

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับเป็นเวลาเกือบศตวรรษที่รัฐบาลได้กำหนดให้ประชาชนชาวไทยทุกคนต้องมีความรู้ขั้นต่ำระดับประถมศึกษา โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ที่บังคับให้เด็กอายุเจ็ดปีบริบูรณ์ ต้องเข้าเรียนระดับประถมศึกษา โดยเริ่มประกาศใช้ในท้องที่ที่มีความพร้อมเป็นตำบลไป มาตั้งแต่ พ.ศ. 2464 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้พยายามให้การศึกษาดังกล่าวแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วถึง ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความเจริญก้าวหน้าด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เข้ามามีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศมากขึ้นเป็นลำดับ แนวโน้มของสังคมกำลังพัฒนาเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรมและการบริการ วิถีชีวิตในสังคมเปิดกว้าง การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนให้สูงขึ้น จึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาการศึกษา เศรษฐกิจและสังคมและสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ ดังได้ระบุไว้ในนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ว่า "...เร่งจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับความต้องการทางการศึกษาในด้านการพัฒนาบุคคลและให้สัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการพัฒนาประเทศ..." และในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ยังให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยได้ระบุไว้ดังนี้ "...เร่งปรับปรุงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อให้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานและขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อให้ผู้จบประถมศึกษาได้เข้าเรียนมากขึ้น..." เพื่อสนองต่อนโยบายดังกล่าวในปี พ.ศ.2530 กระทรวงศึกษาธิการได้มีโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กรมสามัญศึกษา และกรมการศึกษานอกโรงเรียนรับผิดชอบดำเนินการการปฏิบัติงานมีข้อจำกัดหลายประการและเป็นไปด้วยความล่าช้า ซึ่งขณะนั้นเด็กนักเรียนที่ไม่ได้เรียนค่อยังมีอยู่ถึง 49.15% ถ้าหากจะให้เด็กเหล่านี้ได้มีโอกาสเรียนต่อทุกคน จะต้องให้เวลาถึง 12 ปี หรือ

อาจมากกว่านี้ ซึ่งจะทำให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานล่าช้า ไม่ทันกับความเจริญก้าวหน้าของ ประเทศและของโลกด้วยประกอบกับในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารประเทศ นโยบายการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขยายโอกาสทางการศึกษาตอนต้นของทุกคณะ เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติและการพัฒนา การศึกษาแห่งชาติ ดังคำแถลงของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายอานันท์ ปันยารชุน พลเอกสุจินดา คราประยูร นายชวน หลีกภัย (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538) และนายบรรหาร ศิลปอาชา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538) สรุปสาระสำคัญคือ เร่งขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับ มัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ทั้งในระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียนให้กว้างขวางและทั่วถึง

รัฐบาลหลายสมัยได้ให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมติ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานตามลำดับดังนี้

ครั้งที่ 1 วันที่ 31 มีนาคม 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการขยายโอกาส ทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในเขตชนบทยากจน 38 จังหวัด และให้กระทรวง ศึกษาธิการพิจารณาวางมาตรการยกเว้นค่าบำรุงการศึกษาแก่นักเรียนที่ยากจน

ครั้งที่ 2 วันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับแนวทาง การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจากระดับประถมศึกษาไปจนถึงมัธยมศึกษา โดยวิธีการไม่บังคับตาม ข้อเสนอของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ครั้งที่ 3 วันที่ 12 กรกฎาคม 2531 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการขยายโอกาส ทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จึงได้ขยายขอบเขตจาก 38 จังหวัด ออกไปให้ครอบคลุม โรงเรียนที่อยู่ในเขตทุรกันดารด้วย

ครั้งที่ 4 วันที่ 31 พฤษภาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับสาระสำคัญของ รูปแบบและวิธีการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ครั้งที่ 5 วันที่ 27 ตุลาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติ

1) เห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระยะสั้น โครงการ ขยายโอกาสทางการศึกษา (ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) ในส่วนของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

2) เห็นชอบด้วยในหลักการของแนวทางตามแผนปฏิบัติการระยะยาวโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาที่จะดำเนินการให้ครอบคลุมในเรื่องของคุณธรรม จริยธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ

ครั้งที่ 6 วันที่ 22 พฤษภาคม 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการโครงการนำร่องขยายโอกาสทางการศึกษาต่อไปอีก 3 ปี โดยให้ดำเนินการในพื้นที่ที่มีอัตราการเรียนต่อค่อนข้างต่ำและจัดการศึกษาแบบให้เปล่า เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้ปกครองส่งผู้ที่อยู่ในความปกครองของตนเข้าเรียนต่อเพิ่มมากขึ้น การดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาของสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินี้ให้ถือเป็นเพียงโครงการนำร่องเท่านั้น ยังไม่จัดเป็นการศึกษาภาคบังคับแต่ประการใดและในขณะเดียวกันก็ให้แก้ไขแผนการศึกษาแห่งชาติพร้อมทั้งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินงานขยายโอกาสทางการศึกษา

ครั้งที่ 7 วันที่ 4 กันยายน 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้โรงเรียนในสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา ดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยนับบังคับต่อไปอีก 3 ปี กำหนดให้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นไป

ครั้งที่ 8 วันที่ 14 พฤษภาคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษากระจายออกไปให้ทั่วถึงโดยมีเงื่อนไขให้คำนึงถึงความพร้อมด้านบุคลากร อาคารสถานที่ สภาพชุมชน ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงเรียนควบคู่กับความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นร่วมกันไป

เนื่องจากการขยายโอกาสทางการศึกษา มีความมุ่งหมายเพื่อยกระดับความรู้พื้นฐานของประชาชนให้สูงขึ้นเป็นนโยบายการพัฒนาการศึกษาที่สำคัญยิ่ง กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม จึงเร่งดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จนตลอดนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี โดยจัดให้มีโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมอบให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดเป็นผู้ดำเนินการทั้งในรูปแบบของระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เล็งเห็นความสำคัญและตระหนักว่าการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สูงขึ้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต ให้

สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและการพัฒนาประเทศ และเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการจึงกำหนดให้ดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาภายใต้โครงการ "นาร่องขยายการศึกษากาตบดัด" โดยเปิดชั้นเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) 119 โรงเรียน ตั้งแต่ปีการศึกษา 2533 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 ลงมติเห็นชอบด้วยในหลักการ ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอคือ

1) ให้ขยายการศึกษากาตบดัดต่ออีก 3 ปี โดยประกาศในท้องที่ที่มีความพร้อมเป็นปี ๆ ไป ทั้งนี้ โดยให้มีการแก้ไขแผนการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

2) ในระยะที่ดำเนินการแก้ไข แผนการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดำเนินการโครงการนาร่องขยายโอกาสทางการศึกษาโดยยังไม่บังคับต่อไปอีก 3 ปี โดยไม่ให้ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยให้หน่วยงานดังกล่าวใช้งบประมาณที่ได้รับตามปกติได้และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ในพื้นที่เขตชนบท ซึ่งการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษามีอัตราค่อนข้างต่ำ เนื่องจากความยากจนของผู้ปกครอง ให้พิจารณาสิ่งจูงใจให้ผู้ปกครอง ส่งผู้อยู่ในปกครองของตนเรียนต่อ ในรูปค่าชดเชยลักษณะใดลักษณะหนึ่ง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาขึ้นพื้นฐาน โดยใช้หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2533) เรื่อยมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2533 จนถึงปัจจุบัน

การที่จะนำหลักสูตรไปปฏิบัติให้ได้ผลตามหลักการและจุดมุ่งหมายของหลักสูตรนั้น จะต้องมีการวางแผนและดำเนินงานด้านวิชาการที่เรียกว่า "การบริหารหลักสูตร" (Curriculum administration) ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของการบริหารสถานศึกษา ส่วนงานด้านบุคลากร ธุรการ กิจกรรมนักเรียนและงานอื่นๆ เป็นงานที่มาสสนับสนุนการบริหารงานวิชาการให้มีคุณภาพ บรรลุตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรที่กำหนดไว้ หากผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจแนวทางการบริหารหลักสูตรและงานที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรชัดเจน เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการปฏิบัติตามแนวทางที่ปฏิบัติไว้ ก็จะทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีคุณภาพ ผู้เรียน

สามารถดำรงชีวิตในสังคมร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข สามารถประกอบอาชีพและช่วยพัฒนาประเทศในอนาคต แต่การจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนประถมศึกษาตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน เป็นภารกิจใหม่ที่เริ่มดำเนินการ หากได้ค้นพบรูปแบบและแนวทางดำเนินงานที่ชัดเจนและเหมาะสม ย่อมจะช่วยเร่งให้การดำเนินการประสบผลดียิ่งขึ้น

ในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นบุคคลหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลกิจกรรมการเรียนการสอนในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพและปัญหา การบริหารหลักสูตรระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลอันจะเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงการบริหารหลักสูตรให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาสภาพ และปัญหาการบริหารหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) ในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู ที่เปิดสอนตั้งแต่ปีการศึกษา 2533-2539 จำนวน 65 โรงเรียน

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1) การบริหารหลักสูตร หมายถึง กระบวนการหรือกิจกรรมที่กลุ่มบุคคลร่วมมือกัน โดยมีหลักสูตรเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการจัดมวลประสบการณ์ทั้งหลาย ให้แก่ผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนมีพฤติกรรมตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ในและนอกโรงเรียน

2) โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู ที่มีการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับพื้นฐาน

3) บุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียน ครูวิชาการ ครูหัวหน้าหมวดวิชาบังคับแกน และศึกษานิเทศก์ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู

4) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้ช่วยผู้บริหารในโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู

5) ครูวิชาการ หมายถึง ครูที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือโรงเรียนมอบหมายให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน และส่งเสริมการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู

6) ครูหัวหน้าหมวดวิชาบังคับแกน หมายถึง ครูผู้สอนที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นหัวหน้าหมวดวิชาบังคับแกน ได้แก่ วิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ พลานามัย สังคมศึกษาและศิลปะศึกษา

7) ศึกษานิเทศก์ หมายถึง ข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เพื่อให้ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารหลักสูตรในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู นำข้อมูลที่ได้ไปพิจารณาปรับปรุง การบริหารหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับนักบริหารการศึกษา นักการศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นต่อไป