



บทที่ 2

## เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ได้เสนอความรู้และเอกสารที่ใช้ประกอบการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มโรงเรียน
  - 1.1 วิวัฒนาการของโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาของไทย
  - 1.2 ความเป็นมาของกลุ่มโรงเรียน
  - 1.3 ความหมายของกลุ่มโรงเรียน
  - 1.4 ความสำคัญของกลุ่มโรงเรียน
  - 1.5 ความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบกลุ่มในโรงเรียนประถมศึกษา
  - 1.6 การบริหารงานกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษา-  
แห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529
  - 1.7 งานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา
    - 1.7.1 งานบริหารสำนักงาน
    - 1.7.2 งานศูนย์วิชาการ
    - 1.7.3 งานห้องสมุด
  - 1.8 ปัญหาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียน
2. หลักการแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย
  - 2.1 การบริหารงานรูปคณะกรรมการ
  - 2.2 ความร่วมมือ
  - 2.3 การประสานงาน
  - 2.4 การงบประมาณ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มโรงเรียน

### 1.1 วิวัฒนาการของโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาของไทย

การจัดการศึกษาไทยมีความเป็นมาและวิวัฒนาการโดยลำดับมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงธนบุรี กล่าวได้ว่า การจัดการศึกษาไทยได้เริ่มมีหลักฐานเป็นครั้งแรกในสมัยสุโขทัย การจัดการศึกษาในสมัยนั้น ยังไม่มีโรงเรียน ครูผู้สอน หลักสูตรแบบเรียน ฯลฯ ดังเช่นปัจจุบัน การดำเนินงานทางการศึกษาเป็นผลสืบเนื่องมาจากการทำนุบำรุงและส่งเสริมศาสนา จริยธรรม ศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี และการปกครองของไทย

การจัดการศึกษาไทยก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ฝ่ายอาณาจักรกับฝ่ายพุทธจักร ฝ่ายพุทธจักรเป็นการศึกษาที่เกี่ยวกับศาสนาโดยตรง ส่วนฝ่ายอาณาจักรนั้น จะมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ การเรียนหนังสือที่วัดสำหรับราษฎรทั่วไป การฝึกอบรมเกี่ยวกับวิชาชีพด้วยการถ่ายทอดจากครอบครัวหรือหมู่บ้าน ส่วนที่เป็นลูกหลานเจ้านายหรือข้าราชการก็มีโอกาสเล่าเรียนที่สำนักราชบัณฑิต ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเรียนของคนในสมัยนี้ เน้นหนักที่การเรียนแบบไตรภาค คือ อ่าน เขียน และเลขเป็นหลัก โดยมีวัดเป็นสถานที่เรียน มีพระสงฆ์ที่มีความรู้เป็นผู้สอน สำหรับด้านวิชาชีพ เป็นการศึกษาฝึกหัดและถ่ายทอดอาชีพเฉพาะอย่างในแต่ละครอบครัว

การจัดการศึกษาของไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เริ่มในรัชกาลที่ 1 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (พ.ศ. 2325 - 2352) เรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) กล่าวได้ว่า การจัดการศึกษาเริ่มเข้าสู่สมัยใหม่มากขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากการที่วิชาการใหม่ ๆ จากสหรัฐอเมริกาและยุโรปเริ่มแพร่หลายเข้ามาเมืองไทย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453) มีเหตุสำคัญและจำเป็นหลายประการต่อการที่จะปรับปรุงประเทศ อาทิ การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ประสพการณ์ที่ได้รับจากการเสด็จประพาสต่างประเทศในตอนต้นรัชกาล ความต้องการบุคคลเข้ารับราชการ ฯลฯ เป็นผลให้ทรงปรับปรุงประเทศเป็นภาระใหญ่แก่มหาชน โดยเฉพาะด้านการศึกษาได้มี "การปฏิรูปการศึกษา" ขึ้น การจัดการศึกษาในสมัยนี้จึงต่างไปจากเดิมเป็นการศึกษาในระบบโรงเรียนแบบตะวันตก มีโรงเรียน ครู หลักสูตร แบบเรียน ฯลฯ อันเป็นรากฐานการศึกษาสมัยใหม่ของประเทศมาจนถึงปัจจุบัน

ความก้าวหน้าทางการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 มีหลายประการ เช่น ใน พ.ศ. 2414 ได้ตั้งโรงเรียนหลวงสอนภาษาไทยในพระบรมมหาราชวัง ซึ่งเป็นโรงเรียนแรกที่ได้จัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมาการจัดการศึกษาได้ขยายวงกว้างขึ้นเป็นการจัดการศึกษาสำหรับประชาชนโดยทั่วไป โดยมีโรงเรียนสำหรับราษฎรขึ้นใน พ.ศ. 2427 ที่วัดมหรธพาราม กรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นก็ได้ขยายโรงเรียนให้กว้างขวางทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคอีกเป็นจำนวนมาก

ใน พ.ศ. 2430 ได้ก่อตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น และตั้งเป็นกระทรวงศึกษาธิการ ใน พ.ศ. 2435 เพื่อรับผิดชอบในการจัดการศึกษาโดยตรง ครั้นถึง พ.ศ. 2441 ได้ประกาศใช้โครงการศึกษาชาติ พ.ศ. 2441 เพื่อให้การจัดการศึกษามีระเบียบแบบแผน ต่อมาได้มีการปรับและประกาศใช้โครงการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2445 เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพ ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมของไทย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการประกาศใช้โครงการศึกษาชาติ พ.ศ. 2456 มีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการศึกษาด้านอาชีพให้มากขึ้น มุ่งฝึกประชาชนให้มีความรู้ในการประกอบอาชีพตามควรแก่สภาพของตน ต่อมาใน พ.ศ. 2464 ได้มีการตรากฎหมายการศึกษาเป็นครั้งแรก เรียกว่า "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464" มีสาระอันเห็นหลักการให้ถือว่าการประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดการศึกษา ระดับนี้ ให้แก่เด็กในวัยเรียนทุกคน หลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ได้ไม่นาน กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้ "โครงการศึกษาชาติ พ.ศ. 2464" ขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ดังกล่าว การจัดการศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2464 เป็นต้นมา ถึง พ.ศ. 2474 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ. 2475 ได้พยายามขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปอย่างทั่วถึงในทุกตำบล และให้ความสำคัญในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนให้ได้มากที่สุด นอกจากนั้นยังมีการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ หลายด้าน เป็นต้นว่า นโยบายการจัดการศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ หลักสูตรประถมศึกษา ซึ่งเป็นแม่บทหลักในการจัดการศึกษา ทางด้านแบบเรียนได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของไทย ในเรื่องครู นักเรียน ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ



ใน พ.ศ. 2475 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง จากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย คณะราษฎรได้ประกาศเจตนารมณ์อย่างแน่วแน่ที่จะเริ่มขยายการประถมศึกษาให้ครบทุกตำบล หมู่บ้าน ภายในเวลา 10 ปี นับจากนั้นแผนการประถมศึกษาได้ขยายออกไปยังตำบลและหมู่บ้านมากยิ่งขึ้น แต่การประถมศึกษาได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2485-2493

พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้ยกฐานะให้ครูประชาบาลเป็นข้าราชการพลเรือน และช่วงเวลาจาก พ.ศ. 2494-2508 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศสหรัฐอเมริกาพัฒนาทางด้านการศึกษาเป็นจำนวนมาก

ในช่วง พ.ศ. 2509 ถึงก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2523 ได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาที่สำคัญขึ้น กล่าวคือ การบริหารการประถมศึกษาในช่วงนี้ เป็นช่วงที่รัฐบาลพยายามกระจายความรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น จึงได้โอนการบริหารการประถมศึกษาในส่วนที่เรียกว่าการศึกษาประชาบาลไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเอง จึงทำให้มีโรงเรียนประถมศึกษาหลายประเภท ได้แก่ โรงเรียนประชาบาล โรงเรียนเทศบาล โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และโรงเรียนสังกัดอื่น ๆ เช่น โรงเรียนเอกชน โรงเรียนสาธิตและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการประถมศึกษาหลายหน่วยงานด้วยกัน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ 2526 : 96-125)

ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2523 กล่าวได้ว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน ได้แก่ การประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 หลักสูตรประถมศึกษา 2521 และในช่วงปี พ.ศ. 2521-2523 ได้มีการประท้วงใหญ่ของครูประชาบาล เรียกร้องให้ปรับปรุงโครงสร้างของการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดยให้จัดตั้งทบวงการศึกษาระชาบาลขึ้น การประท้วงใหญ่ครั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาที่ก่อกวนมานาน ในการบริหารการศึกษาประชาบาลที่รัฐบาลไม่สามารถจัดให้เป็นที่น่าพอใจของครูได้ (มนตรี เจนวิทย์การ 2528 : 71) จากเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐบาลจึงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติการบริหารการศึกษาไทยอีกครั้งหนึ่ง คือการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษา โดยมีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาจากสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสังกัดกรมสามัญศึกษามาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ



ซึ่งเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ

โครงสร้างของระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน แตกต่างจากหน่วยราชการอื่น ๆ และแตกต่างจากโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาในอดีต ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดจนได้แก่ การกำหนดอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ แต่เดิมในส่วนกลางจะเป็นอำนาจของอธิบดี ในระดับจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดจังหวัด หรือศึกษาธิการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนการศึกษา แล้วแต่กรณี ส่วนในระดับอำเภอจะเป็นอำนาจของนายอำเภอ หรือศึกษาธิการอำเภอ หรือหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ แต่ในระบบปัจจุบันอำนาจดังกล่าว เป็นอำนาจของคณะบุคคลหรือคณะกรรมการระดับต่าง ๆ เช่น ในส่วนกลางเป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในระดับจังหวัด เป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ในระดับอำเภอ เป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ และในระดับกลุ่มโรงเรียน เป็นอำนาจของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2526 : 10) โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ ปรากฏตามแผนภูมิที่ 1

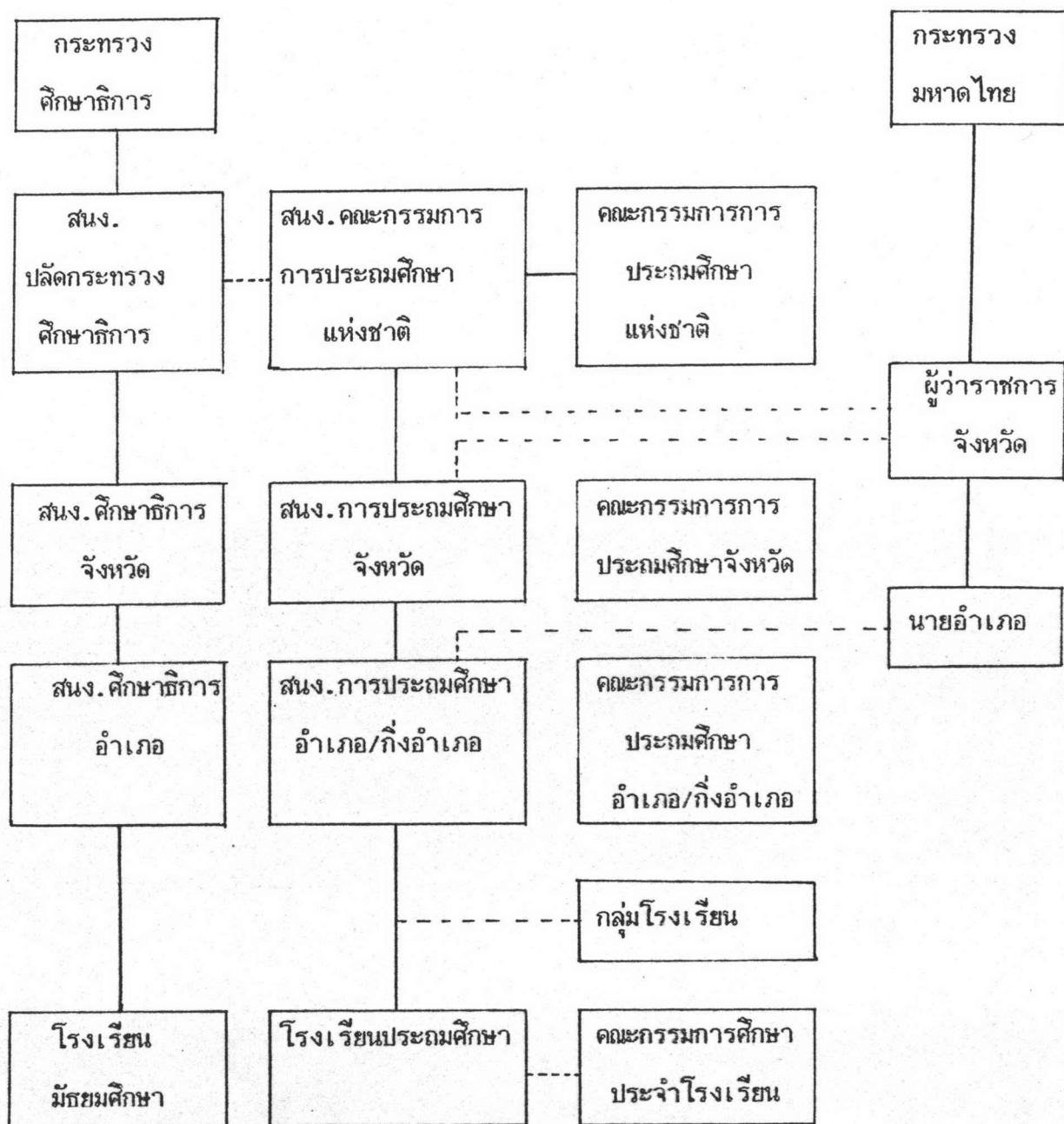
ตามโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นการบริหารโดยคณะกรรมการนั้นแบ่งออกเป็น 4 ระดับคือ

