

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะการศึกษานั้นมุ่งที่จะพัฒนาคนทั้งในด้านสมอง ความคิด จิตใจ และการกระทำที่ออกมาในรูปของการฝึกฝนจนเกิดความชำนาญ และสร้างเสริมประสบการณ์ต่างๆ ให้กับผู้ที่ได้รับการศึกษาหรือประชาชน ทำให้ผู้ได้รับการศึกษาได้พัฒนาความคิด ความสามารถ ในการพัฒนาตนเอง ชุมชน และประเทศชาติโดยรวม (วิรัช เตียหงษากุล 2529 : 51)

การจัดการศึกษาของไทย มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี ตลอดจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน และมีการเปลี่ยนแปลงในวงการศึกษานับว่าสำคัญอย่างยิ่ง ได้แก่ การประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 และได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษา โดยได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้น ในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการประถมศึกษา และได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ทำให้การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมทั้งทางด้าน

นโยบาย การพิจารณาตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ ตลอดจนการปฏิบัติ ซึ่งจัดเป็น
รูปของ "คณะกรรมการ" มี 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ ระดับจังหวัด เรียกว่า คณะกรรมการการประถมศึกษา
จังหวัด ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ เรียกว่า คณะกรรมการการประถมศึกษา
อำเภอ/กิ่งอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียน เรียกว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

การสั่งการต่างๆ จะเกิดขึ้นหลังจากที่ได้กำหนดนโยบาย หรือได้รับความ
เห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว และมีการกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ
ไปสู่หน่วยงานระดับต่างๆ โดยให้แต่ละระดับปฏิบัติงานเน้นหนักในเรื่องต่างกัน
แต่มีการประสานสัมพันธ์กันทั้งในด้านนโยบาย แผนงาน งบประมาณ วิชาการ
และบุคลากร ซึ่งแต่ละระดับมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ต่างกัน คือ ระดับชาติ
กำหนดนโยบาย และตั้งงบประมาณ ระดับจังหวัด สนองนโยบายและจัด
สรรงบประมาณ ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ รับนโยบาย ประสานการดำเนินงาน
และการใช้งบประมาณ ระดับกลุ่มโรงเรียนปฏิบัติตามแผนพัฒนาการศึกษาของ
กลุ่มโรงเรียน

การดำเนินงานในลักษณะ "กลุ่มโรงเรียน" เริ่มขึ้นในประเทศไทย
ประมาณปี พ.ศ. 2493 เมื่อกระทรวงศึกษาธิการร่วมกับองค์การยูเนสโก จัดทำ
โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาการศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา คณะ
ครูในโรงเรียนที่มีความพร้อมอยู่แล้ว ช่วยเหลือคณะครูในโรงเรียนขนาดเล็ก
แก้ไขปัญหาการเรียนการสอน การช่วยเหลือดังกล่าว เป็นการกระทำด้วยความ
สมัครใจ มิได้เกี่ยวข้องกับการบริหารแต่อย่างใด ต่อมาในปี 2503 โครงการ
ดังกล่าวได้ขยายไปตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ โดยมีการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน
ตามสภาพภูมิศาสตร์ และให้กลุ่มโรงเรียนช่วยควบคุมดูแลโรงเรียนต่างๆ ให้อยู่
ในระดับที่ใกล้เคียงกัน

ในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบ
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และบางส่วนของกรมสามัญศึกษาขึ้นอยู่กับ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และ
ออกกำหนดพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523
ให้มีองค์การเพื่อบริหารงานประถมศึกษาในรูปองค์คณะบุคคลในระดับชาติ ระดับ
จังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกลุ่ม
โรงเรียนนั้น การจัดโครงสร้างวิธีการแบ่งกลุ่ม อำนาจหน้าที่ของกลุ่ม และ
การเลือกประธานกลุ่ม ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติกำหนด และได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติว่าด้วยกลุ่ม โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 โดยมีเจตนารมณ์ให้
เป็นหน่วยงานสำคัญ ในการกระตุ้นการดำเนินงานพัฒนาการประถมศึกษาโดย
ส่วนรวม และเพื่อใช้เป็นเครื่องมือดำเนินงานให้บรรลุเจตนารมณ์ของหลักสูตร
ประถมศึกษา สามารถใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน เกิดความเสมอภาค
ระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียน

เนื่องจากโครงสร้างองค์กร และบทบาทหน้าที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดผลดี
กับการบริหารกลุ่มโรงเรียนเท่าที่ควร เกี่ยวกับประธานและคณะกรรมการกลุ่ม
โรงเรียน ไม่มีอำนาจในการสั่งการโรงเรียน ขาดบุคลากรประจำกลุ่ม เพื่อทำ
หน้าที่เป็นผู้ดำเนินงานเชื่อมโยงนโยบายไปสู่โรงเรียน และดำเนินงานในสำนัก
งานกลุ่ม จึงได้ปรับปรุงแก้ไขระเบียบให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เป็นระเบียบคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ซึ่ง
ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการบริหารให้กับประธานกลุ่ม และคณะกรรมการกลุ่ม
รวมทั้งกำหนดให้มีสำนักงานกลุ่มเป็นศูนย์กลางของการบริหารงานกลุ่มโรงเรียน
โดยมีหัวหน้าสำนักงาน 1 คน และครูวิชาการสำนักงาน 1-2 คน ปฏิบัติหน้าที่
ประจำสำนักงานกลุ่มโดยตรง และประสานนโยบายของกลุ่มไปยังโรงเรียน

การปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนตามระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2529 เป็นการ
ปรับปรุงโครงสร้างการปฏิบัติงานที่เป็นรูปแบบที่ชัดเจนมากขึ้น มีโครงการที่สนับสนุน
การดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนได้แก่ โครงการพัฒนาบุคลากรโรงเรียน

โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา (คพ.ศ.) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน จากการประเมินผลการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียน พบว่า มีปัญหาสำคัญหลายประการเช่น

(1) ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วย กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2529 ให้อำนาจประธานกลุ่มโรงเรียนเสมือนผู้ บริหารหน่วยงาน และทำให้เข้าใจว่า กลุ่มโรงเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษา ต่อจากสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ จึงต้องปฏิบัติงานธุรการมาก

(2) ผู้บริหารโรงเรียน ให้ความสนใจที่จะเป็นประธานกลุ่มโรงเรียน น้อยมาก พบว่าประธานกลุ่มโรงเรียนจำนวนมากอาวุโสน้อย ขาดการยอมรับ ทำ ให้งานขาดประสิทธิภาพ

(3) บุคลากรสำนักงานขาดสิทธิประโยชน์ และขวัญกำลังใจในการ ทำงานบทบาทการทำงานบางส่วนซ้ำซ้อนกับผู้บริหาร และศึกษานิเทศก์

(4) ปัญหาในการมอบอำนาจจัดซื้อ จัดจ้าง การลา การบุหน้าเนื่งความ ดี ความชอบ

(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2534 : 1-2)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดตั้งคณะทำงาน ศึกษาปัญหา และเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขระเบียบฯ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนขึ้น ำหม้ โดยจัดประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาระดมความคิด หาแนวทางแก้ไขปัญห ำหนดภาระกิจหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน หลักการดำเนินงาน และสาระสำคัญ ต่างๆ เสนอต่อที่ประชุมผู้อำนวยการกอง ที่ประชุมผู้อำนวยการการประถมศึกษา จังหวัดทั่วประเทศ และคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ความเห็น ชอบในการประชุมครั้งที่ 2/2534 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2534 และได้ประกาศ ำใช้ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถม ศึกษา พ.ศ.2534 เป็นต้นไป

หลักการสำคัญในการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน เพื่อร่วมมือกันพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนภายในกลุ่มให้สูงขึ้น และใกล้เคียงกันเน้นบทบาทในการสนับสนุน ให้เกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มสามารถใช้ทรัพยากรทางการศึกษาดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่า หลักการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนเป็นครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน มิได้เปลี่ยนแปลงหลักการแต่ประการใด เพียงแต่ปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะติดตามผลการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2534 เพื่อจะได้ทราบผลการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเลย และนำผลจากการติดตามในครั้งนี้ มาเป็นแนวทางเพื่อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้เกิดผลดีและมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายสมดังเจตนารมณ์ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการติดตามการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเลย โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังนี้

- 1) เพื่อติดตามการดำเนินงานโดยทั่วไปของกลุ่มโรงเรียน
- 2) เพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาในการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน
- 4) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงาน ของกลุ่มโรงเรียน ประถมศึกษา ในโอกาสต่อไป

2) ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูล และแนวทางใช้ในการปรับปรุงแก้ไขส่วน ที่บกพร่องในการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนให้ดีขึ้น เพื่อจะสามารถใช้กลุ่ม โรงเรียนพัฒนาการศึกษาของชาติให้บรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการติดตามการดำเนินงาน ของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเลย ตามโครงสร้างที่กำหนดใน ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 จนถึงปัจจุบัน

1.5 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1) "การติดตามการดำเนินงาน" หมายถึง การติดตามผลการปฏิบัติงาน กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเลยในเรื่อง ของโครงสร้างกลุ่มโรงเรียนบทบาทหน้าที่กลุ่มโรงเรียน ปัญหา และอุปสรรค ตลอดจนจนถึงข้อคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนประถม

2) "กลุ่มโรงเรียน" หมายถึง การจัดการบริหารงาน การประถมศึกษา โดยการรวมโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงกัน จำนวน 7-10 โรงเรียน เข้าเป็นกลุ่ม โรงเรียนเดียวกัน เพื่อช่วยเหลือร่วมมือกันในการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา

3) "หน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน" หมายถึง บทบาทหน้าที่ที่ครอบคลุมใน ระเบียบ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน พ.ศ. 2534 ซึ่งมี 5 ประการ คือ

(1) การพัฒนางานวิชาการ

(2) การพัฒนากระบวนการเทคนิค และวิธีการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ การสอน

(3) การพัฒนาบุคลากรด้านวิชาการ

(4) การประสานงานการใช้คน ทรัพยากร เงิน วัสดุ อุปกรณ์

(5) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา

4) "โครงสร้างของกลุ่มโรงเรียน" หมายถึง รูปแบบที่กำหนดไว้เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ และการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนโดยกำหนดให้มีองค์ประกอบตามโครงสร้างดังนี้ คือ

(1) ศูนย์วิชาการกลุ่ม

(2) ประธานกลุ่ม

(3) หัวหน้าศูนย์วิชาการกลุ่ม

(4) ครูวิชาการประจำศูนย์วิชาการกลุ่ม

(5) ครูวิชาการกลุ่มประสบการณ์ต่างๆ

(6) คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

5) "ปัญหา" หมายถึง อุปสรรค ข้อจำกัด หรือความไม่สะดวกในการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในเรื่องของ คน เงิน วัสดุและสถานที่ ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานนั้นไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ตามระเบียบที่กำหนดไว้ได้

6) "ความคิดเห็น" หมายถึง ความคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกลุ่มที่มีต่อกลุ่มโรงเรียนในด้านโครงสร้างกลุ่มระเบียบกลุ่มบุคลากรกลุ่ม และบทบาทหน้าที่กลุ่มโรงเรียน แนวโน้มการปฏิบัติที่บรรลุผล และการปรับปรุงเพื่อให้การปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนดีขึ้นจนบรรลุ จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้