

## บทที่ 5

### ปัญหาและแนวโน้มของการมัธยมศึกษา

#### 5.1 สภาพปัญหาและการปรับปรุงแก้ไข

ปัญหาสำคัญของการมัธยมศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันพอสรุปได้

2 ประการ คือ

- ปัญหาทั่วไป
- ปัญหาภายในระบบ

#### ปัญหาทั่วไป

1. การขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของรัฐบาลมีผลกระทบต่อความมั่นคงในการจัดการมัธยมศึกษาของภาคเอกชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการขยายตัวในภาคของรัฐไม่คุ้มขยายไปสู่ชนบทเพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาออกไปให้กว้างขวางเพียงอย่างเดียว รัฐยังขยายการศึกษาไปในตัวเมืองด้วย ทำให้เด็กในเมืองนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐมากกว่าโรงเรียนของเอกชน โรงเรียนเอกชนจึงไม่สามารถเก็บโตได้ ทำให้ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ต้องเลิกกิจการเป็นจำนวนมาก

2. ระบบการสอบคัดเลือกเข้าเรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 สร้างความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนมาก ได้มีนโยบายแก้ไขปรับปรุงเรื่องดังกล่าว แต่ยังไม่มีการนำนโยบายไปดำเนินการเท่าที่ควร นอกจากนั้นระบบการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ยังมีส่วนส่งเสริมให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา กล่าวคือ ระบบดังกล่าวทำให้เกิดเด็กเก่งจากต่างจังหวัดจำนวนหนึ่งเข้ามาเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาในกรุงเทพมหานคร

3. นักเรียนที่เรียนสาขาวิชาอาชีพระหว่างหลักสูตร ปวช. และหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายในแผนการเรียนวิชาชีพ (วช.2) จะมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นหลักสูตรระดับเดียวกัน และมีเนื้อหาสาระเหมือนกัน ปัญหานี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และหลักสูตรที่ผ่านมา ซึ่งจะเน้นเฉพาะประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

สายสามัญ (เดิม) เท่านั้น ไม่ได้เปลี่ยนทั้งระบบให้สอดคล้องกัน

4. โรงเรียนภาครัฐบาลที่มีขนาดเล็กเกินไป ซึ่งมีประมาณ 240 โรงเรียนประสบปัญหาเรื่องการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรเป็นอย่างมาก และเป็นอุปสรรคต่อการกระจายโอกาสทางการศึกษาไปสู่ชนบทเป็นอย่างยิ่ง

### ปัญหาภายในระบบ

ปัญหาของการมัธยมศึกษาภายในระบบ แบ่งออกได้ดังนี้

- ความปัจจัย
- ความกระบวนกร
- ความผลการจัดการศึกษา

#### ความปัจจัย

1. โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กมีข้อเสียเปรียบโรงเรียนขนาดใหญ่ในเรื่องต่าง ๆ เช่น

- วิชาการ
- การขาดดุลเกี่ยวกับจำนวนครูย้ายออกและย้ายเข้า
- มาตรฐานอาคาร สถานที่
- วัสดุอุปกรณ์ และอุปกรณ์การศึกษา
- การสนับสนุนค่านงบประมาณ

2. ขาดแคลนเทคโนโลยี และนวัตกรรมที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นในโรงเรียนมัธยมศึกษา เช่น ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นต้น

3. เด็กที่มีผู้ปกครองเป็นข้าราชการ เสมียน ลูกจ้าง นักธุรกิจ พ่อค้า จะมีโอกาสเข้าศึกษาที่ระดับมัธยมศึกษามากกว่าเด็กที่มีผู้ปกครองเป็นเกษตรกร และกรรมกร

4. นักเรียนที่เรียนในโรงเรียนมัธยมที่มีคุณภาพของรัฐ จะมีจำนวนที่น้อยกว่านักเรียนที่เรียนในโรงเรียนมัธยมของเอกชน และโรงเรียนมัธยมที่ก่อกำหนดคุณภาพของรัฐ

5. เขตการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา น้อยมาก เมื่อเทียบกับภาคอื่น ๆ

### คานกระบวนกร

1. โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กจะค้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ในเรื่อง  
ทาง ๆ เช่น

- การใช้สื่อการเรียนการสอน
- การปฏิบัติทามระเบียบการวัดผลประเมินผลการเรียนการสอน
- การจัดบริการแนะแนว
- กลไก การบริหารงานของโรงเรียนอย่างเป็นระบบ
- การพัฒนาบุคลากร

2. การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนทั่วไป ในปัจจุบันไม่แตกต่างจากหลักสูตรเก่ามากนัก เพราะยังส่งเสริมการเรียนทางวิชาการ (วิชาสามัญ) ลักษณะการจัดแผนการเรียนส่งเสริมทางคานวิชาการมากกว่าวิชาชีพ โรงเรียนมุ่งที่จะจัดการเรียนการสอนเพื่อให้เด็กได้ศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ และนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) จะเห็นว่ามุ่งเน้นในเรื่องการจัดการเรียนการสอนวิชาชีพ ดังนี้

#### วัตถุประสงค์

เพื่อให้การจัดการมัธยมศึกษาส่งเสริมการประกอบอาชีพ

#### นโยบาย

- มุ่งจัดการเรียนการสอน และแนะแนวอาชีพให้ผู้เรียนสามารถใช้วิชาชีพ ความรู้ที่เรียนไปประกอบอาชีพได้ รวมทั้งให้ผู้เรียนเห็นความสำคัญของการพัฒนาอาชีพ ในท้องถิ่น

- มุ่งปรับปรุงคุณภาพ การเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาให้สามารถสนองตอบ ต่อจุดมุ่งหมายของหลักสูตร

แม้วัตถุประสงค์และนโยบายด้านการเรียนการสอนวิชาชีพในโรงเรียนมัธยมศึกษาของแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จะกำหนดไว้เด่นชัด แต่ไม่มีผู้นำไปดำเนินการอย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดภาวะวิกฤต ดังนี้

- นักเรียนที่เรียนจบหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายสายวิชาอาชีพโดยเฉพาะ วช.2 ไม่มีโอกาสศึกษาต่อในสายวิชาอาชีพ ในระดับสูงขึ้นไป
- นักเรียนที่เรียนจบหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายสายวิชาอาชีพ (วช.1 - วช.2) ไม่เป็นที่ยอมรับในตลาดแรงงาน
- ความล้มเหลวในการใช้แหล่งวิทยากร สถานประกอบการ และสถานประกอบอาชีพอิสระ
- นักเรียนที่จบหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายสายวิชาอาชีพ (วช.1 - วช.2) ขาดทักษะวิชาชีพ

จากภาวะวิกฤตดังกล่าว นิสิตกลุ่มสัมมนา (กลุ่มที่ 2) ภาคคนปีการศึกษา 2528 สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาถึงสาเหตุ และแนวทางแก้ไขภาวะวิกฤตเหล่านั้น ดังนี้

ภาวะวิกฤต นักเรียนที่เรียนจบหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายสายวิชาอาชีพ โดยเฉพาะ วช.2 ไม่มีโอกาสศึกษาต่อในสายวิชาอาชีพ ในระดับสูงขึ้นไป

