

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาถือว่าเป็นพลังทางปัญญาสำหรับประชาชนในการพัฒนาตนเอง สังคมและชาติบ้านเมืองให้รุ่งเรือง ซึ่งโลกในยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ที่แข่งขันกันด้วยปัญญาใช้ความรู้เป็นฐานในการทำงาน และให้ความสำคัญกับการพัฒนางานด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมบุคลากรของประเทศให้มีความรู้ และสามารถปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548) ทุกประเทศต่างยอมรับความจริงที่ว่า สิ่งที่มีความสำคัญที่สุดในการพัฒนาการศึกษา คือ การผลิตกำลังคนที่มีความรู้ ความสามารถและทักษะที่เหมาะสม เพื่อเตรียมให้เขามีอาชีพ สามารถประกอบอาชีพได้ตามเอกัตภาพ และสามารถอยู่ในสังคมได้เป็นอย่างดี และยังเป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไปว่า ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว กำลังประสบปัญหาด้านปริมาณการศึกษาและคุณภาพการศึกษาอย่างมาก สำหรับปัญหาด้านปริมาณการศึกษานั้น เขาควรจะผลิตกำลังคนในระดับการศึกษาต่าง ๆ อย่างละเท่าไรจึงจะสนองความต้องการกำลังคนในระดับอาชีพต่าง ๆ ได้ ส่วนปัญหาด้านคุณภาพการศึกษานั้น ได้แก่ กำลังคนที่เราผลิตออกไปแต่ละระดับการศึกษานั้นจะต้องได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างไรจึงจะมีความรู้ความสามารถและทักษะต่าง ๆ อย่างเพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการทางด้านสังคมในแต่ละเวลาและสามารถประกอบอาชีพอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการศึกษาปัจจุบันสนองตอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 52 ได้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการ ส่งเสริมระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่ และการพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545:13, 30-32)

สภาพปัจจุบัน พบว่าการฝึกอบรมและการพัฒนาครูยังไม่บรรลุผล เนื่องจากครูขาดโอกาสที่ควรได้รับในการฝึกอบรมและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับความต้องการ นอกจากนี้หลักสูตรการฝึกอบรมยังขาดความหลากหลาย ขาดการติดตามและประเมินผลการพัฒนาครูอย่างเป็นระบบ ซึ่งเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการพัฒนาของประเทศต่างๆ แล้ว จะพบว่าหลายประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาครูอย่างจริงจัง โดยที่รัฐบาลถือเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของชาติ มีกฎหมายบังคับว่าครูทุกคนต้องได้รับการพัฒนา การฝึกอบรมถือเป็นสิทธิและหน้าที่ของครู และตลอดจนครูมีเสรีภาพในการเลือกรับการฝึกอบรม (กระทรวงศึกษาธิการ: 2551)

ตามที่รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2551 นโยบายด้านการศึกษารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ได้ครูดี ครูเก่ง มีคุณธรรม มีคุณภาพและมีวิถีสอนชั้นสูง ลดภาระงานที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนตามโครงการคืนครูให้นักเรียน มีการดูแลคุณภาพชีวิตครู ควบคู่ไปกับการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่เน้นการพัฒนาเนื้อหาสาระ และบุคลากรให้พร้อมรองรับและใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างคุ้มค่า ทั้งนี้ การพัฒนาคุณภาพครูยังคงมีปัญหาและข้อจำกัด เช่น คนเก่ง คนดี ไม่อยากเป็นครู การผลิตครูไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน วุฒิ/ความรู้ครูไม่ตรงกับวิชาที่สอน ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดฐานข้อมูลกลางที่ถูกต้อง ทันสมัย การพัฒนาครูไม่สอดคล้องกับความต้องการและไม่ทั่วถึงต่อเนื่อง กระทรวงศึกษาธิการ จึงร่วมมือกันเพื่อยกระดับคุณภาพ การศึกษาให้มีประสิทธิภาพด้วยการยกระดับคุณภาพครูทั้งระบบ จึงได้จัดทำข้อเสนอแผนพัฒนา การลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ของกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552-2554 ด้วยการระดมความคิดเห็นของหน่วยงานในสังกัดจัดทำเป็นแผน ยุทธศาสตร์ กำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาครู คือ “จะยกระดับคุณภาพครูทั้งระบบเพื่อสร้าง พลเมืองคุณภาพและเปี่ยมคุณธรรมให้แก่ประเทศ” (กระทรวงศึกษาธิการ: 2551) มีพันธกิจที่จะ ดำเนินการ คือ การสร้างศรัทธาวิชาชีพครู จูงใจให้คนดี คนเก่ง เข้าสู่วิชาชีพครู ด้วยการ ยกเครื่องการผลิตครู ให้ตรงกับความต้องการใช้ ทั้งปริมาณและคุณภาพ มีหลักประกันในการ บรรลุ ผู้จบวิชาชีพครู มีระบบบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานและมีฐานข้อมูลเพื่อการบริหารอย่าง เพียงพอ ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งระยะ 3 ปี (2553-2555) ตามแผนการสร้างโครงสร้าง พื้นฐานทางปัญญา แผนงานยกระดับคุณภาพครูและการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด กระทรวงศึกษาธิการ มี

