



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับตรงกัน ในบรรดานักการศึกษาและผู้รู้ทั้งหลายว่า การประถมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเด็กมากที่สุด รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทุกยุคทุกสมัย ใช้เป็นเครื่องมือหล่อหลอม ให้เยาวชนในชาติเติบโตเป็นพลเมืองดีในอนาคต จะเห็นได้จากการทุ่มเททรัพยากรไว้กับการศึกษาในระดับนี้ เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะการประถมศึกษาได้ให้ผลตอบแทนมากกว่าการศึกษาในระดับอื่น ๆ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษาของประเทศได้ตระหนักในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เห็นได้จากความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่จัดให้มี โปรแกรมและ โครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และขยายบริการให้แก่เด็กในวัยเรียนอย่างทั่วถึง

ในการจัดการศึกษาปัจจุบัน โรงเรียนประถมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่ทำหน้าที่โดยตรง มีข้อจำกัดหลายประการอันเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาในระดับนี้ยังไม่เป็นที่พอใจเท่าที่ควร ข้อจำกัดที่สำคัญได้แก่ การที่โรงเรียนประถมศึกษามีจำนวนมากถึง 31,232 โรงเรียน ซึ่งในจำนวนนี้ประมาณว่าร้อยละ 89 เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก อย่างไรก็ตามสัดส่วนนี้ไม่เท่ากันแต่ละภูมิภาค เรื่องนี้เห็นได้ชัดยิ่งขึ้นจากข้อความจริงที่เป็นอยู่ในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ที่มีสัดส่วนของโรงเรียนขนาดเล็กเป็นร้อยละ 88, 85 และ 93 ตามลำดับ การจัดสรรทรัพยากรจึงกระทำได้อย่างจำกัด ไม่ทั่วถึงและเพียงพอการจัดกระจาย การรวมโรงเรียนประถมศึกษาเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้สามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แก้ไขปัญหาและปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษาภายในกลุ่มโรงเรียน ให้เจริญก้าวหน้าไปในอัตราที่ใกล้เคียงกันได้ (ประกอบ คุณารักษ์ และอำพน ศรัณยชัย

ความพยายามที่จะใช้กลุ่มโรงเรียนเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพและการประถมศึกษาได้เริ่มมาแล้วครั้งหนึ่ง เมื่อปีพุทธศักราช 2493 โดยความร่วมมือของกระทรวงศึกษาธิการกับองค์การยูเนสโก ซึ่งได้จัดทำโครงการทดลองขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อพัฒนาการศึกษาในจังหวัดฉะเชิงเทรา โครงการนี้ได้รวมวิธีการทำงานในลักษณะ "กลุ่มโรงเรียน" เข้าไว้ด้วย เจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังของแนวความคิดนี้ ก็เพื่อกระตุ้นคณะครูในโรงเรียนที่มีความพร้อมดีอยู่แล้ว ให้ช่วยครูในโรงเรียนขนาดเล็กแก้ปัญหาของตนเอง เป็นที่น่าสังเกตว่า เรื่องกลุ่มโรงเรียนในโครงการนำร่องทางการศึกษาที่จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นเรื่องของความสมัครใจ มิได้เกี่ยวข้องกับการบริหารแต่อย่างใด ด้วยเหตุที่การขยายโรงเรียนประถมศึกษาที่มีความจำเป็นสูงในระยะต่อมาความคิดเรื่องกลุ่มโรงเรียนในขณะนั้นจึงลดความสำคัญลงไป (ประกอบ คุณารักษ์ และอำพน ศรัณยชัย 2529: 18)

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2496 รูปแบบของกลุ่มโรงเรียนได้เริ่มขึ้นที่จังหวัดชลบุรี และได้ดำเนินการแพร่หลายทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2502 โดยให้แบ่งโรงเรียนออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามสภาพภูมิศาสตร์ หรือการปกครอง หรือการคมนาคม โดยให้มีโรงเรียนกลุ่มหนึ่งตั้งแต่ 5 - 10 โรงเรียน มีครูใหญ่ทุกโรงเรียนภายในกลุ่มเป็นกรรมการบริหารของกลุ่ม และให้เลือกครูใหญ่คนหนึ่งเป็นประธานกลุ่ม กรรมการบริหารมีหน้าที่ควบคุมดูแลการทำงานของครู และร่วมมือกันปรับปรุงกิจการของกลุ่มให้เจริญก้าวหน้า (กระทรวงศึกษาธิการ 2507 : 714 - 715 อ้างใน วิพล นาคพันธ์ 2528 : 2) เมื่อ พ.ศ. 2509 ได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ยังปรากฏว่าในแต่ละสังกัด เช่น กรมสามัญ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ยังคงใช้ระบบกลุ่มโรงเรียนเป็นกลไก ในการร่วมมือกันพัฒนาวิชาการและแก้ปัญหาในด้านต่าง ๆ แต่โรงเรียนประถมศึกษายังคงประสบปัญหาด้านคุณภาพการเรียนการสอนตลอดมา จากผลการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษาเมื่อปีการศึกษา 2516 พบว่า โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นโรงเรียนในชนบทเป็นส่วนใหญ่ มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนซึ่งวัดจากคะแนนการทดสอบวิชา ภาษาไทย และคณิตศาสตร์ ต่ำกว่าโรงเรียนในสังกัดอื่น กล่าวคือผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนเทศบาล (รวมกรุงเทพมหานคร) และโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เท่ากับร้อยละ 62.8 61.3 52.8 และ 36.7 ตามลำดับ ซึ่งแสดงว่า การแก้ปัญหาทางวิชาการโดยใช้ระบบกลุ่มโรงเรียนยังไม่ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการ

ศึกษาแห่งชาติ 2522: 41 -42 อ้างใน สมชาย ปิ่นสุข 2526: 2)

