

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7 ซึ่งใช้เป็นแผนพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา รวมระยะเวลา 35 ปี จะมุ่งเป้าหมายหลักไปที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เพื่อให้ประเทศชาติสามารถแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจกับนานาประเทศได้ คนเป็นเพียงปัจจัยในการผลิตเท่านั้น ทำให้ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและความเจริญทางด้านวัตถุเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว แต่สภาพการณ์ทางสังคมกลับมีปัญหาและก้าวไม่ทันความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ อีกทั้งกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ อันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ข้อมูล ข่าวสาร และการคมนาคมทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม มีการจัดระเบียบทางสังคมกลายเป็นสังคมโลกและระบบเศรษฐกิจสากลที่ประเทศต่างๆ จะต้องเข้าเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาทางด้านวัตถุกับการพัฒนาทางด้านจิตใจ ระหว่างการใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่งผลให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง และเกิดแรงผลักดันที่สังคมไทยจะต้องปรับเปลี่ยนตัวเอง ประเทศไทยจะต้องก้าวสู่สังคมนานาชาติ ประกอบกับความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 8 (2540-2544) ที่เน้นที่การพัฒนาคนหรือทรัพยากรมนุษย์ โดยยึด “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและใช้ “เศรษฐกิจ” เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน เน้นการพัฒนาศักยภาพของคนไทย ให้สามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่ได้อย่างเต็มความสามารถ และให้ประชาชนไทยมีศักยภาพในการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี พัฒนาสถาบันครอบครัวสถาบันชุมชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถสร้างสรรค์และพัฒนาท้องถิ่นให้พึ่งตนเองได้ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงในการพัฒนาประเทศชาติ ให้สามารถอยู่ในสังคมโลกได้อย่างเป็นสุขได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539)

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการพัฒนาศักยภาพของคนทุกกลุ่มอายุและทุกเพศ เป็นงานที่จะต้องทำทันที จึงจะทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังนั้น ในอนาคตจะเน้นการศึกษาตลอดชีวิต

การเรียนรู้ตามอัธยาศัยและการพัฒนาตนเองด้วยสื่อผสมต่างๆ (วารสารข้าราชการ, 2539) สำหรับประเทศไทย ระบบการศึกษาที่ผ่านมาถือได้ว่ามีความเจริญก้าวหน้าพอสมควร แต่ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์และปัญหาวิกฤตในสังคมเช่น ภาพรวมของระบบราชการอ่อนแอลง คนไทยขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนมีมากขึ้น ความล้มเหลวของชุมชนในชนบท ความแตกแยกของครอบครัว และความไม่เป็นธรรมในสังคมไทยเป็นต้น(กระทรวงศึกษาธิการ, 2539) ระบบการศึกษาในปัจจุบันแม้จะมีคุณภาพในยุคที่ผ่านมา แต่ก็ไม่อาจรองรับการสร้างคุณภาพของประชากร ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดได้ หากไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา ประเทศไทยจะไม่สามารถก้าวทันนานาประเทศได้ การแก้ไขปรับปรุงระบบการศึกษา ให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ไม่อาจดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือการดำเนินการแบบ Piece meal ไม่อาจทันต่อการเปลี่ยนแปลง จึงจำเป็นต้องปรับปรุงทั้งระบบ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายจะขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปีในอนาคตอันใกล้ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการศึกษาโดยการปฏิรูปการศึกษาซึ่งก็ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาทั้งระบบ