โครงการรองรับ 3 โครงการ คือ โครงการยกระดับคุณภาพครูทั้งระบบ (27,306.00 ล้านบาท) โครงการปัจจัยสนับสนุนด้านการศึกษา (42,700.00 ล้านบาท) และโครงการกิจกรรมขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา (123.00 ล้านบาท)

นโยบายการศึกษาของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ทั้ง 8 นโยบาย ผู้ศึกษาค้นคว้ามองเห็นความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และเป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบัน ทั้งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาและต้องการที่จะเห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนอย่างแท้จริง ผู้เรียนสามารถประกอบอาชีพที่ดีได้ในอนาคต ซึ่งทำให้สังคมให้เจริญก้าวหน้า มีความสงบสุขและประเทศชาติมีความมั่นคง ซึ่งผู้เรียนจะเป็นไปตามที่คาดหวังได้ก็ต่อเมื่อครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องเก่งและมีความสามารถที่จะถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้กับผู้เรียนได้เต็มตามศักยภาพ

เมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายไปแล้วถือเป็นสัญญาประชาคม ดังนั้นภายหลังจากที่รัฐบาลดำเนินงานผ่านมาแล้ว 2 ปี จึงต้องมีการศึกษาวิเคราะห์นโยบายเพื่อเป็นการทบทวน ตรวจสอบตัวนโยบาย การนำนโยบายไปใช้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค ดังนั้น ผู้ศึกษาค้นคว้า จึงพิจารณาเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาคู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยแข่งขันในสังคมโลก รวมทั้งทำให้เห็นสภาพและความต้องการจำเป็นของนโยบายที่ชัดเจนขึ้น ซึ่งจะเป็นแนวทางสำหรับรัฐบาลในการพัฒนานโยบายและหน่วยงานทางการศึกษาได้พัฒนาการจัดการศึกษาได้อย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นต่อไปในอนาคต

ปัญหาของการศึกษาค้นคว้า

ผู้ศึกษาค้นคว้าได้พิจารณานโยบายทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาคู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ตามหัวข้อ ต่อไปนี้

1. สภาพ และความต้องการจำเป็นของปัญหานโยบายการพัฒนาคู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ว่าเป็นอย่างไร

2. นโยบายการพัฒนาคู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550–2554) และแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545–2559) หรือไม่ อย่างไร

3. การนำนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ไปใช้และมีผลสำเร็จมากน้อยแค่ไหน
4. ปัญหาในการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีอะไรบ้าง
5. ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีอะไรบ้าง

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาสภาพและความต้องการจำเป็นของปัญหานโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในภาพรวมของแนวปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาปัญหา และข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. เป็นภาพสะท้อนการดำเนินการของนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ทั้งระบบเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและการปรับปรุงนโยบายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป
2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนางานและปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
3. เป็นแบบอย่างของการวิเคราะห์นโยบายทั้งระบบ

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของระยะเวลา

วิเคราะห์การดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2552 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2554 โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 ถึง 15 มีนาคม 2554

ขอบเขตของเนื้อหา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะส่วนในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น

แหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4) เว็บไซต์ และ 5) ข้อมูลเอกสารและวารสารที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตตัวแปร

1. สภาพนโยบาย
 - 1.1 ชนิดของนโยบาย
 - 1.2 ประเภทของนโยบาย
 - 1.3 คุณลักษณะของนโยบาย
 - 1.4 วัตถุประสงค์ของนโยบาย
 - 1.5 ปัญหาของนโยบาย
2. ความต้องการจำเป็นของปัญหาของนโยบาย
 - 2.1 ความหมายและความสำคัญของปัญหาของนโยบาย
 - 2.2 ความสอดคล้องของเนื้อหาของนโยบายกับแผนแม่บททางการศึกษา รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และปัญหา ความสำคัญและความจำเป็นก่อนกำหนดนโยบาย
3. ผลการดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยปฏิบัติ
 - 3.1 จำนวนแผนที่สอดคล้องกับนโยบาย
 - 3.2 จำนวนโครงการที่สอดคล้องกับนโยบาย
 - 3.3 จำนวนงบประมาณ
4. ปัญหาของการปฏิบัติตามนโยบาย
 - 4.1 ความไม่สอดคล้องของเนื้อหา/นโยบาย
 - 4.2 ความไม่สอดคล้องของแผน โครงการ และงบประมาณ
 - 4.3 ปัญหาจากเอกสาร และบทความทางวิชาการอื่นๆ

5. ข้อเสนอแนะของนโยบาย
 - 5.1 ข้อเสนอแนะจากนักวิชาการ
 - 5.2 ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาค้นคว้า
 - 5.3 ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษาค้นคว้าที่วิเคราะห์จากข้อ 4

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **สภาพของนโยบาย** หมายถึง ลักษณะของตัวนโยบาย ประเภท และชนิด ตลอดจนวัตถุประสงค์ และประเด็นปัญหาที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบาย ในการวิจัยครั้งนี้ คือ สภาพของนโยบายการพัฒนาคู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2. **การวิเคราะห์** หมายถึง การแยกแยะ การให้เหตุผลและการศึกษาความสำคัญ และความจำเป็นของนโยบายโดยศึกษาความสอดคล้องของนโยบายกับแผน ตลอดจนศึกษาผลการดำเนินการและปัญหาของนโยบาย โดยใช้แนวทางการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์นโยบาย
3. **นโยบายทางการศึกษาของรัฐบาล** หมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติหรือแนวทางการตัดสินใจดำเนินงานทางการศึกษาของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีและได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่จันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551 คือ นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต ด้านการศึกษา ข้อที่ 3
4. **นโยบายการพัฒนาคู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา** หมายถึง นโยบายการพัฒนาคู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ได้ครูดี ครูเก่ง มีคุณธรรม มีคุณภาพ และมีวิทย์ฐานะสูงขึ้น ลดภาระงานครูที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนตามโครงการคืนครูให้นักเรียน มีการดูแลคุณภาพชีวิตของครู ด้วยการปรับโครงสร้างหนี้และจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตครู ควบคู่ไปกับการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เน้นการพัฒนาเนื้อหาสาระ และบุคลากรให้พร้อมรองรับและใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างคุ้มค่า
5. **ความต้องการจำเป็นของปัญหาในนโยบาย** หมายถึง นโยบายการพัฒนาคู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีความสำคัญ และจำเป็นต้องมีของสังคมไทย โดยศึกษาจาก ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550–2554) และแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545–2559)