ไม่เพียงแต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำเท่านั้น ในด้านขวัญกำลังใจของครูประจำภาคก็เสื่อมทรุดลงมาก จนเกิดกรณีการเคลื่อนไหวประท้วงทั่วประเทศช่วงปี 2520 - 2522 ในที่สุด ใน พ.ศ. 2523 รัฐบาลจึงออกพระราชบัญญัติ คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ยังผลให้โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษายิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น โดยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาได้รับการรับรองถึงสถานะด้วยกฎหมาย นั่นคือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 29 (ราชกิจจานุเบกษา 2523: 18) ได้บัญญัติไว้ว่า

"มาตรา 29 ให้รวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี หลายโรงเรียน เข้าด้วยกันเป็นกลุ่มโรงเรียน

จำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน โครงสร้างและวิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน อำนาจและหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน และการเลือกประธานกลุ่มโรงเรียน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ รวมโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตามสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หรือการปกครอง หรือความสะดวกในการคมนาคมในท้องถิ่น ตั้งแต่ 7 -10 โรงเรียน เข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน มีคณะกรรมการกลุ่ม ดำเนินงานให้เกิดความร่วมมือ ช่วยเหลือ สนับสนุนกันทั้งในทางกำลังงานกำลังความคิด เพื่อให้การปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนภายในกลุ่ม ทั้งในงานวิชาการ งานอาคารสถานที่ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน กับชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2526: 182 - 183)

การบริหารกลุ่มโรงเรียน ให้มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยครูใหญ่อาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการโรงเรียนทุกโรงเรียนภายในกลุ่ม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และข้าราชการครูที่เป็นผู้สอน จำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการโดยตำแหน่ง ถ้ามีเศษให้นับเป็นหนึ่ง ตำแหน่งประธานกรรมการกลุ่มโรงเรียน เลือกตั้งจากคณะกรรมการโดยตำแหน่งข้าราชการครูทั้งหมดในกลุ่มเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงและลับ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปีการศึกษา ส่วนตำแหน่งรองประธานกรรมการกลุ่มและเลขานุการ มาจากการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

ประธานกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แล้วรายงานให้อำเภอรอบ
2. เยี่ยมและนิเทศการศึกษาโรงเรียนภายในกลุ่มอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง
3. รวบรวมสถิติข้อมูล เสนออำเภอดำเนินการตามลำดับ
4. เป็นประธานในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูในระดับกลุ่มเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
5. เป็นผู้ประสานงานภายในกลุ่ม หรือกับหน่วยงานอื่น
6. ปฏิบัติงานอื่น ๆ เกี่ยวกับการศึกษาตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอมอบหมาย

หน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน มีดังนี้

1. วางแผนงานปรับปรุงโรงเรียนตามขอบข่ายของงานภายในกลุ่ม และปฏิบัติให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของอำเภอ จังหวัด และแนวนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน หรือโครงการดำเนินการปรับปรุงโรงเรียนภายในกลุ่ม
3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม
4. จัดให้มีการประสานงาน และร่วมมือระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่ม และชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ

5. เสนอแนะงบประมาณประจำปีของโรงเรียนภายในกลุ่ม
6. ติดตามผลการปฏิบัติงาน และดูแลความประพฤติของข้าราชการครูภายในกลุ่มโรงเรียน
7. เสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ของข้าราชการครูในระดับกลุ่ม

โรงเรียน

8. วางแผนงานสำรวจและดำเนินการตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษาเพื่อให้เด็กเข้าเรียน

ทั่วถึง

9. ประเมินผลการปฏิบัติงานโรงเรียนภายในกลุ่ม
10. ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2526: 182 - 186)

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งแจง เกี่ยวกับหน้าที่แต่ละข้อของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนอย่างละเอียด ให้แก่กลุ่มโรงเรียนยึดเป็นแนวปฏิบัติโดยทั่วกัน หลังจากจัดทำแนวทางการปฏิบัติดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ยังได้มีโครงการพัฒนาประธานกลุ่มโรงเรียน โดยจัดทำบทเรียนสำเร็จรูปชุด "การบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา" จัดการอบรมประธานกลุ่มทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังจะให้กลุ่มโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่เร่งคุณภาพของนักเรียนประถมศึกษาให้เห็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 เป็นหลัก

จากความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีความมุ่งหวังในระดับสูงที่จะให้กลุ่มโรงเรียนปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติจริงนั้นยังมีปัญหาพอสมควร แม้จะมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย แต่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติยังมุ่งมั่น ศึกษา ปัญหา แสวงหารูปแบบตลอดจนแนวทางการพัฒนากลุ่มโรงเรียนอย่างต่อเนื่องมาตลอด ซึ่งจะได้จากบันทึกการสัมมนาพิเศษของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (นายสมชัย วุฒิปรีชา) ในการสัมมนานักแทนกลุ่มโรงเรียนดีเด่น เนื่องในวันประถมศึกษาแห่งชาติ ประจำปี 2528 ณ ห้องประชุม 1 สปช. ชั้น 6 ในวันที่ 23 - 24 พฤศจิกายน 2528 ดังนี้ "โรงเรียนซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในการที่จะทำให้คุณภาพของการประถมศึกษาไปสู่ความสำเร็จ มีอยู่ถึง 3 หมื่น 1 พันโรงเรียน หน่วยงานย่อยที่สุดในระดับอำเภอมีเพียง 709 จาก 709 ไป 31,000 นั้น มันไกลกันเหลือเกิน ท่านอาจารย์ครับ เพราะเหตุเช่นนั้น เราจึงคิดกลไกสำคัญที่อยู่ระหว่างช่วงกลาง ระหว่างอำเภอกับโรงเรียน จาก 31,000 นั้น เราเอามารวมกันเป็น 4,000 ถ้าหากว่ากลไกระดับอำเภอ 709 ประสานสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอาวุธระดับกลุ่มโรงเรียนเพื่อที่จะดูแลกำกับ 31,000 นั้น ผมมองเห็นช่องทางว่ามันเป็นไปได้" และอดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (ดร. รุ่ง แก้วแดง) กล่าวในโอกาสเดียวกันว่า "โรงเรียนขนาดใหญ่คุณภาพการศึกษายังคืออยู่เป็นส่วนใหญ่ แต่โรงเรียนที่มีปัญหานั้น ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นอย่างนั้น เราก็มีความเห็นกันว่า ระบบกลุ่มโรงเรียนเป็นคำตอบที่ดีที่สุดสำหรับการที่จะให้โรงเรียนต่าง ๆ นี้มีคุณภาพใกล้เคียงกัน หรือเป็นวิธีการที่น่าจะเรียกว่าดีที่สุดกว่าวิธีการอื่น" (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 32 - 37)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ก็ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การยูนิเซฟ ทำวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบองค์การและการจัดการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งจากประจักษ์ปัญหาที่เลือกมาศึกษาระบุไว้ชัดเจนว่า "กลุ่มโรงเรียนยังทำหน้าที่ของตนเองไม่ได้ตามความคาดหมายของสพช." ซึ่งเป็นปัญหาหลักสำหรับการวิจัยครั้งนี้ที่มีความสำคัญที่สุด จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขต่อไป (ประกอบ คุณารักษ์ และอำพน ศรัณยชัย 2529 : 10 - 11) โดยอาศัยข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอให้สพช. ดำเนินการโดยสรุปได้ดังนี้