#### สาเหตุ

1. นโยบายของกรมสามัญศึกษาที่จัดหลักสูตรวิชาอาชีพ (วช.1 - วช.2) ในโรงเรียนมัธยมศึกษา ในระยะแรก ๆ ไม่แน่ชัด
2. หลักการของกรมสามัญศึกษาเกี่ยวกับการจัดหลักสูตรสายวิชาอาชีพ (วช.1 - วช.2) ในโรงเรียนมัศึกษาวางไว้ว่า ให้ผู้เรียนจบหลักสูตรนี้ออกไปประกอบอาชีพหรือทำงานอิสระ
3. หลักสูตรวิชาอาชีพ โดยเฉพาะ วช.2 ไม่ได้รับการพิจารณาให้เทียบเท่าหลักสูตร ปวช. ของกรมอาชีวศึกษา

4. ในระดับกรมที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา  
ขาดความร่วมมือกันอย่างแท้จริง มักอ้างกฎ ระเบียบ หรือเงื่อนไขบางประการ

### แนวทางแก้ไข

1. กรมสามัญศึกษา ควรพิจารณาถึงปัญหาความต้องการของผู้เรียนจบ  
ในการที่จะได้มีโอกาสศึกษาต่อ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และพัฒนาวิชาชีพของตนเอง
2. หน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับนี้ ควรร่วมกันพิจารณา  
ความเป็นไปได้ที่เหมาะสมที่สุด โดยเห็นแก่ประโยชน์ของเยาวชนกลุ่มที่ถูกจำกัดโอกาส  
กลุ่มนี้
3. นโยบายการจัดการศึกษา และการดำเนินการควรชัดเจนและเกิดประโยชน์  
ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ความจริงใจต่อกันของหน่วยงานระดับนโยบาย และระดับบริหารควร  
ถือเป็นเรื่องสำคัญกว่าการเห็นแก่ประโยชน์ของคนบางกลุ่มโดยการสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ
4. ควรมีหลักสูตรกานวิชาชีพที่เทียบเท่าอนุปริญญาสำหรับนักเรียนที่จบหลักสูตร  
วช.2 เข้าเรียน เช่น หลักสูตร ปวท. เป็นต้น

ภาวะวิกฤต : นักเรียนที่เรียนจบหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายสายวิชาอาชีพ  
(วช.1 - วช.2) ไม่เป็นที่ยอมรับในตลาดแรงงาน

### สาเหตุ

1. หลักสูตร วช.1 - วช.2 เพิ่งจะมีผู้จบการศึกษาเป็นรุ่นแรก คือในปีการ  
ศึกษา 2527 จึงยังไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายทั่วไป
2. หลักสูตร วช.1 - วช.2 ที่โรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นผู้จัดยังไม่ได้รับการ  
ยอมรับในเรื่องทักษะ และคุณภาพ
3. หลักสูตร วช.2 ไม่ได้รับการพิจารณาให้เทียบเท่า ปวช. ของกรมอาชีวศึกษา
4. ยังไม่มีการพิจารณากำหนดตำแหน่งในหน่วยงาน แม้ ก.พ. จะตีค่าระดับ  
เงินเดือน/ค่าจ้างแล้วก็ตาม
5. ตลาดแรงงานมีตัวเลือกในอัตราสูง

## แนวทางแก้ไข

1. นโยบายของกรมสามัญศึกษา เกี่ยวกับการจัดหลักสูตรมัธยมศึกษาสายวิชาชีพ ต้องชัดเจน เปิดเผย จริงใจ และเน้นประโยชน์ในการพัฒนากำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศ
2. กรมสามัญศึกษาควรมีมาตรการในการอนุมัติการ เปิดแผนการเรียนวิชาชีพ อย่างรอบคอบ กวักขัน เพื่อเน้นคุณภาพของผลผลิตเป็นสำคัญ
3. การพัฒนาและการส่งเสริมเรื่องงบประมาณ และกระบวนการในการบริหาร ระบบการจัดการเรียนการสอนจะต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ก่อเนื่องให้ครบวงจร โดยเน้น ทักษะคุณภาพ เป็นสำคัญ
4. ควรมีการกำหนดวุฒิ วช.2 ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งอย่างชัดเจน
5. กรมสามัญศึกษาควรมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์หลักสูตรสายวิชาชีพนี้ เพราะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีงบประมาณและอยู่ในส่วนกลางที่มีสถานประกอบการมาก รวมทั้งสื่อมวลชนด้วย

ภาวะวิกฤต : ความล้มเหลวในการใช้แหล่งวิทยากร สถานประกอบการ และ สถานประกอบการอาชีพอิสระ

### สาเหตุ

1. โรงเรียนไม่นิยมใช้แหล่งวิทยากร สถานประกอบการ และสถานประกอบการ อาชีพอิสระ
2. ไม่มีแนวทางในการส่งเสริมให้โรงเรียนใช้แหล่งวิทยากร สถานประกอบการ และสถานประกอบการอาชีพอิสระ
3. แหล่งวิทยากร สถานประกอบการ และสถานประกอบการอาชีพอิสระบางแห่ง ไม่ให้ความร่วมมือ
4. ในบางท้องที่ที่โรงเรียนมัธยมศึกษาเปิดสอนวิชาชีพ (วช.1 - วช.2) ทั้งอยู่ไม่มีแหล่งวิทยากรฯ หรือหากมีก็อาจไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะไปใช้บริการ เพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่ผู้เรียนอย่างแท้จริง

## แนวทางแก้ไข

1. ศึกษาเงื่อนไขของสถานประกอบการ หรือสถานประกอบอาชีพอิสระที่กำหนดให้นักเรียนต้องปฏิบัติตาม
2. ศึกษาความสามารถของสถานประกอบการ หรือสถานประกอบอาชีพอิสระในการให้ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์แก่นักเรียนที่ส่งไปเรียน
3. ศึกษาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่นักเรียนจะต้องจ่าย และผลประโยชน์ตอบแทนที่ให้แก่ักเรียน
4. ศึกษากำหนดเวลาในการฝึกงานให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักสูตร เช่น จำนวนชั่วโมงทำงานต่อวัน ที่จะครอบคลุมหลักสูตรที่กำหนดไว้

ภาวะวิกฤต : นักเรียนที่เรียนจบหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายสายวิชาอาชีพ (วช.1 - วช.2 ชาคทักษะวิชาชีพ)

## สาเหตุ

1. ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ยังไม่เข้าใจหลักสูตรอย่างถ่องแท้
2. การจัดแผนการเรียนสายวิชาอาชีพ (วช.1 - วช.2) ในโรงเรียนมัธยมศึกษายังไม่เหมาะสม
3. บุคลากรไม่เพียงพอและขาดทักษะในการสอนวิชาอาชีพ
4. ขาดวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และอาคารสถานที่

## แนวทางแก้ไข

1. ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาควรศึกษาหลักสูตรให้ละเอียด และเข้าใจอย่างแท้จริง ตลอดจนศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษานโยบายในระดับชาติของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา ตลอดจนศึกษาหลักสูตรและการวิเคราะห์หลักสูตร เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดการเรียนการสอนให้โรงเรียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

2. จัดแผนการเรียนให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น ความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง ตลอดจนความพร้อมของโรงเรียน
3. ควรตั้งอัตราบรรจุ ถ้ามีตำแหน่งว่าง ถ้าไม่มีตำแหน่งว่างอาจจ้างครูสอนชั่วคราว หรือเชิญวิทยากรเฉพาะเรื่องมาช่วยสอน
4. จัดให้ครูได้รับการอบรม ศึกษาเพิ่มเติมหรือศึกษาต่อ
5. กรมวิชาควัสดุครุภัณฑ์ เครื่องมือจัดซื้อ จัดหา ขอบริจาค หรืออาชีพระบบ ยืมหมุนเวียนใช้ระหว่างโรงเรียน

