

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์โดยรวม ผลที่ตามมาทำให้เกิดปัญหาของสังคมด้านต่าง ๆ อย่างมากมาย ในทำนองเดียวกันการพัฒนาประเทศจึงต้องพัฒนาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก วิธีการที่สำคัญในการพัฒนาประเทศต้องอาศัยการจัดการศึกษา เพราะว่าการจัดการศึกษาเป็นกระบวนการของการพัฒนาคนตลอดชีวิต (กรมสามัญศึกษา, 2540)

ดังนั้นการจัดการศึกษาของชาติจะต้องจัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งถือว่าเป็นแผนแห่งความหวังและอนาคตของการพัฒนาคนเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะแผนได้มุ่งจุดพัฒนาไปสู่ “คน” โดยให้ความสำคัญศูนย์กลางของการพัฒนาประเทศในที่สุด ซึ่งก็ตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะนี้เช่นเดียวกับที่เน้นในเรื่องการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ และกลไกที่สำคัญในการพัฒนาคือ “การศึกษา” และต้องเป็นการศึกษาที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล และตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมความเป็นไทย ได้แก่ การพัฒนาคนให้สมบูรณ์ให้มีคุณลักษณะ 3 ประการคือ มองกว้าง คิดไกล ใฝ่ดี มีวินัยในตนเอง และมีทักษะสำหรับโลกยุคโลกาภิวัตน์ (กองการมัธยมศึกษา 2540)

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้หันมาเน้นประเด็นของการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทั้งหลาย เพราะแท้ที่จริงแล้ว “การศึกษาและการพัฒนาคนคือ กุญแจ (Master key) ที่จะเปิดประตูไปสู่การพัฒนาทั้งหลาย” (วิชัย ตันศิริ, 2539) กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์การหลักในการทำหน้าที่จัดการศึกษาทุกระดับ โดยมุ่งหวังเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุจุดมุ่งหมายไปสู่ความเป็นเลิศในปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539-2550 ที่สำคัญเพื่อสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ องค์การแห่งการเรียนรู้และสังคมแห่งการเรียนรู้ ทั้งนี้ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน 4 ด้านดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, 2540)

1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา

3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

4. การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา

มีการประกาศจุดยืนให้โรงเรียนต่าง ๆ ปรับปรุงและพัฒนาโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนตามอุดมคติ เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานระดับสูง

ระบบการศึกษาในปัจจุบันภารกิจหลักคือ การพัฒนาบุคคลที่มีคุณภาพให้แก่สังคมจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษาให้ทันกับสภาพการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การปฏิรูปการศึกษาคือการสร้างประชากรที่มีคุณภาพให้แก่ประเทศ การปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริงคือการปฏิรูปความคิด สิ่งแรกที่ต้องได้รับการปฏิรูปคือ การคิดว่า “การศึกษาไม่ใช่เรื่องของคนเพียงคนเดียว แต่การศึกษาเป็นเรื่องของทุกคน” การกระจายอำนาจการบริหารคือ ในสนามปฏิบัติการให้คนในโรงเรียนได้คิดตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียนของตนด้วยตนเอง วิธีนี้ควรตัดสินใจให้ตรงจุดที่เราต้องการจะเอาอำนาจบางอย่างของจังหวัดหรือกรม กระทรวง ไปสู่ผู้ปฏิบัติคือครูให้มากที่สุด เทคนิคในการกระจายอำนาจคือการบริหารในคณะกรรมการโรงเรียน โดยให้ครูมีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจ ก่อให้เกิดแรงจูงใจ ความรับผิดชอบ และความกระตือรือร้น กระจายการตัดสินใจไปสู่บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในงานนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นครู ผู้ปกครอง หรือชุมชน (สุรัฐ ศิลปอนันต์, 2540)

การปฏิรูประบบการจัดการหรือการบริหารนั้นจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารการศึกษาที่ภาครัฐในส่วนกลางรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจให้กระจายบทบาทออกสู่หน่วยปฏิบัติหรือกลุ่มคนอื่น ๆ มากขึ้น เปิดโอกาสให้ความคิดริเริ่มของฝ่ายต่าง ๆ ได้แตกหน่อเติบโตองค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ ชุมชน ครอบครัว สถาบันศาสนาจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมจัดกิจกรรม หรือดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของคนทุกเพศ ทุกวัยได้ โดยได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสมจากรัฐ แนวปฏิรูปในส่วนนี้มุ่งเน้นการรื้อปรับระบบการจัดการศึกษาให้เป็นการบริหารการศึกษาโดยกลุ่มสถานศึกษาและชุมชน ซึ่งหมายถึง การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาโดยให้กลุ่มสถานศึกษาและชุมชนเป็นหน่วยจัดการศึกษา ทั้งในเรื่องการตัดสินใจ การกำหนดทิศทาง การวางหลักสูตรท้องถิ่น การบริหารงาน บริหารเงินและบริหารคน สำหรับสถานศึกษาที่อยู่ในขอบเขตของการดูแลของกลุ่ม ทั้งนี้โดยเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารอย่างใกล้ชิด ทั้งในการกำหนดทิศทางและการติดตาม กำกับดูแล ตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา (พระธรรมปิฎก, 2539)

การปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้จึงเป็นการเปลี่ยนแปลง ทั้งในแนวความคิดและวิธีการปฏิบัติเพื่อให้สถานศึกษามีศักยภาพเพียงพอต่อการยกระดับ

มาตรฐานการศึกษาให้สูงขึ้น ให้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบ ได้รับการพัฒนา ได้รับสวัสดิการ และมีความมั่นคงในวิชาชีพ ให้สถานศึกษาสามารถจัดบริการทางการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอันจะทำให้การศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมัธยมศึกษาเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และประเทศชาติ สามารถนำประเทศไปสู่ความเป็นเลิศทางการศึกษาได้ใน ปี 2550 (กรมสามัญศึกษา, 2540)

กรมสามัญศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการมัธยมศึกษา การศึกษาธิการและการศึกษาสงเคราะห์ ได้ตระหนักในความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาเยาวชนในส่วนที่รับผิดชอบเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) กรมสามัญศึกษาจึงพยายามที่จะดำเนินการวางแผนให้มีความชัดเจน ครอบคลุมตามบทบาทหน้าที่และสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาความต้องการทั้งในส่วนบุคคลและสังคม เหมาะสมกับความพร้อมด้านทรัพยากร ตลอดจนสอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประชากรของประเทศให้สามารถแข่งขันร่วมมือและดำรงความเป็นไทย อยู่ในกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างมีความสุข ส่งผลไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืนโดยกำหนดสภาพที่คาดหวัง นโยบาย เป้าหมาย มาตรการ และยุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) (กรมสามัญศึกษา, 2540)

สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดขอนแก่น ได้สนองนโยบายโดยได้ทำการคัดเลือกโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาในปีการศึกษา 2539 จำนวน 30 โรงเรียน และในปีการศึกษา 2540 อีกจำนวน 41 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 71 โรงเรียน

จากนโยบายของรัฐบาลในการที่จะปฏิรูปการศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศทางการศึกษา ในปี 2550 จึงเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ของคนทุกวงการอย่างกว้างขวางทั้งจากบุคคลในวงการศึกษาและนอกวงการศึกษาว่า การปฏิรูปการศึกษาจะทำได้จริงหรือจะมีงบประมาณมาบริหารจัดการปฏิรูปการศึกษาจำนวนมาก และบุคลากรทางการศึกษายังไม่มีความพร้อม และยังจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายด้านทั้งด้านการจัดการ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ การเตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมและการระดมสรรพกำลังด้านเงินทุน วัสดุอุปกรณ์ ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ จากภูมิปัญญาท้องถิ่นและฝ่ายต่าง ๆ อย่างมากมายทั้งภาครัฐและเอกชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในวงการศึกษาได้ให้ความสนใจอย่างยิ่ง ผู้วิจัยในฐานะข้าราชการครูในสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการบริหารการศึกษา ในโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดขอนแก่นจะต้องรับผลจากนโยบายของการปฏิรูปการศึกษาเพื่อนำมาจัดการศึกษาในระดับโรงเรียนให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย และมีความเห็นว่านโยบายการปฏิรูปการศึกษาเป็นนโยบายที่ดีเห็นสมควรได้รับการสนับสนุนอย่างยิ่ง

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น ต่อการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาการบริหารการศึกษาและนำผลการวิจัยเสนอหน่วยงานหรือองค์การที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะได้รับทราบถึงข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงพัฒนากระบวนการปฏิบัติที่จะส่งผลให้นโยบายการปฏิรูปการศึกษาสำเร็จผลตามเป้าหมายของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป โดยการทำวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น ต่อการปฏิรูปการบริหารการศึกษา”

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น ต่อการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาด้าน

- (1) การบริหารแบบมีส่วนร่วม
 - (2) บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน
 - (3) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 2) เพื่อศึกษาหาแนวทางปรับปรุงพัฒนาการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1) ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น ตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา ปีงบประมาณ 2539-2540 จำนวน 3,441 คน

2) ตัวแปรในการวิจัยคือ การศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น ที่มีต่อการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย

- (1) การบริหารแบบมีส่วนร่วม
- (2) บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน
- (3) การประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1) ข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง บุคคลผู้รับราชการครูทุกตำแหน่ง ทั้งเพศชายและเพศหญิง ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ทุกขนาด

2) การปฏิรูปการศึกษาด้านการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา หมายถึง การปฏิรูปการศึกษาตามของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539-2550 ด้านที่ 4 คือการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

3) ขนาดของโรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง การแบ่งขนาดของโรงเรียนตามโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตามจำนวนนักเรียนดังนี้

ขนาดที่ 1 หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป

ขนาดที่ 2 หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 800-2,499 คน

ขนาดที่ 3 หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 300-799 คน

ขนาดที่ 4 หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 100-299 คน

ขนาดที่ 5 หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 100 คน

ในอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ที่เข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาในปีการศึกษา 2539 และปีการศึกษา 2540 ไม่มีขนาดที่ 5

4) ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของข้าราชการครูต่อการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ในอันที่จะเป็นแนวทางปรับปรุงพัฒนาการบริหารการศึกษา ในโรงเรียนมัธยมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยทั่วไป