

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้ง 7 แผน ที่ผ่านมา ทำให้เศรษฐกิจของไทยเจริญ รุดหน้า มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในขั้นแนวหน้าประเทศหนึ่งของโลก แต่ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยห่างกันยิ่งขึ้น ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ มีประชาชนเพียงร้อยละ 30 ที่มีรายได้เกินกว่า 50,000 บาท ต่อคน ต่อปี จึงไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ อีกทั้งยังไม่มีโอกาสศึกษาต่อเนื่อง ถึง 12 ปี เพราะขาดปัจจัยด้านการเงินที่จะให้การศึกษาแก่บุตรหลานของตน

สภาพการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบันที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว อันเกิดจากความเจริญทาง ด้านวิทยาการเทคโนโลยี เป็นยุคแห่งข้อมูลสารสนเทศกลายเป็นโลกไร้พรมแดน จึงเป็นเรื่องที่ หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่สังคมไทยจะได้รับผลกระทบจากสภาวะการณดังกล่าว (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2539) กระแสโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการพัฒนาวิทยาการและเทคโนโลยี คือ ความรู้ (Knowledge) ซึ่งประเทศต่างๆ ในโลกต้องมีศักยภาพด้านความรู้เพื่อให้มีความสามารถในการรองรับและพัฒนา วิทยาการต่างๆ ที่หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศได้อย่างเหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, 2539)

สังคมไทยยังมีจุดอ่อนที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข เช่น สถาบันครอบครัวและความอ่อนแอของ ชุมชน สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม การกระจายเศรษฐกิจยังอยู่ในสภาพที่จะต้องปรับปรุงอีกมาก กำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยียังมีน้อยไม่เพียงพอ ระดับการศึกษาของประชาชนโดย ส่วนรวมยังต่ำ การพัฒนาความรู้วิจัยและวิชาการยังอ่อน วัฒนธรรม ศาสนา และความมีระเบียบ วินัยยังต้องปรับปรุงอีกมาก (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2539) สังคมไทยมีพันธกิจที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบการศึกษา และการสร้างสังคมที่เกิดจากการรวมตัวของชุมชน ที่มีความเข้มแข็งในระดับต่างๆ (ประเวศ วะสี, 2539) จากกระแสโลกาภิวัตน์ ดังกล่าวจำเป็นที่ สังคมไทยจะต้องปรับตัวเองให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สามารถยืนหยัดได้อย่าง มั่นคง มีศักดิ์ศรี และดำรงความเป็นไทยอยู่ได้ในสังคมโลก การที่ทุกคนต้องได้รับการพัฒนาอย่าง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความถนัด ความสนใจ ความพึงพอใจ และ ความต้องการ ทั้งส่วน บุคคลและโดยภาพรวมของสังคมเหล่านั้น ย่อมมีคุณภาพชีวิตที่ดี และ ร่วมกันพัฒนาสังคม

และประเทศชาติไปในทิศทางที่เหมาะสม และสามารถอยู่ร่วมกับสังคมโลกอย่างเท่าเทียม มั่นคง ยั่งยืน (กรมสามัญศึกษา, 2540)

สังคมไทยวาดหวังที่จะก้าวสู่จุดมุ่งหมายของสังคมที่พึงประสงค์ในอนาคตที่บรรจุไว้ใน แผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) อันมีลักษณะเป็น สังคมแห่งการเรียนรู้ รู้เท่าทันโลก แข่งขันและร่วมมือเป็น มีสมรรถภาพ มีวินัย มีคุณธรรมตาม หลักศาสนา มีเสรีภาพ มีความยุติธรรม เมตตากรุณา คนมีความสุข ครอบครัวอบอุ่น ชุมชน เข้มแข็ง ประเทศชาติมีความมั่นคง มีสันติกับเพื่อนบ้านและเพื่อนร่วมโลก และมีสันติกับธรรมชาติ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2539)

เป้าหมายในการพัฒนาประเทศในช่วงต่อไปต้องเน้นการพัฒนา"คน"เป็นเป้าหมายหลัก การศึกษาจึงเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาคน การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคน ตลอดชีวิต และจัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ที่มุ่งเน้นการพัฒนา"คน"เป็นสำคัญ มุ่งให้ทุกคนพัฒนาเต็มศักยภาพ ทั้งด้านสติปัญญา ร่างกาย และจิตใจ จะเป็นพื้นฐานสร้างพลังครอบครัว ชุมชน และสังคม ที่จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยมุ่งหวังเพื่อพัฒนาคุณภาพ การศึกษาให้บรรลุจุดมุ่งหมายสู่ความเป็นเลิศ ในปี พ.ศ.2550 จึงได้กำหนดแนวทางในการปฏิรูป การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539 - 2550 เพื่อสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ องค์กร แห่งการเรียนรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน 4 ด้าน คือ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2540)

- 1) การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
- 2) การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3) การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
- 4) การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา

เป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการศึกษา คือ การยกระดับมาตรฐานคุณภาพของ สถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ เพื่อสร้างผลผลิตของนักเรียนให้ได้มาตรฐานในทุกๆระดับ เป็นที่ยอมรับของสังคมและเพื่อจะได้เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศสืบไป ในช่วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อ การพัฒนาและลงทุนมากนัก เพียงปีละไม่เกินร้อยละ 9 เท่านั้น งบประมาณส่วนใหญ่เป็นเรื่องของ เงินเดือนและรายจ่ายประจำ จำเป็นต้องเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของ โรงเรียน ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมของโรงเรียนไม่เอื้ออำนวยให้นักเรียนได้เรียนอย่างมีความสุข

ผู้บริหารมักไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเรียนการสอนของนักเรียนและครูขาดแคลน ห้องเรียน ห้องปฏิบัติการ และห้องสมุด อุปกรณ์การเรียนการสอนไม่ครบครัน ขาดการฝึกอบรม ครูประจำการอย่างต่อเนื่องและขาดแคลนครูในบางสาขาวิชา ประกอบกับกฎระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการยังไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ทรงคุณวุฒิ ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เข้ามาช่วยสอน ตลอดจนขาดการสนับสนุนให้ครูสามารถจัดสอนซ่อมเสริมให้กับนักเรียน จึงขาดการยอมรับจากชุมชนและท้องถิ่น เนื่องจากชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร เป็นผลให้ผู้ปกครองไม่สนับสนุนบุตรหลานซึ่งอยู่ในเขตบริการของโรงเรียนเข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านั้น

สุววิช รังสิตพล (อ้างถึงใน กระทรวงศึกษาธิการ, 2540) กล่าวว่า นโยบายปฏิรูปโรงเรียน และสถานศึกษา จึงมุ่งเน้นที่จะพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาทุกระดับ โดยการพัฒนาสถานศึกษาให้มีบรรยากาศเสมือนหนึ่งเป็นส่วนสาธารณะของชุมชน มีความร่มรื่น มีแหล่งน้ำ มีไม้ดอกไม้ประดับ มีน้ำสะอาดและไร้ฝุ่น ไร้มลภาวะ ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ร่วมกับนักเรียนได้

การปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ มีการเปลี่ยนแปลงทั้ง แนวความคิดและวิธีปฏิบัติ ให้สถานศึกษาทุกแห่งพัฒนาคุณภาพมาตรฐานเป็นโรงเรียน ในอุดมคติ ตามแนวบัญญัติ 10 ประการ โดยทำโรงเรียนให้เป็นปัจจุบันระยะแรกให้ปรับปรุง สภาพโรงเรียนซ่อมแซมส่วนที่ชำรุดทรุดโทรมให้กลับอยู่ในสภาพปัจจุบัน มีการทาสีใหม่ ปรับปรุง ภูมิทัศน์ อุปกรณ์เครื่องไม้ เครื่องมือ อาคารประกอบ หอพัก ห้องน้ำ ห้องส้วม ทางเดินรั้วรอบขอบชิด และ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จัดน้ำดื่ม น้ำใช้ และน้ำเพื่อการเกษตร เพื่อป้องกันสภาพการ ขาดแคลน มีการวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาว

สังข์ทอง ศรีเรศ(อ้างถึงใน กระทรวงศึกษาธิการ, 2540) กล่าวว่า การพัฒนาสถานศึกษา ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา เป็นปัจจัยสำคัญในการรองรับการปฏิรูปการศึกษาในด้านอื่นๆ โดยมีเป้าหมายให้สถานศึกษาทุกแห่ง ได้พัฒนาองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ

1) อาคารเรียนและอาคารประกอบ โดยมีเป้าหมายที่จะให้อาคารเรียนห้องเรียนเพียงพอ กับปริมาณของนักเรียน ครูภัณฑ์ ประเภทโต๊ะ ม้านั่ง เพียงพออยู่ในสภาพดีมีห้องปฏิบัติการ ทางภาษา ห้องวิทยาศาสตร์ ห้องสมุด ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องพยาบาล สำหรับนักเรียนที่เจ็บป่วย รวมทั้งโรงฝึกงานที่มีอุปกรณ์เหมาะสม สถานที่รับประทานอาหารกลางวัน สถานที่ประชุม ห้องทำงานครูอาจารย์ เจ้าหน้าที่ ห้องส้วมที่สะอาดเพียงพอ กับจำนวนนักเรียน

2) สถานที่ในโรงเรียน มีที่นั่งและบริเวณพักผ่อนของนักเรียน มีบริเวณให้นักเรียนได้ เล่นกีฬาอย่างเหมาะสมเพียงพอ จัดทำป้ายสถานศึกษาให้เหมาะสมสวยงาม ถนนภายในบริเวณ

โรงเรียนอยู่ในสภาพดีปราศจากฝุ่นละออง มีสถานที่จัดกิจกรรมนักเรียน มีการจัดระบบกระจายเสียง และระบบสื่อสารที่เหมาะสม มีที่ต้อนรับผู้ปกครอง และบริเวณจอดรถที่เหมาะสม

3) สิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียน มีความร่มรื่นสวยงาม ปราศจากมลภาวะ มีความปลอดภัย โดยจัดให้มีต้นไม้ดอกไม้ประดับ ร่มรื่นสวยงาม มีการตกแต่งบริเวณให้น่าอยู่ น่าเรียน บริเวณสถานศึกษาสะอาด เรียบร้อย มีถังกำจัดขยะปฏิภูม มีป้ายชี้บอกทางอาคารสถานที่ รวมทั้งมีการป้องกันอุบัติเหตุอย่างถูกต้อง

4) น้ำดื่ม น้ำใช้มีคุณภาพเหมาะสม มีปริมาณพอใช้ตลอดปี โดยสถานศึกษาจัดน้ำดื่มสะอาดให้นักเรียนดื่มอย่างน้อยเฉลี่ยคนละ 1 ลิตร ต่อ วัน มีน้ำใช้เพียงพอ มีน้ำเพื่อการเกษตรภายในโรงเรียน มีแหล่งน้ำหรือที่เก็บกักน้ำในสถานที่ดีและเหมาะสม

ดังนั้น การพัฒนาสถานศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว ต้องเกิดจากความร่วมมือจากหลายฝ่ายจึงจะเกิดความสำเร็จได้ พลังของบุคลากรแต่ละแห่ง จะสามารถพัฒนาสถานศึกษา ให้เป็นสถานศึกษาในอุดมคติ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบและปัจจัยต่างๆในการบริหารการจัดการ และการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเป็นเลิศในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคตต่อไปได้

จากนโยบายการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ในด้านการพัฒนาสถานศึกษาเพื่อทำโรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน ในการพัฒนาองค์ประกอบ 4 ด้าน ในปี 2540 คือ ด้านอาคารเรียนและอาคารประกอบ สื่อ ครุภัณฑ์ ด้านสถานที่และบริเวณโรงเรียน ด้านสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน และด้านน้ำดื่ม น้ำใช้ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสกลนคร ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 45 โรงเรียน ผู้วิจัยในฐานะทำหน้าที่ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการและแผนงาน ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษา มีความเห็นด้วยกับนโยบายการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา เพื่อพัฒนาสถานศึกษา รองรับกับการปฏิรูปการศึกษาในด้านอื่นๆก่อน ซึ่งต้องการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของการพัฒนาสถานศึกษาในปีการศึกษา 2540 โรงเรียนส่วนใหญ่มีการดำเนินงานไปมายน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องการศึกษาปัญหาในการพัฒนาสถานศึกษา และศึกษาหาข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานพัฒนาสถานศึกษาในอนาคต เพื่อนำเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้รับทราบข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับปรุงพัฒนาสถานศึกษาต่อไป จึงได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสกลนคร ขึ้นดังกล่าว

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานการพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาของการดำเนินงานการพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา
- 3) เพื่อศึกษาหาข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานการพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ มุ่งศึกษาสภาพการปฏิบัติ ปัญหาการดำเนินงาน และความคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานการพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสกลนคร ซึ่งจำแนกองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านอาคารเรียนและอาคารประกอบ สื่อ ครุภัณฑ์ (2) ด้านสถานที่และบริเวณโรงเรียน (3) ด้านสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน (4) ด้านน้ำดื่ม น้ำใช้ในโรงเรียน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน และครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสกลนคร จำนวน 45 โรงเรียน

## 1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

ประชากรที่เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน และครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสกลนคร และสามารถตอบแบบสอบถามได้ตามความเป็นจริงที่ปรากฏ

## 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1) การพัฒนาสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินงานพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสกลนคร จำนวน 45 โรงเรียนให้เกิดผลปฏิบัติดีขึ้นทั้งในด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านงบประมาณ และด้านการจัดการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

2) นโยบายการปฏิรูปการศึกษา หมายถึง การปรับปรุงการดำเนินงานของโรงเรียนโดยเลือกสรร เปลี่ยนแปลง และเพิ่มแนวทางในการดำเนินงานตามองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ ด้าน

อาคารเรียนและอาคารประกอบ สื่อ ครุภัณฑ์ ด้านสถานที่และบริเวณโรงเรียน ด้านสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน และด้านน้ำดื่ม น้ำใช้ในโรงเรียน ที่มีอยู่เดิม ด้วยคาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่เดิม ให้เบาบางลง

3) อาคารเรียนและอาคารประกอบ สื่อ ครุภัณฑ์ หมายถึง อาคารเรียนและอาคารประกอบตามแบบมาตรฐานของกรมสามัญศึกษาโดยใช้งบประมาณ และอาคารประกอบอื่นๆ ที่สร้างด้วยเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ห้องปฏิบัติการ รวมทั้งสื่ออุปกรณ์ ครุภัณฑ์ทางการศึกษามีปริมาณเพียงพอ สะอาด เรียบร้อย สวยงาม ปลอดภัย เกิดประโยชน์

4) สถานที่และบริเวณโรงเรียน หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อนักเรียน ครูอาจารย์ ชุมชน ที่จัดทำขึ้นในบริเวณโรงเรียนเหมาะสมเป็นสัดส่วน และสามารถใช้ในการกิจกรรมต่างๆได้ อีกทั้งมีความสะอาด สวยงาม ออกแบบได้อย่างเหมาะสม

5) สิ่งแวดล้อมในโรงเรียน หมายถึง การจัดการในด้านบรรยากาศสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน มีความสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย ร่มรื่น สวยงาม ปราศจากมลภาวะ มีความปลอดภัย

6) น้ำดื่ม น้ำใช้ในโรงเรียน หมายถึง การจัดการน้ำดื่ม น้ำใช้ เพื่อให้บริการแก่นักเรียน ได้มีน้ำดื่มที่สะอาดมีคุณภาพและมีปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการ และมีน้ำใช้เพื่อประโยชน์ในด้านสาธารณสุขและมีแหล่งน้ำใช้เพื่อการเกษตรในโรงเรียนอย่างเพียงพอ

7) บุคลากรในโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน รวมทั้งผู้รักษาการในตำแหน่งนั้น และผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รักษาการ และครูอาจารย์ที่ปฏิบัติหน้าที่การสอนหรือได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในงานต่างๆ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสกลนคร

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1) ทำให้ทราบสภาพในการดำเนินงานพัฒนาสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา

2) ทำให้ทราบถึงปัญหาในการดำเนินงานพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา

3) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะสามารถนำไปวางแผนปรับปรุง แก้ไข และกำหนดแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา