

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภิญโญ สาธร (2524) และจิตรกร ตั้งกอบสุข (2525) ได้ให้แนวคิดไว้ว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่รัฐใช้ในการพัฒนาทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจ การเมืองหรือสังคมและวัฒนธรรม การพัฒนาในด้านต่างๆ ต้องอาศัยคนเป็นปัจจัยสำคัญ กำลังคนจะมีประสิทธิภาพเพียงใดย่อมขึ้นกับประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ด้วยเหตุนี้ประเทศที่เจริญก้าวหน้าทุกประเทศจึงล้วนเอาใจใส่ทุนบำรุงด้านการศึกษอย่างกว้างขวางและจริงจังโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การประถมศึกษา ซึ่ง วิไลวรรณ วิทยวิโรจน์ (2522) ได้ให้ความสำคัญของการศึกษาระดับประถมศึกษาไว้ว่า เป็นการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ทำให้แก่พลเมืองทั่วไปที่มีความรู้ในการประกอบอาชีพมีพื้นฐานในการศึกษาขั้นสูงต่อไป การประถมศึกษาเป็นการพัฒนาคน พัฒนาท้องถิ่นและพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า และ เกษม ศิริสัมพันธ์ (2525) ได้ให้หลักในการวัดความเจริญของชาติตามหลักสากลไว้ว่า ถือเอามาตรฐานการประถมศึกษาเป็นเกณฑ์วัดความเจริญของชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2524) ได้กระจายอำนาจการบริหารออกเป็น 5 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียนและระดับโรงเรียน ซึ่งสุเทพ ทองประดิษฐ์ (2521) ได้ให้ความสำคัญของโรงเรียนไว้ว่า โรงเรียนเป็นหน่วยงานหรือองค์การการศึกษาที่สำคัญที่สุด แต่มีความสำคัญมากที่สุดเพราะเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติการทางการศึกษา คือ นำเอานโยบาย หลักสูตรซึ่งหน่วยงานระดับชาติและระดับ

• ต้องถ่วงวางไว้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528) ได้กำหนดงานการบริหารโรงเรียนไว้ 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน งานบรรดางานบริหารทั้ง 6 งานนั้น งานวิชาการเป็นงานที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้นักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร ส่วนงานอื่นเป็นงานเสริมและสนับสนุนให้งานวิชาการประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น ซึ่งมีผู้ให้ความสำคัญของงานวิชาการไว้หลายท่าน ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างเพียงบางท่านเพื่อให้เห็นความสำคัญของงานวิชาการที่มีต่อโรงเรียนและเป็นงานที่สำคัญยิ่งที่ผู้บริหารควรให้ความสำคัญและใช้เวลาสำหรับการบริหารงานด้านนี้มากกว่าที่เป็นอยู่ รศ.ดร.เรือง รัตินัน (2518) กล่าวว่า งานวิชาการเป็นงานที่สำคัญที่สุดของการบริการการศึกษาทุกระดับ ผู้บริหารการศึกษาจะต้องรับผิดชอบและต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร ประมวลการสอน อุปกรณ์การสอน ตำราการสอน แบบเรียน ห้องสมุดโรงเรียน การวัดผลการศึกษา และการสอนต่างๆ งานวิชาการจะบ่งบอกให้เห็นถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ชลอ มงคลการุญย์ (2530) และ พันธ์ หันนาคินทร์ (2524) ชี้ให้เห็นว่า วิชาการเป็นหัวใจของโรงเรียนเป็นชีวิตจิตใจของสถาบัน ส่วนงานด้านอื่นๆ เป็นองค์ประกอบที่จะทำให้ชีวิตของสถาบันดำเนินไปด้วยราบรื่น ผลการจัดการศึกษามีผลสัมฤทธิ์เช่นไรก็ขึ้นอยู่กับการบริหารงานวิชาการของผู้บริหารโรงเรียน เอกวิทย์ ณ ถลาง (2516) กล่าวว่า การบริหารงานวิชาการเป็นทั้งศาสตร์ และศิลป์ที่ยากยิ่งไม่เหมือนกับการบริหารการก่อสร้าง การบริหารการเงิน หรือการบริหารบุคคล ซึ่งก็ยุ่งยากไปแบบหนึ่งแต่มีกฎเกณฑ์ระเบียบตายตัว ส่วนการบริหารวิชาการเป็นศาสตร์และศิลป์ประกอบกันจะต้องมีหลักวิชาการที่ตีมีขึ้นเชิง หรือศิลป์ในการที่จะนำผู้สอนให้ไปสู่เป้าหมายทางวิชาการที่ต้องการ Emery and Johnson (1967) กล่าวว่า งานวิชาการเป็นงาน