1. ระดับชาติ การบริหารการประถมศึกษาในระดับชาติ ได้รวมหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาเข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานที่มีฐานะเป็นกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรรมการวางนโยบาย และมีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลราชการทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. ระดับจังหวัด การบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาในเขตจังหวัด ตามนโยบายและมาตรฐานที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการบริหารและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมดูแลราชการทั่วไปของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 1

โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การประถมศึกษา 2526 กรุงเทพมหานคร.

โรงพิมพ์การศาสนา. 2527 หน้า 11

3. ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ การบริหารการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เป็นผู้ช่วยประสานงานและมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาดูแลควบคุมราชการทั่วไป ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

4. ระดับกลุ่มโรงเรียน ในอำเภอหนึ่งให้โรงเรียนประถมศึกษา ตั้งแต่ 7-10 โรงเรียนรวมกันเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน จำนวนโรงเรียนจะมากหรือน้อยกว่านี้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการวางแผนปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม ตลอดจนกำหนดโรงเรียนเป็นที่ทำการกลุ่ม มีผู้บริหารสถานศึกษากับข้าราชการครู ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากครูในกลุ่มเป็นกรรมการ และมีผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่มคนหนึ่งเป็นประธานกลุ่มโรงเรียน

กลุ่มโรงเรียนเป็นการบริหารระดับหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นฝ่ายที่จะนำแนวนโยบายทั้งหมดไปปฏิบัติ และมีความสำคัญต่อการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาใหม่ประสิทธิภาพ เนื่องจากกลุ่มโรงเรียนมีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติงานของโรงเรียน

### 1.2 ความเป็นมาของกลุ่มโรงเรียน

กลุ่มโรงเรียน เป็นการจัดการทางด้านบริหารการศึกษารูปแบบหนึ่ง ที่นำเอาโรงเรียนหลาย ๆ โรงเรียนมารวมกันดำเนินงานด้วยโครงสร้างซึ่งเอื้ออำนวยให้เกิดประสิทธิภาพต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่เป็นสมาชิก ระบบการจัดการศึกษาด้วยกลุ่มโรงเรียนนับเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาที่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานบริหาร นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเร่งรัดพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างแพร่หลายทุกระดับการศึกษา

การดำเนินงานในลักษณะ "กลุ่มโรงเรียน" เริ่มมีขึ้นในประเทศไทยประมาณปี พ.ศ. 2493 เมื่อกระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับองค์การยูเนสโกจัดทำโครงการทดลองนำร่องเพื่อพัฒนาการศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรกที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งได้รวมวิทยากรของโรงเรียนไว้ด้วย โดยมีเจตนารมณ์ที่จะกระตุ้นคณะครูในโรงเรียนที่มีความพร้อมอยู่แล้วให้ช่วยเหลือครูในโรงเรียนขนาดเล็กแก้ปัญหาการเรียนการสอน การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการกระทำด้วยความสมัครใจมิได้เกี่ยวข้องกับการบริหารแต่อย่างใด แต่ด้วยเหตุที่ในระยะเวลาคต่อมา มีการดำเนินงานตามนโยบาย



ขยายโรงเรียนประถมศึกษาและเรื่องอื่น ๆ ความคิดเรื่องกลุ่มโรงเรียนจึงทอดระยะเวลาออกไปจนถึงปี พ.ศ. 2502 กรมสามัญศึกษา ได้นำระบบกลุ่มโรงเรียนมาใช้อีก โดยกำหนดเป็นแนวปรับปรุงการบริหารโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ตรวจตราควบคุมโรงเรียนของศึกษาธิการอำเภอ โดยมีหลักการให้โรงเรียนต่าง ๆ ควบคุมดูแลกันเองและให้มีการช่วยเหลือ ร่วมแรงกันปรับปรุงกิจการเพื่อพัฒนาคุณภาพ ให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าก่อนหน้านี้นหลายจังหวัดได้ทำอยู่บ้างแล้ว แต่เป็นการดำเนินงานไปตามความเข้าใจและความสนใจของตนเองเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2507 กรมสามัญศึกษาได้ปรับปรุงวิธีการบริหารกลุ่มโรงเรียนประชาบาลใหม่ เพื่อให้โรงเรียนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งซึ่กว่าเดิม ตลอดจนปรารถนาที่จะให้กลุ่มโรงเรียน เป็นศูนย์กลางปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียนที่อยู่กระจัดกระจายกันอีกด้วย ต่อมา พ.ศ. 2509 เมื่อการศึกษาประชาบาลได้ออนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองก็ได้สานต่อแนวความคิดเรื่องกลุ่มโรงเรียน โดยสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการต่อไป ซึ่งจังหวัดต่าง ๆ ก็ได้ตอบสนองตามควร

พัฒนาการครั้งสำคัญของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศไทย ได้มีขึ้นอีกเมื่อปี พ.ศ. 2523 หลังจากการประถมศึกษาได้ออนกลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้ใช้กลุ่มโรงเรียนเป็นเครื่องมือในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงนำแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มโรงเรียนที่ได้ปฏิบัติสืบเนื่องอย่างไม่เป็นทางการเกือบสามสิบปี มาพัฒนาให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังด้วยความเชื่อมั่นว่า จะช่วยให้การบริหารที่มีระบบการกระจายอำนาจของการประถมศึกษา มีความสมบูรณ์ ซึ่งยังผลให้กลุ่มโรงเรียนเกิดความตื่นตัวยิ่งขึ้น มิติใหม่ที่จะช่วยให้กลุ่มโรงเรียนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ที่บัญญัติหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติแม่บท แต่เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรและบทบาทหน้าที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดผลดีกับการบริหารงานกลุ่มโรงเรียนเท่าที่ควร จึงได้ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเป็น ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิวัฒนาการล่าสุดของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2530 : 6-8)

### 1.3 ความหมายของกลุ่มโรงเรียน

ได้มีผู้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนไว้ต่าง ๆ กัน ดังจะขอยกมาเป็นสังเขป ดังนี้

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2521 ได้กล่าวถึง กลุ่มโรงเรียนไว้ว่า กลุ่มโรงเรียนเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของระบบบริหารการศึกษาที่มุ่งอำนวยความสะดวกทางด้านพัฒนาการเรียนการสอน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ การให้กลุ่มโรงเรียนได้ร่วมกันทำงานเป็นกลุ่มนั้น ทั้งเป็นการประหยัดและได้ผลรวดเร็วกว่าวิธีทำงานตามลำพัง (สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร 2522: 7)

หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2521:4) ได้กล่าวไว้ในเอกสารคู่มือการบริหารกลุ่มโรงเรียนว่า "กลุ่มโรงเรียนเป็นสหกรณ์ทางความคิดในอันที่จะรวบรวมสรรพกำลังที่อยู่ในโรงเรียนให้เป็นกลุ่มก้อน"

กมล สดประเสริฐ (อ้างถึงใน ประกอบ คุณารักษ์ และอำพล ศรีนชัย 2529 : 14) ได้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนไว้ว่า "กลุ่มโรงเรียน หมายถึง การรวมโรงเรียนที่มีอยู่ในย่านเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ครูในโรงเรียนเหล่านั้น ได้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อปรับปรุงสมรรถภาพในการสอน"

สนานจิตร์ สุนทรพันธ์ (ม.ป.ป : 2) ได้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนตามสภาพที่ดำเนินการอยู่จริงว่า "กลุ่มโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนหลายโรงเรียนที่รวมกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีการจัดแนวทางหรือระเบียบเกี่ยวกับโครงสร้างที่เท่าเทียมกันและวิธีดำเนินการ เพื่อให้กลุ่มสามารถดำเนินการกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้"

จากความหมายของคำว่า กลุ่มโรงเรียนตามที่ณะของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า กลุ่มโรงเรียน หมายถึง การรวมตัวของโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงกัน มุ่งระดมสรรพกำลังในการพัฒนาการเรียนการสอน เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพและมาตรฐานที่ทัดเทียมกัน ทั้งยังเป็นการประหยัดเวลาและงบประมาณอีกด้วย

แนวคิดในเรื่องกลุ่มโรงเรียน ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ระยะที่การประถมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา จากเอกสารคู่มือการบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร (2522: คำนำ) ได้กล่าวว่า กลุ่มโรงเรียน ซึ่งเป็นกลไกอันหนึ่งในการบริหารการศึกษา เกิดขึ้นครั้งแรกระหว่างปี พ.ศ. 2496 - 2497 ณ ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

และได้เผยแพร่ออกไปสู่โรงเรียนประจำบาลทั่วราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามในเอกสารส่วนใหญ่ จะถือว่า กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาเริ่มขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2502 โดยกรมสามัญศึกษา ซึ่งรับผิดชอบการประถมศึกษาในขณะนั้น ได้ปรับปรุงการบริหารการศึกษาของโรงเรียนประจำบาลและเทศบาลเสียใหม่ ให้จัดแบ่งโรงเรียนออกเป็นกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการของกลุ่มและร่วมมือกันปรับปรุงกิจการด้านวิชาการ ในปัจจุบันกลุ่มโรงเรียนมีทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาที่จัดเป็นกลุ่ม นอกจากโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ แล้ว ยังมีโรงเรียนในสังกัดอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล บางแห่ง เป็นต้น (สนานจิตร์ สุคนธรักษ์ ม.ป.ป. : 1)

#### 1.4 ความสำคัญของกลุ่มโรงเรียน

หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดกลุ่มโรงเรียนว่า ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านวิชาการ บริหาร บริการ และด้านอื่น ๆ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ใช้กลุ่มโรงเรียนเป็นหน่วยบริการที่ใกล้ชิดกับโรงเรียนมากที่สุด และมีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาโรงเรียนในกลุ่ม สนานจิตร์ สุคนธรักษ์ (ม.ป.ป. : 2-3) ได้สรุปความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนไว้ดังนี้

1. การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน ทำให้มีการวางแผนการบริหารโรงเรียนร่วมกันซึ่งจะทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในกิจกรรม เป็นการแบ่งแรงกันทำงาน เช่น งานคาดคะเนอัตราการเข้าเรียน การจัดทำข้อสอบหรือจัดทำสื่อการเรียนการสอนบางอย่าง อาจทำในระดับกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนที่มีได้ทำกิจกรรมนี้ สามารถทำกิจกรรมอย่างอื่นได้
2. การจัดกลุ่มโรงเรียน ช่วยให้โรงเรียนในกลุ่มได้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เนื่องจากทรัพยากรทางการศึกษามีจำกัด การที่รัฐหรือท้องถิ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนตามมาตรฐานที่ควรจะเป็นให้ทั่วถึงทุกโรงเรียนเป็นไปได้ ตัวอย่างเช่น สื่อการเรียนการสอนบางอย่างอาจมีราคาแพง และโรงเรียนได้ใช้น้อยนัก จึงเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุที่จะซื้อประจำไว้ทุกโรงเรียน ในกรณีเช่นนี้เป็นการสมควรที่จะจัดอุปกรณ์ในลักษณะดังกล่าวไว้ประจำกลุ่มโรงเรียน แทน และให้หมุนเวียนใช้ร่วมกัน วิธีนี้นอกจากจะเป็นการประหยัด โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังจะเป็นการทำให้โรงเรียนขนาดเล็กที่มีขีดความสามารถต่ำ สามารถ



ใช้ทรัพยากรได้กว้างขวางขึ้น นอกจากทรัพยากรในด้านวัสดุแล้วการหมุนเวียนทรัพยากรบุคคล เช่น ครูที่มีความสามารถเป็นพิเศษในด้านการสอนบางวิชาก็เป็นสิ่งที่สามารถทำได้

3. การจัดกลุ่มโรงเรียน ช่วยให้การพัฒนาบุคลากรทำได้อย่างกว้างขวาง และมีโอกาสทำให้เกิดความเสมอภาคในการพัฒนาได้มากกว่าต่างคนต่างทำ

4. การจัดกลุ่มโรงเรียน ทำให้การแก้ปัญหาของโรงเรียนในกลุ่มเป็นไปโดยรวดเร็วและมีความเป็นไปได้อย่างสูง ในการบริหารโรงเรียน ต้องมีปัญหายุ่งยากมากบ้างน้อยบ้าง การที่จะรอให้ส่วนกลางหรือแม้แต่ จังหวัด อำเภอ เข้าไปแก้ย่อมจะล่าช้าไม่ทันการ และความเข้าใจปัญหาที่อาจจะไม่ลึกซึ้งเหมือนบุคคลในพื้นที่เดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน การจัดกลุ่มโรงเรียน เพื่อร่วมมือกันในการแก้ปัญหาจึงเป็นที่สิ่งเหมาะสม

5. การจัดกลุ่มโรงเรียน ทำให้เกิดเจตคติที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม กล่าวคือ เจตคติที่จะพึ่งตนเอง ฝึกช่วยเหลือกันเองในกลุ่มเล็ก ๆ ของตนเองแทนการรอให้ผู้อื่นมาแก้ปัญหาให้

6. การจัดกลุ่มโรงเรียน ช่วยให้เกิดหน่วยบริหาร ระหว่างโรงเรียนกับอำเภอ ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มโรงเรียนสามารถควบคุมดูแล และสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนในกลุ่ม ได้อย่างทั่วถึง และสม่ำเสมอเป็นการลดภาระการควบคุมดูแลของอำเภอ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528: 6) ได้กล่าวถึงความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนไว้ดังนี้

1. การดำเนินงานระบบกลุ่มโรงเรียน มีลักษณะการทำงานเป็นกลุ่มซึ่งจะมีผลดีกว่าการทำงานโดยลำพัง

2. โรงเรียนแต่ละโรงภายในกลุ่ม อาจมีทรัพยากรและความสามารถแตกต่างกัน เช่น มีจำนวนบุคลากรมากน้อยต่างกัน มีวัสดุอุปกรณ์ต่างกัน บางโรงเรียนอาจมีครูที่มีความสามารถด้านพลศึกษา แต่โรงเรียนอื่นมีครูศิลปะ เป็นต้น ดังนั้น การร่วมมือฝึกกำลังกันทำงานในรูปแบบต่าง ๆ ย่อมทำให้งานนั้นบรรลุจุดหมายได้ดีขึ้น

3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นให้ครบตามความต้องการของโรงเรียนได้ การแบ่งปันแลกเปลี่ยนกันใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และการร่วมมือกันทำงาน จะเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ประหยัด และ

จัดความที่ที่คนของงานบางอย่างได้ เช่น การจัดทำข้อสอบร่วมกัน เป็นต้น

4. การปฏิบัติงานระบบกลุ่มโรงเรียน สามารถนำไปสู่ความสามัคคีร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันของบุคลากร

5. สอดคล้องกับแนวนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ต้องการให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่มร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งกำลังงานและกำลังความคิดในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของโรงเรียน

นอกจากนี้ ประกอบ คุณารักษ์ และอำพน ศรัณยชัย (2529 : 26-27) ยังชี้ให้เห็นความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนว่า เป็นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่เชื่อได้ว่าจะสามารถสร้างประสิทธิภาพการทำงานได้ดี เพราะเป็นการระดมความรู้ความคิด ตลอดจนนำประสบการณ์ของบุคคลหลาย ๆ คนมาใช้ในการตัดสินใจแก้ปัญหา อันจะทำให้ลดการผิดพลาดและทำให้เกิดพลังขึ้นในตัวเอง นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความร่วมมือและประสานงานตลอดจนสามารถที่จะป้องกันความล้มเหลวที่จะพึงมีได้

จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มโรงเรียนเป็นองค์กรที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์กรในระดับอื่น ๆ เพราะสามารถถ่ายเททรัพยากรที่มีอยู่แล้วจากโรงเรียนภายในกลุ่ม ไปช่วยเหลือโรงเรียนอื่น ๆ ที่ขาดแคลนในกลุ่มของตนเอง และเป็นที่ยอมรับว่ากลุ่มโรงเรียนจะช่วยอำนวยความสะดวกในเรื่อง การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการพัฒนาการบริหารและการจัดการ รวมทั้งการเรียนการสอนระหว่างโรงเรียนต่าง ๆ ภายในกลุ่มได้เป็นอย่างดี กล่าวโดยสรุป กลุ่มโรงเรียนเป็นองค์กรบริหารที่เล็กที่สุดถัดจากโรงเรียน และอยู่ใกล้ชิดกับโรงเรียนมากที่สุด และเป็นการบริหารโรงเรียนในกลุ่ม เพื่อโรงเรียนในกลุ่ม ให้เจริญก้าวหน้าไปอย่างทัดเทียมหรือใกล้เคียงกัน

#### 1.5 ความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบกลุ่มในโรงเรียนประถมศึกษา

ความจำเป็นในการมีกลุ่มโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หากพิจารณาถึงการตั้งถิ่นฐานของประชากร ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนเล็ก ๆ ที่มีอยู่กระจัดกระจายทั่วทุกภูมิภาค อันเนื่องมาจากพื้นฐานการเป็นประเทศเกษตรกรรมของไทยแล้ว จะทำให้เห็นความจำเป็นที่กระทรวงศึกษาธิการ ต้องจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาให้สอดคล้องกับลักษณะการตั้งถิ่นฐานนั้น เพื่อให้เด็กไทยได้เรียนหนังสือตามพระราชบัญญัติการศึกษาอย่างทั่วถึงด้วย

ดังนั้น โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงมีอยู่เป็นจำนวนมากและทุกภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 90 เป็นโรงเรียนขนาดเล็กและเล็กมาก (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2530 : 7)

จากการศึกษาวิจัยของบุคคลและสถาบันต่าง ๆ พบว่าโดยเฉลี่ยแล้ว นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าในโรงเรียนขนาดใหญ่ ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ยิ่งกว่านั้นบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะรวมทั้งอุปกรณ์การเรียนการสอนและเครื่องมือพื้นฐานที่จำเป็นต่าง ๆ ก็ยังขาดแคลนมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่อีกด้วย เพราะเป็นภาระยากที่รัฐจะให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ความแตกต่างของโรงเรียนขนาดเล็กกับโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่กว่า จึงมิให้เห็นอย่างชัดเจน

ถึงแม้จะพบกับข้อจำกัดเพียงใด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พยายามหาวิธีดำเนินการให้โรงเรียนที่มีขนาดต่างกันนั้น มีความเท่าเทียมกันเพื่อจะสามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกันให้จงได้ ด้วยเหตุนี้การจัดให้มีการรวมโรงเรียน จำนวน 7-10 โรงเรียนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน จึงมีความมุ่งหมายเพื่อการถ่ายเททรัพยากรทุกด้านที่มีอยู่แล้วภายในกลุ่มไปช่วยเหลือกันและกันทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือพื้นฐานที่จำเป็นและอื่น ๆ และเป็นหวังว่า ระบบกลุ่มโรงเรียนจะช่วยอำนวยความสะดวกในเรื่องของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การบริหาร รวมทั้งการเรียนการสอนระหว่างโรงเรียนได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นเหตุผลที่จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานของสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียน ให้ใกล้เคียงกันที่สุดในที่สุดอีกด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องนำระบบกลุ่มโรงเรียน ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในขณะนี้ ที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาภายใต้ข้อจำกัดอันมากมาย มาใช้เป็นเครื่องมือดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2530 : 7-8)

1.6 การบริหารงานกลุ่มโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ  
ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529

#### 1.6.1 วิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน

กลุ่มโรงเรียนมีฐานะเป็นองค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนิน



งานพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา แต่ไม่เป็นองค์การในการบังคับบัญชา การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนให้รวมโรงเรียนภายในความรับผิดชอบของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนสามารถใช้ทรัพยากรดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเสมอภาคในระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน

การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน ให้คำนึงถึงความสะดวกในอันที่จะให้โรงเรียนในกลุ่มได้ช่วยเหลือร่วมมือกันเป็นหลัก โดยจะใช้วิธีรวมกลุ่มตามสภาพพื้นที่ภูมิศาสตร์ หรือความสะดวกของการคมนาคมในท้องถิ่น หรือระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่างกันหลายระดับ หรือขนาดของโรงเรียนที่ใกล้เคียงกันประการใดประการหนึ่ง หรือหลายประการรวมกันก็ได้

กลุ่มโรงเรียน ต้องจัดให้โรงเรียนในกลุ่มร่วมมือสนับสุนในด้านวัสดุอุปกรณ์ กำลังงานและกำลังความคิด เพื่อปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนภายในกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

- 1) กลุ่มโรงเรียนหนึ่ง ให้มีโรงเรียนไม่น้อยกว่าเจ็ดโรงเรียน แต่ไม่เกินสิบโรงเรียน
- 2) โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นใหม่อยู่ในเขตกลุ่มโรงเรียนใด ให้จัดเข้ากลุ่มโรงเรียนนั้น ถ้าโรงเรียนนั้นอยู่ระหว่างกลุ่มโรงเรียนสองกลุ่มขึ้นไป ให้จัดเข้าในกลุ่มโรงเรียนที่มีจำนวนโรงเรียนน้อยกว่า ถ้ากลุ่มโรงเรียนดังกล่าว มีจำนวนโรงเรียนเท่ากัน ให้จัดเข้าในกลุ่มโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า

3) ในกรณีที่มีความจำเป็น จะเสนอจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน โดยให้มีจำนวนโรงเรียนน้อยกว่าหรือมากกว่าจำนวนโรงเรียนตามข้อ 1) ก็ได้ แต่ต้องแสดงผลและความจำเป็น เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาอนุมัติเป็นพิเศษ

#### 1.6.2 องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน มีดังต่อไปนี้

- 1) องค์ประกอบของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยประธานกลุ่ม ผู้บริหารทุกโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน ครูผู้สอนที่ได้รับเลือกตั้งในกลุ่มโรงเรียน จำนวนทั้งสิ้นของโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการ ถ้ามีเศษให้เพิ่มได้อีกหนึ่งคน และหัวหน้าสำนักงานกลุ่ม เป็นกรรมการและเลขานุการ