3. วิธีการเรียนการสอนส่วนใหญ่ ยังกระทำอยู่ในรั้วของโรงเรียน ไม่ได้ใช้แหล่งวิทยากร สถานประกอบการ และสถานประกอบอาชีพอิสระเท่าที่ควร นอกจากนี้ พฤติกรรมการสอนของครูส่วนใหญ่ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ไม่มีการนำเอานวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพทางด้านการเรียนการสอน รวมทั้งการปลูกฝัง จริยธรรมและคุณธรรมให้แก่นักเรียน

4. การบริหาร ยังขาดระบบการวางแผนและติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่ระดับโรงเรียน อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับชาติ

ภาวะวิกฤตที่เกิดจากโครงสร้างและระบบบริหารสถานศึกษาในส่วนภูมิภาค  
สังกัดกรมสามัญศึกษา มีดังนี้

1. ความขัดแย้งในบทบาทและหน้าที่
  2. การควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง
  3. การโยกย้ายบุคลากร
  4. การวินิจฉัยงบประมาณจากส่วนกลาง
1. ความขัดแย้งในบทบาทและหน้าที่

ปัญหาและสาเหตุ

ตามที่กรมสามัญศึกษาได้มอบอำนาจของอธิบดีกรมสามัญศึกษาให้ผู้อำนวยการ จังหวัดปฏิบัติราชการแทนนั้น ความเป็นจริงแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจต่อให้



ศึกษาธิการจังหวัดทำการแทน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่ผู้บริหารสถานศึกษาเป็น  
อย่างมาก เนื่องจากผู้บริหารฯ ต้องทำหน้าที่ที่ติดต่อกับประสานงานกับอธิบดีกรมสามัญศึกษา  
ผู้ว่าราชการจังหวัด และศึกษาธิการจังหวัด ทำให้เกิดการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน  
เกิดความล่าช้า และเกิดสภาพไม่คล่องตัว ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการเรียนการสอน และ  
การบริหารงานในสถานศึกษา

### แนวทางแก้ไข

กรมสามัญศึกษาควรทบทวนเรื่องการมอบอำนาจ โดยให้มีการกระจายอำนาจ  
ไปสู่ระดับจังหวัด ในรูปคณะกรรมการสามัญศึกษา ระดับจังหวัดโดยตรง

### 2. การควบคุมดูแลไปทั่วถึง

โรงเรียนมัธยมศึกษาส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานสังกัดส่วนกลางขึ้นตรง  
กับกรมสามัญศึกษา มีอธิบดีกรมสามัญศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาดูแลควบคุมการบริหารของ  
สถานศึกษาทั่วประเทศ จำนวนประมาณ 1,638 โรงเรียน ส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค  
ร้อยละ 93.53 คิดเป็นจำนวนโรงเรียนประมาณ 1,524 โรงเรียน (กองการมัธยมศึกษา :  
กรมสามัญศึกษา)

### ปัญหาและสาเหตุ

1. ผู้บริหารสถานศึกษามีการติดต่อกับราชการที่กรมอยู่เนือง ๆ ทำให้เกิดผลเสีย  
ต่อการเรียนการสอน และงานบางอย่างถูกปล่อยปละละเลย
2. บุคลากรขาดขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทำให้ประสิทธิภาพในการ  
ทำงานต่ำ
3. สถานศึกษาขาดความเสมอภาคในด้านการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา  
จากส่วนกลาง
4. มาตรฐานของสถานศึกษาไม่ทัดเทียมกัน

## แนวทางแก้ไข

กรมสามัญศึกษาคควรกระจายอำนาจการปกครองบังคับบัญชา ตลอดจนการควบคุมดูแลไปยังส่วนภูมิภาค โดยจัดให้มีคณะกรรมการบริหารงานทำหน้าที่กำหนดนโยบายแผนงาน การบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการทัศนใจ

### 3. การย้ายบุคลากร

#### ปัญหาและสาเหตุ

1. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในสถานศึกษาส่วนใหญ่ กรมจะเป็นผู้พิจารณาเองโดยตรง สถานศึกษาจำนวนมากจะเสนอเรื่องไปยังกรมแทนที่จะเสนอผ่านจังหวัด เพื่อเสนอกรมอนุมัติ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างจังหวัดและโรงเรียน

2. การมอบอำนาจการบริหารงานบุคลากร ของกรมสามัญศึกษาให้ผู้บริหารโรงเรียนนั้นไม่สมบูรณ์แก่คณาที่โรงเรียน กรมจะเป็นผู้สั่งการ เช่น เติม ตัวอย่างการมอบอำนาจพิจารณาคัดเลือกลูกจ้างประจำมอบให้โรงเรียนดำเนินการ เมื่อเสร็จแล้วต้องส่งให้จังหวัดสั่งบรรจุ แต่งตั้ง บางครั้งจังหวัดสั่งให้โรงเรียนดำเนินการใหม่ ทำให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารงานของโรงเรียนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการบริหารคณาการเรียนการสอน

## แนวทางแก้ไข

กรมสามัญศึกษาคควรกระจายอำนาจการปกครองบังคับบัญชา ตลอดจนการควบคุมดูแลไปยังส่วนภูมิภาค โดยจัดให้มีคณะกรรมการบริหารงานทำหน้าที่กำหนดนโยบายแผนงาน การบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการทัศนใจ

### 4. การวินิจฉัยงบประมาณจากส่วนกลาง

#### ปัญหาและสาเหตุ

1. ส่วนกลางผูกขาดการทัศนใจการจัดสรรงบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณไม่ได้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง และความต้องการเนื่องจากสายดำเนินงานยาวเกินไป
3. สภาพการปฏิบัติงานไม่คล่องตัว ไม่มีอำนาจการทัศนใจ

