

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความจำเป็นและความสำคัญของปัญหา

การวางรากฐานการศึกษาให้แก่เยาวชนเป็นบันไดก้าวแรกที่จะนำไปสู่การมีความรู้ความเข้าใจ และความสามารถในการแก้ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการปลูกฝังคุณธรรมที่พึงามหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ให้แก่เยาวชน ซึ่งจะทำให้เยาวชนเหล่านั้นมีชีวิตอยู่ได้อย่างดีในสังคม ความคิดเห็นเพื่อพัฒนาการศึกษาทั้งหลายจึงมุ่งมาที่การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เพราะนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาชั้นนี้ จัดได้ว่าเป็นกำลังคนในระดับกลางที่มีประสิทธิภาพและเป็นกำลังของชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530)

การขยายโอกาสทางการศึกษา เพื่อให้เยาวชนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นนโยบายการศึกษาที่รัฐบาลให้ความสำคัญมาโดยตลอดและได้ปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของการพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา "...เพื่อกระจายความเสมอภาคทางโอกาสของการเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น..." เป็นการกระจายโรงเรียนมัธยมศึกษาสู่ชนบทที่ยากจนและเขตรากันดาร จากผลการดำเนินงานพบว่า การขยายบริการโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นทำได้ไม่กว้างขวางเท่าที่ควร อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2529 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีเพียงร้อยละ 40 และในชนบทบางแห่งมีอัตราการเรียนต่อต่ำมาก เพียงร้อยละ 5 เท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ามีเยาวชนอีกเป็นจำนวนมากขาดโอกาสที่จะได้เรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดการมัธยมศึกษาให้เป็นการศึกษาเพื่อปวงชน ดังที่แนวนโยบายของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมัธยมศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ข้อ 17 ที่กล่าวว่า "...รัฐพึงจัดและส่งเสริมการมัธยมศึกษาเพื่อประกันความเสมอภาคในโอกาสที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาของพลเมืองโดยจัดให้สอดคล้องและสนองความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนให้มีประสิทธิภาพในการ

ทำงาน..." เพื่อให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาเพื่อปวงชนอย่างแท้จริง กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมสามัญศึกษาได้ออกระเบียบว่าด้วยหน้าที่ของโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท พุทธศักราช 2515 (ม.พ.ช.) ได้กำหนดบทบาทของโรงเรียนมัธยมศึกษาไว้ 3 ประการคือ (1) สอนและอบรมนักเรียน (2) ให้ความรู้ประชาชน (3) ให้บริการชุมชน จากบทบาททั้ง 3 ประการที่กรมสามัญศึกษาได้มอบหมายให้โรงเรียนมัธยมศึกษานำไปปฏิบัติ โรงเรียนแต่ละแห่งจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมตามสภาพของแต่ละโรงเรียน โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกับคณะกรรมการภายในโรงเรียน อธิบดีกรมสามัญศึกษาได้มอบอำนาจการบริหารโรงเรียน การบังคับบัญชาให้กับผู้บริหารโรงเรียน ประสิทธิภาพของการบริหารโรงเรียนจึงขึ้นอยู่กับระดับความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน

โรงเรียนมัธยมศึกษาที่กระจายกันอยู่ทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน เกือบจะมีลักษณะการดำเนินงานทางด้านวิชาการเป็นองค์การเบ็ดเสร็จ คือ วางแผนเอง ดำเนินการเอง ควบคุมเอง ประเมินผลและอนุมัติผลเอง โรงเรียนใดมีกำลังมากก็สามารถดำเนินงานวิชาการไปได้สะดวก โรงเรียนใดที่ขาดส่นหางไกลก็ตกอยู่ในภาวะที่ต้องดิ้นรน ขวนขวาย จึงทำให้โรงเรียนมัธยมศึกษาแต่ละแห่งมีคุณภาพและมาตรฐานทางการศึกษาแตกต่างกัน (สุโขทัยธรรมาธิราช, 2526) โดยเฉพาะ ระหว่างโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองและในชนบท โรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนของรัฐและโรงเรียนของเอกชน ดังนั้นในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับต่าง ๆ จึงมีการกำหนดแนวทางพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้มีความก้าวหน้าขึ้น มีความเสมอภาคทัดเทียมกัน โดยเน้นให้โรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงกัน ร่วมมือกันทางการศึกษามากยิ่งขึ้น และสนับสนุนการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2529)

