

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป ว่าควรมีความรู้พื้นฐานสูงขึ้น และเพิ่มพูนความรู้พื้นฐานของประชาชนให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้อย่างเหมาะสม ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสอดคล้องกับแนวโน้มของสังคม ที่กำลังพัฒนาไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรมและการบริการมากขึ้น โดยการเพิ่มโอกาสให้ความรู้ พื้นฐานของประชาชนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นอย่างต่ำ การดำเนินการในเรื่องนี้ได้มีมติ คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้ พอสรุปได้ดังนี้

1. 31 มีนาคม 2530 เห็นชอบในหลักการและให้กรมสามัญศึกษาดำเนินงาน โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในเขตชนบทยากจน 38 จังหวัด
2. 1 กันยายน 2530 เห็นชอบกับแนวทางการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมี สำคัญคือ ในระยะ 5 ปี นับตั้งแต่ปี 2532 รัฐควรขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานออกไปจนถึง ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยวิธีการไม่บังคับ
3. 12 กรกฎาคม 2531 เห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินงานโครงการ ขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นต่อไป จนถึงปี 2534 และขยายขอบเขตออก ไปให้ครอบคลุมโรงเรียนมัธยมศึกษาที่อยู่ในเขตทุรกันดารตามประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ
4. 30 พฤษภาคม 2532 เห็นชอบด้วยกับสำมะโนสำมะโนของรูปแบบและวิธีการขยาย การศึกษาขั้นพื้นฐานของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และอนุมัติให้ดำเนินการตามที่เสนอ โดยยังคงอยู่บนหลักการไม่บังคับ แต่เน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในรูปแบบต่าง ๆ

5. 27 ตุลาคม 2532 เห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระยะสั้นและเห็นชอบด้วยในหลักการของแนวทางตามแผนปฏิบัติการระยะยาวของโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นนอกระบบโรงเรียน)

6. 22 พฤษภาคม 2533 มีมติเห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอให้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับต่ออีก 3 ปี โดยการประกาศในท้องที่ที่มีความพร้อมเป็นปี ๆ ไป และให้แก้ไขแผนการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ระหว่างการดำเนินการแก้ไขให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการโครงการนำร่องขยายโอกาสทางการศึกษาโดยยังไม่บังคับต่อไปอีก 3 ปี โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา

7. 4 กันยายน 2533 มีมติอนุมัติขยายการศึกษาภาคบังคับเพิ่มอีก 3 ปี ในโรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยาโดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2534 และระหว่างแก้ไขแผนการศึกษาแห่งชาติและ พ.ร.บ.ที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินโครงการนำร่องขยายโอกาสทางการศึกษาโดยยังไม่บังคับต่อไปอีก 3 ปี โดยให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2534 : 6-7)

8. 14 พฤษภาคม 2534 มีมติให้กระทรวงศึกษาธิการ เน้นการดำเนินงานในพื้นที่ชนบทยากจน และพื้นที่ที่มีประชากรประกอบอาชีพหญิงบริการพิเศษเป็นจำนวนมากเป็นอันดับแรก ดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในระบบมัธยมศึกษาให้มากยิ่งขึ้น โดยกระทรวงศึกษาธิการต้องควบคุมมาตรฐาน ทั้งนี้ เพื่อจะได้ใช้งบประมาณมาใช้ในพื้นที่ชนบทยากจนได้มากยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2534 : 6-7)

จากมติคณะรัฐมนตรีที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดการศึกษาในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา สรุปลำดับ 5 หน่วยงานที่ดำเนินการตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาคือ

1. กรมสามัญศึกษา
2. กรมการศึกษานอกโรงเรียน
3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
4. เทศบาลและเมืองพัทยา (กระทรวงมหาดไทย)

## 5. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

ปัจจุบันหน่วยงานที่จัดการศึกษาในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา จาก 5 หน่วยงานที่นับว่าสำคัญมี กรมสามัญศึกษา ซึ่งจากหลักฐานที่เป็นทางการแสดงว่าได้จัดการหรือ เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องการขยายโอกาสทางการศึกษามาก่อนหน่วยงานอื่น และ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานเสริมซึ่งเริ่มงานด้วยโครงการ นำร่องขยายการศึกษาภาคบังคับในชนบทและในภายหลังได้เร่งการขยายจำนวนโรงเรียนที่เปิด ขึ้นมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นอย่างเร่งด่วน โดยมีเป้าหมายปีละ 1,000 โรงเรียน (ยกเว้นใน กรุงเทพมหานคร) และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อโครงการนำร่องขยายการศึกษาภาคบังคับ เป็นโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา หน่วยงานทั้งสองนี้มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษา โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นอย่างมาก กรมสามัญศึกษา จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นภาระหน้าที่หลักมาตลอด รับผิดชอบการศึกษาระดับนี้ ในระบบโรงเรียนโดยตรงมากกว่า หน่วยงานอื่น ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีโรงเรียนประถมศึกษา กระจายอยู่ทุกตำบลมากกว่าโรงเรียนของกรมสามัญศึกษา และมีโรงเรียนที่มีความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ อาคารและที่ดิน ตลอดจนครูผู้สอนจำนวนมาก ทำให้การเร่งรัดเปิดโรงเรียนในโครงการ ขยายโอกาสทางการศึกษาได้มากขึ้น รวดเร็วขึ้นและสามารถกระจายไปทั่วถึงทุกพื้นที่ของประเทศ

ในการบริหารงานตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษานั้น การติดตามควบคุม กำกับและประเมินผลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ช่วยให้ผู้บริหารโครงการต่าง ๆ ทราบว่า โครงการเหล่านั้นบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการมากน้อยเพียงใด โครงการต่าง ๆ ดำเนินงานประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ผลจากการติดตาม ควบคุมกำกับ และ ประเมินผล จะให้ข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ เห็นข้อดี เห็นจุดอ่อน และแนวทางในการ ปรับปรุง แก้ไข ซึ่งให้เห็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นช่วยให้การบริหารแผนงานและ โครงการมีประสิทธิภาพสูงขึ้น (อุทัย บุญประเสริฐ, 2527 : 117)

ถ้าการบริหารโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ขาดการติดตามควบคุมกำกับและ ประเมินผลที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพแล้ว การบริหารและการดำเนินงานโครงการให้บรรลุ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ อาจมีปัญหาเรื่องประสิทธิผลและประสิทธิภาพได้โดยง่าย ผู้วิจัยมีความ

สนใจที่จะศึกษา การบริหารงานโดยเฉพาะด้านกระบวนการบริหารการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศ เป็นโครงการใหม่และได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. (2530-2534) ผลที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน หรือการจัดการในด้านกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการบริหารการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษากระบวนการบริหารการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ระหว่างปี 2533 - 2534 และของกรมสามัญศึกษา ระหว่างปี 2530 - 2534

2. การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะครอบคลุมประเด็นในเรื่องต่อไปนี้

1. ลักษณะโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
2. การจัดระบบการกำกับโครงการและการกำหนดองค์การในการกำกับงานของโครงการ

3. การกำหนดบุคลากร บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ

4. การกำหนดโครงสร้างการประสานงาน

5. การกำหนดรูปแบบสายงานการกำกับงานในระดับต่าง ๆ ขององค์การ

6. การกำหนดแผนการกำกับงานและการประเมินผลโครงการในช่วงระยะ

ต่าง ๆ

7. การกำหนดระบบการรายงานผลการปฏิบัติงาน

8. การกำหนดระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจสั่งการ

9. การงบประมาณสำหรับงานติดตามกำกับโครงการ และ
10. ปัญหาที่เกี่ยวเนื่องในการกำกับงานแต่ละด้าน



### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยที่สำคัญดังนี้

1. การกำกับงาน หมายถึง การรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานตามแผน/โครงการและการใช้ข้อมูลเหล่านั้นเพื่อการแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ระบบการบริหารกำกับงาน หมายถึง ระบบการทำงานที่ครอบคลุมระบบย่อยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานด้านกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา
3. โครงการขยายโอกาสทางการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานขยายการศึกษา เพื่อยกระดับความรู้พื้นฐานของประชาชนให้สูงขึ้นถึงขั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ด้วยการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาสทั้งที่อยู่ในชุมชนเมืองและชนบทห่างไกลด้วยวิธีการต่าง ๆ ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงบรรยาย (Descriptive Research) เพื่อการศึกษากระบวนการบริหารการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษาโดยดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1. ศึกษาเอกสาร แนวคิด หลักการ ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติในเรื่อง การบริหารงาน การติดตามกำกับงานและการประเมินผล
2. ศึกษาโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งดำเนินการโดยกรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
3. กำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย

4. สร้างเครื่องมือวิจัย
5. รวบรวมข้อมูล
6. วิเคราะห์ข้อมูล
7. จัดทำรายงานผลการวิจัย

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษาตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา จะได้ใช้ผลการวิจัยเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากระบวนการกำกับงานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาให้บังเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### ลำดับขั้นตอนในการเสนอรายงานการวิจัย

ในการนำเสนอรายงานผลการวิจัย แบ่งเสนอรายงานเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนิยามศัพท์ วิธีดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย และรายละเอียดเกี่ยวกับการนำเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึง หลักการและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการติดตามกำกับและประเมินโครงการโดยทั่วไป การบริหารงานติดตามกำกับและประเมินผลโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ระบบการบริหารการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผลแผนงาน/โครงการ รูปแบบการติดตามและการประเมินผลแผนงาน/โครงการ ความเป็นมาของโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา วิทยานิพนธ์หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบประเด็นของแนวความคิดสำหรับการวิจัย

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึง วัตถุประสงค์และแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือและการสร้างเครื่องมือในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ  
บรรณานุกรม  
ภาคผนวก