

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วความเจริญก้าวหน้าด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในประเทศมากขึ้นเป็นลำดับ แนวโน้มของสังคมกำลังพัฒนาเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรม วิถีชีวิตในสังคมเปิดกว้าง สภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ และทักษะพื้นฐานของประชาชนให้สูงขึ้น อันจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตได้อย่างเหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535 ก : 3)

การศึกษาเป็นกระบวนการในการพัฒนาคนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งให้มีคุณภาพ และสามารถที่จะปรับตัวให้ทันกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาที่มีแนวทางอย่างถูกต้องเหมาะสมกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และระบบการเมืองการปกครอง จะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติได้ ทั้งยังก่อให้เกิดความสมดุลย์กลมกลืนระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมได้อย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535 : 1)

ในปี พ.ศ. 2530 กระทรวงศึกษาธิการได้มีโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมานี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กรมสามัญศึกษา และกรมการศึกษานอกโรงเรียนรับผิดชอบดำเนินการ การปฏิบัติงานมีข้อจำกัดหลายประการ อย่างไรก็ตาม ในปีการศึกษา 2532 นักเรียนซึ่งจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นทั้งในและนอกระบบโรงเรียนคิดเป็นร้อยละ 50.87 มีนักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่ออีกประมาณ ร้อยละ 49.13 หรือประมาณ 517,600 คน ภายหลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2533 ให้ดำเนินการโครงการนอกระบบการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ปีการศึกษา 2533 ได้ระยะหนึ่ง ในปีการศึกษา 2534 มีอัตราการเรียนต่อของนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ในระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 60.06 หรือประมาณ 605,750 คน เด็กนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 11-12 ปี เป็นวัยที่ควรจะได้รับการศึกษาและเป็นวัยที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ เนื่องจากขีดหลักข้อกำหนดสากลว่าด้วยสิทธิในการใช้แรงงานเด็กและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยจะเข้าแรงงานได้ต้องมีอายุ 15 ปีขึ้นไป และระดับความรู้ขั้นพื้นฐานก็ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเร่งขยายการศึกษาภาคบังคับหรือพื้นฐานจากเดิม 6 ปี เป็น 9 ปี (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536 : 4)

โรงเรียนประถมศึกษาเป็นสถาบันที่จัดการศึกษา แก่กุลบุตรกุลธิดาที่อยู่ในวัยที่จะต้องได้รับการศึกษา ซึ่งรัฐบาลจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถขั้นพื้นฐานและให้สามารถคงสภาพกันออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัย สามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535, 2535) การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนให้สูงขึ้น จึงมีความสำคัญและความจำเป็นต่อการพัฒนาการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคม ดังได้ระบุไว้ในนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ว่า "เร่งจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับความต้องการทางการศึกษาในด้าน การพัฒนาบุคคล และให้สัมพันธ์กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประเทศ" นอกจากนี้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ยังให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังได้ระบุไว้ในนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535 พ : 4)

"เร่งปรับปรุงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อให้การศึกษาขั้นพื้นฐานและขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อให้ผู้จบประถมศึกษาได้เข้าเรียนมากขึ้น"

การจัดการศึกษามหาภาคบังคับมีปัญหาหลายด้านด้วยกันโดยเฉพาะในด้านงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้เปลี่ยนชื่อ โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ เป็นโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยไม่บังคับ รัฐจะเปิดโอกาสให้กับนักเรียนทุกคนที่มีความต้องการ จะเรียนต่อโดยเฉพาะชนบทที่มีความพร้อมหรือมีความต้องการที่จะเข้าเรียนต่อให้สูงขึ้น จากชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 สามารถเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาได้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการนี้รองรับขยายการศึกษาภาคบังคับ ในปี พ.ศ. 2533 ได้เปิดโรงเรียนในสังกัดจำนวน 119 โรงเรียน กระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศนับตั้งแต่ปีการศึกษา 2534 จนถึงปีการศึกษา 2538 มีโรงเรียนที่เปิดโครงการขยายโอกาสจำนวน 4,322 โรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2538 : 3)

จากการวิจัยและประเมินคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2532 : 3-7) พบว่าโรงเรียนประถมศึกษามีปัญหาด้านการบริหารหลายประการ ได้แก่

1. การบริหารและการจัดการประถมศึกษายังไม่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของนักเรียน
2. การกระจายอัตรากำลังครูในบางท้องถิ่นยังไม่เหมาะสมตามเกณฑ์ที่กำหนด
3. ขาดระบบการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ
4. การนิเทศและติดตามผลยังไม่บรรลุผลต่อการพัฒนาการเรียนการสอน

5. ขาดการวางแผนการจัดองค์กรและการให้ขวัญและกำลังใจ
6. การพัฒนาบุคลากรยังไม่ทั่วถึง
7. ขาดการติดตามผลที่เกิดขึ้น

จังหวัดสุรินทร์ อยู่ในเขตการศึกษาที่ 11 เป็นเขตการศึกษาที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีภาษาที่ใช้หลายภาษา เช่น ภาษาไทยกลาง ภาษาไทยอีสาน ภาษาเขมร และภาษาส่วย มีอำเภอ 13 อำเภอ และกิ่งอำเภอ 4 กิ่งอำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองสุรินทร์ อำเภอจอมพระ อำเภอชุมพลบุรี อำเภอท่าตูม อำเภอปราสาท อำเภอรัตนบุรี อำเภอศรีขรภูมิ อำเภอสนม อำเภอสังขะ อำเภอกาบเชิง อำเภอลำตวน อำเภอสำโรงทาบ อำเภอบัวเชด กิ่งอำเภอศรีณรงค์ กิ่งอำเภอพนมดงรัก กิ่งอำเภอเขวาสินรินทร์ และกิ่งอำเภอโนนนารายณ์ ในเขตอำเภอและกิ่งอำเภอเหล่านี้ ได้มีการเปิดโรงเรียนตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา จำนวน 202 โรงเรียน การดำเนินงานที่ผ่านมาโครงการประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ด้านบุคลากร ด้านการจัดการ รวมทั้งด้านประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์, 2542 : คำนำ)

จากทบทวนวิจัยและประเมินคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้อาจกล่าวได้ว่าการขยายโอกาสทางการศึกษา ที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ได้จัดดำเนินการอยู่ในขณะนี้ยังประสบปัญหาด้านการจัดการอีกมาก ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา ปัญหาการบริหารของโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยมุ่งที่จะศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ได้กำหนดประเด็นการวิจัยในครั้งนี้ โดยมีตัวขอช่วยการบริหารงานของโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทั้ง 6 งานคือ

1. การบริหารงานวิชาการ
2. การบริหารงานบุคลากร
3. การบริหารงานกิจการนักเรียน
4. การบริหารงานธุรการและการเงิน
5. การบริหารงานอาคารสถานที่
6. การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน
3. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน

### สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา แตกต่างกัน
2. ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา แตกต่างกัน

### ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัยเป็นประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์, ผู้บริหารโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำข้อมูลไปใช้แก้ปัญหาการบริหารงานในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา
2. ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา เพื่อนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและปรับปรุงงาน และพัฒนางานในโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. เพื่อให้หน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือผู้บริหารโรงเรียนและคณะครู เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาในการบริหารงานของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ตามที่คณะของผู้บริหารและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ในปีการศึกษา 2544 โดยมี ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และตัวแปรที่ศึกษาดังนี้

1. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ จำนวน 202 โรงเรียน

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มจากประชากร ซึ่งเป็น ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 132 คน ครูผู้สอน จำนวน 132 คน ได้จากการสุ่มตามระดับชั้นอย่างมีสัดส่วน(Proportional Stratified Random Sampling)

#### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

##### 3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

3.1.1 ตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถาม แบ่งเป็น 2 ตำแหน่ง ดังนี้

3.1.1.1 ผู้บริหารโรงเรียน

3.1.1.2 ครูผู้สอน

3.1.2 ขนาดของโรงเรียน จำนวนเป็น 3 ขนาด ดังนี้

3.1.2.1 โรงเรียนขนาดใหญ่

3.1.2.2 โรงเรียนขนาดกลาง

3.1.2.3 โรงเรียนขนาดเล็ก

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับปัญหาการบริหารงานในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ในขอบข่ายการบริหารงานโรงเรียน 6 งาน ดังนี้

3.2.1 งานวิชาการ

3.2.2 งานบุคลากร

3.2.3 งานกิจการนักเรียน

3.2.4 งานธุรการและการเงิน

3.2.5 งานอาคารสถานที่

3.2.6 งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ให้นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. ปัญหาการบริหารงาน หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุให้การบริหารงานด้านใดด้านหนึ่ง หรือรวมทุกด้านของการบริหารงานไม่บรรลุถึงจุดมุ่งหมาย
2. ปัญหาการบริหารงานวิชาการ หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการเกี่ยวกับหลักสูตร การเรียนการสอน อุปกรณ์การสอน การนิเทศการศึกษา การวัดผลประเมินผลและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในโรงเรียน
3. ปัญหาการบริหารงานบุคลากร หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียน ได้แก่ การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การมอบหมายงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา การให้สวัสดิการ การพิจารณาความดีความชอบ การปกครองบังคับบัญชา การรักษาวินัย ตลอดจนการให้พ้นจากงาน
4. ปัญหาการบริหารงานกิจการนักเรียน หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการที่เกี่ยวกับนักเรียน เช่น การปกครองนักเรียน การรักษาระเบียบวินัย การส่งเสริมกิจกรรมและการจัดสวัสดิการนักเรียน
5. ปัญหาการบริหารงานธุรการและการเงิน หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ การเงิน งานวัสดุอุปกรณ์ และการจัดบริการอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ในสถานศึกษา
6. ปัญหาการบริหารงานอาคารสถานที่ หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการที่เกี่ยวกับงานอาคารสถานที่ ได้แก่ การจัดหา และปลูกสร้างอาคารสถานที่ การรู้จักใช้อาคารสถานที่ให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด การรู้จักดูแลและรักษาตกแต่ง รวมทั้งการจัดบริเวณพักผ่อนหย่อนใจ
7. ปัญหาการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องการติดต่อ การให้ความร่วมมือ การช่วยเหลือประสานงานการเผยแพร่ข่าวสารและอื่น ๆ ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยมุ่งสร้างสรรค์และก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ
8. โครงการขยายโอกาสทางการศึกษา หมายถึง ภารกิจที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดเปิดสอนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา
9. โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาซึ่งเปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์

10. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ / อาจารย์ใหญ่ / ผู้อำนวยการ / ผู้ช่วยผู้อำนวยการและผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่ง โดยรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวในโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ปีการศึกษา 2545

11. ครูผู้สอน หมายถึง ข้าราชการครูที่ทำการสอนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ปีการศึกษา 2545

12. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดต่างกัน โดยใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ในการแบ่งขนาดของโรงเรียน ตามเกณฑ์โครงการโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ดังนี้

12.1 โรงเรียนขนาดใหญ่ คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนตั้งแต่ 601 คน ขึ้นไป

12.2 โรงเรียนขนาดกลาง คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนตั้งแต่ 301-600 คน

12.3 โรงเรียนขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนไม่เกิน 300 คน

13. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ หมายถึง หน่วยงานการบริหารการศึกษาในระดับประถมศึกษาและขยายโอกาสทางการศึกษา ของจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 13 อำเภอ ทั้ง 4 กิ่งอำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองสุรินทร์ อำเภอจอมพระ อำเภอท่าตูม อำเภอชุมพลบุรี อำเภอปรางสาท อำเภอรัตนบุรี อำเภอศรีขรภูมิ อำเภอสนม อำเภอสังขะ อำเภอกาบเชิง อำเภอลำเจ็พพ์ อำเภอบัวเชด อำเภอสำโรงทาบ กิ่งอำเภอศรีณรงค์ กิ่งอำเภอพนมดงรัก กิ่งอำเภอเขวาสินรินทร์ และกิ่งอำเภอโนนนารายณ์