หลักของโรงเรียน ส่วนงานด้านอื่นๆ เป็นองค์ประกอบที่ช่วยให้การบริหารงานวิชาการดำเนินไปด้วยดีเท่านั้น เพราะงานวิชาการเป็นงานการพัฒนาคนโดยตรง และเป็นงานสร้างเสริมคุณสมบัติที่พึงประสงค์แก่นักเรียนตามที่สังคมและประเทศชาติต้องการ Miller (1965) กล่าวถึงความสำคัญของงานวิชาการว่า งานวิชาการเป็นหัวใจของโรงเรียนและที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การจัดโปรแกรมการสอน และการปฏิบัติตามโปรแกรมที่วางไว้ รวมทั้งการวัดผลเพื่อประเมินคุณภาพการเรียนการสอนของครู และนักเรียนตลอดจนจัดบริการเกี่ยวกับการสอน เพื่อให้การเรียนการสอนดำเนินไปด้วยดีนั้นเป็นหน้าที่ของโรงเรียนซึ่งจะละเลยเสียมิได้

จากที่กล่าวมาแล้วว่า งานวิชาการจะบ่งบอกถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ และผลการจัดการศึกษาหรือคุณภาพทางการศึกษามีผลสัมฤทธิ์เช่นไร ก็ขึ้นอยู่กับการบริหารงานวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนนั้น ซึ่งจากการจัดอันดับทางวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่นำมาจัดเทียบอันดับ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทั่วประเทศนั้นก็นำค่าผลสัมฤทธิ์การสอบไล่ปลายปีของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มาจัดอันดับ ในจังหวัดอุดรธานีนั้นสำนักงานการประถมศึกษา ได้ตั้งเป้าหมายทางวิชาการไว้โดยตั้งคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเป็นค่าร้อยละไว้ในแต่ละวิชาของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรวมทั้งจังหวัดในปีการศึกษา 2534 ปรากฏว่ามีเพียงวิชาภาษาไทยเท่านั้นที่สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 0.94 ส่วนวิชาอื่นๆ ต่ำกว่าเป้าหมายเรียงลำดับจากน้อยไปหามากดังนี้คือ กลุ่มการงานพื้นฐานอาชีพต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 2.63 กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัยต่ำกว่าร้อยละ 3.55 กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตต่ำกว่าร้อยละ 7.26 และวิชาคณิตศาสตร์ต่ำกว่าร้อยละ 13.86 รวมทุกกลุ่มวิชาแล้วต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 4.87 และมีการเข้าชั้นจำนวน 2,643 คน (ร้อยละ 1.23) เมื่อเปรียบเทียบกับปีการศึกษา 2533 ที่มีการเข้าชั้น 2,532 คน (ร้อยละ 1.15) เพิ่มจากเดิม 111 คน (ร้อยละ 0.08) จากผลสัมฤทธิ์ทาง

การเรียงดังกล่าวบอกถึงสภาพปัญหาทางด้านวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าเป้าหมาย และมีอัตราการซ้ำชั้นที่เพิ่มขึ้น

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อทราบถึงสาเหตุและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อผลการเรียน และรวมถึงงานวิจัยเพื่อศึกษาถึงปัญหาด้านการบริหารวิชาการดังนี้

