

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการของการจัดการศึกษาไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ สติปัญญา สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาจะต้องยึดหลักการมีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจในเขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษาและองค์การปกครองท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา ส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การสถาบันทางสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน การดำเนินงานให้นำไปสู่จุดมุ่งหมายและหลักการดังกล่าวและให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก

การดำเนินการ โครงการ โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2530 เป็นดำเนินการอันเนื่องมาจากการจัดการศึกษาของไทยในช่วงอดีตที่ผ่านมา ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับการศึกษาภาคบังคับเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 อัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาขึ้นอยู่กับระดับต่ำมาก คือ เพียงร้อยละ 44.98 โครงการโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นโครงการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และเป้าหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ด้วยประการทั้งปวง และจะต้องดำเนินการต่อไปเพื่อสนองและรองรับการจัดการศึกษาภาคบังคับตามนโยบายแห่งพระราชบัญญัติ

การศึกษาดังกล่าว ซึ่งจะบังคับใช้ในปีการศึกษา 2545 รัฐบาลต้องมีมาตรการให้นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้ศึกษาต่อมากยิ่งขึ้น โดยจัดให้มีการดำเนินการเพื่อขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนให้สูงขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2530 เห็นชอบให้กรมสามัญศึกษาขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนที่อยู่ในเขตชนบทยากจน 38 จังหวัด โดยไม่บังคับและยกเว้นค่าบำรุงการศึกษากับนักเรียนที่ยากจน และให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดการศึกษาระบบนอกโรงเรียนเพิ่มขึ้นด้วย โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อสร้างศรัทธาและเจตคติที่ดีต่อการเรียนต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษา ให้นักเรียนในเขตชนบทที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษามากขึ้น เป็นการลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อในโรงเรียนที่อยู่ใกล้บ้าน และเป็นการส่งเสริมให้นักเรียนที่จบการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นที่ไม่ประสงค์จะเรียนต่อในระบบโรงเรียนสามารถประกอบอาชีพตามสภาพทรัพยากร และงานอาชีพในท้องถิ่น

สำหรับการดำเนินการตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการและยังมีนักเรียนที่ไม่ได้ศึกษาต่ออยู่อีกร้อยละ 49.13 หรือ จำนวน 517,000 คน หากยังคงใช้วิธีการที่ดำเนินอยู่เดิม จะต้องใช้เวลาราว 12 ปี หรือมากกว่านี้ ซึ่งจะส่งผลให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของชาติต้องล่าช้าไม่ทันกับความเจริญของประเทศและของโลก ต่อมารัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ตระหนักว่าการส่งเสริมให้เยาวชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานสูงขึ้น เป็นภาระกิจที่จำเป็นและเร่งด่วน จึงมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการโครงการนำร่องขยายการศึกษาเพิ่มขึ้นอีก 3 ปี เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2533 – 2534 มีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการจังหวัดละ 3 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 216 โรงเรียน โดยดำเนินการในพื้นที่ที่มีนักเรียน เรียนต่อในอัตราที่ค่อนข้างต่ำและเป็นการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ปกครองส่งผู้ที่มีความปกครองของตนเข้าเรียนต่อเพิ่มขึ้น โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ร่วมดำเนินการอีกทางหนึ่งด้วย (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช 2541 : 2)

การดำเนินการโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติระยะแรกเป็นโครงการนำร่อง ไม่จัดเป็นการศึกษาภาคบังคับแต่ประการใด โดยได้ดำเนินการขยายการเปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนประถมศึกษาขึ้น จนถึงปัจจุบัน มีโรงเรียนในโครงการถึง 830 อำเภอ/กิ่งอำเภอใน 75 จังหวัดทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพมหานครนับว่าเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช 2541:3) และมีศักยภาพที่จะดำเนินการจัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี

ตามสาระบัญญัติที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 รวมถึงมีความพร้อมที่จะการศึกษา 12 ปี ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นโรงเรียนที่สามารถจะจัดการศึกษาที่สนองตอบต่อหลักการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2543 : 61)

โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาจึงเป็นโครงการที่สำคัญมากโครงการหนึ่งตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมและประเทศชาติ เยาวชนทุกคนที่เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้มีโอกาสเรียนต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการเปิดโอกาสให้เยาวชนมีพื้นฐานการศึกษาสูงขึ้นในปัจจุบันกว่า 3 ล้านคน และทำให้อัตราการเรียนจบในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นของประชากรวัยเรียน เพิ่มจากร้อยละ 50 ในปี 2533 เป็นกว่าร้อยละ 80 ในปี 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2543 : 61) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นการดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะความขาดแคลนทรัพยากรด้านต่างๆ ทั้งครู อาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ สื่อ และวัสดุ อุปกรณ์ แต่จากความพยายามของผู้รับผิดชอบทุกระดับ โดยเฉพาะผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการเรียน การสอนตามหลักสูตร และความต้องการของชุมชน ที่จะต้องมีความมุ่งมั่นทุ่มเทและเสียสละเป็นอย่างยิ่ง

การบริหารงานในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา จะต้องดำเนินการตามกรอบภารกิจหลักของการบริหารงานโรงเรียน 6 ด้าน คือ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการ – การเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (กรมสามัญศึกษา 2539 : 1 - 3) ในบรรดากรอบงานทั้ง 6 งาน งานวิชาการถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญที่สุด เป็นภารกิจหลักที่ผู้บริหารและคณะครูในโรงเรียนจะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก และการบริหารงานวิชาการจะประสบผลสำเร็จมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสูดนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจถึงสาระสำคัญของงานวิชาการในโรงเรียน ได้แก่ สาระสำคัญของหลักสูตรอันประกอบด้วยหลักการ จุดหมาย โครงสร้าง แนวดำเนินการ หลักเกณฑ์ การใช้หลักสูตรมัธยมศึกษา รหัสวิชา คำอธิบายรายวิชา ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำแผนการสอน การจัดการกรรมการเรียนการสอนและการวัดผลและประเมินผลการเรียนตามหลักสูตร นอกจากนี้ยังมีงานทะเบียน การใช้ประโยชน์จากห้องปฏิบัติการต่างๆ เช่น งานห้องสมุด ห้องสื่อและโสตทัศนอุปกรณ์ต่างๆ

การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานวิชาการระดับมัธยมศึกษาของผู้บริหารในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากมายในการบริหาร การแก้ไขปัญหาข้อบกพร่อง และการพัฒนางานวิชาการ ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรในโรงเรียนให้

บรรลุผลตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาและสนองข้อกำหนดใน พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ ที่ให้มีการประกันคุณภาพการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะในจังหวัด นครศรีธรรมราช ซึ่งมีโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่จัดการเรียนการสอนตาม โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอ/กิ่งอำเภอ ทั้งหมด 151 โรงเรียน การบริหารงานด้านวิชาการของจังหวัดมีสภาพและปัญหาที่ต่างกันตาม ศักยภาพของผู้บริหาร และบุคลากรในโรงเรียนนั้นๆ ผู้วิจัยต้องการศึกษาสภาพและปัญหาของการ บริหารงานวิชาการระดับมัธยมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช ว่าการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมส่งเสริมวิชาการ และด้านการวัดผลประเมินผล มีสภาพ การดำเนินการเป็นอย่างไรและในการบริหารงานวิชาการมีปัญหาอะไรบ้างและมากน้อยเพียงไร เพื่อเป็นข้อมูลในการแก้ไขและพัฒนาการบริหารงานให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานวิชาการระดับมัธยมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนขยาย โอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช
2. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานวิชาการระดับมัธยมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนขยาย โอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ในการวิจัยครั้งนี้ ศึกษาจากประชากรซึ่งเป็นผู้บริหารโรงเรียนในโรงเรียนขยาย โอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช ปีการศึกษา 2544 จำนวนทั้งสิ้น 151 คน

2. ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษาครั้งนี้ได้แก่สภาพและปัญหาการบริหารงานวิชาการระดับมัธยมศึกษา ของผู้บริหารโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาใน 4 ด้าน คือ

