

บทที่ 1

บทนำ

ในบทนี้จะกล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ขอบเขตของการวิจัย และนิยามศัพท์เฉพาะดังต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพเศรษฐกิจ การเมือง และด้านอื่น ๆ ของโลกในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีผลต่อการดำเนินชีวิตของประชากรทั่วโลกอย่างต่อเนื่องตลอดมา สำหรับประเทศไทย การพัฒนาด้านต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกัน ส่งผลให้วิถีชีวิตของคนในสังคมไทยเรานั้นได้เปิดกว้างขึ้น ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง และต่อเนื่องรวมทั้งแนวโน้มกำลังพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาและยกระดับคุณภาพของประชาชนในประเทศไทยให้สูงขึ้น เพื่อให้ประชาชนสามารถปรับตัวให้อยู่ในสังคมได้ปกติสุข

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอจะช่วยให้ประชาชนปรับตัวและพัฒนาคุณภาพชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกคนทั่วโลกได้เห็นความสำคัญและพัฒนาการศึกษากันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอารยประเทศทั่วโลกส่วนใหญ่จะจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานระหว่าง 9-12 ปีเป็นอย่างน้อย ในขณะที่คนไทยส่วนใหญ่ของประเทศได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นการศึกษาภาคบังคับเป็นเวลาเพียง 6 ปีเท่านั้น

จากความจำเป็นดังกล่าว รัฐจึงมีนโยบายที่จะยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนให้สูงขึ้นดังข้อความในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ตอนหนึ่งว่า "เร่งรัดจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับความต้องการทางการศึกษาในด้านการพัฒนาประเทศ"

นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายครั้งที่สนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นลำดับดังนี้ (สปจ. ขอนแก่น, 2535)

เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้กรมสามัญศึกษา
ดำเนินงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในเขตชนบท 38
จังหวัดและต่อมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการขยายการ
ศึกษาระดับพื้นฐาน โดยมีสาระสำคัญว่าในระยะ 5 ปี นับแต่ปี 2532 รัฐควรขยายการศึกษา
ขั้นพื้นฐานออกไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยวิธีการไม่บังคับและได้มีมติอนุมัติให้กรมสามัญ
ศึกษาดำเนินการตามรูปแบบและวิธีการขยายการศึกษาระดับพื้นฐาน เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2532

ผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวเป็นไปด้วยความล่าช้าด้วยข้อจำกัดหลาย
ประการ กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่าหากปล่อยให้สถานการณ์เป็นไปเช่นนี้จะไม่เป็นผลดีต่อการ
พัฒนาประเทศในระยะยาว จึงได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับต่อคณะ
รัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวง
ศึกษาธิการเสนอให้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับต่อไปอีก 3 ปีโดยการประกาศในท้องถิ่นที่มี
ความพร้อมเป็นปี ๆ ไป ให้มีการแก้ไขแผนการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
และในระยะที่มีการแก้ไขให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินงาน
โครงการนำร่องขยายการศึกษาภาคบังคับต่อไปอีก 3 ปี ในปีการศึกษา 2533 โดยไม่เก็บค่า
เล่าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในปี
การศึกษา 2534 เพิ่มอีก 1,150 โรงเรียน อีกทั้งมีนโยบายที่จะให้เปิดดำเนินการเพิ่มประมาณ
ปีละ 1,000 โรงเรียน ตลอดแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535 ถึง 2539)
ภายใต้โครงการ "ขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน" การดำเนินการที่ตอบสนองนโยบาย
เร่งการขยายโอกาสทางการศึกษาดังกล่าว เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ประชุมเมื่อวันที่
14 พฤษภาคม 2534 และลงมติว่า

1) เห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ ดำเนินงานการขยายโอกาสทางการศึกษา ภายใต้โครงการนำร่องขยายการศึกษา
ภาคบังคับสู่ส่วนภูมิภาคในลักษณะของการกระจายอย่างทั่วถึงได้ โดยมีเงื่อนไข ดังนี้

(1) ให้เปิดการเรียนการสอนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ใน
โรงเรียนประถมศึกษาที่มีอยู่แล้วและมีห้องเรียนเพียงพอ โดยไม่ต้องจัดสร้างโรงเรียนขึ้นมาใหม่
และไม่มีโรงเรียนที่เปิดสอนระดับชั้นมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา ตั้งอยู่แล้วในท้องถิ่น

(2) ให้จัดการเรียนการสอนได้ในโรงเรียนที่มีบุคลากรผู้สอนเพียงพอ

(3) ให้เปิดการเรียนการสอนได้โดยไม่ต้องเก็บค่าเล่าเรียนแต่ให้ตั้งงบประมาณอุดหนุนนักเรียนเป็นรายหัวให้ครอบคลุมค่าเล่าเรียนและค่าแบบเรียนเพื่อให้มีเรียน ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความแตกต่างระหว่างนักเรียนระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา

2) สำหรับงบประมาณดำเนินการตามข้อ 1 ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับสำนักงานงบประมาณรับไปพิจารณาในรายละเอียดร่วมกัน

3) ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการดังนี้

(1) รับข้อสังเกตของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามแนวนโยบายไปดำเนินการ

(2) เน้นการดำเนินงานในพื้นที่ชนบทยากจน และพื้นที่ที่มีประชากรประกอบอาชีพหญิงบริการพิเศษเป็นจำนวนมากอันดับแรก

(3) ดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาให้มากยิ่งขึ้น โดยกระทรวงศึกษาธิการต้องควบคุมมาตรฐาน ทั้งนี้เพื่อจะได้มีงบประมาณมาใช้ในพื้นที่ชนบทยากจนได้มากยิ่งขึ้น