อุดม แพนงคร (2534) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง คุณภาพชีวิตที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษา ของเด็กประถมศึกษาในภาคอีสานในสารพัฒนาหลักสูตร ว่า นักเรียนชั้นประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในภาคอีสาน ซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอรอบนอกของจังหวัด มีฐานะทางครอบครัวค่อนข้างยากจน นักเรียนขาดแคลนอาหาร เสื้อผ้า ขาดเรียนบ่อย สุขภาพร่างกายอ่อนแอ ป่วยบ่อย เรียนรู้ได้ช้า ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อผลการเรียนต่ำ แนวทางที่โรงเรียนจะช่วยยกผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนให้สูงขึ้นคือ ควรปรับปรุงสิ่งต่างๆ ในโรงเรียน เช่น การจัดเตรียมความพร้อมเด็กก่อนวัยเรียน การจัดโครงการอาหารกลางวัน การจัดโปรแกรมการศึกษา หลักสูตรครูที่มีคุณภาพและวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสมให้นักเรียน

วิเชียร อดทน (2533) ได้ศึกษาปัญหาการดำเนินงานวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี พบว่าโรงเรียนประถมศึกษามีปัญหาระดับปานกลางเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ คือ ด้านกิจกรรมการเรียนการสอน ด้านการวัดผลและประเมินผล ด้านการนิเทศการสอนด้านการนำหลักสูตรไปใช้ที่เป็นปัญหามากได้แก่ โรงเรียนขาดครูที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะวิชา เช่น ครูพลศึกษา ครูศิลปศึกษา ครูดนตรี ครูนาฏศิลป์

บุญเรือง ขจรศิลป์ (2525) ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายเชิงปริมาณของครูประถมศึกษา ผลกระทบที่มีต่อการเลื่อนชั้นและความสามารถของนักเรียน

พบว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่มีอัตราครูเพียงพอกับจำนวนนักเรียน และจำนวนห้องเรียน ก็ปีแฉ่วใหม่ของโรงเรียนเหล่านั้นจะมีอัตราการเลื่อนชั้นสูงกว่าโรงเรียนที่ขาดแคลนครูด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2525) ได้ทำการวิจัยโครงการวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษา จังหวัดระยอง ลพบุรี จันทบุรี พบว่าอัตราการเข้าชั้นมีความสัมพันธ์กับการคมนาคมระหว่างโรงเรียนกับที่พักของนักเรียน นักเรียนที่มีบ้านอยู่ในชนบททางไกล และต้องเดินทางระยะทางไกลจากบ้านถึงโรงเรียนจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2521) ร่วมกับกรมสามัญศึกษากระทรวงศึกษาธิการ และกองการศึกษาประชาบาลกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการร่วมกันในโครงการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษา พบว่าความสามารถวิชาภาษาไทยและวิชาคณิตศาสตร์ของนักเรียนในแต่ละประเภทโรงเรียน และภูมิภาคยังเหลื่อมล้ำและไม่เสมอภาคกัน มากมายแฉ่คุณลักษณะของโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นแล้วมีขนาดเล็ก มีสัดส่วนของครูที่ไม่มีวุฒิสุง ห้องเรียนแออัด อัตราส่วนนักเรียนต่อครูสูงที่สุด มีอุปกรณ์การเรียนน้อยที่สุดและได้รับค่าจ้างในการดำเนินการต่อหัวต่ำสุด และยังพบว่าความแตกต่างระหว่างระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ เช่น อัตราส่วนนักเรียนต่อครู

จากรายงานการวิจัยที่กล่าวมาแล้ว เป็นการศึกษาดึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนประถมศึกษาในโรงเรียนทั่วไป ผู้วิจัยเป็นผู้รับผิดชอบสอนในโรงเรียนที่มีลักษณะแตกต่างออกไป คือโรงเรียนที่อยู่บนพื้นที่ทุรกันดาร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งโดยทั่วไปของโรงเรียนเหล่านี้จะตั้งอยู่บนพื้นที่การคมนาคมไม่สะดวก เช่น ถนนเป็นทางเกวียน ทางเดินเท้า ดินลูกรัง การคมนาคม ในฤดูฝนลำบาก อาจถูกตัดขาดไปมาไม่ได้เลย