## แนวทางแก้ไข

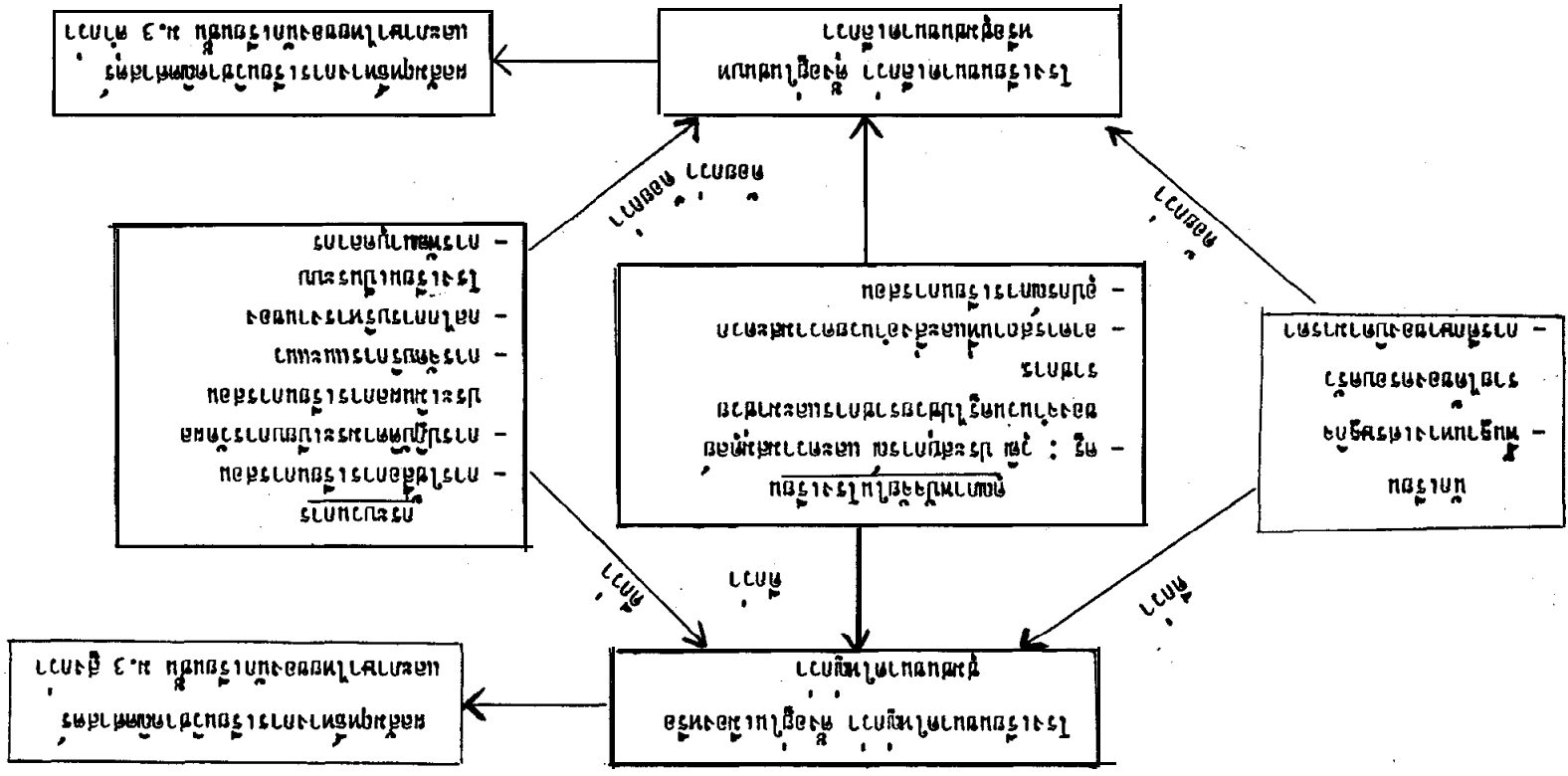
กรมสามัญศึกษาควรมอบอำนาจการตัดสินใจพิจารณาการจัดสรรงบประมาณไปยังส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด เพื่อให้การจัดสรรเป็นไปตามความเป็นจริง โดยให้จัด  
ในรูปของคณะกรรมการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ

5. การนิเทศการศึกษา ยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากผู้บริหารโรงเรียนยังขาดความรู้และไม่ได้ให้ความสำคัญแก่งานนิเทศภายในโรงเรียนเท่าที่ควร สำหรับการนิเทศของหน่วยศึกษานิเทศนั้นยังทำในลักษณะไปรยหว่านเป็นส่วนใหญ่ แม้จะมีกานิเทศแบบเจาะลึกอยู่บ้างก็เป็นส่วนน้อย ทำให้ระบบการนิเทศการศึกษาไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาวิกฤตที่โรงเรียนหลายแห่งกำลังเผชิญอยู่ เช่น ปัญหาการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นต้น เพราะเกือบจะไม่มีใครค้นคว้านวัตกรรมทางการศึกษาเพื่อนำไปใช้ในการแก้ปัญหาวิกฤตดังกล่าว

6. การพัฒนาบุคลากร ยังขาดการประเมินผลกระทบของการอบรมครู และผู้บริหารที่มีต่อคุณภาพของนักเรียน ทั้ง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่อการนี้พอสมควร

## ความผลการจัดการศึกษา

เมื่อพิจารณาคุณภาพของผลการจัดการศึกษาแล้ว พอสรุปได้ว่า ผู้สำเร็จการศึกษาที่มีคุณภาพแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น เนื่องจากนักเรียนซึ่งมีพื้นฐานต่างกันอยู่แล้ว ยังได้รับสภาพของปัจจัย และกระบวนการในโรงเรียนนี้ต่างกัน ถึงรายละเอียดในแผนภูมิต่อไปนี้



គណៈកម្មាធិការស្រាវជ្រាវ និង គ្រប់គ្រង គម្រោងស្រាវជ្រាវ

គណៈកម្មាធិការស្រាវជ្រាវ

គណៈកម្មាធិការប្រតិបត្តិ

## สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะนโยบาย

### สรุปปัญหาการมัธยมศึกษา

ปัญหาการมัธยมศึกษาที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นปัญหาที่คาดว่าจะไม่อาจแก้ไขได้ภายในช่วงเวลาของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่จะต้องนำไปพิจารณาในการกำหนดนโยบายในการพัฒนามัธยมศึกษาในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ซึ่งมีสาระสำคัญของปัญหาคงต่อไปนี้

#### 1. ปัญหาทั่วไป

1.1 การเร่งรัดขยายปริมาณการรับนักเรียนในภาครัฐบาล มีผลต่อความมั่นคงในการจัดการมัธยมศึกษาภาคเอกชน

1.2 ระบบการสอบคัดเลือกเข้าเรียนก่อนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ในภาครัฐบาล นอกจากจะสร้างความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาของผู้เรียนแล้ว ยังมีส่วนทำให้เกิดความแตกต่างของคุณภาพในตัวผู้เรียน

1.3 การจัดการมัธยมศึกษาตอนปลาย นอกจากจะมีความเหลื่อมล้ำในสิทธิของผู้เรียนหลักสูตร ปวช. และหลักสูตรวิชาอาชีพ 2 แล้ว ยังเป็นปัญหาในเชิงนโยบายของแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 เกี่ยวกับการจัดมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยไม่มีการแบ่งสาย

1.4 ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก กรมสามัญศึกษาได้มีโครงการแก้ปัญหาดังกล่าวในแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) คือ โครงการปรับปรุงโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่มีอยู่ 240 โรงเรียน (สำรวจในปี 2525 และพิจารณาแล้วว่าเป็นโรงเรียนที่มีแนวโน้มจำนวนนักเรียนไม่เพิ่มในอนาคต) ให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานของกรมสามัญศึกษา และเป็นโรงเรียนที่มีการดำเนินงานตามแนวของโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท นอกจากนี้ยังมีมาตรการป้องกันโรงเรียนขนาดเล็กที่จะเกิดขึ้นในโครงการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยการจัดตั้งในรูปแบบโรงเรียนสาขาขึ้นมาจำนวนหนึ่ง ซึ่งพร้อมที่จะยุบรวมกับโรงเรียนแม่ได้ถ้าไม่มีทางเคียบโตต่อไป

อย่างไรก็ตาม วิธีการและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเกินไปดังกล่าว เป็นเพียงการผ่อนคลายนโยบายเท่านั้น เนื่องจากการดำเนินงานตามโครงการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษายังประสบปัญหาเรื่องการจัดตั้งโรงเรียนไม่ปฏิบัติตามแผนระยะยาวในการกำหนดจุดที่ตั้งโรงเรียนที่วางไว้เกี่ยวกับข้อมูลของจังหวัดไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และความกดดันทางการเมือง ดังนั้น โรงเรียนขนาดเล็กก็คงจะต้องเป็นปัญหาต่อไปอีก