เรื่องที่ควรดำเนินการ ได้ทันที คือ

1. สพช. ควรมอบหมายอำนาจที่เห็นว่าจำเป็นแก่คณะกรรมการกลุ่ม ประธานกลุ่มและสำนักงานการศึกษากลุ่มโรงเรียน (สพ.กร.) ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการถาวร
2. กำหนดนโยบายและจุดประสงค์ให้ชัดเจนว่า ในการพัฒนาการศึกษาขั้นนี้ จะให้ สพ.กร. ที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นหน่วยความร่วมมือระหว่างโรงเรียนในกลุ่ม และเป็นหน่วยงานที่อยู่ระหว่าง สปอ/ ก. กับโรงเรียน
3. ในทางปฏิบัติ สพ.กร. โดยมีประธานกลุ่มโรงเรียนเป็นหัวหน้านั้น ควรมีครูทำหน้าที่ประจำเต็มเวลา 1 ถึง 2 คน
4. เป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้าให้กลุ่มโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบวัสดุครุภัณฑ์ของโรงเรียนภายในกลุ่ม การบริหารงานบุคลากรในกลุ่ม ลักษณะการหมุนเวียนครู การคัดเลือกไปรับการอบรมหรือศึกษาต่อ ย่อมจะเกิดผลดีขึ้นแน่

เรื่องที่ควรดำเนินการในระยะสั้น สพช. ควรจะได้พิจารณาแก้ไขระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของกลุ่ม คณะกรรมการกลุ่ม และประธานกลุ่ม วาระการเป็นประธานกลุ่มควรเปลี่ยนให้มากกว่า 2 ปี หน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนควรคงไว้ตามเดิม

หลังจากได้ทำการศึกษาอย่างเป็นระบบแล้ว สพช. ได้ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

### หลักการ

เพื่อให้กลุ่มโรงเรียนสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร เป็นหน่วยงานกระตุน การดำเนินงานให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และเพื่อใช้กลุ่มโรงเรียนเป็นเครื่องมือในการ ดำเนินงานให้บรรลุเจตนารมณ์ตามเป้าหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521

### โครงสร้างและวิธีการแบ่งกลุ่ม

ระบุฐานะชัดเจนว่าเป็นองค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ไม่ใช่องค์กรในสายบังคับบัญชา วิธีการแบ่งกลุ่มเหมือนระเบียบเดิม

### อำนาจและหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน

กลุ่มโรงเรียนหนึ่ง มีคณะกรรมการกลุ่มเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วย ประธานกลุ่ม ผู้บริหารโรงเรียนทุกโรงเรียน ครูผู้สอนที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนกึ่งหนึ่งของโรงเรียนในกลุ่ม ถ้ามีเศษให้เพิ่มได้อีกหนึ่งคน และมีหัวหน้าสำนักงานกลุ่มเป็นกรรมการ และเลขานุการ ประธานกลุ่มและกรรมการกลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ สี่ปี เป็นได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน วิธีเลือกตั้งใช้เลือกโดยตรงและลับ ในกรณีไม่มีผู้สมัครรับ เลือกตั้งเป็นประธานกลุ่ม ให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนคนหนึ่งใน กลุ่มโรงเรียนนั้น เป็นประธานกลุ่ม

### อำนาจและหน้าที่ของประธานกลุ่ม

1. ควบคุม กำกับ ดูแล และนิเทศ การปฏิบัติงานของโรงเรียนภายในกลุ่มและของ สำนักงานกลุ่ม
2. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
3. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าสำนักงานและ ครูวิชาการสำนักงาน ภายในกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
4. เสนอการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานกลุ่มและครูวิชาการสำนักงานต่อหัวหน้าการ ประถมศึกษาอำเภอ

5. ประสานงาน วางแผน และการดำเนินงานที่ร่วมกับศึกษานิเทศก์อำเภอ
6. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย

#### อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่ม

1. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและ โครงการของกลุ่มโรงเรียน
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน
3. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
4. พิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน

สำนักงาน หัวหน้าสำนักงาน ครูวิชาการสำนักงาน และครูวิชาการกลุ่ม

กลุ่มโรงเรียนต้องจัดให้มีสำนักงานกลุ่ม โดยยึดเกณฑ์ 2 ประการคือ ใช้สถานที่ของโรงเรียนขนาดใหญ่ภายในกลุ่ม ที่มีอาคารเพียงพอที่จะจัดสำนักงานกลุ่ม ศูนย์วิชาการกลุ่ม ห้องสมุดกลุ่ม และตั้งอยู่กลางกลุ่มโรงเรียน โดยมีเส้นทางคมนาคมสะดวก

