



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การมัธยมศึกษาเป็นการจัดการศึกษาหลังระดับประถมศึกษา มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ทั้งทางด้านวิชาการและวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความต้องการ ความสนใจ และความถนัด เพื่อให้บุคคลได้เข้าใจและรู้จักเลือกอาชีพที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคม (1 : 11) เป็นการพัฒนากำลังคนในระดับกลางเพื่อสนองความต้องการของประเทศ (2 : 120) หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นแหล่งผลิตกำลังคนอันเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (3 : 22)

จากความสำคัญของการมัธยมศึกษาดังกล่าวข้างต้น ทำให้รัฐบาลในทุกยุคสมัยได้พยายามทุ่มเทความสามารถอย่างเต็มที่ในอันที่จะผลักดันให้การมัธยมศึกษาของชาติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่สี่ (4 : 32) ได้กำหนดที่จะขยายการมัธยมศึกษาสายสามัญให้รับนักเรียนได้เพิ่มขึ้น โดยในปีสุดท้ายของแผนจะรับนักเรียนได้ทั้งสิ้น 3.0 ล้านคน ในการนี้มีเป้าหมายที่จะเพิ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วประเทศปีละ 100 โรงเรียน และตามแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ห้า (5 : 22) ได้วางเป้าหมายที่จะผลิตนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเฉลี่ยปีละประมาณ 411,000 คน และนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายเฉลี่ยปีละประมาณ 313,000 คน

การจัดการมัธยมศึกษาในปัจจุบันจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การมัธยมศึกษาสายสามัญ และการมัธยมศึกษาสายอาชีพ (6 : 7) โดยกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแลการมัธยมศึกษาสายสามัญของรัฐ กรมอาชีวศึกษาดูแลการมัธยมศึกษาสายอาชีพ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นผู้ดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเอกชน

ในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา คือการมัธยมศึกษาสายสามัญนั้น กรมสามัญศึกษาได้พยายามหาแนวทางการบริหารการมัธยมศึกษาด้วยวิธีการต่างๆ

หลายรูปแบบ ทั้งนี้เพื่อให้การมัธยมศึกษามีความคล่องตัวและสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในปีการศึกษา 2517 กรมสามัญศึกษาได้วางโครงการจัดกลุ่มโรงเรียนในส่วนกลางขึ้น โดยมุ่งหวังให้ผู้บริหารโรงเรียนได้มีโอกาสพบปะกัน อีกทั้งมีโอกาสได้พบปะกับเจ้าหน้าที่ในระดับกรมกอง (7 : 1) และต่อมาในปี 2519 ได้ดำริให้มีการจัดกลุ่มโรงเรียนในส่วนภูมิภาคขึ้น ซึ่งนโยบายในเรื่องนี้เป็นการสนองนโยบายการกระจายอำนาจในการบริหารงานตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่สี่ อีกด้วย (8 : 251) อีกทั้งกรมสามัญศึกษามีความเห็นว่าในโอกาสต่อไปการบริหารงานมัธยมศึกษาวันจะสลับซับซ้อนขึ้นทุกที ซึ่งความสามารถของกรมที่จะดูแลโรงเรียนได้ทั่วถึงทุกโรงเรียน ซึ่งถึงปัญหาและแก้ปัญหาได้ตรงจุดนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เพราะโรงเรียนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากสี่ห้าร้อยโรงเรียนเป็นพันๆ โรงเรียน ทำให้การดูแลจากส่วนกลางทำได้ยาก ขณะเดียวกันมองเห็นว่าสติปัญญาและองค์ประกอบต่าง ๆ นั้นมีอยู่แล้วในโรงเรียน ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความคิดในการจัดกลุ่มโรงเรียนขึ้น โดยมุ่งหวังให้เป็นสหกรณ์ความคิด (7 : 4) ซึ่งความคิดในลักษณะนี้ก็คือการใช้ขบวนการกลุ่มในการพัฒนางานนั่นเอง ทั้งนี้เพราะเชื่อว่า ในการพัฒนานั้นจะต้องมุ่งสร้างหรือมีเพื่อนร่วมใจในการพัฒนาให้มากที่สุด (Partnership in Development) (9 : 9)

กรมสามัญศึกษาได้วางระเบียบว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา 2519 โดยมุ่งหวังให้โรงเรียนในกลุ่มเดียวกันได้มีโอกาสช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งด้านบริหารวิชาการ และการจัดกิจกรรมอื่นๆที่เหมาะสม

ต่อมาในปี 2522 กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการได้วางระเบียบว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา ขึ้น เพื่อให้โรงเรียนที่เปิดสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลายที่ใช้หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการได้ร่วมมือกันส่งเสริมคุณภาพการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น และมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน (10 : 58)

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนทั้ง 2 ประเภท นั้น อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา เน้นการส่งเสริมงานบริหาร งานธุรการ และงานวิชาการ ส่วนกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการนั้น

เน้นการส่งเสริมคุณภาพการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา โดยเฉพาะเน้นด้านการวัดผล และประเมินผลการศึกษา เป็นสำคัญ (สุวิทย์ พ่วงลาภ, สัมภาษณ์)