ไม่ปรารถนาคัดโดยสารไปมาประจำหรืออาจมีวันละ 2 เที่ยว คือ ไป 1 เที่ยว และ กลับ 1 เที่ยว มีโรคภัยไข้เจ็บ เช่น อีวาทกรโรค ไข้เลือดออก ไข้มาลาเรีย (โดยมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานมาลาเรียนท้องถิ่น) จากที่ผู้วิจัยได้ค้นคว้าหาผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับโรงเรียนที่กั้นตาร ไม่ปรากฏว่าผู้ใดได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับงานวิชาการของโรงเรียนที่มีลักษณะเช่นนี้เลย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาหาสภาพปัญหาและความต้องการทางด้านวิชาการของโรงเรียนเหล่านี้ เพื่อนำไปใช้ในการทำงานวิชาการของผู้วิจัยเอง และนำผลวิจัยเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และความต้องการในงานวิชาการของโรงเรียนที่ได้รับป้ายกั้นตาร ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี
- 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนกับครูผู้สอนในการปฏิบัติงาน และความต้องการด้านวิชาการ
- 3) เพื่อเปรียบเทียบสภาพการปฏิบัติงานกับความต้องการทางด้านวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ประชากร คือผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนโรงเรียนประถมศึกษาที่ได้รับป้ายกั้นตาร ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ปีการศึกษา 2536 จำนวน 172 โรงเรียน จำนวน 1,592 คน

1.4 นิยามคำศัพท์

1) โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนที่ได้รับเบี้ยกันดารในสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษา จังหวัดอุดรธานี ปีการศึกษา 2536 ซึ่งมีสภาพของโรงเรียน ดังนี้ คือ มีทางคมนาคมไม่สะดวกต้องเดินทางด้วยถนนธรรมชาติ (ทางเกวียน ทางเดิน ถนนดิน) หรือเดินทางด้วยถนนดินลูกรังไม่มีรถยนต์โดยสารไปมาได้ ตลอดทั้งปี ในฤดูฝนการคมนาคมอาจถูกตัดขาด หรือมีไข้มาลาเรียในหมู่บ้านที่ตั้ง โรงเรียนโดยมีผู้ป่วยมาลาเรีย จำนวน 16 คน ต่อประชากรในหมู่บ้าน 1,000 คน (กระทรวงการคลัง, 2535)

2) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ของโรงเรียนที่ได้รับเบี้ยกันดาร

3) ครูผู้สอน หมายถึง ครูที่ทำหน้าที่สอนในโรงเรียนที่ได้รับเบี้ยกันดาร ระดับประถมศึกษา

4) งานวิชาการ หมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวกับหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง, 2533) ได้แก่ ด้านหลักสูตรและการ นำหลักสูตรไปใช้ ด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ด้านการนิเทศและพัฒนา บุคลากรทางการสอน ด้านการวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอน และด้าน การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร

5) สภาพปัญหาและความต้องการในงานวิชาการของโรงเรียนที่ได้รับ เบี้ยกันดาร หมายถึง เหตุการณ์ที่เป็นจริงที่ต้องพิจารณาแก้ไข และสิ่งที่อยากได้ หรืออยากให้เกิดขึ้นในโรงเรียนที่ได้รับเบี้ยกันดารในงานวิชาการ 5 ด้าน คือ ด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ ด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ด้านการนิเทศและพัฒนาบุคลากรทางการสอน ด้านการวัดและประเมินผล การเรียนการสอนและด้านการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร

6) ความคิดเห็นในงานวิชาการ หมายถึง ความเข้าใจในงานวิชาการ ของโรงเรียนที่ได้รับเบี้ยกันดาร

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) นำผลการวิจัยที่ได้ไปใช้ในการทำงานวิชาการของผู้วิจัย
- 2) ใช้ผลการวิจัยเป็นข้อมูลในการวางแผน ปรับปรุงการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมทางวิชาการของโรงเรียน
- 3) นำผลการวิจัยเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการวางแผน ปรับปรุงงานวิชาการของสถานศึกษาที่รับผิดชอบต่อไป