ให้มีหัวหน้าสำนักงานและครูวิชาการสำนักงานไม่เกินสองคน ปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานกลุ่ม โดยปฏิบัติงานให้แก่กลุ่มเต็มเวลา การแต่งตั้ง ให้ประธานกลุ่มโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลุ่ม เสนอชื่อครูผู้สอนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเพื่อแต่งตั้ง มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

#### อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าสำนักงาน

1. รับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงานกลุ่ม ศูนย์วิชาการกลุ่ม ห้องสมุดกลุ่ม
2. รับผิดชอบการดำเนินงานของครูวิชาการสำนักงานและครูวิชาการกลุ่ม
3. เสนอแผนงานและโครงการเพื่อดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนตามนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการกลุ่ม
4. เสนอแนวทางพัฒนางานวิชาการกลุ่มของกลุ่มโรงเรียนต่อคณะกรรมการกลุ่ม



5. จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาผลการปฏิบัติงานประจำปีข้าราชการครู และลูกจ้างประจำภายในกลุ่มโรงเรียน เพื่อเสนอต่อประธานกลุ่มหรือคณะกรรมการกลุ่ม แล้วแต่กรณี
6. จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน
7. จัดทำรายงานประจำปีของกลุ่มโรงเรียนเสนอต่อคณะกรรมการกลุ่ม
8. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการกลุ่ม
9. ดำเนินงานภายในสำนักงานกลุ่ม เพื่อให้มีประสิทธิภาพ
10. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานกลุ่มหรือคณะกรรมการกลุ่ม

#### อำนาจและหน้าที่ของครูวิชาการสำนักงาน

1. ปฏิบัติงานเกี่ยวกับศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนและห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน
2. ช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของครูวิชาการกลุ่ม
3. ปฏิบัติงานทางวิชาการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานกลุ่ม หรือหัวหน้าสำนักงานกลุ่ม

ให้มีครูวิชาการกลุ่มจำนวน 6 คน โดยแยกตามกลุ่มประสบการณ์กลุ่มละหนึ่งคน และกลุ่มทักษะคณิตศาสตร์หนึ่งคน ให้ประธานกลุ่มเสนอชื่อครูดีเด่นต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเพื่อแต่งตั้งเป็นครูวิชาการกลุ่ม ในกรณีที่ไม่มีครูดีเด่นในกลุ่มประสบการณ์ใด ให้โรงเรียนภายในกลุ่มเสนอชื่อครูผู้สอน ที่มีความรู้ความสามารถทางการสอน และถือเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ครูในโรงเรียนได้ และเคยทำการสอนมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีการศึกษา ต่อคณะกรรมการกลุ่มเพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม แล้วนำเสนอหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเพื่อแต่งตั้ง ให้ครูวิชาการกลุ่มเลือกกันเองเป็นหัวหน้าคนหนึ่ง ครูวิชาการกลุ่มอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีการศึกษา และเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

#### หน้าที่ของครูวิชาการกลุ่ม

ครูวิชาการกลุ่มมีหน้าที่ปฏิบัติการสอนและพัฒนาการสอนในกลุ่มประสบการณ์ที่ตนรับผิดชอบให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ครูภายในกลุ่มโรงเรียน และมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นคณะทำงานในการวางแผนการเรียนการสอนของกลุ่มโรงเรียน
2. ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการกลุ่ม ในการพิจารณาแนวทางพัฒนาทางวิชาการ

3. เป็นผู้นำในการใช้บริการของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนและห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน
4. เป็นวิทยากรด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียน
5. เป็นคณะกรรมการในการประเมินผลทางวิชาการของกลุ่มโรงเรียน
6. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกลุ่มมอบหมาย

จากหลักการ สำคัญ ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 จะเห็นได้ว่า นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการพัฒนารูปแบบองค์การ และการจัดการบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งกำลังรอการพิสูจน์ด้วยการนำไปปฏิบัติจริงว่าจะเกิดประสิทธิผลตามมาอย่างไร

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี เป็นหน่วยงานระดับกองซึ่งรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษา ในเขตจังหวัดอุดรธานี มีหน่วยงานในสังกัดระดับอำเภอ 22 แห่ง คือ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ 19 แห่ง สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ 3 แห่ง มีโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด 1,157 โรงเรียน 18 สาขา บุคลากรทางการศึกษาในบังคับบัญชาทั้งสิ้น 13,157 คน จำนวนนักเรียน 253,969 คน ซึ่งจำนวนนักเรียนดังกล่าวกระจายอยู่ตามหมู่บ้านต่าง ๆ ถึง 2,144 หมู่บ้าน มีพื้นที่ครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 11,285,625 ไร่ หรือประมาณ 18,075 ตารางกิโลเมตร (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี 2532: 15 - 16)

จำนวนประชากรของจังหวัดอุดรธานี สํารวจเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2530 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ) 1,650,512 คน เฉลี่ยความหนาแน่นประชากร 91 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร แนวโน้มการเพิ่มประชากรสูงขึ้นประมาณร้อยละ 1.6 ต่อปี (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุดรธานี 2530: 5)

การคมนาคมระหว่างอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านภายในจังหวัด อยู่ในเกณฑ์พอใช้การเดินทางติดต่อกันโดยทางรถยนต์ ได้สะดวก มีถนนเชื่อมติดต่อกันทุกตำบลและทุกหมู่บ้านส่วนมากเป็นถนนลูกรัง แต่ยังมี การติดต่อกันระหว่างหมู่บ้าน ในฤดูฝนลำบากมาก เพราะบางแห่งเป็นถนนดินจึงมีสภาพเป็นโคลนเลนและหลุมบ่อ

ระยะทางติดต่อระหว่างจังหวัด ไปอำเภอ / กิ่งอำเภอต่าง ๆ มีระยะทางโดยประมาณดังนี้

1. อำเภอเมืองอุดรธานี (ที่ตั้งจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด)
2. อำเภอหนองหาน 35 กิโลเมตร
3. อำเภอหนองบัวลำภู 44 กิโลเมตร

4. อำเภอกุมภวาปี	43 กิโลเมตร
5. อำเภอเพ็ญ	42 กิโลเมตร
6. อำเภอบ้านฝาง	56 กิโลเมตร
7. อำเภอโนนสัง	94 กิโลเมตร
8. อำเภอบ้านดุง	83 กิโลเมตร
9. อำเภอศรีบุญเรือง	76 กิโลเมตร
10. อำเภอนากลาง	77 กิโลเมตร
11. อำเภอศรีธาตุ	72 กิโลเมตร
12. อำเภอโนนสะอาด	110 กิโลเมตร
13. อำเภอหนองวัวซอ	39 กิโลเมตร
14. อำเภอกุฉินชัย	24 กิโลเมตร
15. อำเภอสุวรรณคูหา	105 กิโลเมตร
16. อำเภอโนนสะอาด	58 กิโลเมตร
17. อำเภอวังสามหมอ	97 กิโลเมตร
18. กิ่งอำเภอสร้างคอม	68 กิโลเมตร
19. อำเภอไชยวาน	64 กิโลเมตร
20. กิ่งอำเภอทุ่งฝน	65 กิโลเมตร
21. อำเภอหนองแสง	55 กิโลเมตร
22. กิ่งอำเภอนาขуง	137 กิโลเมตร

การจัดการประถมศึกษาของจังหวัดอุดรธานี ได้อนุวัตตามความเปลี่ยนแปลงของระบบ  
บริหารการประถมศึกษาของชาติ สรุปได้ 3 ประการ

1. การประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2520  
เปลี่ยนการจัดระบบชั้นเรียน จากระบบ 7-3-2 มาเป็นระบบ 6-3-3 ซึ่งครบเต็มรูปแบบในปีการ  
ศึกษา 2526

2. ประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2520 เปลี่ยนแปลงหลักการ จุดหมายและโครงสร้าง จากรูปเดิมมาเป็นกลุ่มประสบการณ์ มุ่งพัฒนาคนให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

3. ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2523 ทำให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาในรูปแบบที่มีลักษณะแตกต่างจากหน่วยราชการอื่น ๆ ลักษณะพิเศษที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาขึ้น เป็นลักษณะที่มุ่งกระจายอำนาจบริหารออกไปสู่ท้องถิ่น และตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย ความหวังแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ จะทำให้ระบบการบริหารการศึกษาดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

ในระยะแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 5 ที่ผ่านมา สำนักงานการศึกษาจังหวัดอุดรธานี ได้ดำเนินการจัดการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการในการแก้ปัญหาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 9 ประการ คือ

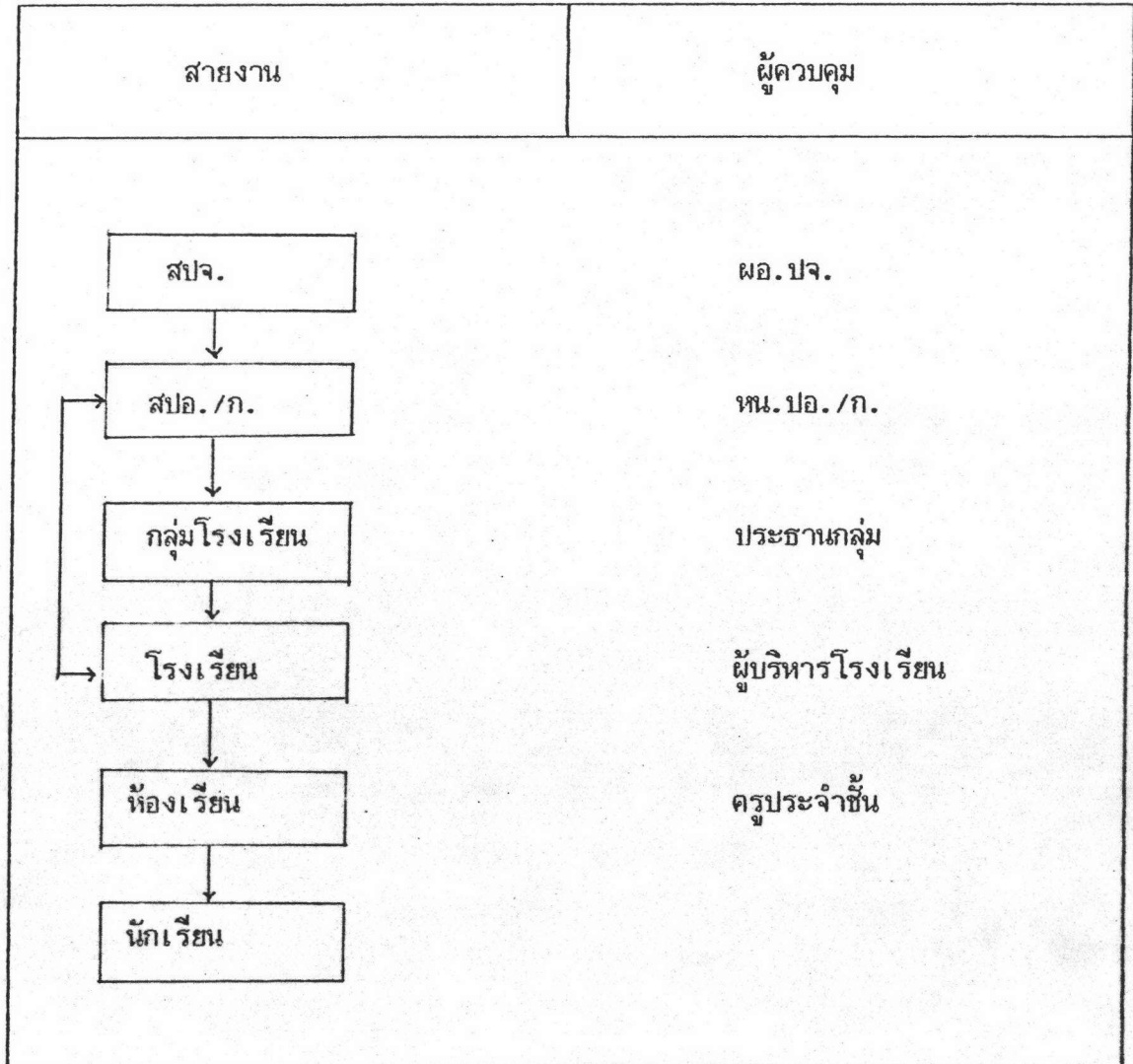
1. เอกภาพในการจัดการศึกษา และความสอดคล้องระหว่างการศึกษาและมัธยมศึกษา
2. การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความพร้อมและความสามารถ
3. เสริมสร้างความเสมอภาคด้านผู้เรียน โดยปรับปรุงคุณภาพของผู้เรียนให้ใกล้เคียงกัน
4. ส่งเสริมความเสมอภาคของบุคลากร เพื่อปรับปรุงขวัญ กำลังใจ และโอกาสก้าวหน้า

หน้าของครู

5. การวินิจฉัย ตัดสินใจ โดยคณะบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น
7. ความสอดคล้องกับระบบบริหารการศึกษา และระบบการปกครองของประเทศ
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร
9. ประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษา

การบริหารการศึกษาระดับจังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน มีการบริหารโดยคณะบุคคล คณะกรรมการแต่ละระดับ บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดและมีขอบข่ายของงานประสานสัมพันธ์กัน มีระบบการติดตาม ควบคุม กำกับ และนิเทศ ดังแผนภูมิ (สำนักงานการศึกษาจังหวัดอุดรธานี 2532: 1 - 8)

แผนภูมิแสดงการนิเทศ ควบคุม กำกับ ดูแลงาน



เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และเป้าหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี จึงอนุมัติให้จัดตั้งกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาชั้นจำนวน 151 กลุ่มโรงเรียน ดังนี้

จำนวนกลุ่มโรงเรียนแยกตามขนาดเป็นรายอำเภอ ปีการศึกษา 2532

ที่	อำเภอ/กิ่งอำเภอ	ขนาดกลุ่มโรงเรียน			รวม
		เล็ก (6 < )	กลาง (7-8)	ใหญ่ (9 > )	
01	เมืองอุดรธานี	-	13	3	16
02	กุดจับ	-	3	2	5
03	กุมภวาปี	1	8	3	12
04	นากลาง	1	3	4	8
05	โนนสะอาด	-	2	2	4
06	โนนสัง	3	6	-	9
07	น้ำโสม	4	1	-	5
08	บ้านดุง	-	7	2	9
09	บ้านผือ	-	6	3	9
10	เพ็ญ	-	7	2	9
11	วังสามหมอ	2	2	-	4
12	ศรีธาตุ	-	-	4	4
13	ศรีบุญเรือง	2	7	2	11
14	สุวรรณคูหา	3	1	1	5
15	หนองบัวลำภู	1	10	-	11
16	หนองวัวซอ	-	3	1	4
17	หนองหาน	-	7	6	13

ที่	อำเภอ/กิ่งอำเภอ	ขนาดกลุ่มโรงเรียน			รวม
		เล็ก (6 < )	กลาง (7-8)	ใหญ่ (9 > )	
18	ไชยวาน	3	1	-	4
19	กิ่งอำเภอทุ่งฝน	-	2	-	2
20	กิ่งอำเภอนาขุง	-	1	1	2
21	กิ่งอำเภอสร้างคอม	-	3	-	3
22	หนองแสง	-	1	1	2
	รวม	20	94	37	151

หมายเหตุ ข้อมูลวันที่ 10 มิถุนายน 2532

ที่มา: สถิติการประถมศึกษา ปีการศึกษา 2532 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี  
จากสภาพพื้นที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดการประถมศึกษาที่กว้างขวาง มีบุคลากร  
จำนวนมากดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ประสบปัญหา  
ในปัจจุบัน ดังนี้

#### ด้านปริมาณ

1. การจัดการศึกษาให้แก่เด็กอายุก่อนเกณฑ์ภาคบังคับยังไม่ได้ปริมาณตามเป้าหมาย  
ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 ที่กำหนดไว้ร้อยละ 35 สามารถจัดได้เพียงร้อยละ  
23.90 เท่านั้น
2. ยังไม่สามารถเกณฑ์เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์เข้าเรียนได้ครบทุกคนตามเป้าหมาย  
มีเด็กร้อยละ 0.59 ที่หลุดเป้าหมายไป

3. ยังมีนักเรียนระดับประถมศึกษาที่เรียนไม่จบหลักสูตรออกกลางคัน ประมาณร้อยละ 0.63 ทั้งนี้เพราะความยากจน ต้องร่อนเร่ตามผู้ปกครองย้ายถิ่น หรืออยู่ในที่ห่างไกลกันดาร