ดังนั้นการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับประชากรมากยิ่งขึ้น ให้คนได้เรียนหนังสือมากขึ้น (พนม พงษ์ไพบูลย์, 2531) เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับ จากประถมศึกษาออกไปอีกสามปีจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การพัฒนาการมัธยมศึกษาของรัฐ ซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

คือ การเร่งขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้น และปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร โดยเฉพาะการเร่งขยายการศึกษานั้นถือเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจ (รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ และคณะ, 2533) และปรากฏตามแนวนโยบายการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 "ข้อ 5. ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชนอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น"

การพัฒนาคนซึ่งอยู่ในระดับมัธยมศึกษา เป็นการศึกษาที่ให้เฉพาะโอกาสแต่ไม่ให้สิทธิ นั่นหมายความว่า ใครที่มีโอกาสเข้าเรียนก็ให้เรียนไป แต่ในปัจจุบันควรเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้ปกครองได้ส่งลูกมาเรียนเพิ่มขึ้น เพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางที่ว่าจะขยายการศึกษาภาคบังคับถึง 9 ปี (บรรจง ชูสกุลชาติ, 2532) โดยกรมสามัญศึกษาซึ่งเป็นกรมที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนของรัฐบาลได้รับมอบหมายให้ดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษา ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้ดำเนินการจัดเครือข่ายการเรียนรู้และบริการการศึกษาเพื่อปวงชน กล่าวคือ ขยายบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาข้อจำกัดและความสามารถพิเศษของผู้เรียนเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทห่างไกลในเขตชุมชนแออัดในเมือง เขตภูเขาและชายแดน รวมทั้งเด็กที่ต้องย้ายถิ่นฐานตามพ่อแม่ผู้ปกครองไปประกอบอาชีพ สามารถได้รับการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาอย่างทั่วถึง

การขยายการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาเพียงแต่ว่ากรมสามัญจะตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาให้ครบทุกตำบลจะต้องสร้างโรงเรียนมัธยมศึกษาใหม่อีก 5,000 โรงเรียน จึงครบทุกตำบล (ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์, 2533) การเพิ่มอัตราการเรียนต่อตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษาจึงได้นำมาตรการอื่น ๆ นอกเหนือจากการตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาใหม่คือ การจัดสาขาโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา และการจัดที่พักใน

โรงเรียน สำหรับนักเรียนที่อยู่ห่างไกล ไปมาไม่สะดวก การจัดสาขาเป็นโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาได้ในสถานที่อยู่ในชุมชนนั้น สำหรับสถานที่ที่ใช้นั้นอาจเป็นโรงเรียนประถมศึกษา ที่ทำการสภาตำบล ศาลาวัด หรืออาคารที่ชุมชนสร้างให้ ฯลฯ โดยที่สาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาจะได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนค่าจ้างครู อุปกรณ์ต่าง ๆ จากโรงเรียนพี่เลี้ยงที่เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาที่อยู่ไม่ห่างไกลจากสถานที่จัดมากนักเป็นผู้รับผิดชอบ

สาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญของกรมสามัญศึกษาเพื่อสนองต่อโรงเรียนเพื่อชุมชน และเป็นเสมือนการนำร่องในการขยายการศึกษาภาคบังคับอีก 3 ปี ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างรวดเร็ว ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้เข้ามามีอิทธิพลในการดำเนินชีวิตของประชาชนดังนั้นการผลิตกำลังคนจะต้องคำนึงในด้านความรู้ ความสามารถและด้านอื่น ๆ เช่น จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต เมื่อผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพก็เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาจึง เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการขยายการศึกษาภาคบังคับ

จากคำบรรยายของ ดร.ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2530 ตอนหนึ่งว่า "การจัดการศึกษาเพื่อปวงชน โดยการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ถือว่าเป็นนโยบายหรืองานเร่งด่วนที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องรีบดำเนินการในปัจจุบัน กอปรกับกรมสามัญศึกษาได้กำหนดแนวทางรูปแบบ และวิธีการในการดำเนินงานตามโครงการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ม. 1-ม.3 ไว้หลายรูปแบบ"

ดังนั้นสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดขอนแก่น จึงต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อสนองตอบต่อนโยบายทั้งของกระทรวงศึกษาธิการ และของกรมสามัญศึกษา ดังนี้ (สศ.จ.ขอนแก่น)

1) พิจารณาเสนอข้อมูลต่อหน่วยงานต้นสังกัดในการขอจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น โดยคำนึงถึงการกระจายตัว เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัดในพื้นที่ที่มีอัตราการเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

2) เปิดสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาหรือสถานที่อื่น ๆ ที่มีความเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการ

วัฒนธรรมของจังหวัดขอนแก่น

3) การหาวิธีการเพิ่มจำนวนนักเรียนที่จะมาเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาให้มากขึ้น ทั้งนี้โดยให้หน่วยงานทางการศึกษา พยายามหาวัตกรรมดำเนินการเพื่อให้ได้นักเรียนมากที่สุด

จากเหตุผลที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพการดำเนินงานของสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาที่จัดการขยายโอกาสทางการศึกษาในชนบทที่อยู่ห่างไกล ในเขตจังหวัดขอนแก่นที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดขอนแก่นถึงการดำเนินการตามบทบาทภาระหน้าที่เพื่อการพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาตามนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างไรบ้าง มีปัญหา ความต้องการ และอุปสรรคในการดำเนินการประการใดบ้าง และบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนมีทัศนะต่อการจัดตั้งสาขาโรงเรียนอย่างไร เพื่อเสนอผลการศึกษาเป็นแนวทางนำไปพัฒนาการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพลดความสูญเปล่า และเพื่อให้บรรลุตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงาน สภาพปัญหาและความคิดเห็นเกี่ยวกับสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดขอนแก่น ในเรื่องต่อไปนี้

1) เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานของสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดขอนแก่น ใน 6 ด้าน ดังนี้

- (1) งานบริหารทั่วไป
- (2) งานวิชาการ
- (3) งานปกครอง
- (4) งานธุรการ
- (5) งานบริการ
- (6) งานโรงเรียนกับชุมชน

- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและความคิดเห็นของนักเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติกิจกรรมการเรียนการสอน ตลอดทั้งการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาของสาขาโรงเรียนตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาความคิดเห็นของกรรมการสภาดำบลต่อการจัดตั้งสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้จะมีประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- 1) จะทำให้ได้สารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานของสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ของกรมสามัญศึกษาในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเสนอแนะและพัฒนาโรงเรียนในโครงการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 2) จะเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย มาตรการในการวางแผน การจัดตั้งสาขาโรงเรียนตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายของกรมสามัญศึกษา ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้อย่างถูกต้องให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งที่ศึกษาสภาพปัญหา และความคิดเห็นในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เฉพาะสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นที่อยู่ในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของกรมสามัญศึกษาในจังหวัดขอนแก่น จำนวน 25 โรงเรียน

1.5 สถานที่ทำการวิจัย

สาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นที่อยู่ในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดขอนแก่น จำนวน 25 โรงเรียน

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) การดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา ปี พ.ศ. 2532
- 2) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษาที่เปิดโอกาสให้นักเรียนที่จบ ป.6 ไปแล้ว หรือเพิ่งจบ ป.6 เข้าโรงเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 โดยยกเว้นเงินบำรุงการศึกษา ตลอดจนจบมัธยมศึกษาปีที่ 3
- 3) โรงเรียนสาขามัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดขอนแก่น
- 4) โรงเรียนพี่เลี้ยงหรือโรงเรียนแม่ หมายถึง โรงเรียนที่ไปจัดตั้งสาขาโรงเรียนโดยควบคุมการบริหารงานทุกด้าน
- 5) บุคลากรในโรงเรียน หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนพี่เลี้ยง ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนพี่เลี้ยง หัวหน้าสาขาโรงเรียน และครูที่ทำหน้าที่สอนในสาขาโรงเรียน
- 6) นักเรียน หมายถึง นักเรียนที่กำลังเรียนอยู่ในสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา 2536
- 7) กรรมการสภาดำบล หมายถึง บุคคลที่เป็นกรรมการสภาดำบลตามกฎหมายระบุไว้ และอยู่ในตำบลที่สาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาจัดตั้งขึ้น
- 8) ปัญหาการดำเนินงานสาขาโรงเรียนมัธยมศึกษาตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา หมายถึง ปัญหาด้านงานบริหารทั่วไป งานวิชาการ งานปกครอง งานธุรการ งานบริการ และงานโรงเรียนกับชุมชน