

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนามนุษย์ให้มีความเจริญงอกงามทั้งทางด้านสติปัญญา ความรู้ คุณธรรมความดีงามในจิตใจ มีความสามารถที่จะทำงาน และคิดวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง สามารถเรียนรู้ แสวงหาความรู้ ตลอดจนถึงใช้ความรู้อย่างสร้างสรรค์ มีสุขภาพร่างกายและจิตใจ สมบูรณ์แข็งแรงประกอบอาชีพได้ มีวิถีชีวิตกลมกลืนธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสามารถปรับตัวได้ในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (สุมน อมรวิวัฒน์, 2550, หน้า 461) ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์สำคัญของการจัดการศึกษา คือ การจัดให้มีการศึกษาตลอดชีวิต และทำสังคมไทยให้ เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ การศึกษาที่สร้างคุณภาพชีวิตและสังคมบูรณาการอย่างสมดุลระหว่าง ปัญญาธรรม คุณธรรม และวัฒนธรรม เป็นการศึกษตลอดชีวิตเพื่อคนไทยทั้งปวง มุ่งสร้างพื้นฐาน ที่ดีในวัยเด็ก ปลูกฝังความเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมตั้งแต่วัยการศึกษาขั้นพื้นฐาน และพัฒนา ความรู้ ความสามารถ เพื่อการทำงานที่มีคุณภาพ โดยให้สังคมทุกภาคมีส่วนร่วมในการจัด การศึกษาได้ตรงตามความต้องการของผู้เรียน และสามารถตรวจสอบได้อย่างมั่นใจว่าการศึกษา เป็นกระบวนการของการพัฒนาชีวิตและสังคมเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้ และสามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 1)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหลักการการจัดการเรียนรู้ไว้ในมาตรา 8 ว่าการจัดการการศึกษาให้ ยึดหลักดังนี้ 1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิต 2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 3) การพัฒนาสาระและ กระบวนการเรียนรู้ให้เป็นอย่างต่อเนื่องนอกจากนี้ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ถึง พ.ศ. 2559 ได้กำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการปฏิรูปการเรียนรู้ พัฒนาผู้เรียนตามธรรมชาติ และเต็ม ศักยภาพ ดังนี้ 1) ผู้เรียนเป็นคนเก่งที่พัฒนาตนเองได้เต็มศักยภาพ เป็นคนดี และมีความสุข 2) ครู ทุกคนมีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด 3) ผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็กและครูทุกคนได้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพ 4) สถานศึกษาทุกแห่งมีการประกัน คุณภาพการศึกษา (สำนักคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546, หน้า 19) เพื่อให้การจัดการ การศึกษาเป็นไปตามที่กล่าวมา กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยให้โรงเรียนในสังกัดดำเนินการเร่งขยายและกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง และพัฒนา

มาตรฐานการศึกษาของนักเรียนให้ใกล้เคียงกัน สนับสนุนและส่งเสริมให้นักเรียนได้เรียนรู้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับชีวิตประจำวัน รวมทั้งพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอนที่หลากหลายโดยให้ชุมชน ท้องถิ่น เอกชน หน่วยงานมีส่วนร่วมจัดทำและประสานเครือข่ายการเรียนรู้ ทั้งนี้ได้มีมาตรการเร่งพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยให้เข้ารับการอบรม ศึกษาดูงานและศึกษาต่อเพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงาน รวมทั้งให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การสรรหาบุคลากร ให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมยิ่งขึ้น และกระจายอำนาจไปสู่จังหวัดและโรงเรียน เพื่อเร่งดำเนินการปฏิรูปสถานศึกษา ให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น จากนโยบายดังกล่าวจึงส่งผลให้การจัดการศึกษาต้องเร่งดำเนินการพัฒนางานวิชาการในสถานศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545

จากผลการติดตามและประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาระดับและประเภทต่างๆ ที่ผ่านมา พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กประสบปัญหาในด้านคุณภาพมากที่สุด เห็นได้จากผลการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อปีการศึกษา 2539 พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีคุณภาพต่ำกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่เกือบทุกตัวชี้วัด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547, หน้า 20) และปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ จนกระทั่งการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เมื่อ ปี 2544 - 2548 ยังพบว่า สถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษมีร้อยละของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีระดับคุณภาพดีสูงที่สุดทุกมาตรฐาน และสถานศึกษาขนาดเล็กร้อยละของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานที่มีระดับคุณภาพดีต่ำที่สุดจำนวน 5 มาตรฐาน (ยกเว้น มาตรฐานที่ 1 ผู้เรียน มีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ และมาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้และทักษะ ที่จำเป็นตามหลักสูตร) ดังนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่า ขนาดสถานศึกษาแปรผันตามกับระดับคุณภาพของมาตรฐานด้านผู้เรียน (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2550, หน้า 86)

สภาพปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ และสอดคล้องกับผลการติดตามและประเมินของสำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551) ซึ่งได้สรุปสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กว่าประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกันใน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการเรียนการสอนด้านความพร้อมทางปัจจัยของโรงเรียน และด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ให้ความสนใจในการวิเคราะห์สาเหตุ

ผลกระทบ และแนวทางการแก้ไขปัญหายังเป็นระบบ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2547 ได้ดำเนินการยกระดับคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 และต่อเนื่อง 2548 โดยศึกษาวิเคราะห์ พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ขาดความพร้อมด้านต่าง ๆ ได้แก่ ครูไม่ครบชั้น ครูขาดทักษะการสอนเด็กที่มีหลายกลุ่มอายุในห้องเดียวกัน ขาดครุภัณฑ์ และสื่ออุปกรณ์ กระบวนการเรียนการสอนไม่สามารถจัดได้เต็มรูปแบบ ตลอดจนครูผู้บริหารโรงเรียนขาดขวัญกำลังใจ นอกจากนี้ ชุมชนและผู้ปกครองก็ไม่มีความพร้อมที่จะสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลานให้มีคุณภาพถึงระดับมาตรฐานได้

ความพยายามในการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนขนาดเล็กของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ. 2551 – 2553 โดยมีเป้าประสงค์เพื่อ 1) พัฒนาระบบวางแผนโรงเรียนในระดับสำนักงานเขตพื้นที่ และจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ 2) พัฒนาระบบบริหาร ระบบการเรียน การสอน มาตรฐานอัตรากำลัง และมาตรฐานโรงเรียนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และ 3) ระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากชุมชนและหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก โดยกำหนดยุทธศาสตร์เป็น 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ การพัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพการศึกษา การเสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วม จากทุกภาคส่วน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการศึกษา

การบริหารงานวิชาการเป็นงานหลัก และหัวใจสำคัญของสถานศึกษา ที่จะส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพนักเรียนบรรลุเป้าหมาย ซึ่งตรงกับ คู่มือ นโยบายประเสริฐ (2540, หน้า 25) ที่กล่าวว่า งานวิชาการเป็นงานที่สำคัญที่สุดของสถานศึกษา และงานวิชาการยังเป็นงานหลัก เป็นงานส่วนใหญ่ที่สุดของระบบ เป็นงานที่เป็นหัวใจของสถานศึกษา งานวิชาการจึงกลายเป็นงานที่เป็นศูนย์กลางของสถานศึกษาครอบคลุมสถานศึกษาทั้งระบบ ดังนั้นสถานศึกษาใดที่งานวิชาการก้าวหน้า หรือเป็นเลิศสถานศึกษานั้นมักมีชื่อเสียงเป็นที่นิยม เป็นที่ยอมรับ ส่วนสถานศึกษาใดงานวิชาการล้าหลัง หรือไม่เป็นเลิศ สถานศึกษานั้น จะไม่เป็นที่นิยม ขาดความศรัทธา และมักเสื่อมถอยไม่เป็นที่ยอมรับ สำหรับการบริหารงานวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 99 - 112) ได้กล่าวว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกอย่างในสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนา การเรียนการสอนเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ และการศึกษาของนักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยมีขอบข่ายการบริหารงานวิชาการ คือ หลักสูตรและการบริหารหลักสูตร

การวิจัยในชั้นเรียน การสอนซ่อมเสริม การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร การนิเทศภายในสถานศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 เป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่ดูแลการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีโรงเรียนในสังกัดทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งจากการรายงานผลการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 พบว่าค่าเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่า ค่าเฉลี่ยระดับประเทศในทุกระดับ และ/หรือ ทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้

ผู้ศึกษาเห็นความสำคัญของคุณภาพการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีแนวโน้มเป็นปัญหาสำคัญของการจัดการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน ทั้งในด้านคุณภาพการศึกษาโดยรวมของประเทศ ด้านคุณภาพของผู้เรียน ซึ่ง การจัดการศึกษาของโรงเรียนให้มีคุณภาพ ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กในฐานะผู้นำสูงสุดของโรงเรียนต้องเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ เป็นผู้นำทางการศึกษา คือ มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถ และให้ความสำคัญกับการบริหารงานวิชาการมากกว่างานอื่น ๆ เน้นการพัฒนาให้เกิดขึ้นโดยตรงกับนักเรียน มีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพ ตามมาตรฐานการศึกษาที่สังคมไทยต้องการ ผู้วิจัยซึ่งปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 จึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 โดยคาดหวังว่าผลของการวิจัยจะเป็นข้อมูลเบื้องต้น สำหรับผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก นำไปประยุกต์ใช้ปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานวิชาการของตนเอง และโรงเรียน รวมทั้งจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารระดับสูง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานวิชาการต่อไป

