



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมทั้งทำให้เกิดความมั่นคงภายในประเทศ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนของประเทศเป็นรากฐานของการพัฒนาทุก ๆ ด้าน ในการจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบันได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับคือ ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ 2520 : 9)

การจัดการประถมศึกษาของไทยได้จัดให้มีขึ้นมาแล้ว ในสมัยโบราณและได้พัฒนาปรับปรุงขึ้นมาเรื่อย ๆ จนถึง พ.ศ. 2441 ระบบการบริหารการประถมศึกษาของไทยได้วางรากฐานให้มีระบบระเบียบมากขึ้น คือเริ่มมีการจัดตั้งโครงการศึกษาสำหรับชาติ พ.ศ. 2441 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารอยู่เสมอ กล่าวคือ ช่วง พ.ศ. 2441 - 2491 การบริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ช่วง พ.ศ. 2491 - 2509 กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาทั้งหมด ช่วง พ.ศ. 2509 - 2523 การบริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้ขาดเอกภาพด้านบริหารการศึกษา และขาดการประสานงานกัน คณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานการศึกษาขึ้นเพื่อพิจารณาถึงแนวทางในการปรับปรุงการจัดการศึกษา จึงได้มีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นมีฐานะเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการและโอนอำนาจการบริหารการประถมศึกษาจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่กระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523 ซึ่งได้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นมา (สำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 10)

สำหรับนโยบายการพัฒนาคณาภาพในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 ในระดับประถมศึกษา ได้ระบุไว้ว่า จะเร่งพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 โดยปรับปรุงการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์ให้มีประสิทธิภาพ ทั้งมุ่งเน้นทักษะ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสุขภาพอนามัยเป็นพิเศษ รวมทั้งการปลูกฝังความเป็นพลเมืองดี มีคุณธรรม จริยธรรม มีสุนทรีย์ที่ดี มีกิริยนิสัยและทักษะเบื้องต้นที่เอื้อต่อการพัฒนาอาชีพ เศรษฐกิจ สังคม ชุมชน และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2530 : 8)

เนื่องจากการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดบริการให้แก่เด็กในวัยนี้ให้ทั่วถึงทุกคน ในทางนี้รัฐจึงจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการศึกษาในระดับนี้มากกว่าระดับอื่น ๆ คือ งบประมาณร้อยละ 57 ของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2530 : 24)

การให้บริการการศึกษาระดับประถมศึกษา มีหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานที่รับภาระในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษามากที่สุด คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยในปีการศึกษา 2530 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีโรงเรียนในสังกัดทั่วประเทศจำนวน 31,353 โรงเรียน จำนวนนักเรียน 6,742,153 คน จำนวนครู 337,118 คน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2530 : 25)

โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นการบริหารโดยคณะกรรมการนั้น แบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียน นอกจากนี้ยังมีการบริหารอีกระดับหนึ่งเป็นระดับที่ 5 คือ ระดับโรงเรียน ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้บริหารโดยคณะกรรมการ แต่โรงเรียนต่าง ๆ ก็ได้บริหารในรูปของคณะกรรมการอยู่ด้วย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารของโรงเรียน และมีการแต่งตั้งกรรมการศึกษาจากประชาชนในท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือกิจการของโรงเรียนในด้านต่าง ๆ การบริหารโดยคณะกรรมการนี้ การสั่งการต่าง ๆ จะเกิดขึ้นหลังจากที่ได้กำหนดนโยบายหรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว และมีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไปสู่หน่วยงานระดับต่าง ๆ โดยให้แต่ละระดับปฏิบัติงานเน้นหนักในเรื่องต่างกัน แต่มีการประสานสัมพันธ์กันทั้งในด้านนโยบาย แผนงาน งบประมาณ วิชาการและบุคลากร ซึ่งแต่ละระดับมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน คือ

ระดับชาติ กำหนดนโยบายและตั้งงบประมาณ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ รับนโยบาย ประสานการดำเนินงานและการใช้งบประมาณ ระดับกลุ่มโรงเรียนปฏิบัติการตามแผนพัฒนาการศึกษาของกลุ่มโรงเรียนและระดับโรงเรียนปฏิบัติงานการเรียนการสอนตามหลักสูตรและแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 : 296)