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในปีการศึกษา 2534 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สามารถเปิดสอนระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา 1,366 โรงเรียน 1,929 ห้องเรียน นักเรียน 54,600 คน และเมื่อสิ้นแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) จะเปิดโรงเรียนได้ไม่น้อยกว่า 6,500 โรงเรียน รวมทั้งให้ยกเลิกโครงการนำร่องและเปลี่ยนรูปแบบในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นได้ดำเนินการสนองนโยบายของรัฐบาลในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยปีการศึกษา 2533 ได้ดำเนินการโครงการนำร่องขยายโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับ จำนวน 1 โรงเรียน คือโรงเรียนบ้านวังยาว ตำบลนาหนองทุ่ม อำเภอชุมแพ และเปิดเพิ่มอีก 2 โรงเรียนในปีถัดมา คือ โรงเรียนภูเหล็กและโรงเรียนบ้าน

ศรีสุสำราญ แต่ในปีการศึกษา 2534 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีนโยบายให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเปิดโรงเรียนตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา จำนวน 1 ใน 4 ของกลุ่มโรงเรียนซึ่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นสามารถเปิดได้ จำนวน 37 โรงเรียน รวมโรงเรียนในโครงการทั้งสิ้น 38 โรงเรียน

จากการดำเนินโครงการนำร่องขยายโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับต่อจากระดับประถมศึกษา 6 ปี ขยายเพิ่มอีก 3 ปี เป็น 9 ปี ของกระทรวงศึกษาธิการ และปัญหาของโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของจังหวัดขอนแก่นดังกล่าว จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าการดำเนินการจัดการศึกษาในโรงเรียนได้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาการดำเนินงาน และความคิดเห็นต่อโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่า การวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในจังหวัดขอนแก่น ในเรื่อง
 - (1) ความพร้อมของโรงเรียน
 - (2) การจัดหลักสูตร
 - (3) กิจกรรมการเรียนการสอน
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่มีต่อการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้จะมีประโยชน์ดังต่อไปนี้

- 1) ทำให้ทราบผลการดำเนินงานของโรงเรียนตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในจังหวัดขอนแก่น
- 2) ผลการวิจัย เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย มาตรการในการวางแผน รูปแบบ
การขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1) การวิจัยครั้งนี้มุ่งวิจัยการดำเนินงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
เฉพาะโรงเรียนที่เข้าโครงการ ปีการศึกษา 2534 ในจังหวัดขอนแก่น

2) การดำเนินงานตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียน
ประถมศึกษา ปีการศึกษา 2534 จะครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

(1) สภาพการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน จะครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญดังนี้

- การคัดเลือกโรงเรียนเข้าโครงการ
- การประชาสัมพันธ์และการรับนักเรียน
- การจัดหาและพัฒนาบุคลากร
- การสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรด้านอื่น ๆ
- การตรวจเยี่ยมและการนิเทศติดตามผล

(2) ปัญหาการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน จะครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญดังนี้

- ปัญหาด้านบุคลากร
- ปัญหาด้านอาคารสถานที่
- ปัญหาด้านสื่อวัสดุอุปกรณ์และงบประมาณ
- ปัญหาด้านการใช้หลักสูตร

(3) ความคิดเห็นที่มีต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับ จะครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ

ดังนี้

- ความต้องการในการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- แนวทางในการขยายโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับ
- หน่วยงานที่รับผิดชอบในการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ลักษณะของหลักสูตรที่ใช้ในการขยายการศึกษาภาคบังคับ

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) "สภาพการดำเนินงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" หมายถึง การคัดเลือกโรงเรียนเข้าโครงการ การประชาสัมพันธ์การรับนักเรียน การจัดหาและพัฒนาบุคลากร การสนับสนุนงบประมาณ และการติดตามผลการดำเนินการ

2) "ปัญหาการดำเนินการตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" หมายถึง ปัญหาด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่ ด้านสื่อวัสดุอุปกรณ์ ด้านงบประมาณ และด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

3) "ความคิดเห็นที่มีต่อการขยายโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับ ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" หมายถึง ความต้องการในการขยายโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับ แนวทางในการจัด หน่วยงานที่รับผิดชอบ และคุณลักษณะของหลักสูตรที่ใช้ในการขยายการศึกษาภาคบังคับ

4) "โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน" หมายถึง การดำเนินการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ในโรงเรียนประถมศึกษาต่อจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 อีก 3 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

5) "โรงเรียนในโครงการ" หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่ดำเนินการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

6) "โรงเรียนพี่เลี้ยง" หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ที่ทำหน้าที่ให้การแนะนำช่วยเหลือการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นแก่โรงเรียน

ประถมศึกษาในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน

7) "หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น" หมายถึง หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) ของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ

8) "อัตรากำลัง" หมายถึง จำนวนข้าราชการครูของโรงเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน เมื่อคิดคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูกำหนด

9) "ผู้บริหารโรงเรียน" หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการในตำแหน่งดังกล่าว ของโรงเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐานในจังหวัดขอนแก่น

10) "ครูผู้สอน" หมายถึง ครูผู้ปฏิบัติการสอนระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐานในจังหวัดขอนแก่น

11) "นักเรียน" หมายถึง นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ของโรงเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน ปีการศึกษา 2534 ในจังหวัดขอนแก่น

12) "ผู้ปกครอง" หมายถึง ผู้ปกครองนักเรียนที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ปีการศึกษา 2534 ของโรงเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน

13) "ผู้เกี่ยวข้อง" หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการประสานงานให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ สนับสนุน นิเทศติดตามการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการ ในที่นี้หมายถึง ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาและผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาที่เป็นโรงเรียนพี่เลี้ยงในปีการศึกษา 2534