



วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้กล่าวถึงวรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ตอน (1) แนวคิดและลักษณะการจัดกลุ่มโรงเรียนในระดับประถมศึกษา (2) องค์ประกอบอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา (3) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารใน รูปของคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคล และ (4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

ตอนที่ 1 แนวคิดและลักษณะการจัดกลุ่มโรงเรียนในระดับประถมศึกษา

1.1 ความหมายของกลุ่มโรงเรียน

ได้มีผู้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2526 : 342)

ได้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนไว้ว่า "กลุ่มโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนหลายโรงซึ่งรวมกันตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีการจัดแนวทางหรือระเบียบที่เกี่ยวกับโครงสร้าง หน้าที่และวิธีดำเนินการ เพื่อให้กลุ่มสามารถดำเนินการกิจได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้"

ชูชาติ ทวีทรัพย์มาก (2521 : 39) ได้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนไว้ว่า "กลุ่มโรงเรียนหมายถึง รูปแบบการจัดการบริหารการศึกษาแบบหนึ่ง ที่นำเอาโรงเรียนหลาย ๆ โรงมารวมกัน ในสภาพโครงสร้างที่จะเอื้ออำนวยให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น"

สุดสวาท พลานันทกุลธร (2525 : 45) ได้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนไว้ว่า "กลุ่มโรงเรียน หมายถึง การรวมตัวของโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงกัน มุ่งระดมสรรพกำลังในการพัฒนาการเรียนการสอน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การศึกษามีคุณภาพ และมาตรฐานทัดเทียมกัน ทั้งยังเป็นการประหยัดเวลาและงบประมาณอีกด้วย"

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2521 ได้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนไว้ว่า "กลุ่มโรงเรียนเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของระบบบริหารการศึกษามุ่งอำนวยประโยชน์ทางด้านพัฒนาการเรียนการสอน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ การให้กลุ่มโรงเรียนได้ร่วมทำงานเป็นกลุ่มนั้นจะเป็นการผนึกกำลัง

ในการทำงานและเกิดภาวะสร้างสรรค์ขึ้นในกลุ่มโรงเรียน ทั้งเป็นการประหยัดและได้ผลรวดเร็วกว่าวิธีทำงานตามลำพัง (สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร 2522 : 7)

จากความหมายของคำว่า "กลุ่มโรงเรียน" ดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า กลุ่มโรงเรียนหมายถึง โรงเรียนหลายโรงเรียนซึ่งรวมกันเข้าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยมุ่งที่จะให้มีการร่วมมือช่วยเหลือ สนับสนุนและส่งเสริมกันในทางกำลังงานและความคิด เพื่อปรับปรุงส่งเสริมการบริหารงานของโรงเรียนภายในกลุ่มให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 1.2 ความสำคัญของกลุ่มโรงเรียน

สนานจิตร์ สุคนธ์ทวีชัย (ม.ป.ป. : 2-3) ได้กล่าวถึงความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนไว้ดังนี้

1. การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน ทำให้มีการวางแผนการบริหารโรงเรียนร่วมกัน ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในกิจกรรมเป็นการแบ่งแรงกันทำงาน เช่น งานคาดคะเนอัตราการเข้าเรียน การจัดทำข้อสอบหรือจัดทำสื่อการเรียนการสอนบางอย่าง อาจทำในระดับกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนที่มีได้ทำกิจกรรมนี้สามารถทำกิจกรรมอย่างอื่นได้

2. การจัดกลุ่มโรงเรียน ช่วยให้โรงเรียนในกลุ่มได้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันเนื่องจากทรัพยากรทางการศึกษามีจำกัด การที่รัฐหรือท้องถิ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนตามมาตรฐานที่ควรจะเป็นให้ทั่วถึงทุกโรงเรียนเป็นไปได้ ตัวอย่างเช่น สื่อการเรียนการสอนบางอย่างอาจมีราคาแพงและโรงเรียนไม่ใช่บ่อยนัก จึงเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุที่จะซื้อประจำไว้ทุกโรงเรียน ในกรณีเช่นนี้ก็เป็นการสมควรที่จะจัดอุปกรณ์ในลักษณะดังกล่าวไว้ประจำกลุ่มโรงเรียนแทนและให้หมุนเวียนใช้ร่วมกัน วิธีนี้นอกจากจะเป็นการประหยัดโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังจะเป็นการทำให้โรงเรียนเล็กที่มีขีดความสามารถต่ำสามารถใช้ทรัพยากรได้กว้างขวางขึ้น นอกจากทรัพยากรในด้านวัสดุแล้วการหมุนเวียนทรัพยากรบุคคล เช่น ครูที่มีความสามารถเป็นพิเศษในด้านการสอนบางวิชาก็เป็นสิ่งที่สามารถทำได้

3. การจัดกลุ่มโรงเรียนช่วยให้การพัฒนาบุคลากรทำได้กว้างขวางและมีโอกาสทำให้เกิดความเสมอภาคในการพัฒนาได้มากกว่าต่างคนต่างทำ

4. การจัดกลุ่มโรงเรียนทำให้การแก้ปัญหาของโรงเรียนในกลุ่มเป็นไปได้โดยรวดเร็วและมีความเป็นไปได้สูง ในการบริหารโรงเรียนต้องมีปัญหาอยู่เสมอมากบ้างน้อยบ้าง การที่จะรอให้ส่วนกลางหรือแม้แต่จังหวัด อำเภอ เข้าไปแก้ย่อมจะล่าช้าไม่ทันการและความเข้าใจในปัญหาก็อาจจะไม่ลึกซึ้งเหมือนบุคคลในพื้นที่เดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน การจัดกลุ่มโรงเรียนเพื่อร่วมกันในการแก้ปัญหาก็เป็นสิ่งที่เหมาะสม

5. การจัดกลุ่มโรงเรียนทำให้เกิดเจตคติที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ โดยส่วนรวม กล่าวคือเจตคติที่จะพึ่งตนเอง ฝึกช่วยเหลือกันเองในกลุ่มเล็ก ๆ ของตนเองจนกระทั่งให้ผู้เข้ามาแก้ปัญหาให้

6. การจัดกลุ่มโรงเรียนช่วยให้เกิดหน่วยบริหารระหว่างโรงเรียนกับอำเภอ ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มโรงเรียนสามารถควบคุมดูแลและสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนในกลุ่มได้อย่างทั่วถึง และสม่ำเสมอ เป็นการลดภาระการควบคุมดูแลของอำเภอ

ประกอบ คุรุรักษ์ และอำพน ศรัญชัย (2529 : 26 - 27 ) ให้ความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนไว้ว่า เป็นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่เชื่อได้ว่าจะสามารถสร้างประสิทธิภาพการทำงานได้ดี เพราะเป็นการระดมความรู้ความคิดตลอดจนนำประสบการณ์ของบุคคลหลาย ๆ คนมาใช้ในการตัดสินใจแก้ปัญหา อันจะทำให้ลดการผิดพลาดและทำให้เกิดพลังขึ้นในตัวเอง นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความร่วมมือและประสานงานที่ดีในการปฏิบัติงานตลอดจนสามารถที่จะป้องกันความล่าช้าที่จะพึงมิได้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 : 6 ) ได้ให้ความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนไว้ดังนี้

1. การดำเนินงานระบบกลุ่มโรงเรียน มีลักษณะการทำงานเป็นกลุ่มซึ่งจะมีผลดีกว่าการทำงานโดยลำพัง

2. โรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่มอาจมีทรัพยากรและความสามารถแตกต่างกัน เช่น มีจำนวนบุคลากรมากน้อยต่างกัน มีวัสดุอุปกรณ์ต่างกัน โรงเรียนบางโรงเรียนอาจมีครูที่มีความสามารถด้านผลศึกษา แต่โรงเรียนอื่นมีครูศิลปะ เป็นต้น ดังนั้นการร่วมมือฝึกกำลังกันทำงานในรูปแบบต่าง ๆ ย่อมทำให้งานนั้นบรรลุจุดมุ่งหมายได้ดีขึ้น

3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไม่สามารถจัดสรรงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นให้ครบตามความต้องการของโรงเรียนได้ การแบ่งปันแลกเปลี่ยนกันใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และการร่วมมือกันทำงานจะเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ประหยัดและขจัดความซ้ำซ้อนของงานบางอย่างได้ เช่นการจัดทำข้อสอบร่วมกัน เป็นต้น

4. การปฏิบัติงานระบบกลุ่มโรงเรียน สามารถนำไปสู่ความสามัคคีร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันของบุคลากร