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 29 กำหนดให้รวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี หลายโรงเรียนเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มโรงเรียน จำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน โครงสร้างและวิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน อำนาจหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน การเลือกประธานกลุ่มและคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้วางระเบียบ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ขึ้น และต่อมาในปี พ.ศ. 2529 ได้ปรับปรุงระเบียบให้เหมาะสมในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น คือจัดให้มีสำนักงานกลุ่มเป็นองค์กรปฏิบัติงานธุรการ และปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการกลุ่ม หรือที่คณะกรรมการกลุ่มมอบหมาย อีกทั้งเพิ่มวาระการเป็นคณะกรรมการกลุ่มจาก 2 ปีเป็น 4 ปี

ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 กำหนดให้กลุ่มโรงเรียนมีฐานะเป็นองค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา แต่ไม่ใช่องค์กรในการบังคับบัญชา การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนให้รวมโรงเรียนภายในความรับผิดชอบของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนสามารถใช้ทรัพยากรดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเสมอภาคในระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน

การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนให้คำนึงถึงความสะดวกในอันที่จะให้โรงเรียนในกลุ่มได้ช่วยเหลือร่วมมือกันเป็นหลัก โดยจะใช้วิธีการรวมกลุ่มตามสภาพพื้นที่ภูมิศาสตร์ หรือความสะดวกของการคมนาคมในท้องถิ่นหรือระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่างกันหลายระดับหรือขนาดของโรงเรียนที่ใกล้เคียงกันประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการรวมกันก็ได้

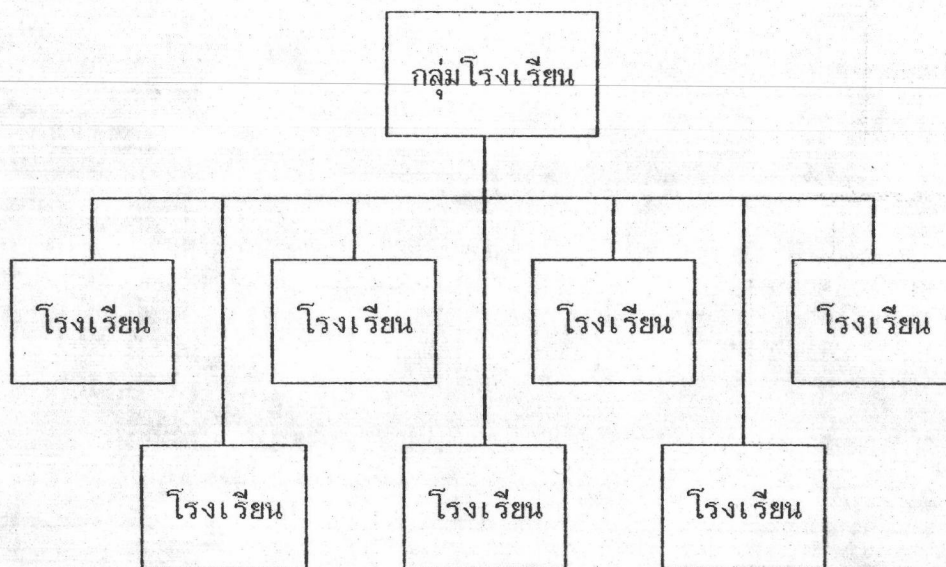
กลุ่มโรงเรียนต้องจัดให้โรงเรียนในกลุ่มร่วมมือสนับสนุนกันในด้านวัสดุอุปกรณ์กำลังงานและกำลังความคิด เพื่อปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

- 1.1 กลุ่มโรงเรียนหนึ่งให้มีโรงเรียนไม่น้อยกว่าเจ็ดโรงเรียนแต่ไม่เกินสิบโรงเรียน
- 1.2 โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นใหม่อยู่ในเขตกลุ่มโรงเรียนใดให้จัดเข้ากลุ่มโรงเรียนนั้น