ในสภาพปัจจุบัน การดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยส่วนใหญ่ ได้ใช้กรรมการบริหารกลุ่มเป็นชุดเดียวกัน ทั้งกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา และ กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น ของกรมวิชาการ ทั้งนี้โดยได้รับเงินสนับสนุนจาก กรมสามัญศึกษา และกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ

" กลุ่มโรงเรียน " เป็นนวัตกรรมทางการจัดการศึกษา การดำเนินงานและการประสานงานของกลุ่มโรงเรียนในปัจจุบันยังดำเนินไปอย่างลุ่มๆดอนๆ ขาดประสิทธิภาพ (11 : 1) การติดตามผลการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนในทางปฏิบัติก็ได้ใช้วิธีให้กรรมการบริหารกลุ่มโรงเรียนเป็นผู้รายงานผลการปฏิบัติงาน ซึ่งการติดตามผลการปฏิบัติงานในลักษณะนี้อาจได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนนั้น มีตัวแปรที่เกี่ยวข้องมากมาย การที่จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปร เหล่านี้ได้ครบถ้วน จำต้องอาศัยการประเมินผลอย่างมีระบบ (Systematic Evaluation) และอาศัยความร่วมมือจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย (12 : 101) ดังนั้น เพื่อเป็นการศึกษาหาข้อมูลในอันที่จะนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการปฏิบัติงานตลอดจนหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนในโอกาสต่อไป ผู้วิจัยในฐานะสมาชิกซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในเขตกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตจังหวัดขอนแก่นจึงได้ปรึกษาหารือกับประธานกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตจังหวัดขอนแก่นทั้ง 3 กลุ่ม ซึ่งได้รับความร่วมมือด้วยดี ผู้วิจัยจึงได้วางแผนการศึกษาครั้งนี้ขึ้น โดยอาศัยเทคนิคการประเมินผลอย่างมีระบบ กล่าวคือ ใช้แบบจำลอง เคาน์ทิแนนซ์ของสเติ๊กเป็นรูปแบบในการประเมิน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งประเมินกิจกรรมของกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตจังหวัดขอนแก่น โดยใช้แบบจำลอง เคาน์ทิแนนซ์ของสเติ๊กเป็นรูปแบบในการประเมิน โดยทำการวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างแผนงาน กับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยพื้นฐาน กับการดำเนินงานและผลการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน และประเมินผล เพื่อตัดสินคุณค่ากิจกรรมของกลุ่มโรงเรียน โดยเปรียบเทียบสิ่งที่เกิดขึ้นจริง กับมาตรฐานการดำเนินงานที่ควรจะเป็น

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ ทำการศึกษาเฉพาะกิจกรรมของกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตจังหวัดขอนแก่น ซึ่งประกอบด้วย 3 กลุ่มโรงเรียน คือ

1.1 กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดขอนแก่น กลุ่มที่ 1 ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนสมาชิกกลุ่ม จำนวน 20 โรงเรียน

1.2 กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดขอนแก่น กลุ่มที่ 2 ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนสมาชิกกลุ่ม จำนวน 10 โรงเรียน

1.3 กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดขอนแก่น กลุ่มที่ 3 ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนสมาชิกกลุ่ม จำนวน 19 โรงเรียน

2. การวิจัยครั้งนี้ ได้ทำการศึกษากิจกรรมปกติที่กลุ่มโรงเรียนได้ดำเนินการเป็นประจำทุกปีการศึกษา และติดตามผลการดำเนินงานกิจกรรมพิเศษในปีการศึกษา 2524-25

3. เพื่อการเปรียบเทียบในการตัดสินคุณค่ากิจกรรมของกลุ่มโรงเรียน ได้ทำการสังเคราะห์มาตรฐานการดำเนินงานที่ควรจะเป็นขึ้น โดยยึดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน เป็นสำคัญ

ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากการประเมินผลโครงการต่างๆของกลุ่มโรงเรียน ขาดระบบการประเมินผลและการเก็บรักษาข้อมูลที่ดี ดังนั้นทำให้ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลที่เป็นผลการประเมินโครงการต่างๆขณะที่ดำเนินโครงการได้ จะอย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคการติดตามผลและการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของโครงการต่างๆ แทน

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. กลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มที่เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มโรงเรียน เป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนเป็นอย่างดี และตอบคำถามด้วยความจริงใจ ตรงตามสภาพข้อเท็จจริง

2. คณะผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อคิดเห็นและวิจารณ์การปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียน ในฐานะนักประเมินผลภายนอก (External Evaluator) เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานใกล้ชิด

กับกลุ่มโรงเรียน เป็นผู้รู้เห็นการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนเป็นอย่างดี สามารถให้ข้อมูลในฐานะบุคคลที่เป็นกลาง และให้ข้อมูลตรงตามข้อเท็จจริง ปราศจากอคติ

3. มาตรฐานการดำเนินงานที่สังเคราะห์ขึ้น เป็นมาตรฐานการดำเนินงานที่สรุปจากระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งกรรมการบริหารกลุ่มได้ทราบและเข้าใจเป็นอย่างดี