5. สอดคล้องกับแนวนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ต้องการให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่มร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งกำลังงานและกำลังความคิดในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของโรงเรียน



จากความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า กลุ่มโรงเรียน เป็นองค์กรที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์กรในระดับอื่น ๆ บริหารงานโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่เชื่อได้ว่าจะสามารถสร้างประสิทธิภาพการทำงานได้ดี เพราะสามารถถ่ายเททรัพยากร ที่มีอยู่แล้วจากโรงเรียนภายในกลุ่ม ไปช่วยเหลือโรงเรียนอื่น ๆ ที่ขาดแคลนในกลุ่มของตนเอง เป็นการระดมความคิดตลอดจนนำประสบการณ์ของบุคคลหลาย ๆ คนมาใช้ในการตัดสินใจแก้ปัญหา สร้างความร่วมมือและประสานงานที่ดีในการปฏิบัติงาน และเป็นการบริหารโรงเรียนในกลุ่มให้เจริญก้าวหน้าไปอย่างทัดเทียมหรือใกล้เคียงกัน

### 1.3 ความเป็นมาของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

นับเป็นเวลาเกือบสี่สิบปีมาแล้วที่ประเทศไทย ได้มีการนำกระบวนการกลุ่ม โรงเรียนพัฒนาการศึกษาในประเทศไทย โดยที่โรงเรียนจำนวนมากได้ใช้ความพยายามหลาย แนวทางเพื่อให้มีความสมบูรณ์ในการบริหารงานของตนเอง เพราะผลของความพยายามจะช่วยลด ภาระของผู้บริหารได้ทางหนึ่งด้วย หลักฐานจากอดีตที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า มีโรงเรียนหลายแห่ง ที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มแล้วทำงานได้ผลดี ที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนก็คือการนำวิธีการในลักษณะของ "กลุ่มโรงเรียน" มาทดลองใช้ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อปีพุทธศักราช 2493 ตามโครงการพัฒนา การศึกษา ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการและองค์การยูเนสโกร่วมมือกันดำเนินการ ผลการทดลอง ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการรวมกลุ่มโรงเรียนมีความจำเป็นต่อโรงเรียนที่มีขนาดเล็กค่อนข้าง มาก ดังนั้น หลักการของกลุ่มโรงเรียนจึงได้นำมาใช้ในกลุ่มผู้ที่มีมองเป็นประโยชน์ระดับท้องถิ่นตาม ความเหมาะสมในเวลาต่อมาจนปี พ.ศ. 2523 ที่การประถมศึกษาได้โอนกลับมาอยู่ในความรับผิดชอบ ของกระทรวงศึกษาธิการอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้ดำเนินการภายใต้การอำนวยการของกรม การปกครอง กระทรวงมหาดไทยมาร่วม 15 ปี ด้วยความจำเป็นที่จะต้องเร่งพัฒนาคุณภาพการ ศึกษาภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร และการมีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากในระบบงาน หลัก การของกลุ่มโรงเรียนจึงมีการนำมาใช้อย่างเป็นระบบและทั่วถึง โดยกำหนดสาระดังกล่าวไว้ใน พระราชบัญญัติคณะกรรมการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ให้กลุ่มโรงเรียนเป็นระดับที่สี่ของการบริหาร ในระบบที่เป็นองค์คณะบุคคล รองลงมาจากสำนักงานการศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ (สำนัก งานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2531 : ความนำ)

ในปี พ.ศ. 2523 ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ถือ กำเนิดขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบงานการศึกษาของชาติ แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มโรงเรียนที่เคยปฏิบัติ อยู่อย่างไม่เป็นทางการเมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งด้วยความเชื่อและ ยอมรับว่าจะเป็นการช่วยให้โครงสร้างทางบริหารที่มีระบบการกระจายอำนาจของการประถมศึกษา



มีความสมบูรณ์ ซึ่งยังผลให้กลุ่มโรงเรียนมีความตื่นตัวยิ่งขึ้น เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ เกิดจากความจริงที่ว่าประชากรไทยอาศัยอยู่ในที่ต่าง ๆ อย่างกระจัดกระจาย ทำให้การดำเนินงานการศึกษาเป็นไปได้อย่างยากยิ่ง และอีกประการหนึ่งสืบเนื่องจากการคมนาคมไม่ค่อยสะดวก และมีระเบียบเกี่ยวกับการเกณฑ์นักเรียนภาคบังคับซึ่งอนุโลมให้เด็กที่อยู่ห่างจากโรงเรียนเกินกว่าสามกิโลเมตรขึ้นไป ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่จึงเป็นโรงเรียนที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีจำนวนนักเรียนไม่ถึง 359 คน ด้วยเหตุนี้การจัดให้มีการรวมโรงเรียนจำนวน 7 - 10 โรงเรียนอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน เข้าด้วยกันจึงมีความมุ่งหมายเพื่อถ่ายเททรัพยากรที่มีอยู่แล้วจากโรงเรียนภายในกลุ่มไปช่วยเหลือโรงเรียนอื่น ๆ ที่ขาดแคลนในกลุ่มของตนเอง เป็นที่หวังว่าระบบกลุ่มโรงเรียนจะช่วยอำนวยความสะดวกในเรื่องของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการพัฒนาการบริหารและการจัดการ รวมทั้งการเรียนการสอนระหว่างโรงเรียนต่าง ๆ ภายในกลุ่มได้เป็นอย่างดี พร้อมทั้งความพยายามของรัฐบาลที่จะให้การสนับสนุนเพื่อปรับปรุงคุณภาพและการดำเนินงานการศึกษาก็จะเป็นไปได้ด้วยความราบรื่น (ประกอบคุณารักษ์ และ อัมพม ศรัณยชัย 2529 : 19-20)

#### 1.4 โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา

ลักษณะพิเศษของการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คือ การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการและการบริหารที่กระจายอำนาจสู่จังหวัด โดยจัดโครงสร้างเป็น 5 ระดับ มีคณะกรรมการ 4 ระดับ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2529:2)

1. การบริหารการประถมศึกษาในระดับชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรรมการนโยบายในระบบไตรภาคีประกอบด้วย ผู้แทนข้าราชการครู ผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการโดยตำแหน่ง มีอำนาจและหน้าที่กำหนดนโยบายแผนมาตรฐาน ดูแลควบคุมมาตรฐานวิชาการ จัดสรรงบประมาณ และแต่งตั้งบุคลากร

2. การบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาในเขตจังหวัด ตามนโยบาย แผน และมาตรฐานที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำหนด มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดในระบบไตรภาคีซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนข้าราชการครู ผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการโดยตำแหน่งเป็นกรรมการบริหาร มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย 7 ประการ

3. การบริหารการศึกษาระดับอำเภอ มีสำนักงานการประถมศึกษา

อำเภอเป็นหน่วยปฏิบัติ โดยมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนข้าราชการครู และกรรมการโดยตำแหน่ง ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือและประสานงาน โดยช่วยเหลือระดับชาติ และระดับจังหวัด ในการควบคุมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน รวมทั้งให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในการพิจารณาสั่งการแก่หน่วยงานระดับจังหวัด

4. การบริหารการประถมศึกษาระดับกลุ่มโรงเรียน มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนข้าราชการครูและกรรมการโดยตำแหน่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานในลักษณะประสานความร่วมมือ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน รวมทั้งทำหน้าที่ควบคุม นิเทศการปฏิบัติงานของโรงเรียนในกลุ่ม เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาของทุกโรงเรียนให้ได้มาตรฐานใกล้เคียงกันและสูงขึ้น รวมทั้งให้ข้อมูล ให้ข้อเสนอแนะแก่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

5. การบริหารการประถมศึกษาระดับโรงเรียน บริหารงานโดยหัวหน้าสถานศึกษาปฏิบัติงานในลักษณะจัดการเรียนการสอนตามเนื้อหาสาระและกระบวนการที่กำหนดไว้ในหลักสูตรประถมศึกษา เพื่อให้บรรลุตามจุดหมายของหลักสูตร

ระบบการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการแต่ละระดับ มีสำนักงานเพื่อปฏิบัติงานธุรการและงานที่มอบหมาย โดยมีการเชื่อมโยงกันดังแสดงในแผนภูมิที่ 2





การบริหารการประถมศึกษาทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด จะปฏิบัติงาน  
ในลักษณะอำนาจการด้านทรัพยากรในการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยปฏิบัติระดับอำเภอ กลุ่มโรงเรียน  
และโรงเรียน รวมทั้งการควบคุมให้การใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเกิดประโยชน์สูงสุด และเป็นไปตาม  
ระเบียบ ขององค์การ

### 1.5 โครงสร้างและวิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 29  
กำหนดให้รวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี หลาย  
โรงเรียนเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มโรงเรียน จำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน โครงสร้างและวิธีการ  
แบ่งกลุ่มโรงเรียน อำนาจหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน การเลือกประธานกลุ่มและคณะกรรมการกลุ่ม  
โรงเรียน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด (สำนักงานคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติ 2531:75-76)

ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา  
พ.ศ. 2529 กำหนดให้กลุ่มโรงเรียนมีฐานะเป็นองค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนิน  
งานพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา แต่ไม่เป็นองค์กรในการบังคับบัญชาการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนให้  
รวมโรงเรียนภายใต้ความรับผิดชอบของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน เพื่อ  
ให้โรงเรียนสามารถใช้ทรัพยากรดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
และเกิดความเสมอภาคในระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน

การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนให้คำนึงถึงความสะดวกในอันที่จะให้โรงเรียนในกลุ่ม  
ได้ช่วยเหลือร่วมมือกันเป็นหลัก โดยจะใช้วิธีการรวมกลุ่มตามสภาพพื้นที่ภูมิศาสตร์ หรือความสะดวก  
ของการคมนาคมในท้องถิ่นหรือระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่างกันหลายระดับหรือขนาดของโรง  
เรียนที่ใกล้เคียงกันประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการรวมกันก็ได้

กลุ่มโรงเรียนต้องจัดให้โรงเรียนในกลุ่มร่วมมือสนับสนุนกันในด้านวัสดุอุปกรณ์  
กำลังงาน และกำลังความคิด เพื่อปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในกลุ่มการจัดตั้ง  
กลุ่มโรงเรียนเมื่อเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

1.1 กลุ่มโรงเรียนหนึ่งให้มีโรงเรียนไม่น้อยกว่าเจ็ดโรงเรียนแต่ไม่เกินสิบโรงเรียน

1.2 โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นใหม่อยู่ในเขตกลุ่มโรงเรียนใด ให้จัดเข้ากลุ่มโรงเรียน  
นั้น ถ้าโรงเรียนนั้นอยู่ระหว่างกลุ่มโรงเรียนสองกลุ่มขึ้นไป ให้จัดเข้าในกลุ่มโรงเรียนที่มี  
จำนวนโรงเรียนน้อยกว่า ถ้ากลุ่มโรงเรียนดังกล่าวมีจำนวนโรงเรียนเท่ากันให้จัดในกลุ่มโรงเรียน  
ที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า

1.3 ในกรณีที่มีความจำเป็นจะเสนอตั้งกลุ่มโรงเรียนโดยให้มีจำนวนโรงเรียนน้อยกว่าจำนวนโรงเรียนตามข้อ 1.1 ก็ได้ แต่ต้องแสดงผลและความจำเป็นเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนิจาวรณอณุมติเป็นพิเศษ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2531:75-76)

ตอนที่ 2 องค์ประกอบอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

2.1. องค์ประกอบของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยประธานกลุ่มผู้บริหารทุกโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน ครูผู้สอนที่ได้รับการเลือกตั้งในกลุ่มโรงเรียนจำนวนครึ่งหนึ่งของโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการกลุ่ม ถ้ามีเศษให้เพิ่มได้อีกหนึ่งคน และหัวหน้าสำนักงานกลุ่มเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งแสดงได้ดังแผนภูมิที่ 3

### แผนภูมิที่ 3 องค์ประกอบของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

องค์ประกอบของ คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน	จำนวน	วิธีคัดเลือก
ประธานกลุ่มโรงเรียน	1	คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนลงคะแนน เสียงเลือกผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่ม 1 คน ให้ทำหน้าที่ประธานกลุ่มโรงเรียน ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครรับการเลือกตั้ง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจะพิจารณา คัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนคนหนึ่งคนใดใน กลุ่มโรงเรียนนั้นเป็นประธานกลุ่มโรงเรียน
เลขาธิการคณะกรรมการกลุ่ม โรงเรียนและกรรมการกลุ่มโรงเรียน	1	ประธานกลุ่มโรงเรียนโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเสนอชื่อ ครูผู้สอนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อแต่งตั้งเป็นหัวหน้าสำนักงานกลุ่ม โรงเรียน
กรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยบุคคล 2 ประเภท		
1. ผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่ม	จำนวนโรงเรียน ภายในกลุ่มลบ ออก 1 คน	แต่งตั้งโดยตำแหน่ง
2. ครูสายผู้สอน	จำนวนครึ่งหนึ่ง ของโรงเรียนที่ อยู่ภายในกลุ่ม ถ้ามีเศษให้ปัด เพิ่มอีก 1 คน	เลือกตั้งจากครูผู้สอนภายในกลุ่มโรงเรียน โดยใช้วิธีการลงคะแนนเสียงซึ่งผู้มีสิทธิลง คะแนนเสียงต้องเป็นครูที่อยู่ภายในกลุ่ม โรงเรียน (คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน สายผู้สอนที่ได้รับการเลือกตั้งจากครูสาย ผู้สอน จะมีในโรงเรียนเดียวกันเกินกว่า 1 คนไม่ได้)



การเลือกตั้งคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนจะมี 2 ประเภทคือ การเลือกตั้งประธานกลุ่มโรงเรียนและการเลือกตั้งกรรมการกลุ่มสายผู้สอน ผู้จะสมัครเป็นประธานกลุ่มโรงเรียนต้องเป็นผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่มนั้น ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครรับการเลือกตั้ง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจะพิจารณาคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนคนหนึ่งในกลุ่มโรงเรียนนั้นเป็นประธานกลุ่ม ครูผู้สอนที่สมัครรับการเลือกตั้งต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่ในโรงเรียนภายในกลุ่ม โดยที่กรรมการกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งจะอยู่ในโรงเรียนเดียวกันเกินหนึ่งคนไม่ได้ ประธานกลุ่มและกรรมการกลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีการศึกษา และเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วอาจรับการเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานกลุ่มและกรรมการกลุ่ม ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งในการเลือกตั้งตามวาระปกติให้กระทำในวันเดียวกันกับการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ พ.ศ. 2523

วิธีการลงคะแนนเลือกตั้งให้กระทำโดยตรงและลับ ในกรณีที่มิได้มีผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากันให้ใช้วิธีการจับสลากเพื่อให้ได้มาซึ่งประธานกลุ่ม

การแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานกลุ่ม ประธานกลุ่ม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลุ่มเสนอชื่อครูผู้สอนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อแต่งตั้ง โดยที่ครูผู้สอนนั้นต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 มีวุฒิทางการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานธุรการ และงานด้านวิชาการ

หัวหน้าสำนักงานกลุ่มมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีการศึกษา และเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

## 2.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

- (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน
- (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางการพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน
- (3) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- (4) พิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน (สำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 : 2-8)

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในแต่ละอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา โดยมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

1. การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน มีแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

1.1 ตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักงานกลุ่มนำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณา

1.2 พิจารณาด้วยความรอบคอบ โดยมีหลักการคือ

1.2.1 เป็นแผนงานหรือโครงการที่จะบังเกิดผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของกลุ่มโรงเรียนเพียงใด

1.2.2 มีความเป็นไปได้เพียงใด

1.2.3 งบประมาณ เวลา บุคลากร และทรัพยากรที่ใช้เป็นไปโดยประหยัดเพียงใด

1.2.4 อะไรคือผลปลายทางที่ได้รับเมื่อสิ้นสุดโครงการ

1.3 หากจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจนอาจให้นำเสนอใหม่ตามที่เห็นสมควร

2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน มีแนวทางการปฏิบัติดังนี้

2.1 ควรให้ศึกษานิเทศก์อำเภอผู้รับผิดชอบกลุ่มโรงเรียนและครูวิชาการกลุ่มมีส่วนในการให้ความคิดเห็นเมื่อมีการประชุมพิจารณาเรื่องนี้ด้วย

2.2 พิจารณาแผนงานวิชาการด้วยความรอบคอบ โดยมีหลักการดังนี้

2.2.1 เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

2.2.2 โรงเรียนในกลุ่มสามารถทำได้ หรือมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก

2.2.3 เป็นแนวทางที่เสริมสร้างให้เกิดการพัฒนาทางงานวิชาการอย่างแท้จริง

3. การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีแนวทางการปฏิบัติดังนี้



- 3.1 ศึกษาเปรียบเทียบหรือเกณฑ์การพิจารณาความชอบในการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียน
  - 3.2 พิจารณาผลการปฏิบัติงานตามข้อมูลที่สำนักงานกลุ่มนำเสนอด้วยความรอบคอบและเป็นธรรม หากมีข้อปัญหาควรรื้อกับผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ได้รับการพิจารณา ซึ่งก็ร่วมอยู่ในคณะกรรมการแล้วทบทวนก่อนที่จะสรุปเป็นเอกสารการรายงาน
  - 3.3 เสนอรายงานต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอพิจารณาดำเนินการต่อไป
4. การพิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

- 4.1 ศึกษาข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียนในกลุ่มที่สำนักงานกลุ่มนำเสนอ
- 4.2 พิจารณาร่างการจัดสรรงบประมาณ โดยมีหลักการคือ
  - 4.2.1 มีความสอดคล้องกับลำดับความต้องการจำเป็นของโรงเรียนในกลุ่มเพียงใด
  - 4.2.2 ในทางปฏิบัติมีความเป็นไปได้เพียงใด
  - 4.2.3 มีการกระจายงบประมาณอย่างทั่วถึงและเหมาะสมเพียงใด
  - 4.2.4 อยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับหรือเคยได้รับมาก่อนหรือไม่
- 4.3 ควรให้มีระบบการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้งบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นการดำเนินงาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2530 : 16-18)

2.3 กลไกที่ทำให้ระบบกลุ่มโรงเรียนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาถึงบุคลากรในระดับต่าง ๆ ที่มีบทบาทต่อการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนแล้วจะเห็นได้ว่า มีอยู่ในทุกระดับของการบริหาร นับตั้งแต่ระดับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติลงมาจนถึงระดับโรงเรียน โดยผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นสามารถช่วยให้งานกลุ่มโรงเรียนดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยวิธีใดวิธีหนึ่งตามอำนาจหน้าที่และความสามารถของตน ดังนั้นหากทุกฝ่ายปรารถนาที่จะเห็นสัมฤทธิ์ผลจากการดำเนินงานของระบบกลุ่มโรงเรียนในฐานะที่เป็นแนวตรรกะทางการศึกษา ที่นำมาใช้เพื่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาอันเป็นนโยบายสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว ก็คงจะต้องตระหนักในความรับผิดชอบที่จะตัดสินใจสั่งการหรือปฏิบัติตาม ให้สอดคล้องและเกิดผลดีต่อการบริหารงานกลุ่มโรงเรียน โดยมีเจตนารมณ์ จุดประสงค์ และเป้าหมาย ตามนัยของระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษา



แห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาเป็นแนวทาง กล่าวคือ ถ้าพฤติกรรมในการดำเนินงานของบุคลากรทุกระดับมีความสอดคล้องกันแล้ว ก็เป็นที่เชื่อได้ว่าระบบกลุ่มโรงเรียนจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนทุกระดับต่างเป็นกลไกที่จะทำให้ระบบกลุ่มโรงเรียนสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งสิ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2531 : 2)

#### 2.4 ปัญหาในการบริหารงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

การบริหารงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา มีปัญหามากมายหลายประการ สันานจิตรสุคนธ์ทรัพย์ (ม.ป.ป. : 12-13) ได้วิเคราะห์และสรุปปัญหาต่าง ๆ ของกลุ่มโรงเรียน ไว้ดังนี้

##### 1. ปัญหาที่เกิดจากระบบ

- 1.1 การเตรียมบุคคลก่อนการปฏิบัติงานยังไม่ดีพอทั้งการเตรียมในสถาบันการศึกษาและเตรียมก่อนเข้าเป็นกรรมการกลุ่มโรงเรียน กล่าวคือ ยังเน้นในด้านพัฒนารายบุคคลมากกว่าการพัฒนากระบวนการกลุ่ม จึงขาดการให้ความรู้และฝึกเทคนิคบางประการที่จำเป็น
- 1.2 การขาดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ที่กลุ่มควรมี ถ้าหากมีเกณฑ์มาตรฐานก็จะทำให้ทราบว่าอุปกรณ์ใดควรมีในระดับโรงเรียนรายการใดควรมีในระดับกลุ่ม และบางประเภทอาจมีเฉพาะในระดับจังหวัด เพื่อให้บริการแก่กลุ่มและโรงเรียนได้อย่างเต็มที่
- 1.3 การขาดข้อมูลที่จะกำหนดวงเงินที่จะสนับสนุนกลุ่มโรงเรียนจริง แต่ยังไม่มีการศึกษาหาข้อมูลที่แท้จริงจากกลุ่มโรงเรียนว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพียงพอหรือเอื้ออำนวยให้กลุ่มทำงานได้จริงหรือไม่
- 1.4 การทำงานกลุ่มโรงเรียนทำให้ครูมีความรับผิดชอบมากขึ้น ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนของตนไม่ได้เต็มที่ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียน

##### 2. ปัญหาที่เกิดจากบุคคล

- 2.1 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีความรู้ ความเข้าใจในลักษณะงานของกลุ่มโรงเรียนไม่เพียงพอ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากขาดการเตรียมบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งอย่างเป็นระบบและจริงจัง
- 2.2 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนยังมีความสามารถในการปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่เพียงพอ

2.3 คณะกรรมการบางคนขาดความรับผิดชอบ ขาดคุณธรรม และให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และนอกจากนี้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี (2531 : 96-97)

ได้สรุปปัญหาต่าง ๆ ของกลุ่มโรงเรียน ไว้ดังนี้

1. บุคลากรยังมีความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับหลักการของความร่วมมือและประสานงาน เช่น การปฏิบัติงานไม่สอดคล้อง ไม่สัมพันธ์กัน ฯลฯ
  2. ขาดการจัดระบบการประสานงานภายในกลุ่มโรงเรียนที่เป็นลายลักษณ์อักษร
  3. ไม่มีบุคลากร เครื่องมือ และระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสื่อสารได้รวดเร็ว
  4. บุคลากรในกลุ่มโรงเรียนยังไม่เข้าใจหน้าที่ และบทบาทของตนเองที่มีต่อกลุ่มโรงเรียน รวมทั้งหน้าที่และบทบาทของบุคลากรคนอื่น ๆ ที่มีต่อกลุ่มโรงเรียน
  5. กลุ่มโรงเรียนบางกลุ่มมีอุปสรรคในการคมนาคมระหว่างโรงเรียนในกลุ่ม นอกจากนี้การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนด้วยระบบการเลือกตั้งก็ไม่ใช่จะได้คนดีมีความสามารถเสมอไป บ่อยครั้งที่พบว่าคนที่มีคุณสมบัติสูง มีความรู้ความสามารถ และความรับผิดชอบ ไม่สนใจสมัครเข้ารับตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งประธานคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ส่วนใหญ่มักจะมาจากการร้องขอให้เป็นมากกว่าการสมัครใจ เข้ามาปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างเต็มใจ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 20)
- กล่าวโดยสรุปได้ว่า กลุ่มโรงเรียนมีเป้าหมายหลักที่จะแก้ไขการขาดดุลยภาพของโรงเรียนต่าง ๆ ด้วยการรวมโรงเรียนหลายแห่งเข้าด้วยกันเป็นกลุ่ม และผสมผสานโรงเรียนที่มีความพร้อมสูงกับโรงเรียนที่มีข้อเสียเปรียบ

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคล การบริหารงานหรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับกลุ่มโรงเรียนนั้น ต้องใช้หลักวิชาและศิลปการทำงาน คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและบุคลากรทุกคนในกลุ่มโรงเรียนในฐานะผู้ร่วมกันบริหารกลุ่มโรงเรียนจะต้องเป็นผู้สนใจ หมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา และสามารถนำความรู้ที่นำมาใช้ได้อย่างเหมาะสมกับตนเองและกับบุคคลอื่น ๆ ประกอบกับบุคลากรทุกคนในกลุ่มโรงเรียนต้องกำหนดวิธีการปฏิบัติของตนเองและของคณะ ในลักษณะควบคุมตนเอง ชี้นำตนเอง และเห็นความสำคัญของการทำงานเป็นทีม

การบริหารงานขององค์การที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ดีนั้น จะต้องพยายามให้คนในองค์การได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การวินิจฉัย และการตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารขององค์การนั้น ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานความต้องการของมนุษย์ในสิ่งที่ต้องการแสดงความสามารถ ต้องการมีส่วนร่วมในองค์การและสังคม เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้นกับองค์การ การบริหารงานในลักษณะนี้เรียกว่า "การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ"

