

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นบริการที่รัฐพึงจัดให้กับประชาชนทุกคน ในรูปแบบให้เปล่า ในนานาอารยประเทศถือว่าการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศไทย ได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาการศึกษาติดต่อกันมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 โดยมีระยะเวลาสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามนุษย์ สังคม และเศรษฐกิจ ของประเทศให้รุ่งเรืองต่อไป

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการมาตามลำดับ ในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) มีใจความสำคัญคือ ขยาย การศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี แต่ดำเนินการไม่ได้ตามเป้าหมาย ในปี พ.ศ. 2517 ได้มีแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาและรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 เปลี่ยนแปลงการศึกษาภาคบังคับจาก 7 ปี เป็น 6 ปี (สมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่ง ประเทศไทย, 2539, หน้า 3) ในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการโอนย้ายความรับผิดชอบในการจัด การศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่เคยอยู่ในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวง มหาดไทย ไปอยู่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ (สุภางค์ จันทวานิช, 2531, หน้า 1) จนถึงปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ มีภารกิจที่สำคัญในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานคือ จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2535 จัดการศึกษาระดับ ประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับให้กับเด็กไทยทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 และจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตาม

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 และมีนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 9 ปี ให้แก่เด็กทุกคนในเขตบริการของสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539, หน้า 2)

แม้ว่ารัฐบาลพยายามเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อป้องกันให้ทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของปวงชนให้สูงขึ้น แต่ผลการดำเนินงานไม่สามารถสนองต่อความต้องการของปวงชน และทันต่อความเจริญก้าวหน้าของสังคมโลก จึงก่อให้เกิดปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองอย่างรุนแรง เพราะผลผลิตทางการศึกษาไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ (สมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย, 2538, หน้า 4) จากการประชุมทางวิชาการเรื่อง การรื้อปรับโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาพื้นฐาน ของสมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2538 ณ ห้องประชุมเอสแคปฮอลล์ ชั้น 2 ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ ผลการประชุมสรุปถึงประเด็นที่เป็นปัญหา คุณภาพการจัดการศึกษา (สมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย, 2538, หน้า 3-9 และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539, หน้า 8-10) ได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านปัจจัย (Input)

1.1 ปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน่วยงานรับผิดชอบ 15 หน่วยงาน 4 กระทรวง ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารงาน ข้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ

1.2 ปัญหาด้านบุคลากร ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีบุคลากรเกี่ยวข้องมากถึง 650,100 คน มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลหลายองค์กร ทำให้มีปัญหาด้านการสรรหาและพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการ รวมทั้งการจัดสวัสดิการยังไม่เพียงพอและทั่วถึง ทำให้บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน จนส่งผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษา

1.3 ปัญหาด้านจำนวนนักเรียน แม้ว่าการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาจะเป็นการศึกษาภาคบังคับก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถจัดทำให้ครอบคลุมถึงกลุ่มเด็กเร่ร่อน เด็กในชุมชนแออัด เด็กที่ตามผู้ปกครองไปยังแหล่งก่อสร้าง ตลอดจนเด็กด้อยโอกาสในกลุ่มต่าง ๆ เช่น เด็กที่ถูกใช้แรงงานในโรงงาน เป็นต้น

1.4 ปัญหาด้านงบประมาณการศึกษา ถึงแม้ว่างบประมาณการจัดการศึกษาจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ยังคงถือว่าอยู่ในอัตราต่ำถ้าเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่พัฒนาแล้ว เช่นสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส แคนาดา อังกฤษ เยอรมนี ประเทศเหล่านี้ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 7.4, 6.1, 6.0, 5.2, และ 4.6 ตามลำดับของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศ แต่สำหรับประเทศไทยได้นี้เพียงร้อยละ 3.4 เท่านั้น

1.5 ปัญหาด้านทรัพยากรและเทคโนโลยี ซึ่งก็เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจาก การได้รับจัดสรรงบประมาณน้อยนั่นเอง

2. ปัญหาด้านกระบวนการ (process)

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน การจัดการศึกษามีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่หลักสูตรยังมาจากรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการเพียงแห่งเดียว ทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกัน ถึงแม้ให้ท้องถิ่นมีโอกาสสร้างหลักสูตรของท้องถิ่นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังขาดความชัดเจน

2.2 ปัญหาด้านการบริหารและการจัดการ การบริหารจัดการยังเป็นแบบรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจล่าช้า ถึงแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีระบบการบริหารงานโดยคณะบุคคล คณะกรรมการทุกระดับมีบทบาทอำนาจตามกฎหมายอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถเป็นไปตามเจตนารมณ์ เพราะมีกฎระเบียบข้อบังคับและขั้นตอนมากมายของระบบราชการ

3. ปัญหาด้านผลผลิต จากการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งเป็นการประเมินระยะครึ่งแผน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 จนกระทั่งสิ้นสุดปีงบประมาณ 2537 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้จัดบริการการศึกษาให้แก่เด็กในระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 52.24, 98.44 และ 24.30 ตามลำดับ ส่วนในด้านคุณภาพ พบว่านักเรียนที่ผ่านการเรียนระดับก่อนประถมศึกษาร้อยละ 95 มีความพร้อมทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา นักเรียนชั้น ป.6 ปีการศึกษา 2537 มีผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มประสบการณ์ทักษะ ทั้งภาษาไทยและคณิตศาสตร์ กลุ่มประสบการณ์พิเศษสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 ส่วนในกลุ่มประสบการณ์อื่น ๆ ยังต่ำกว่าเป้าหมาย ส่วนคุณภาพของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา พบว่านักเรียนชั้น

มัธยมศึกษาปีที่ 3 มีผลการเรียนอยู่ในระดับดี (2.50 ขึ้นไป) ร้อยละ 42.65 และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามหลักสูตรที่กำหนดมากกว่าร้อยละ 95

ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นปัญหาของภาพรวมทั้งประเทศ แต่ถ้ามองพิจารณาตามรายโรงเรียนแล้ว ยังพบว่ามีอีกหลายโรงเรียนที่สามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีคุณภาพ และยังมีอีกหลายโรงเรียนเช่นกันที่จัดการศึกษาอย่างไม่มีคุณภาพในท่ามกลางปัญหาและอุปสรรคเดียวกันจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าศึกษาให้เข้าใจว่าโรงเรียนที่จัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและโรงเรียนที่จัดการศึกษาได้อย่างไม่มีคุณภาพนั้น มีสภาพและการจัดการศึกษาอย่างไร มีวิธีการหรือกระบวนการในการแก้ไขปัญหาลักษณะอย่างไร จึงได้ชื่อว่าเป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ หรือไม่มีคุณภาพเพื่อจะได้้นำความรู้ความเข้าใจที่ได้จากการศึกษาไปเป็นตัวอย่างในการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียนอื่น ๆ ที่อยู่ในวิสัยที่จะพัฒนาได้ให้ดีขึ้นต่อไป

มีงานวิจัยหลายเรื่องที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการประถมศึกษามาแล้ว เช่น ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาในเขตภาคเหนือตอนบน (บุญส่ง นิลแก้ว, 2535) การวิเคราะห์ประสิทธิผล โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร (กมล บิษณัฏ์, 2537) ประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2520) งานวิจัยเหล่านี้ทำในรูปการสำรวจระดับมหภาคและคงยึดเอาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนหรือประสิทธิภาพของผลผลิตเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพของการเรียนหรือประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา ซึ่งคุณภาพของการจัดการศึกษาควรจะได้พิจารณาถึงทุกองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดการศึกษาตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้สรุปไว้ดังนี้

- 1) องค์ประกอบเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ
 - 2) องค์ประกอบเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคม
 - 3) องค์ประกอบเกี่ยวกับสภาพทางภูมิศาสตร์
 - 4) องค์ประกอบเกี่ยวกับระบบการจัดการศึกษา
- (กมล บิษณัฏ์, 2537, หน้า 14)

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาอุปสรรคและองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการศึกษาพบว่า มีหลายประการและมีความสลับซับซ้อน ผู้วิจัยจึงเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพกับปัญหาการวิจัยในครั้งนี้ เพราะถือว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่จะทำให้ได้ข้อมูลที่ลุ่มลึกและมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่

ตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันก็จะได้เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในโรงเรียนและในหมู่บ้าน จนทำให้เกิดความเข้าใจถึงองค์ประกอบพื้นฐานและกระบวนการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาสภาพขององค์ประกอบพื้นฐานการจัดการศึกษา ของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาที่จัดการศึกษาได้ และไม่ได้คุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู
2. ศึกษากระบวนการดำเนินงานในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของบุคคลต่าง ๆ ที่มีผลต่อการจัดการศึกษาในโรงเรียนที่จัดการศึกษาได้และไม่ได้คุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู
3. สรุปองค์ประกอบพื้นฐานและกระบวนการจัดการศึกษาที่ก่อให้เกิดคุณภาพในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู

ขอบเขตของการวิจัย

ประชากรประกอบด้วย ผู้บริหาร คณะครู ผู้ปกครอง นักเรียน ผู้นำหมู่บ้านและบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการศึกษาของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาที่จัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานและโรงเรียนที่จัดการศึกษาไม่ได้คุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานอย่างละ 1 โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเดียวกัน ในจังหวัดหนองบัวลำภู ภาคเรียนสุดท้ายของปีการศึกษา 2539 และภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2540

การศึกษาในครั้งนี้ครอบคลุมถึงองค์ประกอบพื้นฐานและกระบวนการจัดการศึกษา ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมในโรงเรียนและชุมชน
2. อาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในโรงเรียน
3. สื่อ วัสดุ อุปกรณ์

4. การบริหารงานในโรงเรียนทั้ง 6 งานคือ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการการเงิน พัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานสัมพันธ์กับชุมชน.
5. กระบวนการดำเนินงานในโรงเรียนและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของบุคคลต่าง ๆ เช่น คณะครู นักเรียน ผู้ปกครอง กรรมการศึกษา เป็นต้น

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2536 หมายถึง เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ซึ่งพบว่าโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีคุณภาพหรือไม่เพียงใด โดยพิจารณาจากมาตรฐาน 5 ด้าน มีจำนวนตัวบ่งชี้ทั้งหมด 43 ตัวบ่งชี้ มาตรฐานด้านที่ 1 ด้านวิชาการมี 13 ตัวบ่งชี้ ด้านที่ 2 ด้านกิจการนักเรียนมี 7 ตัวบ่งชี้ ด้านที่ 3 ด้านบุคลากรมี 5 ตัวบ่งชี้ ด้านที่ 4 ด้านธุรการการเงินมี 11 ตัวบ่งชี้ ด้านที่ 5 ด้านอาคารสถานที่มี 8 ตัวบ่งชี้

โรงเรียนที่จัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน หมายถึง โรงเรียนขยายโอกาสขั้นพื้นฐานทางการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ได้รับการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 และเกณฑ์อื่น ๆ ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ แล้วปรากฏว่าเมื่อจัดอันดับตามคะแนนที่ได้รับการประเมิน อยู่ในอันดับที่ 1 ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอติดต่อกันอย่างน้อย 3 ปีการศึกษา

โรงเรียนที่จัดการศึกษาไม่ได้คุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน หมายถึง โรงเรียนขยายโอกาสขั้นพื้นฐานทางการศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเดียวกัน และใช้เกณฑ์การประเมินโรงเรียนเกณฑ์เดียวกันกับโรงเรียนที่จัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน แต่เมื่อจัดอันดับคะแนนที่ได้จากการประเมินแล้ว อยู่ในอันดับที่ 1 ถึง 3 อันดับสุดท้ายติดต่อกัน เป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปีการศึกษา

องค์ประกอบพื้นฐานในการจัดการศึกษา หมายถึง ปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นและมีอิทธิพลต่อคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา ได้แก่ สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดการ

ศึกษาทั้งในโรงเรียนและชุมชน อาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกในโรงเรียน เอกสารหลักสูตร วัสดุอุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอนและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ประกอบด้วย อาจารย์ใหญ่ คณะครู ภารโรง นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

กระบวนการจัดการศึกษา หมายถึง การที่ผู้บริหาร คณะครู และบุคลากรที่เกี่ยวข้องใน โรงเรียนได้ร่วมกันดำเนินการจัดการ รวมทั้งมีการติดตามประเมินผลและแก้ไขปรับปรุงงานทั้ง 6 งาน ของโรงเรียน ได้แก่ วิชาการ ธุรการการเงินและพัสดุ กิจการนักเรียน อาคารสถานที่ บุคลากร และสัมพันธ์ชุมชน โดยได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน เพื่อให้การดำเนินงานเหล่านี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

จากการวิจัยในครั้งนี้ได้รับประโยชน์ คือได้ทราบถึงองค์ประกอบพื้นฐานและกระบวนการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดหนองบัวลำภู เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงต่อไป