1.5 แนวโน้มเรื่องการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) มีข้อจำกัดมากขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่องบประมาณเพื่อการพัฒนาการศึกษาอย่างแน่นอน ซึ่งเป็นอุปสรรคและปัญหาที่กระทบทุกด้าน

## 2. ปัญหาภายในระบบ

2.1 ความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ยังคงมีอยู่ เช่น ลูกกรรมกรและเกษตรกร ซึ่งมักจะมีจำนวนพี่น้องหลายคน ส่วนใหญ่มีโอกาสเข้าเรียนได้ในโรงเรียนเอกชน ซึ่งต้องเสียค่าเล่าเรียนแพงกว่าโรงเรียนของรัฐ ส่วนลูกนักธุรกิจ พ่อค้า และข้าราชการซึ่งมักจะมีจำนวนพี่น้องไม่กี่คน ส่วนใหญ่มีโอกาสได้เข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลที่ได้รับการปรับปรุงพิเศษ (โครงการ คมส. คมภ.) อาจกล่าวได้ว่าปัญหาเช่นนี้เกิดจากระบบการสอบคัดเลือก ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้เขตการศึกษาที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยังมีอัตราการเรียนต่อ (ป.6 ต่อ ม.1) ต่ำมาก เมื่อเทียบกับภาคอื่น ๆ รวมทั้งคุณภาพในเรื่องปัจจัยและกระบวนการมีความแตกต่างกัน ระหว่างโรงเรียนขนาดต่าง ๆ โรงเรียนในเมืองกับชนบทและยังทำให้เกิดความแตกต่างในคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษามากยิ่งขึ้น เนื่องจากโรงเรียนที่มีคุณภาพดีเปิดโอกาสให้เฉพาะเด็กที่มีพื้นฐานการเรียนดีได้เข้าเรียนเท่านั้น ส่วนเด็กที่มีพื้นฐานการเรียนค่อยมักจะมาจากครอบครัวที่เสียเปรียบเชิงเศรษฐกิจและสังคม จำเป็นต้องเข้าเรียนในโรงเรียนที่ค่อยคุณภาพต่อไป

2.2 การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนทั่วไปในปัจจุบัน ไม่แตกต่างจากหลักสูตรเก่ามากนัก เพราะยังส่งเสริมการเรียนทางวิชาการ (วิชาสามัญ) ลักษณะการจัดแผนการเรียนส่งเสริมทางวิชาการมากกว่าวิชาชีพดังกล่าว มีอยู่ทั่วไปทั้งโรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก หรือแม้แต่โรงเรียนในโครงการ คมส. ก็เช่นกัน โดยเฉพาะโรงเรียนเอกชนจัดแผนการเรียนส่งเสริมวิชาการมากกว่าโรงเรียนรัฐบาล แสดงว่าโรงเรียนยังมุ่งที่จะจัดการเรียนการสอนให้เด็กทุกคนเตรียมตัวเข้ามหาวิทยาลัย

2.3 วิธีการเรียนการสอน ส่วนใหญ่ยังคงทำอยู่ในรั้วของโรงเรียน ไม่ได้ใช้แหล่งวิทยากร สถานประกอบการ และสถานประกอบการอาชีพอิสระ เท่าที่ควร นอกจากนี้พฤติกรรมการสอนของครูยังไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ยังไม่มีการนำเอาเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพทางการเรียนการสอน รวมทั้งการปลูกฝังจริยธรรม และคุณธรรมให้แก่นักเรียนเท่าที่ควร

2.4 การบริหารยังขาดระบบการวางแผนและติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับโรงเรียน อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับชาติ

2.5 การนิเทศการศึกษายังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ และไม่เห็นความสำคัญของการนิเทศภายในโรงเรียน ส่วนการนิเทศของหน่วยศึกษานิเทศก์นั้นยังทำในลักษณะไปรยหว่านเป็นส่วนใหญ่ แม้จะมีการนิเทศแบบเจาะลึกอยู่บ้างก็เป็นส่วนน้อย ทำให้ระบบการนิเทศการศึกษาไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาวิกฤตที่โรงเรียนหลายแห่งกำลังประสบอยู่ เพราะเกือบจะไม่มีการศึกษา ค้นคว้าศึกษานวัตกรรมทางการศึกษา เพื่อนำไปใช้ในความแก้ปัญหาวิกฤตดังกล่าว

2.6 การพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะการอบรมครูเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมการสอนให้ เป็นไปตามแนวทางของหลักสูตรใหม่ที่ผ่านมามีปัญหาในเรื่องข้อจำกัดด้านงบประมาณ จึงใช้วิธีการฝึกอบรมให้กับผู้บริหารการศึกษาระดับเขต จังหวัด และโรงเรียน เพื่อถ่ายทอดให้กับครูในโรงเรียนอีกต่อหนึ่ง ซึ่งอาศัยการนิเทศภายใน

โรงเรียน เป็นจุดสำคัญในการพัฒนาครู แต่การนิเทศภายในโรงเรียนนั้นยังเป็นปัญหาอยู่มากทั้งโลกกล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ การอบรมครูโดยวิธีดังกล่าวจึงได้ผลน้อย จึงจะเห็นได้จากข้อค้นพบที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น ครูยังไม่เปลี่ยนพฤติกรรมการสอนไปจากเดิม ครูยังไม่เข้าใจวิธีการวัดผลและประเมินผลการเรียน เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะแนวนโยบาย

ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ควรมุ่งเน้นในเรื่องต่อไปนี้

1. เน้นเรื่องการบริหารจัดการและการวางแผนจุลภาค (Micro-Planning) ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีระบบการควบคุมติดตามการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด โดยอาศัยโครงสร้างของการบริหาร และการวางแผนการศึกษาระดับจังหวัด
2. สร้างความร่วมมือระหว่างโรงเรียนของรัฐและเอกชนอย่างจริงจัง ตั้งแต่ระดับกลุ่มโรงเรียน จนถึงระดับชาติ ในการวางแผนการรับนักเรียนเข้าเรียน แต่ละปี ตลอดจนให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านวิชาการ การพัฒนาบุคลากร และการปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้มีคุณภาพทัดเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกลุ่มโรงเรียน ให้กลุ่มโรงเรียนของกรมวิชาการซึ่งครอบคลุมถึงโรงเรียนเอกชน มีการดำเนินการในเรื่องการพิจารณากำหนดสัดส่วนการรับนักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐและเอกชนที่อยู่ภายในกลุ่ม และพิจารณาวิธีการรับนักเรียนเข้าเรียนที่เหมาะสมด้วย รวมทั้งให้มีการวางแผนร่วมกันในการแก้ปัญหาในเชิงบริหาร การมัธยมศึกษาของจังหวัดอย่างจริงจัง
3. มุ่งแก้ปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา โดยใช้วิธีการวางแผนจุลภาค เป็นเครื่องมือสำคัญ
4. ปรับปรุงการนิเทศการศึกษาให้มีประสิทธิภาพโดย
  - 4.1 เสริมสร้างระบบการนิเทศภายในโรงเรียนให้เข้มแข็ง ให้ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการ หัวหน้าสายและหมวดวิชา มีความสามารถในการนิเทศครูผู้สอนเกี่ยวกับวิธีสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน รวมทั้งการปลูกฝังจริยธรรม และคุณธรรม