ประธานกลุ่ม และกลุ่มคณะกรรมการกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้ง มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีการศึกษา และเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ให้คณะกรรมการกลุ่ม เลือกกรรมการกลุ่มคนหนึ่ง เป็นรองประธานกลุ่ม และกรรมการกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งจากครูผู้สอน จะมีในโรงเรียนเดียวกันเกินหนึ่งคนไม่ได้ การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานกลุ่มและกรรมการกลุ่ม ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งในการเลือกตั้งตามวาระปกติให้กระทำในวันเดียวกันกับการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอำนาจ พ.ศ. 2523

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องเป็นข้าราชการครูซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียน และให้รวมถึงข้าราชการครูที่ช่วยปฏิบัติราชการอยู่ในโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียนด้วย

วิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้กระทำโดยตรงและลับ ในกรณีที่มิผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลากเพื่อให้ได้มาซึ่งประธานกลุ่ม

ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกลุ่มโรงเรียนใดให้หัวหน้าประถมศึกษาอำเภอคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนคนใดคนหนึ่งในกลุ่มโรงเรียนนั้น เป็นประธานกลุ่ม

2) หน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน มีดังต่อไปนี้คือ

1. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน และโครงการของกลุ่มโรงเรียน
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบการพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน
3. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
4. พิจารณานุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน

1.6.3 สำนักงานกลุ่ม หัวหน้าสำนักงาน ครูวิชาการสำนักงาน และครูวิชาการกลุ่ม

1) กลุ่มโรงเรียน ต้องจัดให้มีสำนักงานกลุ่มตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ใช้สถานที่ ของโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียน ที่เป็นโรงเรียน

ขนาดใหญ่หรือโรงเรียนที่มีอาคารสถานที่เพียงพอ ที่จะจัดเป็นสำนักงานกลุ่ม

2. ตั้ง อยู่กลางกลุ่มโรงเรียน โดยมีเส้นทางคมนาคมสะดวก  
ระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่ม

2) ให้มีหัวหน้าสำนักงานและครูวิชาการสำนักงานไม่เกินสองคน ปฏิบัติ  
หน้าที่ที่สำนักงานกลุ่ม หัวหน้าสำนักงานกลุ่มมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงานกลุ่ม ศูนย์วิชาการกลุ่ม
2. รับผิดชอบการดำเนินงานของครูวิชาการสำนักงานและครู  
วิชาการกลุ่ม
3. เสนอแผนงานและโครงการเพื่อดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน  
ตามนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการกลุ่ม
4. เสนอแนวทางพัฒนาวิชาการของกลุ่มโรงเรียนต่อคณะกรรมการกลุ่ม
5. จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาผลการปฏิบัติงานประจำปี  
ของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำภายในกลุ่มโรงเรียน เพื่อเสนอต่อประธานกลุ่ม หรือคณะกรรมการกลุ่ม แล้วแต่กรณี
6. จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน
7. จัดทำรายงานประจำปีของกลุ่มโรงเรียนเสนอต่อคณะกรรมการกลุ่ม
8. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการกลุ่ม
9. ดำเนินงานภายในกลุ่ม เพื่อให้มีประสิทธิภาพ
10. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานกลุ่มหรือคณะกรรมการกลุ่ม

3) ครูวิชาการสำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติงานเกี่ยวกับศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนและห้องสมุด  
โรงเรียน
2. ช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของครูวิชาการกลุ่ม
3. ปฏิบัติงานทางวิชาการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธาน  
กลุ่ม หรือหัวหน้าสำนักงาน

ให้ประธานกลุ่ม เสนอชื่อครูดีเด่นต่อหัวหน้าการประถมศึกษา เพื่อ  
แต่งตั้งเป็นครูวิชาการกลุ่มจำนวน 6 คน โดยแยกตามกลุ่มประถมศึกษาละหนึ่งคน ยกเว้นกลุ่ม



ทักษะ ให้มีครูวิชาการกลุ่มทักษะภาษาไทยหนึ่งคน และกลุ่มทักษะคณิตศาสตร์หนึ่งคน

ครูวิชาการกลุ่มมีหน้าที่ปฏิบัติการสอนและพัฒนการสอนในกลุ่ม

ประสบการณ์ที่ตนรับผิดชอบ ให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ครูภายในกลุ่มโรงเรียน และมีหน้าที่ปฏิบัติงาน  
ด้านอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นคณะกรรมการในการวางแผนการเรียนการสอนของกลุ่มโรงเรียน
2. ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการกลุ่ม ในการพิจารณาแนวทางพัฒนา

วิชาการ

3. เป็นผู้นำในการให้บริการของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนและ

ห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน

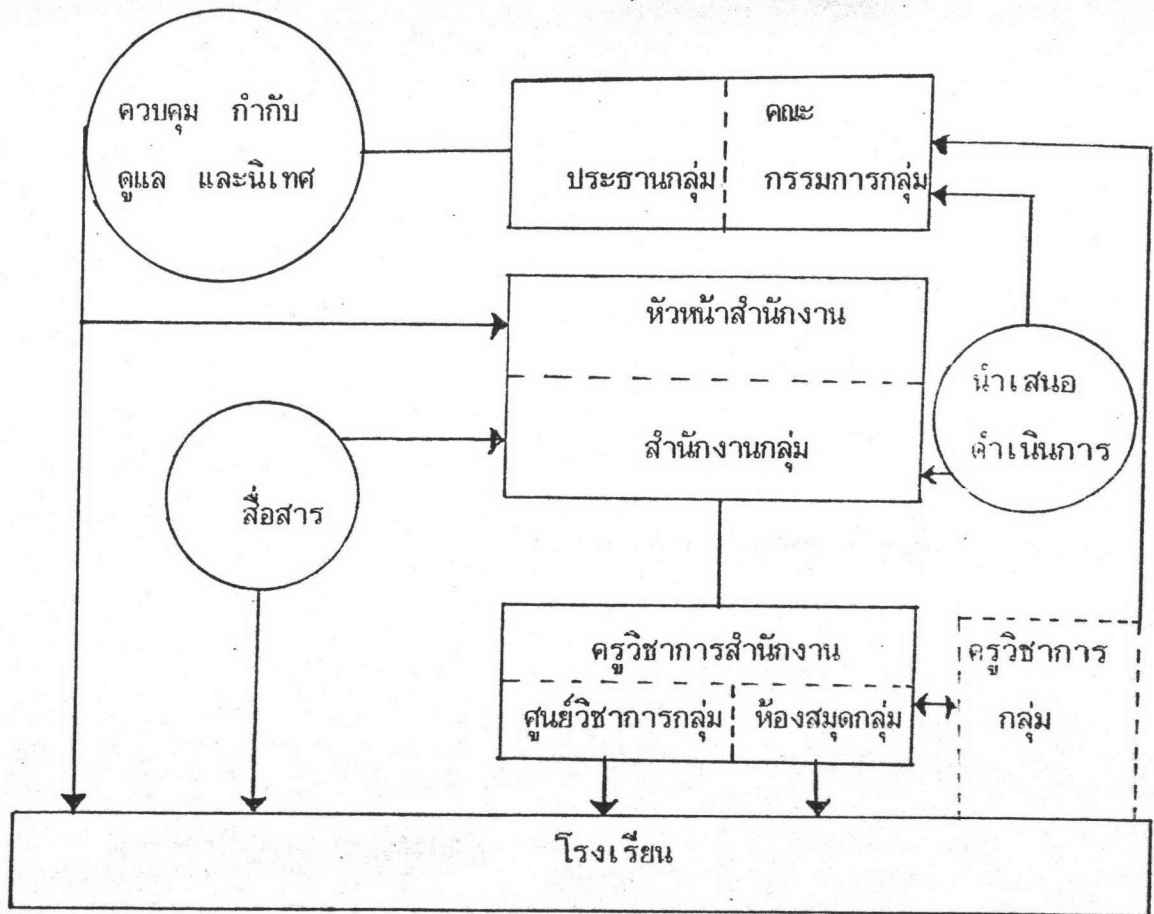
4. เป็นวิทยากรด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียน
5. เป็นคณะกรรมการในการประเมินผลทางวิชาการของกลุ่มโรงเรียน
6. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกลุ่มมอบหมาย

ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน

ประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ได้กำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานกลุ่มโรงเรียน มีขอบข่าย ครอบคลุม  
บุคลากร และสำนักงานดังนี้

- |                       |                      |
|-----------------------|----------------------|
| 1. ประธานกลุ่ม        | 6. สำนักงานกลุ่ม     |
| 2. กรรมการกลุ่ม       | 7. ศูนย์วิชาการกลุ่ม |
| 3. หัวหน้าสำนักงาน    | 8. ห้องสมุดกลุ่ม     |
| 4. ครูวิชาการสำนักงาน | 9. โรงเรียน          |
| 5. ครูวิชาการกลุ่ม    |                      |

โครงสร้างการปฏิบัติงานกลุ่มโรงเรียน



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ชุดฝึกอบรม เล่มที่ 2

กรุงเทพมหานคร : อรัณยการพิมพ์, 2530 : 8

1.7 งานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ดังได้กล่าวแล้วว่า กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เกิดขึ้นจากการรวมโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอหรือในเขตกิ่งอำเภอ เข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน ตามเกณฑ์ ในระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 เพื่อให้ความร่วมมือกันในการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา ให้โรงเรียนในกลุ่มสามารถใช้ทรัพยากรดำเนินการเรียนการสอนร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเสมอภาคกันระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดเท่ากัน โดยมีเป้าหมายให้โรงเรียนภายในกลุ่มร่วม

มือกันสนับสนุนในด้านวัสดุอุปกรณ์ กำลังงานและกำลังความคิด เพื่อปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนภายในกลุ่ม ซึ่งงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ตามที่สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางในระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ซึ่งได้จัดพิมพ์แจกจ่ายให้โรงเรียน กลุ่มโรงเรียน ในสังกัด เพื่อให้ถือเป็นแนวปฏิบัติ ได้กำหนดงานไว้ 3 งาน คือ

1. งานบริหารสำนักงานกลุ่มโรงเรียน
2. งานศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน
3. งานห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน

#### 1.7.1 งานบริหารสำนักงานกลุ่มโรงเรียน

สำนักงานกลุ่มโรงเรียน เป็นหน่วยงานบริหารของกลุ่มโรงเรียน ซึ่ง เป็นศูนย์กลางของการบริหารงานของกลุ่มโรงเรียน โดยให้จัดตั้งไว้ในโรงเรียนที่มีห้อง หรืออาคาร เพียงพอที่จะจัดตั้งสำนักงานกลุ่ม ศูนย์วิชาการกลุ่ม และห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน และโรงเรียนนั้น ควรเป็นศูนย์กลางของโรงเรียนทั้งหลายในกลุ่มเดียวกันนั้นด้วย โดยมีบุคลากรที่มีความเกี่ยวข้อง เรื่องนี้โดยตรงเพิ่มขึ้นอีก 3 ฝ่าย คือ หัวหน้าสำนักงาน กับครูวิชาการสำนักงาน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ประจำที่สำนักงานกลุ่ม และครูวิชาการกลุ่มซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำที่โรงเรียนของตน แต่มีหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลืองานของสำนักงานกลุ่มอยู่ด้วย

งานภายในสำนักงานกลุ่มโรงเรียน มีขอบข่ายงานที่แตกต่างไปจาก งานของสำนักงานทั่วไปอยู่บ้าง เนื่องจากมีลักษณะงานที่แตกต่างกัน จากเอกสารชุดฝึกอบรม บุคลากรกลุ่มโรงเรียนประถม ศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เล่มที่ 9 ได้แบ่งงานในสำนักงาน ออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. งานบริหารสำนักงานกลุ่มโรงเรียน
2. การจัดระบบงาน

การบริหารสำนักงานกลุ่มโรงเรียน หมายถึงกระบวนการหรือกิจกรรม ที่เกิดจากความร่วมมือกันดำเนินการของกลุ่มโรงเรียน ในลักษณะประสานให้ประสานกลุ่ม

