี 2544 และได้กรุณามอบหมายให้ผู้วิจัยดำเนินการวิจัย ดังนั้น เอกสารวิจัยฉบับนี้จึงเป็นผลของโครงการวิจัยดังกล่าว

ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย

การพัฒนาครูและพัฒนาวิชาชีพเป็นจุดมุ่งเน้นและมีความสำคัญยิ่งในการปฏิรูปการศึกษา (Educational reform) (Amsterdam. 2001) มีงานวิจัยที่แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาครูและพัฒนาวิชาชีพ เป็นวิถีทางที่สำคัญในการปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษา (Mackey. 2001) นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่ยืนยันว่าการพัฒนาวิชาชีพของครูมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการสอนของครู (Petri. 2001) ในการปฏิรูป การศึกษานั้นทั้งครูและผู้บริหารการศึกษาจำเป็นจะต้องปรับบทบาทและมีความรับผิดชอบอย่างใหม่ (Guskey. 2000) ดังนั้นในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงจำเป็นจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา

หน้าที่สำคัญในการพัฒนาบุคลากรก็คือการกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงการปฏิบัติงานของบุคคล และของกลุ่ม และเตรียมบุคคลเพื่อบทบาทในอนาคต การพัฒนาบุคลากรจำเป็นจะต้องวางแผน เพื่อประกันว่า ได้กระตุ้นให้บุคลากรประสบความสำเร็จและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ บุคลากรควรจะได้รับ การเตรียมตัวและเตรียมพร้อมเพื่อที่จะมีความรับผิดชอบอย่างใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถบรรลุประสิทธิภาพสูงสุดในปัจจุบัน การพัฒนาบุคลากรจะช่วยให้มีความสามารถในการ แข่งขัน (McBeath. 1997 : 210 – 211)

ครูเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของการเรียนรู้ ดังนั้นครูควรได้รับการส่งเสริมให้ได้รับ การพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถ มีศักยภาพและมีวิสัยทัศน์ในการจัดกระบวนการเรียนการสอน อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ก้าวทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงด้านวิทยาการ และเทคโนโลยีของโลก อันเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นหน้าที่ของ ก.ค. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงาน บุคคลที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่อง ทั้งนี้ตามประกาศ กระทรวงศึกษาธิการ เรื่องนโยบายการพัฒนาข้าราชการครู พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้มีการพัฒนา ข้าราชการครูอย่างมีระบบและต่อเนื่องอย่างน้อย 2 ปี ต่อ 1 ครั้ง ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ที่เน้นการพัฒนาคุณภาพของคน ตัวอย่างเช่น สหรัฐ อเมริกามีนโยบายพัฒนาคุณภาพของการเรียนการสอนจึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรและ การพัฒนาวิชาชีพของครู เช่น กรณีของรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ได้มีข้อกำหนดว่าครูทุกคนจะต้อง เข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพ จำนวน 150 ชั่วโมง ในทุก ๆ 5 ปี (Friedrichs. 2001)

การพัฒนาบุคลากรเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการที่ตั้งใจกระทำเพื่อการพัฒนาความรู้ ทักษะ เจตคติ ความเข้าใจหรือการปฏิบัติงานในบทบาทปัจจุบันหรือบทบาทในอนาคต (Cunningham and Cordeiro. 2000) การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่เดิมนั้น ดำเนินการโดยหน่วยงานผู้ใช้ครู และมีรูปแบบที่ค่อนข้างตายตัว การพัฒนาในปัจจุบันมักจะจัดดำเนินการในรูปแบบของเครือข่าย (Network) โดยที่เครือข่ายเป็นการเชื่อมโยงของบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรที่มีความสนใจ หรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน และใช้เครือข่ายเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ (Segerman – Peck. 1991) ดังนั้น เครือข่ายจึงเป็นระบบการเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงาน องค์กร สถาบันเข้าด้วยกัน ทำให้สามารถแลกเปลี่ยนสารสนเทศและทรัพยากร ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติภารกิจซึ่งกัน และกัน มีงานวิจัยที่แสดงให้เห็นว่าเครือข่ายการพัฒนาครู สามารถช่วยในการนำหลักสูตรไปสู่การ ปฏิบัติช่วยให้ครูได้เข้าใจเกี่ยวกับกลยุทธ์ต่าง ๆ ในการสอน ตลอดจนช่วยในการพัฒนาวิชาชีพของครู (Nadolny. 1999)

การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาในรูปแบบของเครือข่ายนั้นได้มีหน่วยงานในต่างประเทศ ได้ดำเนินการแล้ว เช่น องค์กรการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้มีกิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาในทุกภูมิภาคของโลกด้วยการ ตั้งเครือข่ายขึ้น ในยุโรปมีเครือข่ายที่เรียกว่า European Network on Staff Development in Higher Education หรือ ENSDHE ในอาหรับมีเครือข่ายที่เรียกว่า Arab Network for Professional Staff Development หรือ ANSD (UNESCO. 1994) ในประเทศอังกฤษมีเครือข่ายสนับสนุนการเรียนการสอน ในระดับอุดมศึกษา เรียกว่า Learning and Teaching Support Network หรือ LTSN มีลูกข่าย 24 แห่ง ซึ่งเป็นศูนย์วิชา (Subject centers) ตั้งอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาทั่วทั้งอังกฤษ (O' Connel. 2002) ในสหรัฐอเมริกาเครือข่ายในรัฐต่าง ๆ เช่น รัฐโอไฮโอมีเครือข่ายความเป็นเลิศทางการสอน เรียกว่า Northeast Ohio Teaching Excellence Network หรือ NOTEN ซึ่งมุ่งที่จะแลกเปลี่ยนความคิดและ กิจกรรมพัฒนาการเรียนการสอน (Wheeler. 2002) ในรัฐมิสซูรีมีเครือข่ายการพัฒนาบุคลากรและ การศึกษาโดยใช้การปฏิบัติเป็นฐาน เรียกว่า Missouri Network For Staff Development and Performance – based Education) เครือข่ายนี้ให้การช่วยเหลือโรงเรียนต่าง ๆ และเขตพื้นที่ การศึกษาในการพัฒนาบุคลากรและปรับปรุงโรงเรียน (Clark. 2002)