การบริหารงานในรูปแบบนี้จะจัดโครงสร้างการบริหารให้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัย ตัดสินใจ และกำหนดนโยบาย ในส่วนที่มีความสำคัญและต้องอาศัยการพิจารณาอย่างรอบคอบ การเปิดโอกาสให้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ ได้ปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้น จะช่วยให้การตัดสินใจนั้นละเอียดถี่ถ้วน มีโอกาสผิดพลาดน้อย ซึ่งทำให้เกิดผลดีต่อการบริหารงาน

### 3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ

ในการพัฒนาองค์กรและการดำเนินงานโรงเรียนประถมศึกษา ได้ปรากฏมีแนวทางที่คาดว่าจะนำมาใช้ประโยชน์อย่างได้ผลอยู่หลายประการ แนวทางหนึ่งในจำนวนนั้นซึ่งดูเหมือนว่าจะมีความใกล้เคียงกับลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ก็คือ การที่บุคคลชอบอยู่ร่วมกัน ความคิดนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ โดยสมมติฐานทางสังคมวิทยาที่ว่า มนุษย์มีนิสัยชอบอยู่ร่วมกัน กล่าวคือทุก ๆ คนจะต้องมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งแน่นอน เช่น การเป็นสมาชิกของครอบครัว การเป็นเพื่อนบ้านหรือเพื่อนร่วมงาน

การรวมกลุ่มบุคคลเพื่อทำงานร่วมกันนั้น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุจุดประสงค์ที่วางไว้ และเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ของบุคคลแต่ละคนในองค์กร กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษานั้นจัดได้ว่าเป็นกลุ่มงาน เพราะการเข้าร่วมกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529

การทำงานโดยกลุ่มของบุคคลหรือเรียกตามแบบที่เป็นทางการว่า องค์คณะบุคคลนั้น เป็นที่เชื่อถือได้ว่าจะสามารถสร้างประสิทธิภาพการทำงานได้ดี เพราะเป็นภาระรับผิดชอบ ความคิดและประสบการณ์ของบุคคลหลาย ๆ คนเพื่อพิจารณาปัญหา ตัดสินหรือหาข้อยุติที่มีเหตุผลองค์กรใด ๆ ก็ตามที่ดีดำเนินการในรูปของคณะกรรมการย่อมมีหนทางที่จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรที่มีได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการ และองค์กรที่มีบุคคลขึ้นหน้าเป็นสมาชิกในคณะกรรมการมากเท่าใด องค์กรนั้นก็จะมีประสิทธิภาพสูงขึ้นเท่านั้น (ประกอบ



คุณารักษ์ และ อ่าพน ศรีณชัย 2529 : 23-26)

อรุณ รักธรรม (2522 : 103) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงานจะได้ผลอย่างสมบูรณ์ ถ้าบุคคลในองค์การนั้นมีความจงรักภักดีต่อกลุ่ม มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างเหมาะสมจะทำให้กลุ่มปฏิบัติงานบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 267) ได้กล่าวไว้ว่า ในการปฏิบัติงานเป็นทีมนั้น ย่อมทำให้งานขององค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น การร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน เป็นเทคนิคการบริหารอันสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารและผู้ร่วมงานจะต้องเข้าใจให้ ชำบซึ่งถึงคุณค่าของการร่วมมือ

สมาน รังสิโยภรณ์ (2524 : 1) กล่าวว่า คนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะ คนเป็นผู้ใช้ปัจจัยในการบริหารงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุและวิธีการจัดการ ดังนั้นหากองค์ กรหรือหน่วยงานใดสามารถหาคนที่มีความรู้ ความสามารถเข้าปฏิบัติงาน และสามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่ปฏิบัติงานในองค์การให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ก็เป็นที่น่าพอใจได้ว่า การบริหารงานในองค์การหรือหน่วยงานนั้นจะต้องเจริญก้าวหน้า สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

วิวัฒน์ ไวยสกุล (2527 : 13) ได้กล่าวถึงกลุ่มที่มีประสิทธิภาพว่า ผลประโยชน์ และจุดมุ่งหมายของกลุ่มจะต้องมาก่อนและถือว่าสำคัญกว่าของแต่ละคนในกลุ่ม ความขัดแย้งและความอิจฉาริษยาจะต้องมีน้อยที่สุด เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของส่วนรวม สมาชิกในกลุ่มจะต้องมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

สำราญ ถาวรยศม์ (2510 : 4) ได้กล่าวถึงการทำงานในรูปคณะกรรมการ ไว้ว่า การทำงานในรูปคณะกรรมการนั้นย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีนั้น ได้แก่การทำให้เกิดการรวมความรู้ ความคิด ตลอดจนนำประสบการณ์ของบุคคลหลาย ๆ คน มาใช้ในการตัดสินใจ แก้ปัญหาอันจะทำให้ลดการผิดพลาดและทำให้เกิดพลังขึ้นในตัวเอง นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความร่วมมือและการประสานงานที่ดีในการปฏิบัติงานตลอดจนสามารถที่จะป้องกันความลำเอียงที่จะพียงมีขึ้นได้ สำหรับส่วนที่เป็นข้อเสียก็คือ จะทำให้การดำเนินงานล่าช้า สิ้นเปลืองทั้งเงินและเวลา ทั้งยังขาดผู้รับผิดชอบอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากแนวคิดของบุคคลดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การบริหารงานโดยกลุ่มหรือคณะกรรมการจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือประสานงาน สมาชิกในกลุ่มมีความจริงจังในการปฏิบัติงาน ต้องช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกัน และคณะกรรมการควรประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายหลายระดับมีทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้

เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจและเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะนำมาตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ จากบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อให้การบริหารงานในระบบคณะกรรมการจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 3.2 หลักการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล

เนื่องจากการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ บุคคลที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำความเข้าใจให้ดี มิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดความสับสนหรือเกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นได้ คณะกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารลักษณะดังกล่าวจึงควรทำความเข้าใจหลักการหรือแนวทาง ดังนี้

1. คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนฝ่ายปฏิบัติ ทำหน้าที่บริหารทางอ้อม โดยใช้การประชุม วินิจฉัย ตัดสินใจหรือวางแนวทางการบริหารเพื่อให้สำนักงานนำไปดำเนินการ

2. ในการดำเนินการที่จะให้เกิดผลดี มีปัญหาน้อย จำเป็นต้องกำหนดบทบาทอำนาจและหน้าที่ในเชิงปฏิบัติของทั้งสำนักงานและคณะกรรมการให้ชัดเจน

3. สำนักงานคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตามบทบาท อำนาจและหน้าที่ให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์การเป็นสำคัญ

4. การเสนอเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่จะต้องเสนอข้อมูลและพร้อมที่จะชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน

5. การพิจารณา วินิจฉัย ตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายการปฏิบัติของคณะกรรมการนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความจริงใจและมติที่ประชุมควรมาจากการยอมรับกันด้วยเหตุผลมากกว่ามติจากการลงคะแนนเสียง

6. การดำเนินงานของสำนักงานและคณะกรรมการ จะต้องมีการร่วมกัน และปฏิบัติตามกติกานั้นด้วยความจริงใจ ซื่อสัตย์และยุติธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

### 3.3 ผลดีของการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล

การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือโดยคณะกรรมการมีผลดีดังนี้

1. เป็นการทำงานที่ระดมความคิด สติปัญญาของบุคคลต่าง ๆ ที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ช่วยให้การบริหารเป็นไปด้วยความรอบคอบ เพราะมีบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณา ซึ่งจะทำงานหรือผลที่ได้มีคุณภาพ

2. สร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ ทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และมีส่วนช่วยให้การบริหารมีการประสานงาน ได้ดีขึ้น

3. ช่วยให้การวินิจฉัย ตัดสินใจ และวางแผนทางในการบริหาร เป็นไปด้วย  
เหตุผลและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

4. เป็นวิธีการทำงานที่ดีตามหลักการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย เพราะ  
ทำให้คณะกรรมการ ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์  
และประสิทธิภาพสูงสุด

5. ช่วยให้การบริหารงานสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการ  
แต่ละท้องถิ่นยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2532 : 54-55)

### 3.4 บทบาทของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ควรจะมีบทบาทเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน ดังต่อไปนี้

1. ควรศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม ให้เข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาทของประธาน  
กลุ่มโรงเรียน ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ของหัวหน้าสำนักงานกลุ่มโรงเรียน ของคณะทำ  
งานต่าง ๆ ของครูวิชาการสำนักงานกลุ่มโรงเรียน ของครูวิชาการกลุ่มประสบการณ์ และของครู  
ผู้สอนในกลุ่มโรงเรียน

2. ควรศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม ให้เข้าใจเป็นอย่างดีเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติ

3. กรรมการทุกคนต้องช่วยกันเสนอแนะ เสนอความคิดเห็น รับฟังข้อเสนอแนะ  
และความคิดเห็นของกรรมการคนอื่น ๆ ส่งเสริมและสนับสนุน ให้กรรมการคนอื่นแสดงความคิดเห็น  
อย่างเต็มความสามารถ ร่วมกันหาข้อสรุปจากการประชุมด้วยความมีเหตุผล

4. สนับสนุนและให้ความร่วมมือ โดยการปฏิบัติตามนโยบาย และมติการประชุม  
ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน โดยไม่วางตัวเฉย หรือไม่ปฏิบัติตามในกรณีที่ไม่เห็นด้วย

5. แจ้งผลการปฏิบัติตามมติกลุ่มโรงเรียน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการ  
กลุ่มโรงเรียนทราบ เพื่อช่วยกันหาทางแก้ไข

6. เป็นผู้มีความรู้ และใช้ความรู้ที่เหมาะสมเกี่ยวกับสิ่งช่วยอำนวยความสะดวก  
ในการบริหารกลุ่มโรงเรียน ได้แก่ ระบบข้อมูลและสารสนเทศ ความเป็นผู้นำ การเป็นผู้ตาม  
การมีมนุษยสัมพันธ์ การร่วมประชุม การประสานงาน ทักษะของผู้บริการ และการตัดสินใจอย่างมี  
เหตุผล

7. เป็นผู้มีความรู้ และใช้ความรู้ที่เหมาะสม เกี่ยวกับเทคนิคเสริมการ  
บริหารกลุ่มโรงเรียน ได้แก่ เทคนิคการทำงานเป็นทีม เทคนิคการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์  
เทคนิคการประชุม เทคนิคการบริหารเชิงประชาธิปไตย เทคนิคการจัดเวลาทำงาน และเทคนิค  
การสร้างแรงจูงใจ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 : 6-7)



### 3.5 การปฏิบัติตามหน้าที่กับผลที่เกิดขึ้นในกลุ่มโรงเรียน

หน้าที่ของบุคลากรทุกคน ทุกคณะในกลุ่มโรงเรียน ได้ถูกกำหนดโดยระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกลุ่มโรงเรียน โดยมีจุดหมายปลายทางที่คุณภาพการศึกษาของกลุ่มโรงเรียน ถ้าบุคลากรทุกคน ทุกคณะในกลุ่มโรงเรียน ได้ร่วมกันปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยนำบทบาทของแต่ละคน แต่ละคณะที่เสนอไว้ รวมทั้งที่คิดค้นเพิ่มเติมเองประสานกันเข้า ประกอบกับการใช้ความรู้จากสิ่งช่วยอำนวยความสะดวกในการบริหารกลุ่มโรงเรียนเป็นเครื่องช่วย จุดหมายปลายทางที่ต้องการของทุกคนในวงการศึกษาก็จะปรากฏให้เห็น

การปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียน มีลักษณะของการทำงานร่วมกันของบุคลากรทุกคนในกลุ่มโรงเรียน ทั้งนี้ได้มีการกำหนดหน้าที่ และบทบาทของแต่ละคนไว้ชัดเจน เมื่อทุกคนปฏิบัติตามข้อกำหนด ข้อตกลง ก็จะทำให้งานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป้าหมายของกลุ่มโรงเรียนของทุกคน ดังนั้น เมื่อมีปัญหาอุปสรรค ควรจะคิดค้นหาทางแก้ไขมากกว่าการตำหนิกัน หรือปิดความผิดไปให้คนอื่น เพราะการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่งปฏิบัติงานนั้น ให้กลุ่มโรงเรียนในตำแหน่งที่เขาครองอยู่ไม่ได้ปฏิบัติในฐานะส่วนบุคคล และความรับผิดชอบเป็นพันธะผูกพันของทุกคนในกลุ่มโรงเรียนที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ และบทบาทให้บังเกิดผลดี (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี 2531 : 98-99)

นอกจากนั้น จอห์นสัน และ จอห์นสัน (JOHNSON AND JOHNSON) (อ้างถึงในประกอบ คุณารักษ์ และอำพน ศรีณชัย 2529 : 30-31) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้เมื่อพุทธศักราช 2525 ว่ากลุ่มที่มีประสิทธิผลนั้นจะต้องประกอบด้วยกิจกรรมหลักสามประการคือ หนึ่งมีการทำงานที่บรรลุเป้าหมาย สองมีการจรรโลงเรื่องภายในของตนเอง และสามมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในทางที่เป็นการปรับปรุงผลการทำงานของตนเองอย่างสม่ำเสมอ กลุ่มที่ประสบความสำเร็จจะมีคุณภาพและชนิดของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกที่สามารถบูรณาการกิจกรรมหลักทั้งสามประการนี้เข้าด้วยกันได้ สมาชิกกลุ่มจะต้องมีทักษะในการจัดอุปสรรคของความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของกลุ่มได้ จะต้องมีความที่จะแก้ปัญหาในการจรรโลงปฏิสัมพันธ์ที่มีคุณภาพสูงระหว่างสมาชิก และมีความที่จะเอาชนะอุปสรรคเพื่อพัฒนากลุ่มให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประสิทธิผลการทำงานของกลุ่มที่สัมพันธ์กับกิจกรรมหลักสามประการเหล่านี้ มีอยู่หลายมิติด้วยกัน มิติเหล่านี้สัมพันธ์โดยตรงกับความสำคัญ ที่จะนำกลุ่มไปสู่การสร้างสรรค์ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) เป้าประสงค์ของกลุ่มจะต้องเป็นที่เข้าใจอย่างชัดเจนตรงกับความต้องการของสมาชิกในกลุ่ม ฉายให้เห็นถึงความเป็นอิสระ เชิงนิมานของสมาชิก และก่อให้เกิดสมาชิกทุกคน

เกิดการตกลงใจที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จ (2) สมาชิกกลุ่มจะต้องสื่อความคิดและความรู้สึกของตนเองอย่างตรงไปตรงมาและชัดเจน (3) จะต้องให้สมาชิกกลุ่มทุกคนมีโอกาสได้คลุกคลีกับกลุ่มและแสดงความเป็นผู้นำ (4) ขั้นตอนการตัดสินใจที่เหมาะสมจะต้องมีความยืดหยุ่น ถ้าหากจะให้ไปกันได้กับความต้องการตามสถานการณ์ (5) สมาชิกทุกคนจำเป็นต้องมีพลังอำนาจและอิทธิพลใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความชำนาญ ความสามารถ และความรอบรู้ในข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ และไม่ควรถูกขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ใด ๆ (6) ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความคิด และความเห็นไม่ตรงกันควรกระตุ้นให้เพิ่มขึ้น (7) การผนึกกำลังภายในกลุ่มจำเป็นต้องมีให้มาก (8) ควรมีการแก้ปัญหาอย่างเพียงพอกับปัญหาที่เกิดขึ้นให้มาก (9) ประสิทธิภาพของการทำงานร่วมกันระหว่างสมาชิกจำเป็นจะต้องมีมากด้วยเช่นกัน

### 3.6 กระบวนการทำงานเป็นทีมในระดับกลุ่มโรงเรียน

การทำงานเป็นทีมในระดับกลุ่มโรงเรียน ควรปฏิบัติตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. กำหนดจุดประสงค์ร่วมกัน ได้แก่การกำหนดว่า จุดหมายปลายทางที่ต้องการนั้นคืออะไร เพื่อให้ทุกคนได้รับทราบ และปฏิบัติงานตามทิศทางที่กำหนดไว้อย่างถูกต้อง
2. แสดงความคิดเห็น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยความมีเหตุผล และรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นเพื่อชี้แนะแนวทาง ประสานความคิด และพยายามหาข้อสรุป
3. ตัดสินใจร่วมกัน โดยนำข้อสรุปจากการแสดงความคิดเห็นมาพิจารณาเพื่อตัดสินใจร่วมกันของทีมงาน
4. ดำเนินการร่วมกัน เป็นการกำหนดว่าจะมอบให้บุคคลในคณะทำงานใดเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยความยินยอมจากคณะทีมงานไม่ว่าจะเป็นระดับบริหาร หรือระดับรอง ๆ ลงมาของคณะทำงานก็ตาม
5. ประเมินผลร่วมกัน โดยคณะทำงานกับผู้ร่วมประเมินว่าผลการปฏิบัติที่รับผิดชอบร่วมกันบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด
6. แก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น แล้วนำมาปรับปรุงให้เหมาะสมที่จะปฏิบัติงานอื่น ๆ ต่อไป (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี 2531 : 59-60)