ถ้าโรงเรียนนั้นอยู่ระหว่างกลุ่มโรงเรียนสองกลุ่มขึ้นไป ให้จัดเข้าในกลุ่มโรงเรียนที่มีจำนวนโรงเรียนน้อยกว่า ถ้ากลุ่มโรงเรียนดังกล่าวมีจำนวนโรงเรียนเท่ากันให้จัดในกลุ่มโรงเรียนที่มีจำนวนที่น้อยกว่า

1.3 ในกรณีที่มีความจำเป็นจะเสนอตั้งกลุ่มโรงเรียน โดยให้มีจำนวนโรงเรียนน้อยกว่าจำนวนโรงเรียนตามข้อ 1.1 ก็ได้ แต่ต้องแสดงผลและความจำเป็นเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดพิจารณาอนุมัติเป็นพิเศษ ซึ่งโครงสร้างระบบกลุ่มโรงเรียน ปรากฏตามแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างระบบกลุ่มโรงเรียน



เนื่องจากกลุ่มโรงเรียนเป็นองค์กรเพื่อความร่วมมือระหว่างกัน จึงต้องมีบุคลากรดำเนินงานให้เกิดกิจกรรมแห่งความร่วมมือกันขึ้น เพื่อให้บุคลากรดังกล่าวสามารถปฏิบัติงานได้ระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 จึงมอบอำนาจให้แก่ที่จำเป็น ผู้ใช้อำนาจและหน้าที่นั้นก็คือ คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ดังนั้นการบริหารกลุ่มโรงเรียนให้บังเกิดผลดีและประหยัดจะต้องเกิดจากความร่วมมือและการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ รวมทั้งมีแนวทางการบริหารกลุ่มโรงเรียนที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละกลุ่มโรงเรียน

สำหรับองค์ประกอบบุคคลของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษานั้น ประกอบไปด้วย

กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่ม กรรมการซึ่งเป็นครูผู้สอนที่ได้รับการเลือกตั้ง กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการคือหัวหน้าสำนักงานกลุ่มโรงเรียน ซึ่งเป็นครูผู้สอนที่ได้รับการแต่งตั้ง จำนวนคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนจะมีประมาณ 12 - 16 คน ตามจำนวนโรงเรียนภายในกลุ่มซึ่งมี 7 - 10 โรงเรียน

คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาที่มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน
- (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการ

ร่วมกัน

- (3) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของกลุ่ม

โรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

- (4) พิจารณานุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน

ความมุ่งหมายของการรวมกลุ่มโรงเรียนก็เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันทั้งด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือพื้นฐานที่จำเป็นอื่น ๆ และระบบกลุ่มจะอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์บริหาร โรงเรียนที่มีความพร้อมมากกว่าช่วยเหลือการเรียนการสอนโรงเรียนที่มีความพร้อมน้อยกว่า ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานของสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนให้ใกล้เคียงกัน

แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ได้ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จนถึงระเบียบ พ.ศ. 2529 คุณภาพของโรงเรียนประถมศึกษา ก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ แสดงให้เห็นว่าการบริหารกลุ่มโรงเรียนที่พยายามจะยกมาตรฐานทางวิชาการของโรงเรียนยังไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร

สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ (ม.ป.ป. : 12-13) ได้วิเคราะห์และสรุปปัญหาต่าง ๆ ของการบริหารงานกลุ่มโรงเรียนไว้ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากระบบ

1.1 การเตรียมบุคคลก่อนการปฏิบัติงานยังไม่ดีพอทั้งการเตรียมในสถาบันการศึกษา และเตรียมก่อนเข้าเป็นกรรมการกลุ่มโรงเรียน กล่าวคือ ยังเน้นในด้านพัฒนารายบุคคลมากกว่า การพัฒนากระบวนการกลุ่ม จึงขาดการให้ความรู้และฝึกเทคนิคบางประการที่จำเป็น

1.2 การขาดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ที่กลุ่มควรมี ถ้าหากมีเกณฑ์มาตรฐานก็จะทำให้ทราบว่าอุปกรณ์ใดควรมีในระดับโรงเรียน รายการใดควรมีในระดับกลุ่ม และบางประเภทอาจมีเฉพาะในระดับจังหวัด เพื่อให้บริการแก่กลุ่มและโรงเรียนได้อย่างเต็มที่