คณะกรรมการกลุ่ม หัวหน้าสำนักงาน และครูวิชาการสำนักงาน สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้  
 อย่างมีประสิทธิภาพ งานบริหารสำนักงานกลุ่ม ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ  
 กำหนดไว้ในคู่มือจัดอบรมบุคลากรกลุ่มโรงเรียน เล่มที่ 9 ได้กำหนดงานไว้ 3 งานคือ

1. งานธุรการ
2. งานการเงินและพัสดุ
3. งานอาคารสถานที่

1. งานธุรการ งานธุรการของสำนักงานกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วย  
 ด้วยงานย่อย 6 งาน คือ

1.1 งานธุรการทั่วไป งานธุรการเป็นงานหลักที่ทำให้งานอื่น ๆ  
 ดำเนินไปอย่างเป็นระบบ งานธุรการทั่วไปของสำนักงานกลุ่มโรงเรียน ก็เหมือนกันกับงานทั่วไปของ  
 โรงเรียน โดยจะเห็นถึงงานสารบรรณซึ่งเป็นการทำงานเกี่ยวกับเอกสาร

1.2 งานระบบข้อมูล งานระบบข้อมูล ของสำนักงานกลุ่มโรงเรียน  
 จะเป็นศูนย์รวมข้อมูลทุกชนิดของโรงเรียนในกลุ่ม แบ่งออก ได้ดังนี้

- (1) ข้อมูลสำนักงานกลุ่ม เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน

สำนักงาน

- (2) ข้อมูลโรงเรียน เป็นข้อมูลเกี่ยวกับงาน 6 ด้านของโรงเรียน

1.3 งานประชุม เป็นงานในหน้าที่ของหัวหน้าสำนักงานในฐานะ  
 เลขาธิการกลุ่มโรงเรียน

1.4 งานวางแผนโครงการและสรุปรายงาน แผนงานและ  
 โครงการเป็นกรอบของงานที่โรงเรียนในกลุ่มทุกโรงเรียนต้องปฏิบัติตาม ซึ่งจะครอบคลุมภาระงานทั้ง 6  
 ด้านของโรงเรียน โดยเน้นหน้าที่งานวิชาการเป็นสำคัญ ทุกงานมีเป้าหมายมุ่งตรงไปที่การ  
 สร้างคุณภาพชีวิตของนักเรียน

1.5 งานประสานความร่วมมือ สำนักงานกลุ่มโรงเรียนจะทำ  
 หน้าที่เป็นสื่อกลางหรือประสานข้อมูลระหว่างโรงเรียน เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือกัน

1.6 งานประชาสัมพันธ์ งานประชาสัมพันธ์ของสำนักงานกลุ่ม  
 โรงเรียน มีความสำคัญยิ่งที่จะมีผลต่อการให้ข่าวสาร และเร่งเร้าจิตใจให้ผู้นับถือใช้บริการมากยิ่งขึ้น



## 2. งานการเงินพัสดุ

กลุ่มโรงเรียน ต้องปฏิบัติเรื่องการเงินตามคู่มือการบัญชีสำหรับหน่วยงานย่อย พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติการเงินของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ส่วนเรื่องของการพัสดุต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ

## 3. งานอาคารสถานที่

นับเป็นงานที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่างานด้านอื่น ๆ เพราะสำนักงาน จะมีแรงจูงใจผู้ทำงานให้รักงาน หรือทำให้ผู้มาติดต่อรู้สึกสะดวกสบาย อหากมาใช้บริการเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับงานด้านนี้เป็นอย่างมาก งานอาคารสถานที่ ของสำนักงานกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยงานย่อย 2 งานคือ

3.1 การจัดสำนักงาน เน้นในเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม และสะอาด เพื่อสร้างความสะดวกสบายให้แก่ผู้ทำงานและผู้มาติดต่อ

3.2 การรักษาความปลอดภัย การจัดระบบความปลอดภัย เป็นสิ่งที่ควรตระหนัก ถึงแม้สำนักงานกลุ่มโรงเรียน จะจัดเวรยามรักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการไว้ก็ตาม เนื่องจากสำนักงานกลุ่มโรงเรียน มีวัสดุ ครุภัณฑ์ทั้งจำนวนและราคาแพงนั่นเอง

### บทบาท

บทบาทของกลุ่มโรงเรียนในการบริหารสำนักงานกลุ่ม มีดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมประสานความร่วมมือ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่ม
- (2) การทำงานในฐานะเป็นสำนักงานเลขานุการกิจขององค์กรกลุ่มโรงเรียน
- (3) เป็นผู้จัดการในเรื่องของการให้บริการของศูนย์วิชาการและห้องสมุดกลุ่ม
- (4) ปฏิบัติงานที่จำเป็นของสำนักงานกลุ่มโรงเรียน คือ งานอาคารสถานที่ งานธุรการและงานการเงินและพัสดุ

### การจัดระบบงาน

การจัดระบบงาน จะทำให้งานบริหารสำนักงานกลุ่มโรงเรียนมีความคล่องตัว และมีการดำเนินงานที่เป็นไปอย่างราบรื่น ระบบการทำงานที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพของสำนักงานกลุ่ม ประกอบด้วย เรื่องต่อไปนี้

#### 1. การจัดสำนักงาน เพื่อความเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

##### แนวปฏิบัติ

(1) การจัดแผนผังสำนักงาน ให้คำนึงถึงความสะดวกของการปฏิบัติงาน ผู้มาติดต่องาน การไหลเวียนของงาน และการติดต่อสื่อสาร

(2) จัดให้กลุ่มงานสามารถประสานกันได้รวดเร็ว

#### 2. การออกคำสั่งกำหนดหน้าที่ ให้มีการปฏิบัติและรับผิดชอบ

##### แนวปฏิบัติ

(1) ออกคำสั่งกำหนดหน้าที่ ให้พิจารณาเนื้องานเป็นหลัก โดยมีรายละเอียดของงานที่ชัดเจนครบถ้วน

(2) กำหนดตัวบุคคลให้ครบทุกงาน

(3) คำสั่งกำหนดหน้าที่ ต้องจัดให้เป็นปัจจุบันเสมอ ตรงตามความเป็นจริงของผู้รับผิดชอบ

(4) ข้อความสุดท้ายควรระบุไว้ว่า "และปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย"

(5) ชักซ้อมความเข้าใจในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และให้ลงชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐาน

#### 3. การควบคุมดูแลและติดตามการปฏิบัติงาน

##### แนวปฏิบัติ

(1) จัดให้มีบัญชีคุมเรื่องสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กับบัญชีคุมเรื่องสำหรับหัวหน้าสำนักงานและประธานกลุ่ม

(2) การควบคุมติดตามงาน โดยวิธีประชุมทั้งคณะ และพบปะเป็นรายบุคคลอย่างสม่ำเสมอ

(3) ให้มีการรายงานเรื่องค้างปฏิบัติประจำสัปดาห์

- (4) ควบคุมและลงเวลามาทำงานและกลับให้เป็นปัจจุบัน
- (5) จัดให้มีระบบการควบคุม การขออนุญาต ไปราชการนอก

สำนักงานให้รัดกุมและมีหลักฐาน

#### 4. การจัดทำปฏิทินปฏิบัติงานและการเร่งรัดงาน

##### แนวปฏิบัติ

- (1) จัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน ของสำนักงานกลุ่มโรงเรียน ให้ครอบคลุมงานทั้งหมดประชาชนกลุ่มเป็นผู้ตรวจสอบ
- (2) ประชาชนกลุ่มเป็นผู้เร่งรัดงานของสำนักงานกลุ่ม โดยมีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้ดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานกลุ่ม

#### 1.7.2 งานศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน

ศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน เป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาการประถมศึกษาตามโครงการพัฒนาคุณภาพประถมศึกษา (คพศ.) โดยใช้กลุ่มโรงเรียนเป็นฐานในการผลิตและบริการสื่อเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน ด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การบริหารและการนิเทศให้กับโรงเรียนภายในกลุ่มได้อย่างเหมาะสม และตรงตามสภาพปัญหาของแต่ละกลุ่มโรงเรียน

ความเป็นมา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้พิจารณาถึงปัญหาที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา พบว่า กิจกรรมการเรียนการสอน ยังไม่บรรลุจุดมุ่งหมายของหลักสูตรเท่าที่ควร เหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ ครูยังใช้วิธีสอนแบบบรรยายมากกว่าการใช้สื่อ ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก งบประมาณการจัดซื้อสื่อจึงไม่เพียงพอต่อความต้องการ จึงได้จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา (คพศ.) ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาด้านสื่อการเรียนการสอน โดยการจัดตั้งศูนย์วิชาการชั้น 2 ระดับ คือ ศูนย์วิชาการจังหวัด และศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน เพื่อเป็นแหล่งทรัพยากร อันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร โดยมีลำดับการจัดตั้งศูนย์วิชาการจังหวัด และศูนย์วิชาการกลุ่ม ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงการขยายโครงการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา (คพศ.)

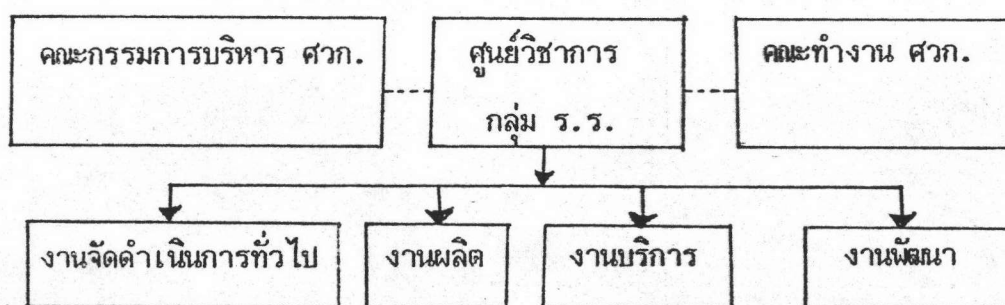
ในรูปแบบของการจัดตั้งศูนย์วิชาการ

ปีงบประมาณ	ศูนย์วิชาการจังหวัด	ศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน
2526	2	162
2528	11	1,032
2529	16	1,226
2530	25	1,118
2531	18	608

โครงสร้างของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน

ในการดำเนินงานศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน พ.ศ. 2529 มีแนวทางการแบ่งงาน ภายในศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนดังนี้

โครงสร้างการแบ่งงานภายในศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน



ที่มา : สำนักงานโครงการงานช่วยเหลือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ศูนย์วิชาการกับการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร ;

โรงพิมพ์อักษรไทย, 2531 หน้า 24.



ศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน แบ่งงานภายในศูนย์ออกเป็น 4 งาน ดังนี้

1. งานจัดดำเนินการทั่วไป
2. งานผลิต
3. งานบริการ
4. งานพัฒนา

ขอบข่ายของงานภายในศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน

1) งานจัดดำเนินการทั่วไป

- 1) งานสถิติข้อมูล จัดทำแผนปฏิบัติการและปฏิทินปฏิบัติงาน
- 2) งานประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน
- 3) งานประชาสัมพันธ์

บทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานจัดดำเนินการทั่วไปของศูนย์วิชาการ มี

งานประจำ ดังนี้

การสอน

การกลุ่มโรงเรียน

แผนปฏิบัติการประจำปีและด้านภารกิจ

1. จัดทำสถิติข้อมูลที่จำเป็นในการพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียน
2. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และปฏิทินปฏิบัติงานของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน
3. ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน
4. ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียน
5. ประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน ตาม
6. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน

2. งานผลิต มีขอบข่ายและรายละเอียดของงาน ดังนี้

- 1) จัดหาและผลิตสื่อการเรียนการสอน
- 2) ค้นคว้าทดลองและปรับปรุงสื่อ
- 3) ซ่อมแซมบำรุงรักษาสื่อ เครื่องมืออุปกรณ์

งานประจำ ดังนี้

บทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานผลิต ของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน มี

1. จัดหาสื่อการเรียนการสอน
2. ค้นคว้า ทดลอง ปรับปรุงสื่อการเรียนการสอน
3. ผลิตสื่อการเรียนการสอน ได้ตามแผนการผลิตสื่อ
4. ท่อมแซม บำรุงรักษาเครื่องมือ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน

หนังสือ สิ่งพิมพ์ ให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้

3. งานบริการ มีขอบข่ายและรายละเอียดของงานดังนี้

- 1) การจัดทำทะเบียน สื่อ เครื่องมือ อุปกรณ์
- 2) จัดทำกำหนดแนวปฏิบัติในการให้บริการ
- 3) จัดให้บริการและแนะนำความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการใช้
- 4) จัดกิจกรรมส่งเสริมการใช้สื่อ และติดตามผลการใช้สื่อ

บทบาทและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานบริการของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน

มีงานประจำ ดังนี้

1. จัดทำทะเบียนเครื่องมือ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน หนังสือ และสิ่งพิมพ์ ตลอดจนกำหนดรหัส จัดเก็บเข้าที่เป็นสัดส่วนพร้อมที่จะให้บริการ
2. กำหนดแนวปฏิบัติในการให้บริการ และกำหนดการหมุนเวียน เครื่องมือ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน หนังสือ และสิ่งพิมพ์
3. ให้บริการโดยการใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกของบริการ
4. ให้ความรู้แนะนำเกี่ยวกับเทคนิคการใช้ อุปกรณ์สื่อการเรียนการสอนแก่ผู้ใช้บริการ
5. ติดตามผลการใช้สื่อการเรียนการสอน
6. จัดกิจกรรมส่งเสริมการใช้บริการสื่อการเรียนการสอน

#### 4. งานพัฒนา มีขอบข่ายและรายละเอียดของงาน ดังนี้

- 1) วิจัยและพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน
- 2) พัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
- 3) ให้ความรู้เกี่ยวกับการผลิตและการใช้สื่อ

บทบาทและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานพัฒนาของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน

มีงานประจำ ดังนี้

1. วิจัยและพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน
2. พัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในห้องเรียน โดยอาศัย

ขอบข่ายการบริหารโรงเรียน

3. ให้ความรู้เกี่ยวกับการผลิตและการใช้สื่อ ตลอดจนเทคนิคการ

จัดกิจกรรมการเรียนการสอนแก่ครู

จะเห็นได้ว่า ศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน ประกอบขึ้นด้วยบุคลากรที่เป็นของกลุ่มเอง การดำเนินงานภายใต้ขอบเขตภารกิจ จึงเป็นเรื่องที่สามารถปฏิบัติได้ โดยอาศัยความร่วมมือเป็นสำคัญ เป็นศูนย์ที่ตั้งขึ้นเพื่อศูนย์กลางการประสานงาน และการบริหารภายในกลุ่มโรงเรียนอย่างแท้จริง

#### 1.7.3 งานห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน

ห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน เป็นแหล่งวิทยาการเพื่อการบริหารสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ในด้านการศึกษา ค้นคว้า และกิจกรรมซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้ โดยวิธีการอ่านของนักเรียน ทั้งนี้ ให้กลุ่มโรงเรียนเป็นผู้จัดการห้องสมุด เพื่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ให้แก่ทุกโรงเรียนภายในกลุ่ม

#### ความเป็นมาของห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน

ห้องสมุดเป็นแหล่งวิทยาการสาขาต่าง ๆ ที่ครูจะใช้ประโยชน์เพื่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและนักเรียนจะศึกษาค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเองได้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในส่วนนี้ จึงสนับสนุนให้ทุกโรงเรียนจัดมุมหนังสือและห้องสมุด สำหรับครูและนักเรียนได้ใช้ประโยชน์ดังกล่าว

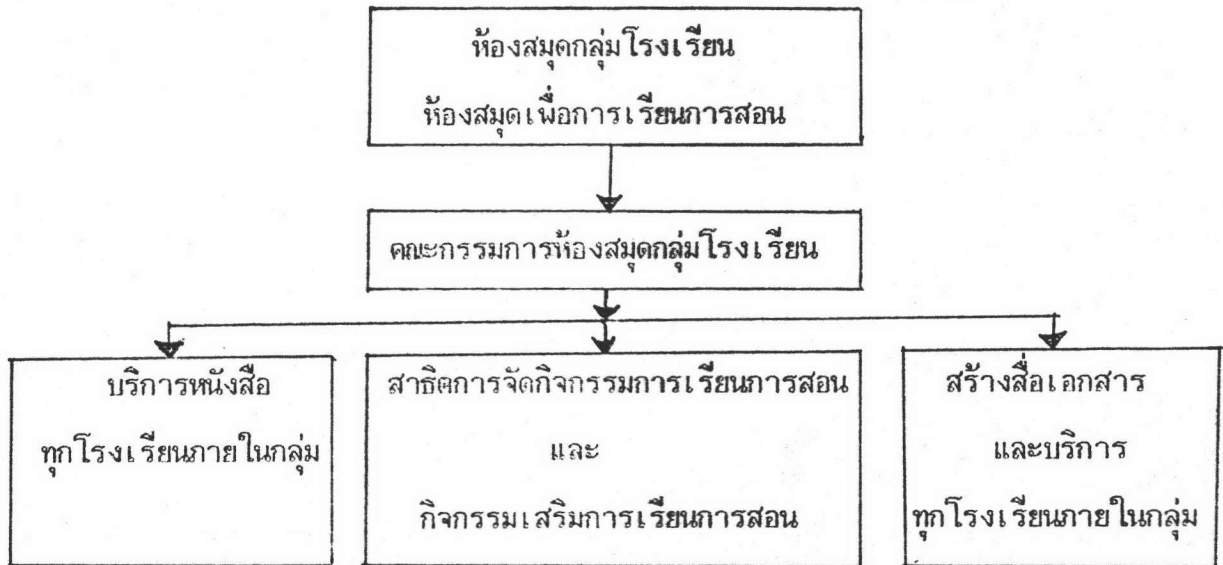
แล้ว แต่การดำเนินงานเพื่อให้ทุกโรงเรียนมีห้องสมุดร่วมกันในเวลาเดียวกันนั้น มีความจำกัดในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีจำนวนถึง 31,250 โรงเรียน ดังนั้นสำนักงานจึงจัดให้มีห้องสมุดกลุ่มโรงเรียนขึ้นก่อน โดยจัดห้องสมุดไว้ที่โรงเรียนที่เป็นที่ทำการกลุ่ม หรือสำนักงานกลุ่มในปัจจุบัน เพื่อให้บริการทุกโรงเรียนในกลุ่ม

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินงานโครงการจัดมุดหนังสือและห้องสมุดโรงเรียน โดยจัดให้มีห้องสมุดกลุ่มโรงเรียนมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 จนถึงงบประมาณ 2530 สามารถจัดห้องสมุดและมีหนังสือสำหรับห้องสมุด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนังสือสำหรับเด็กจำนวนหนึ่ง ได้ครบทุกกลุ่มโรงเรียน ทำให้ทุกกลุ่มโรงเรียน สามารถจัดบริการห้องสมุดเพื่อการเรียนการสอน อี้อำนวยประโยชน์แก่ครูและนักเรียนทุกโรงเรียน ได้ปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ทั้งที่เป็นกิจกรรมการเรียนการสอน และกิจกรรมเสริมการเรียนการสอนได้ โดยมุ่งฝึกฝนให้นักเรียนรู้จักวิธีอ่านที่ถูกต้อง อ่านได้แตกฉาน และอ่านเป็น รวมทั้งจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมการอ่านด้วยการใช้วิธีสอนที่มุ่งให้เกิดทักษะในการเรียนรู้โดยการอ่านหนังสือให้กับนักเรียน และสอนให้รู้จักใช้ห้องสมุดได้อย่างแท้จริง จะช่วยให้นักเรียนรักการอ่านอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ สามารถศึกษาค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง ตลอดจนนำความรู้ไปใช้ในชีวิตประจำวันได้ ซึ่งจะส่งผลให้การเรียนการสอนมีคุณภาพยิ่งขึ้น

การดำเนินงานห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน ดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารศูนย์วิชาการและห้องสมุดกลุ่มโรงเรียนดังกล่าวแล้วในส่วนที่ 2 ซึ่งมีแนวทางการปฏิบัติงานดังแผนภูมิต่อไปนี้



แนวทางการปฏิบัติงานห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ชุดฝึกอบรม เล่มที่ 1

กรุงเทพมหานคร : อร่ามบุญการพิมพ์ 2530 : 14

การดำเนินงานห้องสมุด ได้แบ่งงานของห้องสมุดออกเป็นงานใหญ่ ๆ

ได้ 3 งาน คือ

1. งานบริหาร
2. งานเทคนิค
3. งานบริการ

1. งานบริหาร ได้แก่ งานควบคุม จัดการโดยทั่วไป รวมถึงงานธุรการของห้องสมุดมีขอบข่ายงาน ดังนี้

1.1 การวางแผนนโยบาย ตั้งวัตถุประสงค์ของห้องสมุดและวางแผนงานตลอดปี

1.2 การจัดแผนงาน หรือวางรูปงาน เช่น จะมีแผนอะไรบ้าง

มีขอบเขตของงานแค่ไหน

1.3 การจัดคนเข้าทำงาน และนักเรียนช่วยงาน

- 1.4 จัดสถานที่ ครุภัณฑ์ให้เหมาะสมกับงาน วางไว้ในที่ ๆ สมควร
- 1.5 การติดตามและประเมินผลงานที่ได้ทำมา จะ ได้ทราบข้อ  
ขัดข้องและปัญหาเพื่อหาทางแก้ไข
- 1.6 งานธุรการ เช่น การสั่งซื้อหนังสือ ได้ตอบหนังสือ และ  
การติดต่อประสานงาน
- 1.7 งานประชาสัมพันธ์ การจัดกิจกรรมของห้องสมุด การทำ  
สถิติ และการทำรายงาน

2. งานเทคนิค ได้แก่งานที่ต้อง ใช้ทักษะความชำนาญในการปฏิบัติ  
งาน งานเทคนิคมีขอบข่ายงาน ดังนี้
- 2.1 การเลือก จัดซื้อ จัดหา หนังสือ สิ่งพิมพ์ เข้าห้องสมุด
- 2.2 การจัดหมู่แยกประเภท สิ่งต่าง ๆ ในข้อ 2.1 เพื่อสะดวก  
ในการใช้
- 2.3 การลงทะเบียนหนังสือ และวัสดุ สิ่งพิมพ์ ทุกประเภทที่  
จำเป็นในการให้บริการ รวมทั้งจัดทำดัชนีวารสาร ภูมิภาค และอื่น ๆ
- 2.4 การจัดเตรียม เพื่อให้ผู้ใช้ ได้ยืม ใช้
- 2.5 การจัดทำบัตรรายการ
- 2.6 การซ่อมหนังสือ การเย็บเล่มวารสาร การระมัดระวังรักษา  
หนังสือ ตลอดจนวัสดุทุกชนิดในห้องสมุด
- 2.7 การสำรวจหนังสือ ส่วนมากจะทำปีละครั้ง

3. งานบริการ ได้แก่งานที่ต้องคอยดูแลเอาใจใส่ จัดหา จัดให้  
เพื่อความสะดวกรสบายในการปฏิบัติงานเป็นงานที่มีขอบข่ายงาน ดังนี้
- 3.1 บริการให้อ่าน
- 3.2 บริการให้ยืม (ในและนอกห้องสมุด)
- 3.3 บริการหนังสือจอง
- 3.4 บริการตามคำถาม

3.5 บริการแนะแนวการอ่าน

3.6 บริการอื่น ๆ เช่น ช่วยครูในเรื่องการสอน การสอน

วิชาการใช้ห้องสมุด

### 1.8 ปัญหาในการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

การปฏิบัติงาน กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา มีปัญหามากมายหลายประการ สำนานจิตร์ สุกนธทรัพย์ (ม.ป.ป : 12 -13) ได้วิเคราะห์และสรุปปัญหาต่าง ๆ ของกลุ่มโรงเรียน ดังนี้คือ

#### 1. ปัญหาที่เกิดจากระบบ

1.1 การเตรียมบุคคลก่อนการปฏิบัติงานยังไม่ดีพอทั้งการเตรียมในสถาบัน การศึกษา และเตรียมก่อนเข้าเป็น กรรมการกลุ่มโรงเรียน กล่าวคือ ยังเน้นในด้านพัฒนารายบุคคล มากกว่าการพัฒนากระบวนการกลุ่ม จึงขาดการให้ความรู้และฝึกเทคนิคบางประการที่จำเป็น

1.2 การขาดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ ทุกกลุ่มควรมี ถ้าหากมีเกณฑ์มาตรฐานจะทำให้ทราบว่าอุปกรณ์ใดควรมีในระดับโรงเรียน รายการใดควรมีในระดับกลุ่ม และบางประเภทอาจมีเฉพาะในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริการแก่กลุ่มและโรงเรียนได้อย่างเต็มที่

1.3 การขาดข้อมูลที่ จะกำหนดวงเงินที่จะสนับสนุนกลุ่มโรงเรียน ซึ่งขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดสรรงบประมาณให้กลุ่มโรงเรียนจริง แต่ยังไม่มีการศึกษาหาข้อมูลที่แท้จริงจากกลุ่มโรงเรียนว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพียงพอ หรือเอื้ออำนวยให้กลุ่มทำงาน ได้จริงหรือไม่

1.4 การทำงานกลุ่มโรงเรียน ทำให้ครูมีความรับผิดชอบมากขึ้น ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนของตนไม่ได้เต็มที่ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียน

#### 2. ปัญหาที่เกิดจากบุคคล

2.1 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีความรู้ ความเข้าใจในลักษณะงานของกลุ่มโรงเรียนไม่เพียงพอ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการขาดการเตรียมบุคคล เข้าสู่ตำแหน่งอย่างเป็นระบบและจริงจัง

2.2 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนยังมีความสามารถในการปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่เพียงพอ

2.3 คณะกรรมการบางคนขาดความรับผิดชอบ ขาดคุณธรรม และให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากนี้การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ด้วยระบบการเลือกตั้งก็ไม่ใช่ว่าจะได้คนดีมีความสามารถเสมอไป บ่อยครั้งที่พบว่าคนที่คุณสมบัติสูง มีความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบ ไม่สนใจสมัครเข้ารับตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งประธานคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนส่วนใหญ่มักจะมาจากการร้องขอให้เป็น มากกว่าการสมัครใจ เข้าปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างเต็มใจ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528: 20) แต่ในขณะเดียวกันก็มีคนบางกลุ่มบางพวกพยายามหาเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกเข้าดำรงตำแหน่ง และหากบุคคลจำนวนกว่าครึ่งสามารถรวมตัวกันได้ ก็จะทำให้การตัดสินใจเอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง จนกลายเป็นเผด็จการกลุ่มในที่สุด (ปรัชญา เวสารัชช 2527: 194 -195)

จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มโรงเรียนยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้สืบเนื่องจากปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาที่เกิดจากบุคคลและปัญหาที่เกิดจากระบบ ผลการวิจัยที่ผ่านมายืนยันว่า ประสิทธิภาพของการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียน มีผลสืบเนื่องมาจากตัวแปรหลายประการกล่าวคือ การไม่มีสำนักงานกลุ่ม และภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของประธาน และคณะกรรมการกลุ่มไม่ชัดเจน อีกทั้งยังขาดอำนาจที่จะดำเนินการ ตามบทบาทและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้ประสบความสำเร็จได้ สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดลักษณะ "อิมคริม" ในหมู่คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้การบริหารงานกลุ่ม ไม่บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้เท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มโรงเรียนที่เคยปฏิบัติอยู่อย่างไม่เป็นทางการเมื่อสองศตวรรษที่ผ่านมา ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งด้วยความเชื่อและยอมรับว่า จะเป็นการช่วยให้โครงสร้างทางการบริหาร ที่มีระบบการกระจายอำนาจของการประถมศึกษาครบสมบูรณ์ ซึ่งยังผลให้กลุ่มโรงเรียนมีความตื่นตัวยิ่งขึ้น และอีกประการหนึ่งคือ การรวมโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงเข้าด้วยกัน จะเป็นการถ่ายเททรัพยากรจากโรงเรียนหนึ่งไปยังอีกโรงเรียนหนึ่งภายในกลุ่มของตนเอง ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของ



การบริหารงานระดับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งถือได้ว่ากลไกที่เหมาะสมที่สุด ในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการประถมศึกษาให้สูงขึ้นและใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะทางด้านการศึกษา การสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของเด็กนักเรียนประถมศึกษาโดยตรง แม้ว่าจะงานดังกล่าว จะเป็นภารกิจหลักของโรงเรียนก็ตาม แต่ระบบกลุ่มโรงเรียน จะสามารถให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนงานของโรงเรียนได้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะกลุ่มโรงเรียนเป็นองค์กรใกล้ชิดกับโรงเรียนทั้งในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มและโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกันประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการดำเนินการในแต่ละกลุ่มโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนทุกโรงเรียน และครู-อาจารย์ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียนนั้น ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ลงไปแก้ปัญหาในระดับโรงเรียนประถมศึกษาได้ดีที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนก็ประสบปัญหามากมายหลายประการ ทั้งปัญหาที่เกิดจากระบบและปัญหาที่เกิดจากบุคคล ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารกลุ่มโรงเรียนจะต้องตระหนักและดำเนินแก้ไข เพื่อช่วยให้คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินงาน ได้รับงบประมาณวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอ และช่วยพัฒนาเขาเหล่านั้น ให้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม และเจตคติที่ดีของงานในหน้าที่ต่อไป

## 2. หลักการแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

### 2.1 การบริหารงานรูปคณะกรรมการและการทำงานเป็นกลุ่ม

สมชาย นวาร์ตน์ (2521: 777-779) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานเป็นทีมไว้ว่า การทำงานเป็นกลุ่มหรือทีมหมายถึง กลุ่มบุคคลที่เข้ามาช่วยกันในการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นอกจากนั้นการทำงานเป็นทีม จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เข้ามามีปฏิบัติงานร่วมกันแต่ละคน จะต้องรับรู้และเข้าใจในวัตถุประสงค์ ตลอดจนแบ่งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ข้อตกลงต่าง ๆ ของกลุ่มในการปฏิบัติงานร่วมกันจะต้องแจ่มชัด คือ

1. ทีมจะต้องเป็นไปตามระบบเปิด (Open System) และมีการติดต่อประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งการมีส่วนร่วมเฉลี่ยรางวัล หรือความดีความสัมพันธ์ ความชอบ เป็นผลสำเร็จจากการปฏิบัติงานร่วมกัน

2. การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน (Job Enrichment) ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร มีความกระตือรือร้น ไม่เบื่อหน่ายต่อการทำงาน

3. การจัดสรรผลตอบแทน (Benefit Sharing) หรือเป็นการให้ผลตอบแทนโดยกลุ่มมากกว่าตัวบุคคล

เอดการ์ เอฟ ฮิวส์ (Edgar F. Huse 1975 : 233) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับการทำงานเป็นกลุ่มว่า การทำงานเป็นกลุ่มมีวัตถุประสงค์ที่จะตั้งเป้าหมายของกลุ่มด้วยกันทั้งในลักษณะแต่ละบุคคลและกลุ่ม และจะทำเช่นนั้นได้สำเร็จ ทุกคนในกลุ่มจะต้องมีสิทธิ อิสระ เสรี ในการแสดงความคิดเห็นถึงปัญหา ความคิดเห็นเพิ่มเติมและการแก้ปัญหาของกลุ่มร่วมกัน

อรุณ รัชธรรม (2522: 103) กล่าวว่า กลุ่มมีกำลังมากกว่าส่วนบุคคลในการบริหารงาน ถ้าบุคคลในองค์กรนั้นมีความจงรักภักดีต่อกลุ่ม มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติต่อกันแล้ว จะทำให้กลุ่มปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างดี กลุ่มโรงเรียนดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการ ซึ่ง กำธร กิตติภูมิชัย (2524 :64) มีความเห็นว่า คณะกรรมการเป็นระบบการทำงานแบบหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานในปัจจุบัน เพราะการบริหารงานจะต้องใช้ความรู้ความสามารถและเทคโนโลยีมากขึ้น ต้องอาศัยความรู้ทั่วไป ความรู้เฉพาะอย่างมากขึ้น การทำงานโดยใช้บุคคลหลายคน หลายฝ่าย ร่วมกันพิจารณาจะช่วยให้ได้ผลงานที่ดี แต่ถ้าหากจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาง่ายเกินไปเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้บริหารไม่สามารถตัดสินใจได้ ย่อมจะทำให้บทบาทของคณะกรรมการด้อยคุณค่าลง

ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 320) ได้ให้ความเห็นว่า การบริหารงานโดยคณะกรรมการมักจะเกิดขึ้น เนื่องจากความเป็นไปขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ขึ้นหรือปัญหาค่อนข้างซับซ้อน การจัดตั้งคณะกรรมการจึงจัดขึ้นเพื่อให้เป็นที่รวมของผู้บริหารที่จะมาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการบริหารโดยคณะกรรมการ ก่อให้เกิดผลดีในการดำเนินงาน ดังที่ เจมส์ เอ. เอฟ สโตนเนอร์ (Jame A.F, Stoner 1978 : 306-307) กล่าวถึงผลดีของการตั้งกรรมการว่า

1. เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี
2. เพื่อส่งเสริมการประสานงาน เนื่องจากกรรมการต้องทำงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ต้องการศึกษางานของหน่วยงานอื่นด้วย

3. เพื่อประโยชน์ในการฝึกฝนบุคคล เพื่อเตรียมเป็นนักบริหาร
4. เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ

ขณะเดียวกันการบริหารในรูปคณะกรรมการอาจก่อให้เกิดผลเสียได้เช่นเดียวกัน

เจมส์ เอ. เอฟ สโตนเนอร์ (Jame A.F Stoner) ได้กล่าวไว้เช่นกันคือ

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. การตัดสินใจมักเป็นไปในลักษณะประนีประนอมกัน

กำธร กิตติภูมิชัย (2524 : 68-69) ได้เสนอความคิดเห็นสอดคล้องกับ เจมส์ เอ. เอฟ สโตนเนอร์ (Jame A.F Stoner) แต่มีส่วนเพิ่มเติมกล่าวคือ

1. ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ไม่มีผู้รับผิดชอบ
  2. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากการอภิปรายโต้เถียงกัน  
การทำงานเป็นกลุ่มในรูปของคณะกรรมการนั้น ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ คือ การร่วมมือกัน ช่วยกันคิดวางแผนในการทำงาน ช่วยกันแก้ปัญหา สร้างบรรยากาศประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ความรับผิดชอบร่วมกัน เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินงานซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ อรวรรณ บิลันธนโสภาว (2521: 212) ที่กล่าวว่า "ในการแก้ปัญหาทุกอย่าง ถึงแม้ว่าการแก้ปัญหาโดยทีมจะไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดก็ตาม แต่โดยเหตุที่สังคมของเราสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และปัญหาก็มีผู้เกี่ยวข้องมากขึ้น แนวโน้มที่จะใช้กลุ่มก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว"
- อย่างไรก็ตาม แม้การทำงานเป็นกลุ่มในรูปของคณะกรรมการ จะมีผลดีหลายประการตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็ยังมีข้อควรสังวรไว้เสมอว่า จะต้องมี การวางกลไกในการดำเนินงานไว้ ให้รัดกุม เพื่อป้องกันผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้

