

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานในรูปแบบของกลุ่มโรงเรียนได้เริ่มขึ้นครั้งแรกที่จังหวัดชลบุรี เมื่อ พ.ศ. 2496 แต่ได้ดำเนินการแพร่หลายในระดับประถมศึกษาทั่วประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ซึ่งในปีดังกล่าว กรมสามัญศึกษาได้วางแนวทางการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนเทศบาลโดยแบ่งโรงเรียนออกเป็นกลุ่ม วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งก็คือ เพื่อยกระดับคุณภาพของโรงเรียนประชาบาลและเทศบาลซึ่งมีความแตกต่างกันมากให้อยู่ในระดับเดียวกัน

ต่อมาเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้โอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาล ให้เทศบาลดำเนินการ กรมสามัญศึกษาจึงมีโรงเรียนประชาบาลเท่านั้นที่อยู่ในความรับผิดชอบ จึงได้ปรับปรุงการบริหารกลุ่มโรงเรียนเสียใหม่เมื่อ พ.ศ. 2507 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ส่วนหนึ่งก็เพื่อใช้กลุ่มโรงเรียนเป็นศูนย์กลางการปรับปรุงคุณภาพ การเรียนการสอนของโรงเรียนประชาบาลที่อยู่กระจัดกระจายโดยร่วมกับทำงานเช่น ออกข้อสอบร่วมกัน จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการศึกษาเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 รัฐมนตรีเป็นนโยบายที่จะกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้หน่วยงาน การปกครองท้องถิ่นดำเนินการเอง จึงได้โอนโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งอยู่นอกเขต เทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมการปกครองยังเห็นความสำคัญของการ จัดกลุ่มโรงเรียน จึงได้ปรับปรุงวิธีการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีโครงการปรับปรุงส่งเสริม

วัตถุประสงค์ในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อการเรียนการสอนโดยตรงคือ การร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครูรวมทั้งครูที่สอนวิชาพิเศษและการแลกเปลี่ยนช่วยเหลือกันในด้านอุปกรณ์การสอนตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ

จะเห็นได้ว่า การจัดกลุ่มโรงเรียนตั้งแต่ระยะแรกเป็นต้นมา มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะได้กลุ่มโรงเรียนเป็นกลไกหนึ่งของการบริหาร เพื่อจะปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน โดยร่วมมือกันพัฒนาทางด้านวิชาการและการแก้ปัญหาในค่านต่างๆ แต่โรงเรียนประถมศึกษาบางก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จทางด้านคุณภาพการเรียนการสอนตลอดมา โดยเฉพาะปัญหาการตกชั้น¹ จากผลวิจัยเรื่องประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษาเมื่อมีการศึกษา 2516 พบว่า โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นโรงเรียนในชนบทเป็นส่วนใหญ่มิได้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนมีวัดจากคะแนนการทดสอบวิชาภาษาไทยและคณิตศาสตร์ต่ำกว่าโรงเรียนในสังกัดอื่น กล่าวคือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา, โรงเรียนราษฎร์, โรงเรียนเทศบาล(รวมกรุงเทพมหานคร) และโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่ากันร้อยละ 62.8, 61.3, 52.8 และ 36.7 ตามลำดับ¹ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ทางหนึ่งว่า การแก้ปัญหาทางวิชาการโดยใช้ระบบกลุ่มโรงเรียนยังไม่ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากปัญหาของกลุ่มโรงเรียนเอง จากการสำรวจของกรมการปกครองปรากฏว่า กลุ่มโรงเรียนมีปัญหาค้นหาในค่านการดำเนินงานหลายประการดังต่อไปนี้

1. การแบ่งกลุ่มโรงเรียนยังมีไม่ครบทุกอำเภอ

¹ สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ระบบบริหารการศึกษาประถมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : (ม.ป.ท.) , 2522), หน้า 41-42.

2. ไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการแบ่งกลุ่มโรงเรียน จึงทำให้มีการปฏิบัติกันไปหลายอย่างหลายวิธี

3. ตำแหน่งประธานกลุ่มไม่มีฐานะซึ่งเป็นที่ยอมรับเป็นทางการตามกฎหมาย

4. เกณฑ์ในการเลือกประธานกลุ่มไม่แน่นอน และไม่สัมพันธ์กับวุฒิและคุณสมบัติอย่างอื่นของผู้ได้รับเลือก

5. หน้าที่ประธานกลุ่มนอกจากจะเป็นครูใหญ่รับผิดชอบงานของโรงเรียนหนึ่งในกลุ่มแล้ว ยังจะต้องทำการสอนด้วย และทำงานในหน้าที่ประธานกลุ่มอีก¹

จากการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นผลให้กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษามีสถานะทางกฎหมายรองรับ โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในรูปของคณะกรรมการไว้รวม 4 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน โดยในระดับกลุ่มโรงเรียนให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติออกระเบียบเกี่ยวกับโครงสร้างและวิธีการบริหารกลุ่มโรงเรียน ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ออกระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กำหนดให้โรงเรียนในกลุ่มร่วมมือช่วยเหลือกันทั้งในทางกำลังงานและความคิด เพื่อให้การปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนตามขอบข่ายงานที่ได้กำหนดไว้รวม

6 ด้านคือ

1. งานวิชาการ

2. งานอาคารสถานที่

¹ สมบุญ คีทใจเขียว, "การบริหารกลุ่มโรงเรียน," จุลสารการประถมศึกษา (กรกฎาคม 2523) : 40.