### 3.7 ประโยชน์ของการทำงานเป็นทีมหรือกลุ่มที่กลุ่มโรงเรียนได้รับ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527 : 23-24) กล่าวถึงประโยชน์ของการทำงานเป็นทีมหรือกลุ่มไว้ดังนี้

1. เป็นสิ่งที่ฝึกความกล้า ทดสอบความสามารถของบุคคลบางคนที่ไม่กล้าเผชิญปัญหาต่าง ๆ เพียงคนเดียว แต่ถ้าอาศัยการทำงานเป็นทีมหรือกลุ่มช่วยจึงเกิดความกล้า

2. เป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เจตคติ ความคิดเห็น ของบุคลากรทุกคน
3. เป็นการส่งเสริมพลังทางร่างกาย จิตใจ การร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจ ร่วมความคิดในการปฏิบัติกิจกรรมเพื่อส่วนรวม
4. เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความมั่นใจแก่สมาชิก ทำให้สมาชิกรู้สึกว่าคุณค่าอยากปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ของทีมงาน

### 3.8 การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของงาน

การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของงาน จำเป็นต้องพิจารณาลักษณะของงานเป็นสำคัญโดยใช้เกณฑ์ 3 ประการ คือ

1. งานสำคัญและเร่งด่วน เป็นงานที่จะต้องทำให้สำเร็จลุล่วงไปทันทีในเวลารวดเร็ว จะรอต่อไปไม่ได้ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อภารกิจของโรงเรียน หรือของกลุ่มโรงเรียนได้

2. งานที่สำคัญแต่ไม่เร่งด่วน เป็นงานที่จะต้องทำให้สำเร็จลุล่วงไป ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน แต่สามารถชะลอการปฏิบัติไว้ก่อนได้ เช่น การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์โรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน อย่างนี้ถือว่าสำคัญแต่ไม่เร่งด่วน

3. งานที่เร่งด่วนแต่ไม่สำคัญ เป็นงานที่ต้องลงมือปฏิบัติทันที แต่ถ้าพิจารณาจุดมุ่งหมายของงานแล้ว มีความสำคัญที่จัดไว้ต่ำกว่าสองประการแรก เช่น งานการประชุมบางอย่างที่กำหนดช่วงเวลาไว้ แต่วัตถุประสงค์การประชุมมีความสำคัญน้อย แต่จำเป็นต้องปฏิบัติ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี 2531 : 62)

การบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในปัจจุบัน ดำเนินการบริหารโดยองค์คณะบุคคล เรียกว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนจะรับผิดชอบทุกเรื่อง ของทุกโรงเรียน แต่หมายถึงการสนับสนุนตามหน้าที่ และบทบาทของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยเรื่องกลุ่มโรงเรียน พ.ศ. 2529 กำหนดไว้ทั้งนี้เพราะทุกโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียนมีผู้บริหารที่รับผิดชอบ ดูแล และบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนที่รับผิดชอบอยู่แล้ว คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนจึงควรกำหนดหลักการ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เน้นในด้านการสนับสนุนงานบริหารของโรงเรียน และริเริ่มพัฒนาการศึกษาในโครงการ/งานที่โรงเรียนบางโรงเรียนไม่สามารถกระทำได้ด้วยตนเอง และพัฒนางานวิชาการ งานสนับสนุนวิชาการ ที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน

จากข้อเสนอแนะของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา (2528 : 1-3) ได้กล่าว



ว่า คณะประธานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาที่เข้ารับการฝึกอบรมตามโครงการในปีพุทธศักราช 2528 ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่าประธานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาเหล่านั้นมีความเห็นที่เน้นไปในเรื่องเกี่ยวกับตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยประธานกลุ่มโรงเรียนที่วานี้เห็นว่าบุคคลผู้ทำหน้าที่ประธานกลุ่มควรจะว่างจากงานประจำในฐานะผู้บริหารโรงเรียน เพื่อที่จะได้มีเวลามากพอสำหรับงานกลุ่ม และตามปกตินี้ประธานกลุ่มควรจะได้มาจากการคัดเลือก และมีคำตอบแทนพิเศษให้ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งด้วย ผู้เข้าฝึกอบรมยังเสนอแนะอีกว่าหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของครูควรจะได้รับปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

จากที่กล่าวมาแล้วพอสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษาในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ต้องใช้ทรัพยากรทั้ง 5 ประการ คือ คน การบริหารงาน วิธีการ เงิน และวัสดุอุปกรณ์ ในบรรดาทรัพยากรทั้งหมดเป็นที่ยอมรับกันว่า "คน" เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด และถ้าทุกคนในกลุ่มโรงเรียน โดยเฉพาะคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนรู้หน้าที่ รับผิดชอบของตนเองและของผู้อื่นในกลุ่มโรงเรียนแล้ว การจัดการศึกษาในกลุ่มโรงเรียนก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ วิธีการที่ทุกคนในกลุ่มโรงเรียนนำมาใช้ร่วมกันเพื่อบริหารกลุ่มโรงเรียนก็มีความสำคัญรองลงมา รวมทั้งงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ยังไม่อาจจัดสรรงบประมาณให้ได้ครบตามความต้องการของแต่ละโรงเรียนได้ จึงทำให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนในกลุ่มได้รับงบประมาณและทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์แตกต่างกันเป็นผลให้เกิดความสามารถด้านการปฏิบัติแตกต่างกัน

ระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 และนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ต้องการให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนในกลุ่มร่วมมือสนับสนุนกันในด้านวัสดุอุปกรณ์ กำลังงานและกำลังความคิด เพื่อปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนภายในกลุ่ม ด้วยเหตุที่ว่าการปฏิบัติงานในระบบกลุ่มโรงเรียนสามารถนำไปสู่การแลกเปลี่ยน แบ่งปันกันใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปคุ้มค่า ประหยัด และขจัดความซ้ำซ้อนของงานบางประการได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความสามัคคี ความร่วมมือช่วยเหลือของบุคลากรทุกคนในกลุ่มโรงเรียน ทั้งนี้สอดคล้องกับหลักการที่ว่า การปฏิบัติงานหรือการทำงานเป็นกลุ่มจะมีผลดีกว่าการทำงานโดยลำพัง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนสามารถที่จะปฏิบัติงานได้เต็มตามอำนาจหน้าที่ของตนตามระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 แล้ว

ก็เชื่อได้ว่าจะสามารถนำไปสู่การพัฒนางานกลุ่มโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

#### ตอนที่ 4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

ประกอบ คุณารักษ์ และ อำนวย ศรีณชัย (2529 : ฉ) ได้ศึกษาโครงการพัฒนารูปแบบองค์กรและการจัดการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ผลการศึกษาปรากฏว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนปัจจุบันยังขาดทักษะ และประสิทธิภาพในการทำงานเป็นกลุ่มอยู่ไม่น้อย ประสิทธิภาพของการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนที่มีผลสืบเนื่องจากตัวแปรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ปัจจุบันกลุ่มโรงเรียนยังไม่มีสำนักงานกลุ่มที่ถาวร และภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของประธานกลุ่มโรงเรียน และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนยังไม่ชัดเจน อีกทั้งยังขาดอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามบทบาท และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้ประสบความสำเร็จได้สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดลักษณะ "อิมคริม"

(KAFKAESQUE) ในหมู่คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน กล่าวคือ ความไม่แน่ใจว่าใครควรจะเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องอะไรได้บ้าง สถานการณ์เช่นนี้ควรจะได้รับบริการแก้ไขโดยรีบด่วน และขณะเดียวกันหากต้องการให้การดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนบรรลุผลตามเจตนารมณ์ ควรจะได้พิจารณาเกี่ยวกับการรวมกลุ่มโรงเรียน ภาระงานหลักของกลุ่ม ภาระงานรอง ตลอดจนการควบคุมการนิเทศภายในกลุ่มโรงเรียนใหม่อีกครั้งหนึ่ง และให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวให้มากกว่าที่เป็นอยู่เดิม