มาตรฐานการศึกษา ของแต่ละระดับในช่วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานกล่าวคือ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 6 กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาและการลงทุนมากนัก มีเพียงไม่เกินร้อยละ 9 ในขณะที่งบประมาณแผ่นดินทั้งประเทศของทุกกระทรวง มียอดรวมของงบประมาณเพื่อการพัฒนาประมาณร้อยละ 38 งบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แม้ว่าจะมีวงเงินสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่งบประมาณส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนและรายจ่ายประจำ จึงจำเป็นต้องอย่างรีบด่วน ที่จะต้องพัฒนามาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศจำนวนมากกว่า 25,000 โรงเรียน ซึ่งอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถให้การศึกษามีมาตรฐานได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539) ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมของโรงเรียนไม่เอื้ออำนวยให้นักเรียนได้เรียนอย่างมีความสุข ผู้บริหารโรงเรียนมักจะ ไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเรียนการสอนของนักเรียนและครู ขาดแคลนห้องเรียน ห้องปฏิบัติการ ห้องสมุด และอุปกรณ์การเรียนการสอนไม่ครบตามเกณฑ์มาตรฐาน ขาดการฝึกอบรมครูประจำการอย่างต่อเนื่อง ขาดการยอมรับจากชุมชนและท้องถิ่น เนื่องจากชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร เป็นผลให้ผู้ปกครองไม่สนับสนุน

ปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการในการจัดการศึกษา ปัจจุบันกระทรวงยังไม่สามารถจัดการศึกษาได้ตรงตามเป้าหมาย ไม่สอดคล้องกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และยังไม่สอดคล้องกับโลกยุคโลกาภิวัตน์ การบริหารของกระทรวงมีปัญหาด้านบุคลากร งบประมาณยังไม่เพียงพอ

หลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ปัญหาหลักของกระทรวงศึกษาธิการมี 4 ประการ คือ เงินไม่เพียงพอ ขาดการจัดการด้านบุคลากร ขาดอุปกรณ์การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539) ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงมีนโยบายปฏิรูปการศึกษาโดยมีเป้าหมายที่จะยกระดับมาตรฐานการศึกษาของเยาวชนให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสังคม และความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยียุคโลกาภิวัตน์ โดยให้สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษานับรวมถึงความเป็นเลิศในปี พ.ศ. 2550 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539) จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษา เพื่อที่จะสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ องค์การแห่งการเรียนรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น โดยผู้ที่ผ่านการศึกษแต่ละคนจะต้องมีความสามารถและคุณลักษณะดังนี้คือ เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจทั้งร่างกายและจิตใจ เป็นผู้มีความสามารถในการคิดเป็น ผู้ใฝ่รู้และสามารถแสวงหาความรู้ เป็นผู้มีความสามารถในทางวิชาการและวิชาชีพ เป็นผู้มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่ตัว เสียสละและอดทน ร่วมมือกับผู้อื่นได้ ความเป็นประชาธิปไตย มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานทางวัฒนธรรมไทย และความเหมาะสมของการศึกษาระดับ

กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดแนวทางปฏิรูปการศึกษาไว้ 4 ด้าน คือ (กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539-2550, 2539)

- 1.1 การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
- 1.2 การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 1.3 การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
- 1.4 การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

จากนโยบายปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่และรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ จึงได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปลายปีการศึกษา 2538 หรือต้นปีงบประมาณ 2539 เป็นต้นมา โดยได้สั่งการให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด จัดทำแผนแม่บทของการปฏิรูปการศึกษา เป้าหมาย และมาตรการในการปฏิรูปการศึกษาให้ครอบคลุมแนวทางปฏิรูปการศึกษาทั้ง 4 ด้าน

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ได้สนองนโยบายโดยคัดเลือกโรงเรียนประถมศึกษาเข้าโครงการปฏิรูปการศึกษา ในปีงบประมาณ 2539 จำนวน 100 โรงเรียน และปีงบประมาณ 2540 อีกจำนวน 485 โรงเรียน รวมเป็น 585 โรงเรียนครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอ ในจังหวัดขอนแก่น สำหรับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอน้ำพอง ได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในปีงบประมาณ 2539 จำนวน 6 โรงเรียน และปีงบประมาณ 2540 จำนวน 34 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 40 โรงเรียน โดยให้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามแผนแม่บท และมาตรการที่สำนักงาน

การประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นกำหนด จากที่ได้กล่าวมาแล้วในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอเมือง จึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาดำเนินนโยบายปฏิรูปการศึกษา เฉพาะด้านโรงเรียนและสถานศึกษาเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน ตลอดจนการวางแผนในการปฏิรูปโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษา ด้านโรงเรียนและสถานศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ที่อยู่ในโครงการปฏิรูปการศึกษาปีงบประมาณ 2539 ใน 2 ประเด็น ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาการดำเนินงานและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษา ด้านโรงเรียนและสถานศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการปฏิรูปการศึกษา ปีงบประมาณ 2539 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น
- 2) เพื่อกำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษา ด้านโรงเรียนและสถานศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการปฏิรูปการศึกษา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะด้านโรงเรียนและสถานศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการปฏิรูปการศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมือง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ปีงบประมาณ 2539 จำนวน 3 โรงเรียน ซึ่งได้จากการสุ่มให้เป็นตัวแทนของโรงเรียนในโครงการปฏิรูปการศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมือง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

1) การวิจัยครั้งนี้ถือว่าผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ของโรงเรียนในโครงการปฏิรูปการศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ปีงบประมาณ 2539 มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง การดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษา ด้านโรงเรียนและสถานศึกษา ซึ่งได้ดำเนินการตามนโยบายมาตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ 2539 และได้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ การตรวจสอบรายการ การสำรวจของผู้วิจัยตามสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่

2) ในการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาข้อมูลตามสภาพจริงของโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2538 ถึงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2540

3) ในการวิจัยครั้งนี้ ได้นำรูปแบบการประเมินโครงการแบบ CIPP Model มาใช้ในเชิงสรุปผลการดำเนินงานตามขั้นตอนหลักคือ สภาพแวดล้อมก่อนดำเนินการ ปัจจัยเบื้องต้น กระบวนการ และผลผลิต ของรูปแบบนี้ แต่มิได้ใช้ในเชิงนำมาวิเคราะห์หาสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขในขั้นตอนต่อไป

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) การดำเนินงาน หมายถึง การปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนตามแนวทางนโยบายปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดเป็นแนวทางให้โรงเรียนประถมศึกษาศึกษาปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดไว้

2) นโยบายปฏิรูปการศึกษา หมายถึง แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539-2550, พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปไว้ 4 ด้าน คือ การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา การปฏิรูปหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน และการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

3) โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอน้ำพอง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

4) โรงเรียนปฏิรูปการศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอน้ำพอง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการปฏิรูปการศึกษา ตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2539

5) การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา หมายถึง การที่ผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรในโรงเรียนได้ร่วมมือกันปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนใน 4 ด้าน คือ จัดโรงเรียนและสถานศึกษาให้เป็นปัจจุบัน เร่งสร้างความพร้อมของสถานศึกษา จัดหาวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนและหนังสือเรียน และส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

6) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารของโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการปฏิรูปการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ นำร่อง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

7) CIPP Model หมายถึง รูปแบบการประเมินโครงการของ แคนเนล แอล สตัมเฟิลบีม และคณะ ซึ่งประกอบด้วย การประเมินสถานะแวดล้อม การประเมินปัจจัยป้อน การประเมินกระบวนการ และการประเมินผลผลิต

8) การประเมินสถานะแวดล้อม หมายถึง การประเมินสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการในการพัฒนาของโรงเรียน ก่อนที่จะมีการดำเนินงานปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา

9) การประเมินปัจจัยป้อน หมายถึง การประเมินทรัพยากรพื้นฐานที่สนับสนุนการดำเนินงานปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา

10) การประเมินกระบวนการ หมายถึง การประเมินการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน คณะครู และผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินงานปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาตามสภาพจริงที่ปรากฏเห็นและสังเกตได้

11) การประเมินผลผลิต หมายถึง การประเมินผลที่ได้จากการดำเนินงานปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ทั้ง 4 ด้านเปรียบเทียบกับสภาพความสำเร็จตามแนวทางของการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบการดำเนินงานและขั้นตอนการดำเนินงานปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการปฏิรูปการศึกษา

2) สามารถนำผลการวิจัยทั้งข้อดี และข้อบกพร่อง ไปปรับปรุงวิธีการดำเนินงานปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