ด้านคุณภาพ สำนักงานการศึกษาจังหวัดอุดรธานี กำลังเผชิญกับปัญหาดังนี้

1. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนและคุณภาพที่พึงประสงค์ตามหลักสูตรยังไม่เป็นที่พอใจ คือเฉลี่ยเพียงร้อยละ 70.19 ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จากการประเมินคุณภาพระดับประเทศ ปีการศึกษา 2531
2. สุขภาพนักเรียนยังไม่สมบูรณ์ ยังมีสภาพขาดสารอาหาร เนื่องจากรับประทานอาหารไม่ถูกหลักโภชนาการ มีสุขนิสัยในการป้องกันโรคไม่ดีพอ
3. การจัดกระบวนการเรียนการสอน ยังไม่สอดคล้องกับหลักสูตรประถมศึกษาระดับผลการเรียนโดยเฉลี่ยทุกระดับชั้น (ป.1-6) ทั้งจังหวัดมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 65 หรือระดับ 2 โดยเฉพาะกลุ่มทักษะคณิตศาสตร์ เฉลี่ยอยู่ในระดับ 1
4. อัตราการตกซ้ำชั้นของนักเรียนปีการศึกษา 2531 ยังมีอัตราสูง เฉลี่ยทั้งจังหวัดตามสถิติปีการศึกษา 2532 นักเรียนตกซ้ำชั้นเฉลี่ยร้อยละ 1.39 โดยเฉพาะชั้น ป.1 ยังตกซ้ำชั้นสูงร้อยละ 5.09 ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่าการศึกษาอยู่มาก

ในการบริหารและการสนับสนุน มีปัญหาดังนี้

1. การจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศของหน่วยงานทุกระดับยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีปัญหาด้านการบริหาร การวางแผน การจัดสรร และการใช้ทรัพยากร
2. การกระจายอัตรากำลังครูยังไม่ได้เท่าเทียมกันทุกอำเภอ ยังขาดอัตรากำลังตามเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนดอีกประมาณ 1080 อัตรา
3. การนิเทศติดตามผลทั้งการเรียนการสอนและโครงการยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากจำนวนโรงเรียนมาก พื้นที่กว้างขวาง การเดินทางในฤดูฝนลำบากกันดาร ประกอบกับการนิเทศภายในของผู้บริหารโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
4. การพัฒนาบุคลากรไม่ทั่วถึง ขาดการติดตาม ควบคุม กำกับ ดูแลอย่างสม่ำเสมอ บุคลากรมีจำนวนมากถึง 13,157 คน งบประมาณมีจำกัด จึงไม่สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง การติดตามผล การนำความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติงานยังได้ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ (สำนักงานการศึกษา



จังหวัดอุดรธานี 2532 : 37 - 40)

จากวิวัฒนาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในอดีต จนถึงการเปลี่ยนแปลงมาใช้ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ซึ่งกำหนดรูปแบบการจัดองค์กร และการจัดการบริหารที่เพ็งดำเนินการใหม่ในปี พ.ศ. 2530 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี นับได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีขนาดปริมาณงานมาก เขตพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวาง จัดเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ที่สุดในภาคอีสานตอนบน มีกลุ่มโรงเรียนกระจายอยู่เต็มพื้นที่จำนวนมากถึง 151 กลุ่มโรงเรียน ซึ่งตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดังกล่าวแล้วในเบื้องต้น นับเป็นภารกิจของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี จะต้องเร่งพัฒนากลไกกลุ่มโรงเรียนให้เข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยง ดูแล กำกับ นิเทศและติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบันได้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าหลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรและการจัดการบริหารตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 แล้วผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนโดยตรง มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงาน มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาอย่างไร ในระดับใด เพื่อนำเสนอข้อค้นพบดังกล่าวต่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอันที่จะร่วมมือกันช่วยเหลือ สนับสนุน หาแนวทางปรับปรุงส่งเสริมและพัฒนาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนให้บรรลุภารกิจในการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาของชาติอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในโอกาสต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี
2. เพื่อศึกษาปัญหา ในการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษางานที่ปฏิบัติของกลุ่มโรงเรียนและปัญหาในการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี
2. การศึกษาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา เป็นการศึกษาตามขอบข่ายงานของกลุ่มโรงเรียนที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ได้แก่ งานบริหารสำนักงานกลุ่มโรงเรียน งานศูนย์วิชาการ กลุ่มโรงเรียน และงานห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน
3. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่บุคลากรกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ประกอบด้วย
  - 3.1 ประธานกลุ่มโรงเรียน
  - 3.2. ผู้บริหารโรงเรียน
  - 3.3 ครูผู้สอนที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการกลุ่มโรงเรียน
  - 3.4 หัวหน้าสำนักงาน
  - 3.5 ครูวิชาการสำนักงาน

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลของการวิจัย จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาให้เหมาะสม
2. ผลของการวิจัย จะเป็นแนวทางให้คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและผู้เกี่ยวข้องสามารถร่วมมือ ช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริมและพัฒนาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี
3. ผลของการวิจัย จะนำเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ทราบถึงการปฏิบัติงานตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 เพื่อเป็นแนวทางพัฒนาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ

### ความหมายเฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียน หมายถึง การดำเนินงานของบุคลากรในกลุ่มโรงเรียน ประถมศึกษา ได้แก่ ประธานกลุ่มโรงเรียน กรรมการกลุ่มโรงเรียน ครูวิชาการสำนักงาน หัวหน้าสำนักงาน ตลอดจนบุคลากรอื่น ๆ ภายในกลุ่มโรงเรียน โดยความร่วมมือช่วยเหลือ สัมผัสกันทั้งในทางกำลังงาน และกำลังความคิดเพื่อปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนภายในกลุ่มในด้านการบริหารสำนักงาน กลุ่มโรงเรียน งานศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนและงานห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน

งานบริหารสำนักงานกลุ่มโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคล 5 กลุ่มคือ ประธานกลุ่ม ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอนที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการกลุ่ม หัวหน้าสำนักงาน และครูวิชาการสำนักงาน ร่วมกันดำเนินงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่ง ได้แก่ การบริหารสำนักงานกลุ่มโรงเรียน กับการจัดระบบงานภายในสำนักงานกลุ่มโรงเรียน

งานศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับงานจัดดำเนินการทั่วไป งานผลิต งานบริการและงานพัฒนาเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์สื่อการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

งานห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับงานบริหารห้องสมุด งานเทคนิค ที่เกี่ยวกับการใช้เทคนิคทักษะในการปฏิบัติงาน และงานบริการการใช้ห้องสมุดในโรงเรียนที่ตั้งสำนักงานกลุ่มและโรงเรียนภายในกลุ่ม

กลุ่มโรงเรียน หมายถึง การรวมโรงเรียนประถมศึกษา จำนวนตั้งแต่ 7-10 โรงเรียน ซึ่งสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี เข้าเป็นกลุ่มตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529

ประธานกลุ่มโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529

คณะกรรมการกลุ่ม หมายถึง คณะกรรมการกลุ่มตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ซึ่งประกอบด้วยประธานกลุ่ม ผู้บริหารโรงเรียนทุกโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียน ครูผู้สอนที่ได้รับเลือกตั้งจากครูภายในกลุ่ม เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานกลุ่มเป็นกรรมการและเลขาธิการ

หัวหน้าสำนักงาน หมายถึง ข้าราชการครูผู้สอนที่ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าสำนักงานปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานกลุ่ม ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529

ครูวิชาการสำนักงาน หมายถึง ข้าราชการครูผู้สอนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นครูวิชาการสำนักงาน ปฏิบัติงานศูนย์วิชาการและห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน ที่สำนักงานกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. ขั้นตอนการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้แบ่งวิธีดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 เป็นการกำหนดกรอบแนวคิด โดยการวิเคราะห์เอกสาร ตำรา งานวิจัย และศึกษาการปฏิบัติงาน กลุ่มโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี นำผลการวิเคราะห์ให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตรวจสอบแก้ไข

ขั้นที่ 2 เป็นการศึกษาด้วยวิธีการสำรวจข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามขอบข่ายงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา และปัญหาในการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนโดยผู้วิจัย สร้างเครื่องมือจากกรอบแนวคิดที่ได้ในขั้นตอนที่ 1 เมื่อผ่านการแนะนำและพิจารณาแก้ไข จากผู้เชี่ยวชาญและอาจารย์ที่ปรึกษา จึงนำเครื่องมือไปใช้สำรวจเก็บข้อมูลที่ต้องการศึกษาต่อไป

#### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

##### 2.1 กลุ่มประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ บุคลากรกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา แบ่งเป็น 5 กลุ่ม จำนวน 2,118 คน

2.1.1 ประชากรกลุ่มโรงเรียน ทั้งหมด 151 กลุ่มโรงเรียน จำนวน 151 คน

2.1.2 กรรมการกลุ่มผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 1,006 คน

2.1.3 กรรมการกลุ่มครูผู้สอน ที่ได้รับเลือกตั้ง จำนวน 619 คน

2.1.4 หัวหน้าสำนักงานกลุ่มโรงเรียน ทั้งหมด 151 กลุ่มโรงเรียน จำนวน 151 คน

2.1.5 ครูวิชาการสำนักงาน ทั้งหมด 151 กลุ่มโรงเรียน จำนวน 151 คน

## 2.2 กลุ่มตัวอย่าง

จากกลุ่มประชากร นำมากำหนดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตร  $n = N/1+Ne^2$  ของทาโร ยามาเน (Taro Yamane 1973 : 887) ได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประธานกลุ่มโรงเรียน จำนวน 110 คน กรรมการกลุ่มโดยตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 286 คน กรรมการกลุ่มครูผู้สอนที่ได้รับเลือกตั้ง จำนวน 243 คน หัวหน้าสำนักงานกลุ่มโรงเรียน จำนวน 110 คน และครูวิชาการสำนักงาน จำนวน 129 คน รวมกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลที่เป็นบุคลากรกลุ่มโรงเรียนทั้งสิ้น จำนวน 878 คน

## 3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจาก การวิเคราะห์ เอกสาร ศึกษาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนดีเด่น สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี แบบสอบถามทั้งหมด แบ่งออกเป็น 3 ตอน

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสถานะภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check list)

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประชากร ที่มีต่องานที่ปฏิบัติของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา เป็นมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยกำหนดค่าระดับการปฏิบัติงานตามความคิดเห็นเป็นตัวเลข 5 ระดับ ตั้งแต่ปฏิบัติมากที่สุด ถึงไม่มีการปฏิบัติ

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา ในการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยกำหนดค่าระดับของปัญหาออกเป็น 5 ระดับ ตั้งแต่ปัญหามากที่สุดถึงไม่มีปัญหา

## 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีหนังสือขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม เป็น

หอสมุดกลาง สถาบันวิจัยบริหาร  
 วิทยาลัยการพัฒนบริหารศาสตร์

หนังสือราชการออกจากหน่วยงานต้นสังกัด ถึงผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ขอความร่วมมือไปยังหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ เพื่อแจกแบบสอบถามให้กลุ่มตัวอย่าง ประชากรและรวบรวมส่งคืนสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้วิจัยไปปรับแบบสอบถามด้วยตนเอง

## 5. การวิเคราะห์ข้อมูล

5.1 วิเคราะห์ข้อมูลแต่ละตอนเป็นรายข้อ และเสนอผลการวิเคราะห์เป็นตาราง ประกอบคำบรรยาย

5.2 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าคะแนนเฉลี่ย และค่าร้อยละ

## 6. สรุปการวิจัยและอภิปรายผล

### ลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

ในการเสนอผลการวิจัย ผู้วิจัย ได้ลำดับขั้นตอนในการเสนอ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ที่득จากการวิจัย คำนิยามศัพท์เฉพาะ วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีรวบรวมข้อมูล วิธีวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

บรรณานุกรม

ภาคผนวก