3. งานบุคลากร
4. งานกิจการนักเรียน
5. งานธุรการและการเงิน
6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน¹

นอกจากการให้ความสำคัญแก่กลุ่มโรงเรียนโดยการกำหนดให้มีกฎหมายรองรับสถานะแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติยังได้ให้การสนับสนุนกลุ่มโรงเรียนอย่างเห็นได้ชัดเจนจากการจัดทำคู่มือและแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาการประถมศึกษา ระดับกลุ่มโรงเรียน โครงการพัฒนาประสานกลุ่มโรงเรียน ในก้า่นการจัดสรรงบประมาณ ได้มีการจัดสรรค่าวัสดุและค่าใช้สอยให้กับกลุ่มโรงเรียนนอกเหนือจากงบประมาณที่ให้แต่ละโรงเรียน

จากขอบข่ายงานของกลุ่มโรงเรียนที่ได้อธิบายข้างต้น จะเห็นได้ว่า งานที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ระบุไว้เป็นลำดับแรกได้แก่งานวิชาการ ซึ่งงานวิชาการนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษาให้บรรลุจุดหมาย เช่น พันธื หันนาคินทร์ได้กล่าววว่า งานหลักในการบริหารโรงเรียนน่าจะเป็นงานเกี่ยวกับการเรียนการสอนหรืองานวิชาการนั่นเอง ส่วนงานอื่นๆจะเป็นงานสนับสนุนใ้งานวิชาการ คาเนินไปด้วยดีเท่านั้น² สุกใจ เหล่าสุนทรก็มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า งานวิชาการ

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523," หน้า 2. (อัครสาเนา)

² พันธื หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 225.

เป็นหัวใจของหน่วยงานทางการศึกษา งานวิชาการจึงสำคัญเป็นอันดับแรก สถาบันจะดีเลวขึ้นอยู่กับฝ่ายวิชาการ ถ้าฝ่ายวิชาการอ่อน ฝ่ายอื่นก็จะอ่อนตาม¹

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาที่ผ่านมากลุ่มโรงเรียนประถมศึกษายังไม่สามารถปฏิบัติงานได้ประสบผลสำเร็จทางด้านวิชาการได้ ซึ่งได้กล่าวแล้วว่า ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากปัญหาการบริหาร ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษา และกลุ่มโรงเรียนได้รับการสนับสนุนเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ประสบผลสำเร็จ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนคือ คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงาน ความต้องการและปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาอย่างไรบ้าง อันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 1
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนเกี่ยวกับความต้องการงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 1
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 1

¹ สุกใจ เหล่าสุนทร, หลักการบริหารโรงเรียนด้านวิชาการ (ธนบุรี : โรงพิมพ์บรรหาร, 2505), หน้า 7.

ขอบเขตของการวิจัย

กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 1 เท่านั้น

สมมุติฐานของการวิจัย

1. ความคิดเห็นของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนไม่แตกต่างกัน
2. ความคิดเห็นของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนเกี่ยวกับความต้องการทำงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนไม่แตกต่างกัน
3. ความคิดเห็นของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนไม่แตกต่างกัน

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. เป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 1
2. เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการศึกษาอื่นต่อไป

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

งานวิชาการ หมายถึงกิจกรรมทุกชนิดในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุง ส่งเสริม พัฒนาการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งแบ่งเป็น 5 ด้านคือ งานพัฒนา งานการเรียนการสอน งานส่งเสริมคุณลักษณะนักเรียน งานนิเทศและตรวจเยี่ยม และงานสนับสนุนวิชาการ

กลุ่มโรงเรียน หมายถึงการรวมโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเข้าเป็นกลุ่มตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน

ประถมศึกษา พ.ศ. 2523

คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน หมายถึงคณะกรรมการตามระเบียบคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งประกอบด้วย
ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการของทุกโรงเรียนในกลุ่มเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
และข้าราชการครูที่เป็นผู้สอนอีกกึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง

ครูผู้สอน หมายถึงข้าราชการครูที่เป็นผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด
สำนักงานการศึกษาจังหวัดและไม่ได้เป็นกรรมการกลุ่มโรงเรียน

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครู
ผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 1
จำนวน 1,280 คน และ 11,759 คน ตามลำดับ

กำหนดหาขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากรโดยใช้สูตรของ Taro Yamane
ได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นกรรมการกลุ่มโรงเรียนจำนวน 305 คน และครูผู้สอนจำนวน 387 คน
กลุ่มตัวอย่างประชากรได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบสุ่ม (simple random sampling)
สุ่มกลุ่มตัวอย่างกรรมการกลุ่มโรงเรียนรายจังหวัดตามสัดส่วนกรรมการกลุ่มโรงเรียน
ในแต่ละจังหวัด และสุ่มกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครูผู้สอนโรงเรียนละ 2 คนจากโรงเรียนที่มี
กลุ่มตัวอย่างกรรมการกลุ่มโรงเรียน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อสอบถาม

ความถี่เห็นเกี่ยวกับ การปฏิบัติจริง ความต้องการ และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้าน
วิชาการของกลุ่มโรงเรียน มีลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบเลือกตอบ (check list)
และมาตราส่วนประเมินค่า (rating scale)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีส่งและเก็บคืนด้วยตนเองและโดยทางไปรษณีย์

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการหาค่าร้อยละ (percent) ค่าเฉลี่ย (\bar{X})
ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) และการทดสอบค่าที (t - test)

ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูลการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดลำดับขั้นของการเสนอข้อมูลการวิจัยโดยแบ่งออก
เป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 เป็นการเสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์
ของการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย คำนิยาม วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับ
ขั้นในการเสนอข้อมูลการวิจัย

บทที่ 2 เป็นการกล่าวถึงวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 เป็นการเสนอวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 4 เป็นการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 เป็นการสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และขอเสนอแนะ