1.3 การขาดข้อมูลที่จะกำหนดวงเงินที่จะสนับสนุนกลุ่มโรงเรียนจริง แต่ยังไม่มีการศึกษาหาข้อมูลที่แท้จริงจากกลุ่มโรงเรียนว่างประมาณที่ได้รับจัดสรรเพียงพอหรือเอื้ออำนวยให้กลุ่มทำงานได้จริงหรือไม่

1.4 การทำงานกลุ่มโรงเรียนทำให้ครูมีความรับผิดชอบมากขึ้น ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนของตนไม่ได้เต็มที่ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียน

2. ปัญหาที่เกิดจากบุคคล

2.1 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีความรู้ ความเข้าใจในลักษณะงานของกลุ่มโรงเรียนไม่เพียงพอ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากขาดการเตรียมบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งอย่างเป็นระบบและจริงจัง

2.2 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนยังมีความสามารถในการปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่เพียงพอ

2.3 คณะกรรมการบางคนขาดความรับผิดชอบ ขาดคุณธรรม และให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากนี้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี (2531 : 96-97) ได้สรุปปัญหาต่าง ๆ ของกลุ่มโรงเรียน ไว้ดังนี้

1. บุคลากรยังมีความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับหลักการของความร่วมมือและประสานงาน เช่น การปฏิบัติงานไม่สอดคล้อง ไม่สัมพันธ์กัน ฯลฯ

2. ขาดการจัดระบบการประสานงานภายในกลุ่มโรงเรียนที่เป็นลายลักษณ์อักษร

3. ไม่มีบุคลากร เครื่องมือ และระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสื่อสารได้รวดเร็ว

4. บุคลากรในกลุ่มโรงเรียนยังไม่เข้าใจหน้าที่ และบทบาทของตนเองที่มีต่อกลุ่มโรงเรียนรวมทั้งหน้าที่และบทบาทของบุคลากรคนอื่น ๆ ที่มีต่อกลุ่มโรงเรียน

5. กลุ่มโรงเรียนบางกลุ่มมีอุปสรรคในการคมนาคมระหว่างโรงเรียนในกลุ่ม

การจัดการประถมศึกษาในเขตการศึกษา 8 ประกอบด้วยจังหวัด 8 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน พะเยา และแม่ฮ่องสอน ซึ่งสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดในเขตการศึกษา 8 ส่วนใหญ่จะเป็นที่ราบระหว่างหุบเขา การตั้งภูมิลำเนาที่อยู่อาศัยของพลเมืองจึงกระจัดกระจาย และมีขนาดของชุมชนเล็กใหญ่ไปตามพื้นที่ การจัดการศึกษาตามลักษณะพื้นที่จึงแตกต่างกัน สัดส่วนของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 90 คน ในเขตการศึกษา 8 คิดเป็นร้อยละ 34.6 และจังหวัดในเขตการศึกษา 8 ได้ดำเนินการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาเหล่านั้นเป็น 4 รูปแบบ คือ การจัดที่พักรักษาตัวนักเรียน การจัดห้องเรียนเอกเทศ การจัดกลุ่มชั้นเรียนและปรับแผนการสอน และการเกณฑ์เด็ก 2 กลุ่มอายุ การ

ดำเนินการที่แตกต่างกันทั้งรูปแบบและวิธีการตามสภาพท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดนั้นยึดกระบวนการปรับปรุงประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษาเป็นหลัก แต่ก็ยังมีปัญหาและสภาพความไม่เอื้ออำนวยของการจัดการประถมศึกษาอยู่หลายประการ เช่น การจัดการเรียนการสอน การสอนภาษาไทยแก่นักเรียนชาวเขา เด็กขาดเรียน การนิเทศตรวจเยี่ยมโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลในท้องถิ่นกันดาร เป็นต้น

สำหรับสถานการณ์การจัดการประถมศึกษาในจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในเขตการศึกษา 8 มีภารกิจในการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดรวม 12 อำเภอ และกิ่งอำเภอ มีโรงเรียนรวมทั้งสิ้น 634 โรงเรียน จำนวนนักเรียน 124,309 คน จำนวนครู 6,892 คน ในจำนวนโรงเรียน 634 โรงเรียน เป็นโรงเรียนขนาดเล็กจำนวน 221 โรงเรียน และโรงเรียนกันดารจำนวน 76 โรงเรียน มีปัญหาและสภาพความไม่เอื้ออำนวยของการจัดการประถมศึกษา ดังนี้

1. ด้านคุณภาพ การจัดการเรียนการสอนบางกลุ่มประสบการณียังไม่เป็นที่น่าพอใจจากการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้น ป.6 ปีการศึกษา 2529 ระดับประเทศ พบว่า กลุ่มทักษะคณิตศาสตร์ นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าเกณฑ์ที่น่าพอใจ (50%) คือ ได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 30.52 กลุ่มทักษะภาษาไทย นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงกว่าเกณฑ์ที่น่าพอใจ (50%) โดยได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 53.85 แต่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจของจังหวัด กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์ที่น่าพอใจ (70%) คือ ได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 41.13 กลุ่มการงานและพื้นฐานอาชีพ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนโดยเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์ที่น่าพอใจ (70%) โดยได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 53.96

2. เนื่องจากประชากรในวัยเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาประถมศึกษาจังหวัดเชียงรายมีแนวโน้มลดลง การที่จำนวนนักเรียนมีแนวโน้มลดลงประกอบกับการจัดตั้งโรงเรียนในหมู่บ้านขนาดเล็กกระจายตามพื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำให้โรงเรียนประถมศึกษามีขนาดเล็กลง จากการสำรวจปรากฏว่า มีโรงเรียนที่จำนวนนักเรียนไม่เกิน 100 คนถึง 221 โรงเรียน และโรงเรียนสาขาอีก 30 โรงเรียน

3. นักเรียนส่วนมากใช้ภาษาถิ่น และภาษาประจำเผ่าในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะนักเรียนที่พูดภาษาชาวเขาที่บ้าน ภาษาชาวเขามีอยู่หลายภาษา แต่ละภาษามีความแตกต่างจากภาษาไทยโดยสิ้นเชิง การเรียนภาษาไทยของนักเรียนชาวเขาจึงเป็นการเรียนภาษาที่ 2 แม้ว่าจะมีการจัดชั้นเด็กเล็กเพื่อเตรียมความพร้อมทางภาษาแก่เด็กเหล่านี้ตามโครงการส่งเสริมการศึกษาในท้องถิ่นที่ใช้ภาษาอื่นมากกว่าภาษาไทย แต่ก็มีปัญหาในการเรียนภาษา โดยเฉพาะในชั้น ป.1 - 2 ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากในการเรียนการสอน

4. โรงเรียนที่อยู่ห่างไกลในท้องถิ่นกันดาร มักได้รับการนิเทศตรวจเยี่ยมจากหน่วยเหนือไม่เพียงพอ หรือจำนวนน้อยครั้ง เป็นเหตุให้คณะกรรมการตรวจสอบหรือรื้อฟื้นในการทำงานและไม่สามารถหาแหล่งความรู้มาพัฒนาการเรียนการสอนของตนได้

5. จากการตรวจสอบจำนวนเด็กขาดเรียนของโรงเรียนท้องถิ่นทุรกันดารในพื้นที่ตำบลลาวี พบว่าในแต่ละเดือน มีนักเรียนขาดเรียนโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 9.35 โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเรียนชั้น ป.5 - 6 ขาดเรียนเป็นจำนวนมาก ส่วนเด็กในวัยการศึกษาภาคบังคับ คืออายุ 6 - 15 ปี ซึ่งมีจำนวน 160,430 คน มีเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนเพียง 132,574 คน ไม่ได้เข้าเรียน 27,856 คน หรือมีเด็กที่ยังไม่ได้เข้าเรียนถึงร้อยละ 17 (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย 2530 : 8-35)

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาดังกล่าวทำให้มองเห็นความยากลำบากในการพัฒนาการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยระบบกลุ่มโรงเรียนมาช่วยในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยให้กลุ่มโรงเรียนเป็นตัวจักรในการประสานสัมพันธ์การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไปยังโรงเรียนต่าง ๆ ที่อยู่ภายในกลุ่มซึ่งจะทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอนให้กับโรงเรียนได้เป็นอย่างมาก ประกอบกับสภาพปัจจุบันและปัญหาของการบริหารงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย ตามระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน เพื่อที่จะได้ทราบว่าผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย เป็นอย่างไรบ้างและมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานมากน้อยแค่ไหน ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงรายสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นช่องทางที่จะแก้ปัญหาเหล่านั้น ให้สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงมากที่สุด ซึ่งจะเป็นการช่วยให้การดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาและวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในอันที่จะปรับปรุงการบริหารงานของกลุ่มโรงเรียน และจะเป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาในระดับต่าง ๆ นำไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดเชียงราย
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดเชียงราย

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาผลการปฏิบัติงาน ในปีการศึกษา 2530 ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดเชียงราย ตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ดังต่อไปนี้

- 1.1 การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน
- 1.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน
- 1.3 การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครูและลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการศึกษาอำเภอ

1.4 การพิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน

2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะผลการปฏิบัติงาน ในปีการศึกษา 2530 ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดเชียงราย ดังต่อไปนี้

- 2.1 ความครอบคลุมของการปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน
- 2.2 ปริมาณงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ได้แก่ ปริมาณการจัดประชุม การจัดการอบรมสัมมนา การนิเทศ ติดตาม และประเมินผล การพิจารณาอนุมัติแผนงาน/โครงการ
- 2.3 การบรรลุผลตามกระบวนการปฏิบัติงานในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

3. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียนทุกคน ครูผู้สอนที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นกรรมการ

กลุ่มโรงเรียน และหัวหน้าสำนักงานกลุ่มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
เชียงราย ปีการศึกษา 2530

ความ ไม่สมบูรณ์ในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มุ่งที่ศึกษาเฉพาะผลการปฏิบัติงานตามกระบวนการปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ซึ่งมีลักษณะของผลการปฏิบัติงานตามกระบวนการเท่านั้น แต่มิได้ศึกษาผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานกลุ่มโรงเรียนของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนหลายโรงซึ่งรวมกันตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีการจัดแนวทางหรือระเบียบที่เกี่ยวกับโครงสร้าง หน้าที่และวิธีดำเนินการ เพื่อให้กลุ่มโรงเรียนสามารถดำเนินการกิจได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งในงานวิจัยนี้จะหมายถึงเฉพาะกลุ่มโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย จำนวน 91 กลุ่มโรงเรียน

คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน หมายถึง กลุ่มคนที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่ม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ครูผู้สอนซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากข้าราชการครูภายในกลุ่ม จำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียน ถ้ามีเศษให้เพิ่มได้อีกหนึ่งคนและหัวหน้าสำนักงานกลุ่มเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน (2) การพิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน (3) การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครูและลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ (4) การพิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน หมายถึง การดำเนินงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนตามอำนาจและหน้าที่ในระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วย

กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ที่กำหนดไว้ 4 ด้าน ดังนี้

- 1.) การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน
- 2.) การพิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน
- 3.) การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 4.) การพิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน
ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน หมายถึง ผลงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนที่ได้ดำเนินการในปีการศึกษา 2530 ตามอำนาจและหน้าที่ทั้ง 4 ด้านของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ตามระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ซึ่งผลการปฏิบัติงานนี้พิจารณาจาก

- 1.) ความครอบคลุมในการปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน
- 2.) ปริมาณงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ได้แก่ ปริมาณการจัดประชุม การจัดอบรมสัมมนา การนิเทศ ติดตาม และประเมินผล การพิจารณาอนุมัติแผนงาน/โครงการ
- 3.) การบรรลุผลตามกระบวนการปฏิบัติงานในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาว่าสามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ได้ครบถ้วนสมตามเจตนารมณ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติคาดหวังไว้มากน้อยเพียงใด
2. ทำให้ได้รับรู้สภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เป็นอยู่อย่างแท้จริง มีความเข้าใจและมองเห็นลู่ทางที่จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้น ทำให้การดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น
3. ทำให้ได้แนวทางให้คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้องได้ปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น