วิธีการในการพัฒนาบุคลากรนั้นได้พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่ในระยะแรก ๆ จะเน้นที่การฝึกอบรม อย่างเป็นระบบ (Systematic training) ต่อมาใช้วิธีพัฒนาตนเอง (Self – development) ในระยะหลังใช้ แนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning organization) (Megginson and others. 1995) ซึ่งต่อมาได้ ขยายเป็นองค์กรแห่งความรู้ สารสนเทศ และการเรียนรู้ (Knowledge, information, and learning organization) หรือที่เรียกว่า KILO ในปัจจุบันนี้การพัฒนาบุคลากรจะมุ่งเน้นที่การพัฒนาบุคลากร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – based Staff Development) (Claus. 2001)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเพราะ มาตรา 52 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้มีการพัฒนาครูให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างพอเพียง

ก.ค. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ กำกับดูแล สนับสนุนและส่งเสริมการบริหารบุคคลของข้าราชการครูในกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาบุคคล การบรรจุและแต่งตั้ง การรักษาวินัย การบำรุงขวัญและการพัฒนาข้าราชการครู โดยที่การพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาเป็นหน้าที่ซึ่งกำหนดในมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้น สำนักงาน ก.ค. จึงมีนโยบายให้ดำเนินการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบเครือข่ายในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการเสนอแนวทางเพื่อการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังนี้

1. เพื่อศึกษาลักษณะ โครงสร้าง ระบบ บทบาทหน้าที่ และการดำเนินงานของรูปแบบเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เหมาะสม
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยนี้ สำนักงาน ก.ค. สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการบริหารงานบุคคล และอาจนำไปใช้ประกอบการเสนอแนวทางในการวางระบบเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้อสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

นอกจากนั้นผู้บริหารการศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาสามารถนำรูปแบบเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาจากผลการวิจัยนี้ไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา

ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่ผู้บริหารสถานศึกษามีหน้าที่หลักและความรับผิดชอบในการพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษาของตน จึงสามารถที่จะนำผลการวิจัยนี้ไปใช้ในการพัฒนาบุคลากรโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – based Staff Development) ได้

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน จึงกำหนดนิยามศัพท์เฉพาะของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยนี้ ดังต่อไปนี้

1. ครู หมายถึง บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่ด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชน
2. บุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและผู้สนับสนุนการศึกษา
 - 2.1 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาแต่ละแห่งของรัฐและเอกชน
 - 2.2 ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารนอกสถานศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
 - 2.3 ผู้สนับสนุนการศึกษา หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ
3. เครือข่าย หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล สถาบันหรือองค์กรเชื่อมโยงติดต่อกัน มีปฏิสัมพันธ์กัน ประสานสัมพันธ์กันเพื่อการทำงานด้วยกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน แลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาวิชาชีพ
4. รูปแบบเครือข่าย หมายถึง ตัวแบบ (Model) ของเครือข่ายการพัฒนาที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้าง ระบบ บทบาทหน้าที่ และการดำเนินงานของเครือข่ายเพื่อการพัฒนาวิชาชีพ
5. แม่ข่าย หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา แต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีแม่ข่ายหนึ่งแม่ข่าย
6. ลูกข่าย หมายถึง หน่วยงานที่ให้บริการการพัฒนาแก่หน่วยรับการพัฒนา อาจเป็นลูกข่ายขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ อาจดำเนินการพัฒนาด้วยตนเองทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน หรืออาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกข่ายอื่น ๆ ลูกข่ายสามารถเชื่อมโยงกับแม่ข่ายใดแม่ข่ายหนึ่งหรือหลายแม่ข่ายก็ได้ ลูกข่ายอาจมีรูปแบบเป็นลูกข่ายบุคคล องค์กร หรือลูกข่ายสารสนเทศ
7. หน่วยรับการพัฒนา หมายถึง บุคคล สถานศึกษา หรือหน่วยงานทางการศึกษาที่ประสงค์จะขอรับการพัฒนาวิชาชีพจากลูกข่ายหรือแม่ข่าย

การนำเสนอรายงานการวิจัย

การนำเสนอรายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนา รูปแบบเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แยกนำเสนอเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับความเป็นมาของเครือข่ายการพัฒนาข้าราชการครู ความสำคัญและที่มาของปัญหาวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และนิยามศัพท์เฉพาะ

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แนวคิดและหลักการในการพัฒนาบุคลากร รูปแบบเครือข่ายในการพัฒนาบุคลากร การส่งเสริมและสนับสนุนเครือข่ายในการพัฒนาบุคลากร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 การดำเนินการวิจัย เป็นการนำเสนอแนวคิดพื้นฐานของการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 4 ผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ เป็นการนำเสนอรูปแบบเครือข่ายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นข้อค้นพบของการวิจัย

บทที่ 5 บทสรุป เป็นการนำเสนอภาพรวมทั้งหมดของการวิจัย