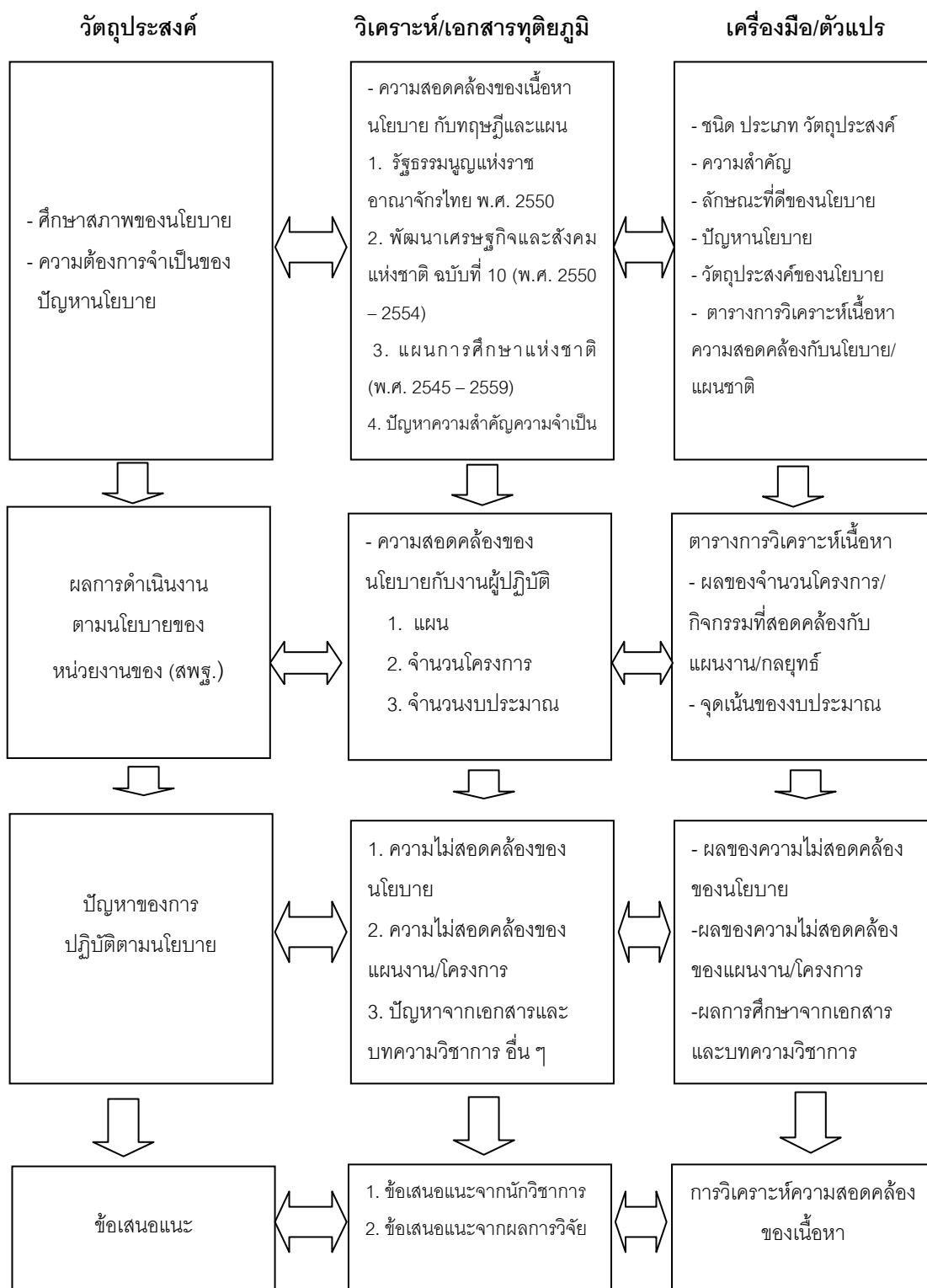
6. **ผลของการดำเนินการตามนโยบาย** หมายถึง ผลของการนำนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ไปปฏิบัติของหน่วยที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยศึกษาความสอดคล้องระหว่างเนื่อหานโยบายกับแผน โครงการ และการจัดสรรงบประมาณ

7. **ปัญหาของการดำเนินการตามนโยบาย** หมายถึง อุปสรรคที่ระบุไว้ของเอกสารหน่วยปฏิบัติ นักวิชาการอิสระ และผลที่ได้จากการวิเคราะห์ตัวนโยบายกับการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559)

8. **ข้อเสนอแนะของการดำเนินการตามนโยบาย** หมายถึง สิ่งที่ต้องกระทำที่ศึกษาได้จากความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาของบทความ ผลการวิจัย และผลการประเมินโครงการตามนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ที่นักวิชาการและผู้ปฏิบัติเสนอแนะ

9. **ปัญหานโยบาย** หมายถึง ปัญหาที่ใช้เป็นหลักในการกำหนดนโยบายการพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

กรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้า



ภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้า