- 2.1 ด้านการบริหารหลักสูตร
- 2.2 ด้านการจัดการเรียนการสอน
- 2.3 ด้านการจัดกิจกรรมส่งเสริมวิชาการ

2.4 ด้านการวัดผลและประเมินผล

นิยามศัพท์เฉพาะ

สภาพการบริหารงานวิชาการ หมายถึง ลักษณะการดำเนินงานของผู้บริหารเกี่ยวกับการวางแผนกำกับ ดูแล ส่งเสริม ติดตามผลและประเมินผล และการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมส่งเสริมวิชาการและการวัดผลประเมินผล

การบริหารหลักสูตร หมายถึง ลักษณะการดำเนินงานของผู้บริหาร เกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรโรงเรียนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรอันได้แก่ หลักการ จุดมุ่งหมายของหลักสูตร การนำหลักสูตรไปใช้ การส่งเสริมให้ครูจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น การนิเทศติดตาม ประเมินผลการใช้หลักสูตร และการจัดทำเอกสารประกอบการเรียนการสอน

การจัดการเรียนการสอน หมายถึง ลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำโครงการสอน แผนการสอน การจัดตารางสอน การจัดครูเข้าสอน การจัดสอนซ่อมเสริม รวมถึงการจัดปัจจัยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนอื่นๆ เช่น การจัดห้องปฏิบัติการ ห้องวิชาสามัญ ห้องฝึกวิชาชีพและห้องประจำวิชาต่าง ๆ

การจัดกิจกรรมส่งเสริมวิชาการ หมายถึง ลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมเสริม นอกเหนือจากการเรียนการสอนในแต่ละรายวิชา เป็นกิจกรรมร่วมหรือกิจกรรมนอกหลักสูตรที่มุ่งให้ผู้เรียนได้แสดงผลงานให้ปรากฏ เช่น การจัดนิทรรศการ การประกวด การแข่งขันทางวิชาการ การจัดทำโครงการ และการประเมินผลการจัดกิจกรรมส่งเสริมวิชาการ

การวัดผลและประเมินผล หมายถึง ลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายด้านการวัดผล การส่งเสริมให้ครูมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวัดผลและประเมินผล ซึ่งได้แก่ ระเบียบการวัดผลประเมินผล การจัดทำเครื่องมือวัดผล การปรับปรุงพัฒนาเครื่องมือวัดผล การดำเนินการวัดผล การกำหนดเกณฑ์การประเมินผล การตัดสินผลการเรียน การรายงานผลการเรียน และการจัดทำหลักฐานการประเมินผล ตลอดจนการส่งเสริมให้ครูนำผลการประเมินมาปรับปรุงการเรียนการสอน

ผู้บริหาร หมายถึง หัวหน้าสถานศึกษา หรือผู้รักษาราชการในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช

โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่เปิดทำการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

ปัญหาการบริหารงานวิชาการ หมายถึง อุปสรรคในการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผน กำกับ ดูแล ส่งเสริม ติดตาม และประเมินผลและการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมส่งเสริมวิชาการ และการวัดผลประเมินผล

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ด้านความรู้ ทำให้ทราบสภาพและปัญหาการบริหารงานวิชาการระดับมัธยมศึกษา ของผู้บริหารโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นครศรีธรรมราชใน 4 ด้านคือ ด้านการบริหารหลักสูตร ด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านการจัดกิจกรรมส่งเสริมวิชาการ และด้านการวัดผลและประเมินผล

2. ด้านการนำไปใช้

2.1 ผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะเป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับผู้บริหารโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาในการทำแผนงาน โครงการที่จะแก้ไขปรับปรุงรูปแบบและแก้ปัญหาการบริหารวิชาการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

2.2 ผลการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางและวิธีการบริหารงานวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาอื่น ที่จะต้องการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ.2545

2.3 ผลการศึกษาวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อเขตพื้นที่การศึกษาในการวางแผนและพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนด้านวิชาการต่อไป

2.4 ผลการศึกษาวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น นำไปเป็นข้อมูลในการพิจารณาจัดทำแผนงาน โครงการ เพื่อสนับสนุนการศึกษาของท้องถิ่นด้านวิชาการต่อไป