ประคอง บุญพาวลัย (2528 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทตามหน้าที่ที่รับผิดชอบของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ในจังหวัดมุกดาหาร ผลการศึกษพบว่าคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดมุกดาหาร ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจัดลำดับความสำคัญปรากฏว่า เรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการปรับปรุงโรงเรียนภายในกลุ่มมาเป็นอันดับหนึ่ง และเรื่องการจัดให้มีการประสานงานและร่วมมือกันระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มและชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มาเป็นอันดับสุดท้าย

วีระ เส้าโกมุก (2527 : 6) และ ประจบ วงษ์ปักษา (2527 : 17) ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ผลการศึกษพบว่า ประธานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาขาดความจริงจังในการทำงาน ไม่อุทิศเวลาให้กลุ่มโรงเรียนเท่าที่ควร คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาและครูภายในกลุ่มไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับกลุ่มโรงเรียนส่วนใหญ่จะมุ่งแต่งงานภายในโรงเรียนของตน คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษามีแต่หน้าที่แต่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย การปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนขาดการวางแผนที่ดี ไม่มีการรวบรวมข้อมูลเพื่อการวางแผน และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาไม่เข้าใจบทบาทและอำนาจ

หน้าที่ของตน

สุวิทย์ มูลคำ (2528 : 174-184) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 8 ผลการศึกษาพบว่า กรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูสายผู้สอนมีความคิดเห็นว่างานที่กลุ่มโรงเรียนปฏิบัติจริง และควรปฏิบัติได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานธุรการและการเงิน และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ซึ่งปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยทุกด้าน และเห็นว่าควรปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้าน เรื่องที่ทั้งสองกลุ่มเห็นว่าปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มโรงเรียน การจัดประชุมคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนตามกำหนดการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ปัญหาในการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียน คือ บุคลากรภายในกลุ่มให้ความร่วมมือน้อยลงประมาณในการดำเนินงานไม่เพียงพอ ประธานกรรมการกลุ่มและคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนไม่มีอำนาจในการให้คนให้โทษ และการพิจารณาความดีความชอบในระดับกลุ่มโรงเรียนไม่ยุติธรรม ข้อเสนอแนะในการแก้ไข้ปัญหา ควรประชุมชี้แจงให้บุคลากรเข้าใจและเห็นความสำคัญของงานกลุ่มโรงเรียน กรรมการกลุ่มโรงเรียนควรจัดให้มีชั่วโมงสอนน้อยลงหรือไม่ควรจัดสอนประจำวันของประมาณในการดำเนินงานเพิ่ม ให้สัมพันธ์กับโครงการที่จัดทำหรือตามความจำเป็น ควรแก้ไขระเบียบเพื่อให้อำนาจประธานคณะกรรมการกลุ่ม และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ควรสร้างหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบของกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง ไม่ควรมีระบบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น ควรมีการพิจารณาเลื่อน 1 ขั้นและ ไม่มีการเลื่อนขั้นเงินเดือน

สกล ความบุศย์ (2530 : 184-191) ได้ศึกษากระบวนการบริหารงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 10 ผลจากการวิจัยพบว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเป็นบางครั้ง มีการตัดสินใจเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในการพัฒนาบุคลากรในกลุ่ม โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายเป็นหลัก การเสนอแนะงบประมาณประจำปี คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับเป็นหลัก การเสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบได้ศึกษาหาข้อมูลจากโรงเรียนเป็นหลัก มีการพิจารณาทางเลือกในการตัดสินใจและผลการตัดสินใจทำให้บุคลากรในกลุ่มพึงพอใจ ก่อนวางแผนได้มีการประชุมปรึกษาหารือ เตรียมการ กำหนดนโยบายแต่งตั้งคณะกรรมการร่างแผน ทำการศึกษาหาข้อมูล พิจารณาแผนกำหนดรูปแบบของการเขียนโครงการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ กำหนดแนวทางการประเมินผลและมอบหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ มีการแถลงวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงาน เปิดโอกาสให้ครู-อาจารย์ใหญ่ในกลุ่มได้เสนอความคิดเห็น อธิบายสิ่งที่เป็นปัญหาให้



เข้าใจ จัดฝึกอบรมและมอบหมายงานตามความเหมาะสม และจัดบำรุงขวัญและกำลังใจให้ผูปฏิบัติ  
งานจัดทำกำหนดการเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติในรอบปี และพิจารณาให้เห็นชอบกำหนด  
การของโรงเรียน จัดทำปฏิทินการปฏิบัติงาน จัดอำนวยความสะดวกและกำหนดตัวบุคคลขึ้นมารับ  
ผิดชอบปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ การตัดสินใจของคณะกรรมการกลุ่มมักถูกรอบงำโดยบุคคลใด  
บุคคลหนึ่งและการเลือกทางปฏิบัติในการตัดสินใจของกลุ่มโรงเรียนมักจะไม่เหมาะสม ข้อมูลที่ใช้  
ประกอบการตัดสินใจไม่เพียงพอและเชื่อถือไม่ได้ การวางแผนบุคลากรในกลุ่มมีภารกิจหน้าที่หนัก  
มากอยู่แล้ว จึงไม่ให้ความสำคัญต่อแผนงานหรือโครงการของกลุ่มโรงเรียน ความจำกัดในเรื่อง  
ของเวลาที่ใช้ในการจัดทำแผน และการวางแผนในการติดตามและประเมินผลแผนงานและ  
โครงการไม่เหมาะสม บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผน  
การจัดองค์การคณะกรรมการกลุ่มขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดระเบียบงานภายใน  
กลุ่มและบุคลากรภายในกลุ่มปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าการปฏิบัติงานตาม  
หน้าที่พิเศษที่ได้รับมอบหมาย บุคลากรในกลุ่มไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตน และ  
ขาดการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ คณะกรรมการกลุ่มขาดความรู้  
ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักและวิธีประเมินผล และคณะกรรมการกลุ่มไม่นำผลที่ได้จากการประเมิน  
มาปรับปรุงแก้ไขการทำงาน

อดุลย์ศักดิ์ วงศ์โกมลเชษฐ์ (2525 : 152-158) ได้ศึกษาความคิดเห็นและความคาดหวัง  
หวังของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาและครูเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน  
ประถมศึกษา ในเขตการศึกษา 8 พบว่า บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้มีความคาดหวังว่า คณะกรรมการ  
กลุ่มโรงเรียนควรปฏิบัติหน้าที่ในระดับมากทุกหน้าที่ และในการปฏิบัติจริงนั้นส่วนใหญ่เห็นว่า คณะ  
กรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษามีการปฏิบัติจริงน้อยเกือบทุกบทบาท ยกเว้นในเรื่องการเสนอ  
แนะการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในระดับกลุ่มโรงเรียน และการ  
สำรวจเด็กที่จะเข้าเรียน

วินล นาคพันธ์ (2528 : 133-140) ได้ศึกษาการวางแผนของกลุ่มโรงเรียนสังกัด  
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพังงา : การศึกษาเฉพาะกรณี ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มโรงเรียน  
ประถมศึกษาได้ดำเนินการวางแผนและบริหารแผน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา  
แห่งชาติ กำหนดไว้ในคู่มือการบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ส่วนปัญหาที่พบนั้น มีปัญหาด้าน  
บุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านการจัดการ และปัญหาด้านอื่น ๆ และในการวิจัยครั้งนี้  
ผู้วิจัยยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบงานของกลุ่มโรงเรียนว่า ควรให้กลุ่มมีอำนาจมาก  
กว่าที่เป็นอยู่ และให้มีบุคลากรรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของกลุ่มโดยเฉพาะ การปรับปรุงแก้ไข

ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ให้มีการสนับสนุนการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนทั้งทางด้านบุคลากร ทรัพยากร กลวิธีการจัดการและต้องการให้สนับสนุนด้านพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม ให้มีความรู้และ ประสบการณ์ โดยเฉพาะด้านการวางแผนการศึกษา

จากงานวิจัยดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การบริหารงานโดยกลุ่มหรือคณะกรรมการจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือประสานงาน สมาชิกในกลุ่มมีความจริงใจในการปฏิบัติงาน ไม่มีความอิจฉาริษยากันต้องช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกัน และกันและคณะกรรมการควรประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายหลายระดับมีทั้งบริหารและผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจและเผื่อให้ได้ข้อมูลที่จะนำมาตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ จากบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย การบริหารงานในระบบคณะกรรมการจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ถ้าหากคณะกรรมการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี