

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างและพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติและคุณธรรมของบุคคล สังคม และบ้านเมืองใดให้การศึกษาที่ดีแก่เยาวชนได้อย่างครบถ้วนล้นพอดีเหมาะกันทุก ๆ ด้าน สังคมบ้านเมืองนั้นก็พลเมืองที่มีคุณภาพ ซึ่งสามารถธำรงรักษาความเจริญมั่นคงของประเทศชาติไว้ และพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปได้โดยตลอด (พระบรมราชาโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, สพฐ, 2549, หน้า 2)

การศึกษาเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของคนและเป็นปัจจัยสำคัญ ที่บ่งชี้ความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าของประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ในช่วงเวลาที่ผ่านมาคนไทยได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยเพียง 5.3 ปี และแรงงานไทย ร้อยละ 77 มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า (สงบ ลักษณะ, 2541, หน้า 37) สาเหตุสำคัญของการศึกษาของคนไทยอยู่ระดับต่ำ มาจากปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัว ไม่มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนในระดับสูงขึ้น และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระทางเศรษฐกิจของครอบครัวจึงทำให้ต้องออกไปใช้แรงงานเร็วขึ้น

ในช่วงแผนงานพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6 ระหว่างปีการศึกษา 2525-2530 เด็กไทยส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาภาคบังคับเพียงระดับประถมศึกษา 6 ปี อัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษามีลักษณะถดถอย ทำให้กระทรวงศึกษาธิการและรัฐบาลขณะนั้น เห็นว่าการจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและกระจายการบริการให้ทั่วถึง จะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยยกระดับการศึกษาของประชาชนให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ได้มากและรวดเร็วยิ่งขึ้น ต่อมาในปีการศึกษา 2533 กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้น โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาภายใต้ “โครงการนำร่องขยายการศึกษาภาคบังคับ” โดยเปิดขยายชั้นเรียน ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 ตามหลักการที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอคือ

1. ให้ขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปอีก 3 ปี ในท้องที่ที่มีความพร้อมเป็นปี ๆ ไป
2. ดำเนินงานโครงการนำร่องขยายโอกาสทางการศึกษา โดยที่ไม่บังคับต่อไปอีก 3 ปี โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ในพื้นที่เขตชนบท ซึ่งการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา ที่มีอัตราค่อนข้างต่ำเนื่องจากความยากจนของผู้ปกครอง

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และเรียนไม่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับสวนดุสิตโพล (อ้างอิงมาจาก <http://www.onec.go.th/poll/pepole/peo-l.htm>) หัวข้อ “ประชาชนคิดอย่างไรกับการเรียนฟรี 12 ปี” พบว่าประชาชนร้อยละ 59.31 สนใจจะกลับมาเรียนต่อ ถ้ารัฐบาลให้เรียนในระดับชั้นพื้นฐานโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยมีเหตุผลต้องการมีความรู้เพิ่ม ต้องการมีงานทำที่ดีขึ้น ต้องการได้รับความก้าวหน้า มีเงินเดือนมากขึ้นและต้องการมีโอกาสที่ดีกว่า

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 มาตรา 43 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 หมวด 2 มาตรา 10 ได้บัญญัติไว้ว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และหมวด 8 มาตรา 60 ได้บัญญัติไว้ว่า ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษา ในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยจัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อการศึกษา เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียม จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ต้องดำเนินการจัดการขั้นพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 10 วรรค 1 บัญญัติว่า “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิ และโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่จะเริ่มดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าวในปีแรก โดยกำหนดไว้ในข้อ 1.3 การลดภาระค่าครองชีพ

ของประชาชนข้อ 1.3.1 ว่า “ให้ทุก ๆ คนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี โดยสนับสนุนตำราในวิชาหลักให้แก่ทุกสถานศึกษา จัดให้มีชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนฟรีให้ทันปีการศึกษา 2552 และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อชดเชยรายการต่าง ๆ ที่สถานศึกษาเรียกเก็บจากผู้ปกครอง” อีกทั้งนโยบายของรัฐด้านการศึกษา ข้อ 3.1.4 กำหนดว่า “จัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ตั้งแต่อนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากผู้บกพร่องทางร่างกาย และสติปัญญาและชนต่างวัฒนธรรม รวมทั้งยกระดับการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในชุมชน”

กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้น โดยจัดทำโครงการดำเนินการตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพขึ้น เพื่อส่งเสริมให้นักเรียนทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเต็มตามศักยภาพ ซึ่งการดำเนินการนี้ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่มอาชีพแล้ว 2 ครั้งคือ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2552 ณ โรงเรียนสตรีวิทยา กรุงเทพมหานคร และในครั้งที่ 2 ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 ณ โรงเรียนชนกันยานุกูล จังหวัดชลบุรี

เมื่อรัฐบาลมีความตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มอบให้กระทรวงศึกษาธิการจัดทำนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ เพื่อขยายโอกาสแก่เด็กยากจน เด็กด้อยโอกาส และผู้เรียนทั่วประเทศให้สามารถเข้าถึงการได้รับการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดรายการการจัดสรรตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ ไว้ใน 5 หมวด ได้แก่ หมวดค่าเล่าเรียน หมวดหนังสือเรียน หมวดอุปกรณ์การเรียน หมวดเครื่องแบบนักเรียนและหมวดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งในหมวดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนที่ได้กำหนดขึ้นมานั้น เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการมีความประสงค์ที่จะมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นหัวใจของการปฏิรูปการศึกษา

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2552 เพื่อใช้จ่ายเป็นค่าเล่าเรียน (เพิ่มเติมสำหรับการศึกษาของเอกชน) หนังสือแบบเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียนและกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ตามแผนงานเสริมสร้างรายได้พัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงด้านสังคม โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี

จากความสำเร็จและความเป็นมาดังกล่าว ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงมีความสนใจที่จะศึกษา ปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพของรัฐบาล ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาลให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลด้านการศึกษา ที่จะให้การปฏิรูปการศึกษาให้มีผลดีมากยิ่งขึ้นและเพื่อให้การเรียนรู้ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ตลอดถึงการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาให้มีความถูกต้องชัดเจน รวมทั้งนำไปสู่เป้าหมายการศึกษา และการเรียนรู้ที่มุ่งเน้น คุณธรรมนำความรู้อย่างแท้จริง

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพของ รัฐบาล ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพของ รัฐบาล ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ได้ทราบปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพของรัฐบาล ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2
2. ได้ทราบข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพของ รัฐบาล ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2
3. สถานศึกษาใช้ข้อมูลข้อเสนอแนะมากำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา
4. นำข้อมูลข้อเสนอแนะเสนอต่อหน่วยงานเพื่อวางแผนแก้ไขปรับปรุงนโยบายและ แนะนำการดำเนินงานให้ชัดเจน

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

- ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 จำนวน 153 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

- ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางของเครจซี่และมอร์แกน และเลือกการสุ่มอย่างง่าย (บุญชม ศรีสะอาด, 2543, หน้า 40) ซึ่งได้มาจากการสุ่มอย่างง่าย จำนวน 110 คน

2. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

1. ปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพของรัฐบาล ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2

2. ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพของรัฐบาล ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2

นิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ หมายถึงการที่รัฐบาลให้มีนโยบายช่วยเหลือโดยกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดรายการการจัดสรรตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ ไว้ใน 5 หมวดได้แก่ หมวดค่าเล่าเรียน หมวดหนังสือเรียน หมวดอุปกรณ์การเรียน หมวดเครื่องแบบนักเรียนและหมวดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

การศึกษาแบบไม่เก็บค่าใช้จ่าย หมายถึงการไม่เก็บค่าใช้จ่าย การยกเว้นไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงรักษาการศึกษาและอุปกรณ์การเรียนจากผู้เรียน ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับที่จัดโดยทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน

ความคิดเห็นในการจัดการศึกษาไม่เก็บค่าใช้จ่าย หมายถึงความคิดเห็นของผู้ปกครองว่ารัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในด้านการเรียนการสอน ด้านสนับสนุนการเรียนและด้านค่าใช้จ่ายส่วนตัวของผู้เรียน

สถานศึกษา หมายถึงโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลกเขต 2

ผู้ปกครองนักเรียน หมายถึงบิดามารดาหรือบิดาหรือมารดา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองนักเรียน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหมายความรวมถึงบุคคลที่นักเรียนอยู่ด้วยเป็นประจำ หรือที่นักเรียนอยู่รับใช้การงาน