### **จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า**

เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2

### **ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า**

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จะทำให้ทราบสภาพปัญหาการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก นำไปใช้พัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานวิชาการของตนเอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ สามารถนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนา และส่งเสริมการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนขนาด

เล็กให้มีคุณภาพ ซึ่งจะส่งผลให้การจัดการศึกษาของประเทศบรรลุผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย การศึกษาของชาติต่อไป

### **ขอบเขตของการศึกษา**

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นเชิงสำรวจ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงาน วิชาการในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 ใน 5 ด้าน คือ ด้าน การบริหารหลักสูตร ด้านกระบวนการเรียนรู้ ด้านการวัดและประเมินผล ด้านการวิจัยเพื่อพัฒนา คุณภาพการศึกษา และด้านการนิเทศการศึกษา

### **ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง**

#### **1. ประชากร**

1.1 ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 จำนวน 55 คน

1.2 ครูวิชาการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 จำนวน 55 คน

#### **2. กลุ่มตัวอย่าง**

2.1 ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 จำนวน 48 คน

2.2 ครูวิชาการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 จำนวน 48 คน การกำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยเทียบค่าจาก ตารางเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970, หน้า 608-609) และใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling)

### **ตัวแปร**

#### **1. ตัวแปรต้น ได้แก่**

สถานภาพ จำแนกออกเป็น ผู้บริหาร และ ครูวิชาการ

2. **ตัวแปรตาม** ได้แก่ สภาพปัญหาการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 ใน 5 ด้าน

1. ด้านการบริหารหลักสูตร
2. ด้านกระบวนการเรียนรู้
3. ด้านการวัดและประเมินผล
4. ด้านการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
5. ด้านการนิเทศการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ มีนิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังต่อไปนี้

1. **สภาพปัญหาการบริหารงานวิชาการ** หมายถึง สภาพข้อขัดข้องที่ไม่สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับกระบวนการบริหารงานการศึกษาตามขอบข่ายงานวิชาการสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่บุคคลหลายฝ่ายร่วมมือกันดำเนินการจัดกิจกรรมร่วมการเรียนรู้เพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพ มีความรู้ มีจริยธรรม และมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ เกิดความเจริญงอกงาม เต็มที่เป็นพลเมืองดีทำให้การดำเนินการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยยึดขอบข่ายงาน 5 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการบริหารหลักสูตร 2) ด้านกระบวนการเรียนรู้ 3) ด้านการวัด และประเมินผล 4) ด้านการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และ 5) ด้านการนิเทศการศึกษา

1.1 **ด้านการบริหารหลักสูตร** หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ในการใช้หลักสูตร ซึ่งเริ่มตั้งแต่ การเตรียมหลักสูตร การดำเนินการเกี่ยวกับหลักสูตร และการประเมินผลหลักสูตร

1.2 **ด้านกระบวนการเรียนรู้** หมายถึง การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนด้วยวิธีการที่หลากหลายสอดคล้องกับความถนัด ความสนใจ และความแตกต่างระหว่างบุคคลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพกับตัวผู้เรียนอย่างสูงสุด

1.3 **ด้านการวัดและประเมินผล** หมายถึง กระบวนการวัดผลการเรียนรู้ จากการสังเกตพฤติกรรมระหว่างเรียน การตรวจผลงาน และการทดสอบระหว่างเรียนของผู้เรียนโดยใช้เครื่องมือที่หลากหลาย

1.4 **ด้านการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา** หมายถึง กระบวนการแก้ปัญหาและการพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียน โดยมีการวางแผนการทำงานเป็นขั้นตอนและปฏิบัติตามแผน

1.5 **ด้านการนิเทศการศึกษา** หมายถึง ความร่วมมือกันในระหว่างการทำงานระหว่างผู้นิเทศเพื่อปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนให้ดีขึ้น จนส่งผลถึงคุณภาพของผู้เรียน

2. **โรงเรียนขนาดเล็ก** หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 120 คน ลงมา

3. **ผู้บริหาร** หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 ปี 2552

4. **ครูวิชาการ** หมายถึง ข้าราชการครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูนที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายวิชาการ กลุ่มการบริหารวิชาการ ปี 2552

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบสภาพปัญหาการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนขนาดเล็กต่อไป