ในสังคมประชาธิปไตยไทยให้แก่วิทยาลัยที่เรียนความจุความหมาย และจุดประสงค์ของหลักสูตร ตลอดจน  
ให้มีความสามารถเป็นผู้นำของครูผู้สอนในความคิดริเริ่มที่จะนำเอานวัตกรรม และ  
เทคโนโลยีมาปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.2 ปรับปรุงระบบการนิเทศของศึกษานิเทศก์ เพื่อให้เกิดประสิทธิผล  
ทางการนิเทศยิ่งขึ้น ตามภาระหน้าที่ทางด้านการวิจัยและพัฒนา (Research &  
Development) โดยมุ่งเน้นการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนา  
รูปแบบการจัดการเรียนการสอน การบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษา  
รูปแบบการจัดโรงเรียนมัธยมศึกษาสำหรับชาวชนบท เพื่อนำไปใช้ในการแก้ปัญหาเรื่อง  
โรงเรียนขนาดเล็ก เป็นต้น

จุดเน้นของข้อเสนอแนะในข้อ 4.1 และ 4.2 นั้น มีข้อแตกต่างกัน คือ  
ในข้อ 4.1 เน้นที่จะให้โรงเรียนขนาดใหญ่ในชุมชนหนาแน่น หรือในเมืองสามารถทำการ  
นิเทศภายในโรงเรียนได้เป็นอย่างดี เพราะโรงเรียนเหล่านี้มีบุคลากรพร้อมทั้งอัตราค่าส่ง  
และคุณภาพอยู่แล้ว เพียงแต่ขาดแรงกระตุ้นจากฝ่ายบริหาร และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน  
เท่านั้น ดังนั้นในข้อ 4.2 จึงควรเน้นการนิเทศโรงเรียนในชนบท โดยเฉพาะการนิเทศ  
แบบเจาะลึก เพื่อแก้ปัญหาที่โรงเรียนกำลังประสบอยู่ และเพื่อพัฒนาคุณภาพของโรงเรียน  
ให้สูงขึ้น

5. มุ่งศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษา  
เพื่อนำมาใช้ในการจัดโรงเรียนและจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการ  
แก้ปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้น

6. เร่งรัดให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งระดมสรรพ  
กำลังทางภาคเอกชนให้เข้าร่วมรับภาระในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น

7. มุ่งให้โรงเรียนสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนมากขึ้น เพื่อให้นักเรียนเกิด  
ความผูกพันกับชุมชน ซึ่งเป็นถิ่นอาศัยและเกิดความสำนึกที่จะร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา  
ชุมชนของตน ตลอดจนให้นักเรียนได้มีโอกาสสัมผัสกับงานอาชีพในชุมชนนั้น

8. การกระจายทรัพยากร เช่น บุคลากรและงบประมาณ ควรมุ่งในพื้นที่ที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจให้มาก สำหรับในพื้นที่ที่ได้เปรียบทางเศรษฐกิจนั้น ควรให้ออกชนหรือผู้ประกอบการเข้าร่วมรับภาระมากขึ้น ทั้งในด้านการบริจาคและเงินบำรุงการศึกษา

9. เปรื่องรักให้มีระบบการแนะแนวเกี่ยวกับอาชีพและการมีงานทำนับตั้งแต่เด็กเข้ามาอยู่ในโรงเรียนจนกระทั่งจบการศึกษาออกไปแล้ว สำหรับผู้ที่จบการศึกษาออกไปแล้วและไม่สามารถเข้าเรียนต่อชั้นสูงได้ โรงเรียนควรจัดบริการแนะแนวอาชีพให้แก่เด็กกลุ่มนี้เป็นพิเศษเพื่อให้สามารถเห็นช่องทางที่จะไปประกอบอาชีพได้

10. ศึกษาค้นคว้าวิจัย หารูปแบบการจัดโรงเรียนมัธยมศึกษาสำหรับเด็กที่คอยโอกาสทางการศึกษา โดยเน้นในเรื่องการศึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพอิสระ โดยให้นักเรียนได้เรียนรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพจากการปฏิบัติจริงตั้งแต่การผลิต การจัดการ และการตลาด เช่น จัดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางพัฒนาอาชีพต่าง ๆ ในโรงเรียนและนำรายได้จากแรงงานของเด็กส่วนหนึ่งมาใช้เป็นค่าดำเนินการแทนการเก็บเงินบำรุงการศึกษา

## 5.2 แนวโน้มของกำรมัธยมศึกษา

เสรี ลาชโรจน์ (เสรี ลาชโรจน์, 2530 : 276 - 294) ได้ให้ข้อคิดในเรื่องแนวโน้มของปัญหาการมัธยมศึกษาในอนาคต พอสรุปได้ดังนี้.-

1. ความต้องการศึกษามัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศจะสวนทางกับความต้องการส่วนบุคคล และแนวโน้มของจำนวนประชากรที่จะรับบริการศึกษามัธยมศึกษา

ปัญหากังกล่าวพิจารณาได้จากอัตราการเรียนต่อของนักเรียนที่จบ ม.3 เข้า ม.4 ระหว่างปี 2525 - 2528 มีแนวโน้มจะลดลง คือ มีอัตราการเรียนต่อร้อยละ 54.02 , 49.18, 49.97 และ 45.60 จะเห็นว่าความต้องการส่วนบุคคลศึกษามัศึกษามีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้ มีสาเหตุใหญ่มาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจซึ่งไปกระทบความเป็นอยู่ และแนวคิดของประชาชน ถึงแม้ความต้องการการมัธยมศึกษา

ส่วนบุคคลคงตัว ปริมาณของคนที่จะเข้ารับบริการจะไม่เพิ่มตามที่ได้วางแผนไว้ ทั้งนี้เพราะ  
จำนวนประชากรจากการคาดประมาณประชากรของคณะกรรมการนโยบายและแผน  
ประชากร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปรากฏดังนี้

จำนวนประชากรจากการคาดประมาณ จำแนกตามกลุ่มอายุ  
ของเกณฑ์การศึกษาระดับต่าง ๆ ปี พ.ศ.2523-2543 (พันคน)

พ.ศ.	จำนวนประชากร ทั่วประเทศ	ประถมศึกษา (6-11 ปี)	มัธยมตอนต้น (12-14 ปี)	มัธยมตอนปลาย (15-17 ปี)	อุดมศึกษา (18-22 ปี)
2523	46,455	7,392	3,657	3,303	3,886
2528	51,301	7,463	3,646	3,723	4,600
2533	55,345	7,486	3,734	3,630	4,878
2538	59,580	6,930	3,725	3,744	4,875
2543	63,772	6,678	3,381	3,608	4,985

หากหันมาพิจารณา ความต้องการประชากรมัธยมศึกษาที่จะเข้าศึกษาต่อในโรงเรียน  
ตามที่กำหนดไว้ในแผน ซึ่งเป็นความต้องการตามเป้าหมายที่กรมสามัญศึกษาระบุไว้ จะเห็น  
ได้ว่าการมัธยมศึกษาจะต้องขยายตัวขึ้นไป โดยลำดับในช่วงแผนฯ 6 ดังตัวเลขในตาราง  
ต่อไปนี้

เป้าหมายจำนวนโรงเรียน หอเรียน ครู และลูกจ้าง  
สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา

	2530	2531	2532	2533	2534
จำนวนโรงเรียน	1,715	1,745	1,776	1,806	1,836
จำนวนหอเรียน	44,895	46,393	47,976	50,086	52,562
จำนวนครู	102,040	107,240	112,690	120,000	128,550
จำนวนลูกจ้าง	13,520	13,990	14,450	15,060	15,760

จำนวนหอ คิตนักเรียนร้อยละ 40 คน

จำนวนครู ใช้เป้าหมายครูเป็นไปตามเกณฑ์ กก. คือ

ครู : นักเรียนชั้นมัธยมตอนต้น 1 : 17

ครู : นักเรียนชั้นมัธยมตอนปลาย 1 : 15

ถ้าหากถือว่าการมัธยมศึกษาเป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และถ้าหากการจัดบริการการศึกษาระดับมัธยมฯ ถูกกำหนดแนวทางโดยเปรียบเทียบสภาพการจัดมัธยมศึกษาของประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศที่พัฒนาแล้ว การมัธยมศึกษาของไทย มีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างเร่งรีบอีกต่อไป เพราะหากถือเอาประชากรในกลุ่มอายุ 13-15 ปี เป็นกลุ่มประชากรที่ควรจะได้รับบริการมัธยมศึกษา ถิ่นนี้ว่าบริการด้านมัธยมศึกษาสำหรับประชาชนยังไม่เพียงพอ

ร้อยละของนักเรียนมัธยมศึกษา  
ต่อประชากรในกลมอายุ 13-15 ปี

ประเทศ	ปีการศึกษา		
	2524	2525	2526
ญี่ปุ่น	93	95	94
เกาหลี	76	82	86
สิงคโปร์	58	65	69
มาเลเซีย	49	50	49
ไทย	29	29	30

2. ความจำกัดเรื่องงบประมาณเพื่อจัดมัธยมศึกษา

กรมสามัญศึกษาได้รับงบประมาณต่ำกว่าแผนที่กำหนดไว้ทำให้มีผลกระทบ  
ต่อปริมาณ และคุณภาพของการมัธยมศึกษาและมีผลต่อความทองการส่วนบุคคลคานการ  
มัธยมศึกษา

งบประมาณของกรมสามัญศึกษาในช่วงแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5

(2525 - 2529)

ปีงบประมาณ	งบประมาณตามแผน	ใ้จรับจริง (ลานบาท)	ต่ำกว่าแผน (ลานบาท)	คิดเป็นร้อยละ
2525	6,549.23	5,490.10	1,059.13	16.17
2526	8,073.28	6,404.44	1,668.84	20.67
2527	9,431.90	6,753.71	2,678.19	28.40
2528	10,740.15	7,031.15	3,709.00	34.53
2529	12,077.11	7,019.13	5,057.98	41.88
รวม	46,871.67	32,698.53	14,173.14	30.24

จะเห็นได้ว่าเป้าหมายของงบประมาณที่วางไว้สูงกว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ในแต่ละปีมาก จึงเป็นปัญหาของกรมสามัญศึกษาว่าทำอย่างไรจึงจะขยายบริการ และปรับปรุงคุณภาพการมัธยมศึกษาให้เหมาะสมกับงบประมาณที่ได้รับ และต้องสนองนโยบายค้วณะนั้น จึงควรกำหนดเป้าหมายการมัธยมศึกษาให้มีทางเลือกและสามารถยืดหยุ่นได้พอสมควร เพื่อจะได้รับกับงบประมาณที่ไม่ค่อยมีความแน่นอน

3. ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แม้จะอำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา แต่ก็เพิ่มความหนักใจให้ผู้บริหารการศึกษาด้วย

ผู้บริหารการศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาจะต้องเผชิญกับปัญหาการปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และในขณะเดียวกันยังต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ส่วนการสนับสนุนเรื่องงบประมาณ และความสะทกในเรื่องระบบบริหาร ตลอดจนขวัญ และกำลังใจ มีน้อยมาก

กระบวนการให้การศึกษาในโรงเรียนจำเป็นต้องก้าวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งจะเป็นสื่อขยายความรู้ และปัญญาของคน เพิ่มศักยภาพในการทำงาน ช่วยประหยัดทั้งเวลาและแรงงาน ช่วยให้มนุษย์ได้มีเวลาว่างพอที่จะชื่นชมผลแห่งพัฒนาการคุณภาพชีวิต และสังคมที่ตนอาศัยอยู่ได้บ้าง

4. ปัญหาการว่างงานของเยาวชนจะมีผลต่อการมัธยมศึกษาในอนาคตอย่างไร  
แน่นอน

การมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาระดับกลางที่กำหนดหลักการให้หลักสูตรมีลักษณะจบในตัวเองให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้จบการศึกษาระดับนี้ได้ใช้ความรู้ที่เรียนมาเป็นเครื่องมือประกอบอาชีพ แต่ในสภาพที่เป็นจริงแล้วทั้งวัยและประสบการณ์ของผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษายังไม่สามารถที่จะเผชิญโลกตามลำพังได้ ถ้าจะเรียนต่อก็ต้องลงทุนอีกมาก

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการวิจัยเชิงสำรวจ เรื่อง "แนวโน้มการเข้าทำงานของเยาวชนไทย" สรุปได้ว่า "จำนวนเยาวชนวัยเข้าสู่แรงงานกำลังทำงาน คือ 11-24 ปี ตามที่ประเมินไว้สำหรับแผนพัฒนาระยะที่ 5 นั้น..... ในปี 2525 จะมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 14,851,390 คน และในปีสุดท้ายของแผนฯ จะมีถึง 16,222,550 คน โดยที่เยาวชนเหล่านี้จะทยอยกันเข้าสู่กำลังแรงงานจนถึงอายุ 24 ปี เยาวชนจะเข้าสู่กำลังแรงงานเกือบเต็ม ถึงร้อยละ 90... นับว่าเป็นการระออย่างมากของสังคม ในอันที่จะจ้ะให้เยาวชนเข้าสู่การทำงาน อันเป็นพื้นฐานการดำรงชีพของแต่ละคน และเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย... ในแง่ของการว่างงานนั้น

คาดคะเนว่า ในปี พ.ศ. 2529 จะมีอัตราส่วนของผู้ว่างงานที่กำลังแรงงานสำหรับ  
ช่วงอายุ 11 ปีขึ้นไป รวมถึงร้อยละ 2 หรือ นับเป็นจำนวนถึง 550,000 คน โดยที่  
ในจำนวนนี้ คงเป็นเยาวชนซึ่งมีอายุ 11-14 ปี ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง..."

ส่วนกองวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งทำการ  
วิจัยเรื่อง "การศึกษากับการมีงานทำ" ได้ชี้ปัญหาการว่างงานของเยาวชนไว้ว่า  
"...คาดว่า อัตราการว่างงานจะสูงขึ้นจากร้อยละ 1.7 ในปี พ.ศ. 2525 เป็นร้อยละ  
3.5 ในปี พ.ศ. 2534 โดยอัตราการว่างงานของผู้มีการศึกษาระดับต่ำกว่า ม.ปลาย  
จะมีอัตราส่วนร้อยละ 2.4 ในขณะที่อัตราการว่างงานของนักเรียน ที่จบ ม.ปลาย  
จะเพิ่มจากร้อยละ 5.9 ในปี พ.ศ. 2524 เป็น 10.1 ในปี พ.ศ. 2534 มัธยมศึกษา  
ตอนปลายอาชีวะจะเพิ่มจากร้อยละ 13.4 เป็นร้อยละ 15.2 และอาชีวศึกษาชั้นสูง  
จากร้อยละ 8.1 เป็น 14.2 สายฝึกหัดครูจาก 2.7 เป็น 12.3 และอุดมศึกษา จาก  
6.9 เป็น 10.1 ในช่วงเวลาเดียวกัน..."

จะเห็นได้ว่าอัตราการว่างงานของกำลังแรงงานจะเป็นการว่างงานของ  
ผู้ที่อยู่ในวัยเรียนระดับมัธยมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อทิศทางการจัด  
บริการการมัธยมศึกษา การเปลี่ยนแปลงทางด้านหลักสูตรที่จะให้สอดคล้องกับภาวะ  
ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและปัญหาการว่างงานที่กำลังจะเกิดขึ้นนั้นคงจะไม่ทันกาล  
รูปแบบของวิธีการให้บริการมัธยมศึกษาในอนาคต

ในปัจจุบันสภาพชีวิต สังคม และความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และ  
เทคโนโลยี เปลี่ยนแปลงไปมาก ผู้รับฝึกชอบการมัธยมศึกษาจำเป็นต้องปรับระบบการ  
ให้บริการมัธยมศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็น และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น  
โดยการทบทวนถึงบริการของการมัธยมศึกษาที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ เช่น

- ความเหมาะสม
- ความคุ้มค่าสมประโยชน์ที่มุ่งหวัง
- รูปแบบ



- การถือนั้นในเรื่องระดับคะแนน
- การยึดกับมาตรฐานกลางที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด
- การทุ่มเทเรื่องการสอนประเภทต่าง ๆ
- การยอมรับเอาความรู้ และประสบการณ์ในชีวิตจริง ๆ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ การเรียนการสอนตามหลักสูตร
- เปิดโอกาสให้มีการถ่ายทอดระหว่างการประชุมอาชีพกับการเรียนการสอนอย่างจริงจัง

ถึงแม้ระบบการศึกษาจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้มากนัก แต่สภาพเหตุการณ์แวดล้อมต่าง ๆ กำลังชี้ให้เห็นว่าคุณค่าของการศึกษาในรูปแบบของสถาบัน หรือโรงเรียน จะตกต่ำลง เพราะวิชาความรู้จะมีอยู่ทุกสถานที่ ทุกเวลา และทุกระดับ แล้วแทนที่ของการจะเลือกสรร ญาณวิทยาความรู้ในสถานศึกษาจะลดความสำคัญลง กรมสามัญศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการก็อาจลดความสำคัญลงไปด้วย เพราะความจำเป็นบังคับให้ของกระจายอำนาจการจักการศึกษาออกไปถึงผูปฏิบัติ และผู้รับบริการ... หรืออาจถึงเวลาที่ของบูรณาการระบบการสอนทางไกล เข้ากับระบบโรงเรียน โดยไม่จำเป็นต้องแยกสังกัด และจำเป็นต้องถือชีวิตจริงในสังคมที่เป็นอยู่เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตร ชีวิตในโรงเรียน จึงเป็นเพียงส่วนเสริมในการจัดระบบความรู้ และประสบการณ์ให้กับนักเรียน

พนม พงษ์ไพบูลย์ (พนม พงษ์ไพบูลย์, 2532 : 14-18) ได้ให้แง่คิดเกี่ยวกับ "รูปแบบของการมัธยมศึกษาที่จะสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต" ดังนี้

รูปแบบการศึกษาที่จะสนองตอบการเปลี่ยนแปลงควรมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ

3 ประการ คือ

1. สามารถสนองตอบต่อความต้องการการคานพัฒนากำลังคนของประเทศ
2. สามารถสร้างทรัพยากรบุคคลของประเทศให้เป็นคนมีวินัย มีคุณธรรม จริยธรรม สืบทอดและธำรงรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่ค้ำจุนของประเทศชาติได้
3. เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพสูง

ขึ้นได้

รูปแบบการมัธยมศึกษาที่พึงประสงค์ควรจัดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์  
ดังกล่าวข้างต้น และสามารถจัดใ้กว้างขวางทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ก้อยโอกาส ผู้อยู่ใน  
ชนบทห่างไกลและควรมีหลักการจ้ที่สำคัญ ดังนี้

1. กอจัดให้สนองตอบต่อความแตกต่างระหว่างบุคคลทั้งฐานะของครอบครัว  
และสภาพแวดล้อม แทะจะเกี่ยวกันก็กอได้รับความรู้ ประสบการณ์ และสมรรถภาพพื้นฐาน  
อย่างเกี่ยวกันในฐานะที่เป็นคนไทย
2. สาระของการศึกษาที่ได้รับความมีลักษณะผสมผสานอย่างใกล้ชิดส่วนระหว่าง  
วิชาการ วิชาชีพ และวิชาสมรรถภาพพื้นฐาน
3. หลักสูตรและวิธีการจัดการเรียนการสอนกอยึดหยุ่น เปิดโอกาสให้ผู้เรียน  
ไ้เลือกเรียนไ้ตามความถนัด ความสนใจ รวมทั้งเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเขามามี  
ส่วนร่วมในการพัฒนาหรือปรับปรุงหลักสูตรมากขึ้น
4. การสอนกอไม่มีคชันป้เป็นหลัก แต่ยึดหลักผลสัมฤทธิ์ในสมรรถภาพของ  
ผู้เรียนเป็นหลัก

#### 4. ปัญหาและหนทางแก้ไขไปสูความสำ เร็จ

1. ในขณะที่ทุกฝ่ายพยายามขยายโอกาสทางการมัธยมศึกษาให้เด็กไ้  
เรียนกว้างขวางขึ้น แต่จากการวิจัยพบว่า เด็กที่จบ ป.6 ในชนบทยากจนกว่า 80%  
ไ้ไม่ได้เรียนต่อมัธยมศึกษา ถ้าไ้ไม่สามารถนำเด็กกลุ่มนี้ไ้มาไ้รับการศึกษาก็เป็นการ  
ยากที่จะสร้างกำลังคนของประเทศให้มีความภาพสนองตอบต่อความต้องการในอนาคตไ้  
จึงมีความจำเป็นยิ่งที่จะกอเนินการประชาสัมพันธ์ให้เด็ก และผู้ปกครองเข้าใจ  
เห็นความสำคัญ และส่งบุตรหลานเขาเรียนมากขึ้น
2. การจะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวถึงไ้ โรงเรียน  
จะกอไม่คิยคิในรูปแบบการศึกษาที่จัดอยู่โดยปกติ โดยเฉพาะรูปแบบการจัดการเรียน  
การสอน การบริหารการศึกษาที่จะกอยึดหยุ่น และปรับปรุงให้สอดคล้องกับท้องถิ่น  
ผู้บริหารและครูเป็นผู้มีความสำคัญยิ่ง กอมีที่คิคนคิในการพัฒนาการการศึกษาให้สอดคล้อง  
กับจุดมุ่งหมายและหลักการดังกล่าว

3. โรงเรียนคงไม่สามารถจัดการศึกษาไปตามลำพังโดยปราศจากความ  
ร่วมมือจากประชาชน และผู้ประกอบการได้ ทุกฝ่ายต้องร่วมช่วยเหลือกัน เข้ามามีส่วนร่วมจัด  
รวมทั้งกลุ่มคนทุกฝ่าย และองค์กรต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนด้วย