คำจำกัดความของคำที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา	หมายถึง	กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตจังหวัดขอนแก่น ซึ่งรวมสภาพการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา และกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น ของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เข้าด้วยกัน
กิจกรรม	หมายถึง	แนวทางการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งในการวิจัยนี้ จำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ กิจกรรมปกติ เป็นกิจกรรมที่กลุ่มโรงเรียนดำเนินการเป็นประจำทุกปีการศึกษา และกิจกรรมพิเศษ ซึ่งดำเนินการในปีการศึกษา 2524
กรรมการบริหารกลุ่ม	หมายถึง	คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย ครูใหญ่, อาจารย์ใหญ่, และผู้อำนวยการโรงเรียน
แผนงาน หรือความคาดหวัง (Intents)	หมายถึง	หมายถึงสิ่งที่กลุ่มโรงเรียนได้วางแผนเอาไว้ หรือคาดหวังว่าจะทำ ซึ่งรวมถึงปัจจัยที่กลุ่มคาดหวังว่าจะมี, กิจกรรมที่คาดหวังว่าจะทำ, และผลการดำเนินงานที่คาดหวัง

<p>สิ่งที่เกิดขึ้นจริง (Observations)</p>	<p>หมายถึง</p>	<p>สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริง คือ ปัจจัยที่กลุ่มโรงเรียนมีจริง, กิจกรรมที่กลุ่มได้ดำเนินการ และผลการดำเนินการที่เกิดขึ้นจริง</p>
<p>มาตรฐานการดำเนินงาน (Standards)</p>	<p>หมายถึง</p>	<p>แนวทางการดำเนินงานที่ควรจะเป็น ครอบคลุมปัจจัย พื้นฐานที่กลุ่มควรมี, กิจกรรมที่ควรปฏิบัติ, และเป้าหมายผลงานที่ควรมุ่งหวัง ทั้งนี้ได้สังเคราะห์ขึ้นโดยยึดระเบียบและแนวปฏิบัติของกลุ่มโรงเรียนเป็นสำคัญ</p>
<p>การตัดสิน (Judgments)</p>	<p>หมายถึง</p>	<p>ผลการพิจารณาเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มโรงเรียน อาทิหลักการพิจารณาความสอดคล้องและความสัมพันธ์ โดยใช้ข้อมูลเป็นดัชนีบ่งชี้ ประกอบกับทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิ</p>
<p>ความสอดคล้อง (Congruence)</p>	<p>หมายถึง</p>	<p>สภาพการณ์ที่ ความคาดหวังได้เกิดขึ้นจริง เช่น ตามแผนหรือความคาดหวัง กลุ่มโรงเรียนเรียนคาดหวังว่าจะจัดอบรมครูแนะแนว และปรากฏว่าในรอบปีการศึกษานั้น ได้จัดอบรมขึ้นจริง สภาพการณ์เช่นนี้ถือว่ามีความสอดคล้องระหว่างความคาดหวังกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง และจากการศึกษาแนวนโยบายของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ พบว่า โครงการอบรมในลักษณะนี้ เป็นโครงการที่กรมเจ้าสังกัดคาดหวังให้กลุ่มโรงเรียนจัดขึ้น เช่นนี้เราถือว่ามีความสอดคล้องระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นจริง กับมาตรฐานการดำเนินงานที่ควรจะเป็น หรือในกรณีตัวอย่างอื่น เช่น กลุ่มโรงเรียนได้วางแผนโดยคาดหวังว่าจะได้รับงบประมาณจากกรมเจ้าสังกัด 30,000 บาท แต่ปรากฏ</p>

ว่าได้รับจริงเพียง 10,000 บาท สภาพเช่นนี้ เรียกว่าไม่มีความสอดคล้องระหว่างแผนงาน หรือ ความคาดหวัง กับ สิ่งที่เกิดขึ้นจริง

ความสัมพันธ์
(Contingency)

หมายถึง

ลักษณะซึ่งแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

1. สภาพความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ ของแผนงาน กล่าวคือ หากมีการวางแผนไว้อย่างดี กิจกรรมที่จะทำ หรือแนวทางการดำเนินงาน มีความเหมาะสม และผลการดำเนินงานก็มีความเป็นไปได้ สภาพเช่นนี้เรียกว่า มีความสัมพันธ์เชิงตรรกะระหว่าง ปัจจัยพื้นฐาน กับการดำเนินงาน และผลการดำเนินงาน

2. สภาพความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ของสิ่งที่เกิดขึ้นจริง กล่าวคือ ในสภาพที่เกิดขึ้นจริง หากกลุ่ม โรงเรียนมีปัจจัยพื้นฐานพร้อม ได้ดำเนินการตามแผนงานที่วางไว้ และบรรลุผลตามเป้าหมาย หรือสภาพการณ์ในลักษณะที่บ่งชี้ความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยพื้นฐาน กับแนวทางการดำเนินงาน และผลการดำเนินงาน สภาพการณ์เช่นนี้ ถือว่ามีความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างปัจจัยพื้นฐาน กับแนวทางการดำเนินงาน และผลการดำเนินงาน

ศูนย์วิจัยการศึกษาศึกษา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย