บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันในระดับนานาชาติ ทั้งในส่วนของประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนาว่า คนคือทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศ และการศึกษาเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างคนให้เป็นคนที่มีคุณภาพ ดังนั้น แต่ละประเทศจึงมุ่งเน้นไปที่สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ (กรมสามัญศึกษา, 2539) กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่หลักในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในชาติให้มีความรู้ ความสามารถ และศักยภาพในการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข แต่เป็นที่ปรากฏว่าสภาพมาตรฐานการศึกษาของแต่ละระดับในช่วงระยะ 15 ปีที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาธิการยังไม่สามารถพัฒนาการศึกษาให้กับประชาชนในชาติได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538) โดยจากรายงานการศึกษา "การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัฒน์" ได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาจากฐานที่สำคัญของปัญหาทั้งปวง คือเรื่องคุณภาพคน การดำเนินงานเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชนไทยทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ และสังคมตั้งแต่แรกเกิดตามลำดับนั้น ขาดการเอาใจใส่ดูแลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา, 2539) ฉะนั้นเป้าหมายของการจัดการศึกษาในอนาคต จึงควรมุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีพัฒนาการทุกด้าน ทั้งด้านสติปัญญา จิตใจ ร่างกาย และสังคม ให้บรรลุถึงขีดสุดของศักยภาพของแต่ละบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงเพื่อให้สามารถพัฒนาประชาชนของประเทศได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพและความต้องการของประเทศ

ในอนาคต ระบบการศึกษาของชาติจะต้องมีการปรับจุดมุ่งหมาย และแนวทางจัดการศึกษาเสียใหม่ (พนม พงษ์ไพบูลย์, 2533)

เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้เป็นสังคมที่มีสมรรถภาพ มีวินัยมีสันติกับเพื่อนบ้านและเพื่อนร่วมโลก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาคนในชาติให้มีคุณภาพในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านสติปัญญา จิตใจ ร่างกาย และสังคม เพื่อให้ทันกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนให้มีความรู้และคุณภาพที่จะนำประเทศเข้าสู่การแข่งขันในโลกยุคโลกาภิวัตน์ (โพยม วรรณศิริ ,2538) ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีนโยบายการปฏิรูปการศึกษา เพื่อมุ่งให้สถานศึกษาทุกระดับพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการศึกษา ให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538) โดยมีความมุ่งหวังเพื่อที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการเลือกสรรเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมแนวทางการดำเนินงานที่มีอยู่เดิม ด้วยความคาดหมายว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรรคที่มีอยู่เดิมให้เบาบางลงหรือหมดไป และสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมาย ความเป็นเลิศทางการศึกษาในปี 2550 โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อให้ประชาชนไทยมีศักยภาพในการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพัฒนาประเทศชาติให้สามารถอยู่ในสังคมโลกอย่างมีความสุข (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538) ซึ่งการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว มีแนวทางดำเนินงานใน 4 ด้าน คือ

1) การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา เร่งรัดให้โรงเรียนและสถานศึกษาทุกระดับจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานคุณภาพทัดเทียมกัน และให้กระจายการจัดบริการครอบคลุมทุกพื้นที่

2) ปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา เร่งปฏิรูประบบการผลิต การสรรหา และการพัฒนาครูทั้งที่ทำการสอนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างครบวงจร รวมทั้งพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

3) การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน เร่งปฏิรูปหลักสูตร

และกระบวนการเรียนการสอนเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท

4) การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา มุ่งกระจายอำนวจ เพื่อเอื้อให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจด้านการบริหารและการจัดบริการทางการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นมากที่สุด พัฒนาองค์กรรองรับการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชน และเอกชน

กรมสามัญศึกษาเป็นหน่วยงานหนึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้กับนักเรียนส่วนใหญ่ของประเทศ จำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการปฏิรูปสถานศึกษาในสังกัดให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ โดยในปีการศึกษา 2539 กรมสามัญศึกษาได้คัดเลือกโรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วประเทศเข้ารับการปฏิรูปการศึกษา จำนวน 840 โรงเรียน (กรมสามัญศึกษา, 2539) ในจำนวนนี้ มีโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ เข้ารับการปฏิรูปการศึกษา จำนวน 14 โรงเรียน ดังต่อไปนี้

1. โรงเรียนกุดตุ้มวิทยา
2. โรงเรียนเกษตรสมบูรณ์วิทยาคม
3. โรงเรียนแก้งคร้อวิทยา
4. โรงเรียนนาหนองทุ่มวิทยา
5. โรงเรียนสามหมอวิทยา
6. โรงเรียนคอนสารวิทยาคม
7. โรงเรียนโนนคร้อวิทยา
8. โรงเรียนภูแลนคาวิทยายน
9. โรงเรียนบ่าเหน็จณรงค์วิทยาคม
10. โรงเรียนภูเขียว
11. โรงเรียนกวางโจนศึกษา
12. โรงเรียนนางแดดวังชมภูวิทยา รัชมังคลาภิเษก

13. โรงเรียนเทพสถิตวิทยา

14. โรงเรียนฉิมพลีวิทยา

จากการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนที่เข้ารับการปฏิรูปการศึกษา ทั้ง 14 โรงเรียน ตลอดระยะเวลา 1 ปีที่ผ่านมา ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับกระทรวงศึกษาธิการ ระดับจังหวัด และระดับโรงเรียน ยังไม่มีการศึกษาถึงสภาพและปัญหาในการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง ถึงแม้จะมีการวิจัยและได้มีการศึกษาถึงสภาพและปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเขตการศึกษา 11 มาบ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมทั้ง 4 ด้านตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าถ้าได้มีการศึกษาถึงสภาพปัจจุบัน และปัญหาในการปฏิบัติตามแนวทางการ

ปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ ให้ครอบคลุมทั้ง 4 ด้านแล้ว ก็จะทำให้ทราบว่าโรงเรียนต่าง ๆ ได้ปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำข้อมูลที่ได้ จากการศึกษาวิจัยให้โรงเรียนและกลุ่มโรงเรียนในจังหวัด นำไปเป็นแนวทางในการกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปรับปรุง และพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ทั้งยังเป็นแนวทางให้กระทรวงศึกษาธิการ นำผลการศึกษาวิจัยที่ได้ไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม เพื่อกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้ง 4 ด้าน ต่อไปนี้

(1) ด้านโรงเรียนและสถานศึกษา

(2) ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา

(3) ด้านหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

(4) ด้านระบบบริหารการศึกษา

2) เพื่อศึกษาปัญหาจากการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดชัยภูมิ ที่เข้ารับการปฏิรูปการศึกษา ปีการศึกษา 2539

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1) การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านโรงเรียนและสถานศึกษา ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้านหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และด้านระบบบริหารการศึกษา

2) ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเป็นข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่เข้ารับการปฏิรูปการศึกษา ปีการศึกษา 2539 สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ จำนวนทั้งสิ้น 648 คน จำแนกเป็นฝ่ายบริหารจำนวน 47 คน ฝ่ายปฏิบัติการสอน จำนวน 601 คน

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยถือว่าผู้ตอบแบบสัมภาษณ์และผู้ตอบแบบสอบถาม ตอบด้วยความจริงใจ และตามความเป็นจริง

1.5 คำจำกัดความและคำนิยามศัพท์เฉพาะ

1) สภาพปัจจุบัน หมายถึง การดำเนินงานหรือปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่เป็นอยู่ในขณะที่ทำการวิจัยของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดชัยภูมิ ที่เข้ารับการปฏิรูปการศึกษา ปีการศึกษา 2539

2) ปัญหา หมายถึง ความขัดข้องหรืออุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา

ในจังหวัดชัยภูมิ ที่เข้ารับการปฏิรูปการศึกษา ปีการศึกษา 2539

3) การปฏิรูปการศึกษา หมายถึง การปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการเลือกสรรเปลี่ยนแปลง และเพิ่มเติมแนวทางการดำเนินงานที่มีอยู่เดิมของกระทรวงศึกษาธิการด้วยความคาดหมายว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่เดิมให้เบาบางลงหรือหมดไป และสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายความเป็นเลิศทางการศึกษาในปี 2550 โดยมีแนวทางการดำเนินงานใน 4 ด้าน

(1) การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา หมายถึง การจัดทำแผนที่ตั้งสถานศึกษา (School Mapping) กำหนดขนาดของโรงเรียน กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน จัดทำผังแม่บท กระจายอำนาจการกำหนดนโยบาย จัดองค์กรติดตามและประเมินผล

(2) การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง การเร่งรัดปฏิรูปการผลิต การสรรหา การพัฒนาครูอย่างครบวงจร สร้างจิตสำนึกประเมินความก้าวหน้าโดยการจัดประสิทธิภาพให้ครูได้เพิ่มความรู้ และพัฒนาทักษะทุก 2 ปี ครูต้องผ่านการอบรม อย่างน้อย 2 ครั้ง ปรับรื้อระบบการกำหนดตำแหน่ง ปฏิรูประบบสวัสดิการ และผนึกกำลังในการทำงานวิชาการร่วมกัน

(3) การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน หมายถึง การยกระดับคุณภาพการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ให้เยาวชนมีลักษณะที่พึงประสงค์ เร่งปรับปรุงหลักสูตรวิชาชีพครู ในสถาบันการผลิตครู

(4) การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา หมายถึง การมุ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจ การพัฒนาองค์กร การกระจายอำนาจ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชนต่อการจัดการศึกษา

4) โรงเรียนที่เข้ารับการปฏิรูปการศึกษา หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดชัยภูมิ ที่ได้รับงบประมาณปี 2539 เพื่อการปฏิรูปการศึกษา จำนวน 14 โรงเรียน ประกอบด้วย

1. โรงเรียนกุดตุ้มวิทยา
2. โรงเรียนเกษตรสมบูรณ์วิทยาคม
3. โรงเรียนแก้งคร้อวิทยา
4. โรงเรียนนาหนองทุ่มวิทยา
5. โรงเรียนสามหมอวิทยา
6. โรงเรียนคอนสารวิทยาคม
7. โรงเรียนโนนคร้อวิทยา
8. โรงเรียนภูแลนคาวิทยายน
9. โรงเรียนบำเหน็จณรงค์วิทยาคม
10. โรงเรียนภูเขียว
11. โรงเรียนกวางโจนศึกษา
12. โรงเรียนนางแดดวังชมภูวิทยา รัชมังคลาภิเษก
13. โรงเรียนเทพสถิตวิทยา
14. โรงเรียนฉิมพลีวิทยา

5) ข้าราชการครู หมายถึง ครูอาจารย์ที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการสอนที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิที่เข้ารับการปฏิรูปการศึกษา ในปีการศึกษา 2539

(1) ฝ่ายบริหาร หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียน และผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิที่เข้ารับการปฏิรูปการศึกษา ในปีการศึกษา 2539

(2) ฝ่ายปฏิบัติการสอน หมายถึง ครูอาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนและปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ ปีการศึกษา 2539

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1) โรงเรียนมัธยมศึกษา และกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา สามารถนำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุง และกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ เพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคให้เบาบางหรือหมดไป เพื่อโรงเรียนจะได้มีคุณภาพตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา

2) เป็นแนวทางให้กรมสามัญศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ นำผลการวิจัยปัญหาและอุปสรรคที่พบ เป็นข้อมูลในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติม เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ในการปฏิรูปการศึกษา ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปปฏิบัติต่อไป