## 2.2 ความร่วมมือ (Cooperation)

เป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง ที่เกิดขึ้นจากความเข้าใจกันของกลุ่มคนในองค์การและก่อให้เกิดพลังร่วม ที่จะปฏิบัติงานอย่างประสานสัมพันธ์กันด้วยความเห็นอกเห็นใจ เข้าใจกัน นักการศึกษา ได้พยายามหาคำจำกัดความเพื่อให้เข้าใจในความหมายของความร่วมมือกันไว้ดังนี้

แบร์รี่ อี. คอลลินส์และริชาร์ด ดี. แอชเมอร์ (Berry E. Collins and Richard D. Ashmore 1970:5) ได้ให้ความหมายของความร่วมมือไว้ว่า หมายถึงการที่บุคคลสองคนมีจุดมุ่งหมายอันเดียวกันในการบรรลุวัตถุประสงค์

เฮนรี่ เคลย์ ลินด์เกรน (Herry Clay Lindgren 1969: 278) ให้ความหมายของความร่วมมือไว้ว่า หมายถึงการกระทำร่วมกัน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ

ส่วน ยุทธ ศักดิ์เดชยนต์ กล่าวว่า การร่วมมือกันคือกลุ่มที่ทำงานด้วยกันเพื่อผลประโยชน์ซึ่งทุกคนปรารถนา

โดยปกติสังคมหรือองค์การจะประกอบด้วยสมาชิกที่อยู่ร่วมกันหรือร่วมกันปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น มิใช่เป็นสิ่งที่ง่ายนักเพราะการร่วมมือกันหรือการทำงานเป็นทีม จะต้องได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในทีมนั้น โดยหัวหน้าทีมจะต้องกระตุ้น หรือขอความร่วมมือจากสมาชิกในทีมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดอาการร่วมมือ อันจะเป็นการรวมพลังให้เกิดความร่วมมือ

กันทำงานเป็นกลุ่ม (group operation)

บุคคลที่เป็นสมาชิกของสังคมหรือองค์การใดก็ตาม ย่อมต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ดังนั้นเมื่อสังคมขอร้อง หรือขอความร่วมมือ เพราะตนเองต้องการจะรักษาสัมพันธ์ภาพของสังคมไว้

ในสภาพการณ์ที่มีความร่วมมือของสมาชิก จะมีการละลายพฤติกรรมและหล่อพฤติกรรมตลอดจนจุดมุ่งหมายของสมาชิก เข้าด้วยกัน สมาชิกในกลุ่มที่มีการร่วมมือกัน สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายได้เช่นเดียวกับกับสมาชิกอื่น ๆ เมื่อมีการร่วมมือเกิดขึ้น บรรยากาศต่าง ๆ จะเป็นไปได้ในทางที่พึงประสงค์ และจะเห็นได้ว่าสมาชิกในกลุ่มสามารถทำงานสลับตำแหน่งและหน้าที่กันได้

การดำเนินการเพื่อให้เกิดความร่วมมือขึ้น จำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกลุ่ม
2. จัดแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกภายในกลุ่ม
3. จัดระบบติดต่อสื่อความหมายระหว่างสมาชิกของกลุ่มเพื่อการร่วมมือ

และประสานงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (ยุทธ ศักดิ์เดชยนต์ 2517 : 96)

อย่างไรก็ตาม สงวน สุทธิเลิศอรุณ ให้ความเห็นว่าการร่วมกันของสมาชิกภายในกลุ่ม เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของกลุ่มจะเป็นในทางเดียวกับที่เรียกว่าทีมงาน (Team Work) ได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. ความเต็มใจในการทำงาน (Willing to work) ในการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เมื่อได้มีการจัดแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบ ให้แก่สมาชิกของกลุ่มไปแล้ว เป็นภาระยากที่จะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากสมาชิกของกลุ่มไม่มีความเต็มใจที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมาย

2. ทักษะในการทำงาน (Skill to work) ในการทำงานเป็นกลุ่มเมื่อสมาชิกของกลุ่มได้ทราบวัตถุประสงค์ของงาน ทราบเป้าหมายของกลุ่ม ทราบหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล และทราบถึงระบบการติดต่อสื่อความหมาย ตลอดจนสมาชิกของกลุ่มมีความคิดอยากจะทำหรือมีใจรักอยากจะทำแล้ว หากว่าสมาชิกในกลุ่มยังขาดทักษะในการทำงานก็เป็นภาระยากที่จะทำให้กลุ่มได้รับผลสำเร็จในการทำงานได้



สรุปได้ว่า ความร่วมมือ เกิดจากการที่บุคลากรขององค์การที่มีการกระทำร่วมกัน และมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการดำเนินงานอย่างเดียวกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือ เกิดจากการกระทำที่ร่วมกัน ต้องการจะให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเดียวกัน โดยก่อนที่จะเกิดความร่วมมือ กลุ่มบุคคลจะต้องมีความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจกัน ซึ่งจำเป็นต้องฟังการสื่อสารที่ดีเป็นหลัก

### 2.3 การประสานงาน (Coordinating)

การประสานงานระหว่างบุคลากรต่อบุคลากร หรือระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีก หน่วยงานหนึ่ง มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานร่วมกันภายในองค์การ การประสานงานเป็นกระบวนการ เชื่อมสัมพันธ์บุคคล วัสดุ และทรัพยากรอย่างอื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

เนพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2527 : 79) ให้ความหมายไว้ว่า "การประสานงานเป็น กระบวนการเชื่อมสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุ และทรัพยากรอย่างอื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน โดยจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคล กับหน่วยงาน หรือหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นว่าหน่วยงานนั้นจะต้องมีเป้าหมาย อย่างเดียวกัน หรือหวังผลอย่างเดียวกันแต่การประสานงานจะช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่า ใครกำลัง ทำกิจกรรมอะไรอยู่ และเพื่อเร่งรัดการทำงานให้เสร็จพร้อม ๆ กันในกรณีที่ต้องการผลงานสอง อย่างนั้นให้เสร็จในเวลาเดียวกัน

#### ความร่วมมือ (Cooperation) กับการประสานงาน (Coordination)

เกี่ยวข้องกันมากแต่ก็ไม่เหมือนกัน ความร่วมมืออาศัยการมีเป้าหมายร่วมกัน โดยมุ่งผลงานอย่าง เดียวกัน การประสานงานไม่จำเป็นที่งานจะต้องมีเป้าหมายอย่างเดียวกัน หรือหวังผลอย่างเดียวกัน แต่การประสานงานช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่า ใครกำลังทำอะไรอยู่ จะได้ไม่ทำกิจกรรมซ้ำซ้อนกัน และจะได้เร่งรัดงานให้สำเร็จพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้การประสานงาน ยังช่วยให้ทุกฝ่ายทราบว่า จะ ต้องเกี่ยวข้องกับงานของใครบ้าง จะได้มีโอกาสให้ข้อมูลของอีกฝ่ายหนึ่งให้เกิดประโยชน์แก่ตนได้

การประสานงานมีกระบวนการที่สำคัญที่พึงระลึก 3 ประการคือ

1. กำหนดแผนงานหรือโครงการสำหรับทุกคนในหน่วยงานชั้นก่อน
2. ให้ทุกคนรู้และเข้าใจแผนการ หรือโครงการทั้งหมดหรือบางส่วนที่จำเป็น
3. ให้ทุกคนเต็มใจรับงาน ส่วนที่ตนได้รับมอบหมายให้ทำจริง ๆ คือถ้ามีงานส่วนใด

ที่คน ๆ หนึ่งถนัด แต่กลับมอบให้คนอื่นไปทำ ก็จะทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นได้

ผู้ที่ประสานงาน ได้ดีต้องมีความรู้เกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน ขนบประเพณี ที่เคยปฏิบัติภายในหน่วยงาน จรรยาวิชาชีพระจำหน่วยงาน บทบาทหน้าที่เฉพาะตำแหน่งต่าง ๆ วิธีการทำงานเป็นหมู่คณะ และมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับงานต่าง ๆ ภายในหน่วยงานมากที่สุด การประสานงานในวงการศึกษาก็จะได้รับความสะดวก ถ้าเรื่องต่อไปนี้อยู่ในสภาพที่ดี คือ

1. โครงสร้างการบริหารมีระเบียบแบบแผนและรัดกุม
2. มีแผนภูมิแสดงสายงานบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน
3. มีนโยบาย กฎเกณฑ์ และระเบียบข้อบังคับเป็นลายลักษณ์อักษร
4. ระบบติดต่อสื่อสาร เป็นระบบตามแบบ ซึ่งยึดเป็นหลักปฏิบัติได้แน่นอน
5. มีบุคลากรประสานงาน ซึ่งเป็นผู้มีความสามารถสูง
6. มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ประชุมกันเป็นประจำ

เป็นการเปิดโอกาสให้มีการพบปะทำความเข้าใจกันอยู่เสมอ

7. มีคณะกรรมการครูรับผิดชอบ รับผิดชอบที่หารือเกี่ยวกับงานเฉพาะเรื่อง
8. เขียนโครงการและวิธีการทำงานต่าง ๆ ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทุกคนได้

รับทราบ

9. มีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับการใช้หลักสูตรอย่างชัดเจน
10. มีคู่มือประจำโรงเรียน เพื่อให้ครูรู้หน้าที่และรู้จักโรงเรียนดี
11. มีทะเบียนและรายการบันทึกต่าง ๆ จัดเป็นระบบสามารถค้นคว้าได้สะดวก
12. ผู้ร่วมงานมีโอกาสสังสรรค์กันนอกเวลาปฏิบัติงานเพื่อสร้างไมตรีที่ดีต่อกัน
13. การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปด้วยความเสมอภาคและยุติธรรม

สรุปได้ว่า การประสานงานมีความสำคัญในการปฏิบัติงาน อันจะทำให้โรงเรียนในกลุ่มทำงานประสานกันอย่างกลมกลืน ได้รับรู้ในสิ่งที่เกิดขึ้นถูกต้องและทันเวลา มีความเข้าใจในการปฏิบัติงานธุรการ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ งานไม่ซ้ำซ้อนกัน และสำเร็จภายในเวลาที่กำหนด อนึ่งทัศนคติอันเป็นส่วนหนึ่งของบุคลากรในกลุ่มโรงเรียนมีความสำคัญยิ่ง บางครั้งบุคลากรไม่ได้มีเจตนาในทางที่จะทำให้เกิดความเสียหาย แต่เกิดจากการขาดการประสานงานหรือการประสานงานไม่ดีพอ ในไม่ช้าบุคลากรที่ดีจะบ่นพร่อง ถ้าไม่มีการเตือนให้ทราบถึงหน้าที่ต่อกลุ่ม และต่อสมาชิกทุกคน วิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งที่จะให้บุคลากรมีความเรียบร้อยและปฏิบัติหน้าที่ง่าย

ขึ้นคือ การประชุมหัวหน้าสถานศึกษา

#### 2.4 การงบประมาณ (Budgeting)

ในการบริหารมีปัจจัยที่สำคัญมากประการหนึ่ง คือ การเงิน เงินที่ได้มาจะใช้ได้คุ้มค่าและประหยัดก็ต้องมีกระบวนการในการบริหารการเงินที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในประเทศไทย ซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีได้รายวันก ดั้งนี้การบริหารที่จะให้ได้มาและการใช้จ่ายให้ประหยัดและได้งานที่มีคุณภาพ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง กระบวนการบริหารการงบประมาณ ได้มีผู้อธิบายความหมายและกระบวนการไว้ดังนี้

ลูเธอร์ กุลิค (Luther Gulick) ได้ให้ความหมายคำว่างงบประมาณไว้ว่า หมายถึงการจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการในการใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงิน หรือตรวจสอบบัญชีโดยรอบคอบและรัดกุม

ลินคอล์น เออร์วิค (Lyndall Urwick) ได้กล่าวว่า งบประมาณหมายถึงการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณเพื่อนำมาใช้จ่ายในแต่ละแผนก ในแต่ละส่วนของงานแน่นอนที่สุดที่เราจะต้องมีความรู้สึกอยู่เสมอว่า การบริหารงานขององค์การใด ๆ ก็ตามหากขาดเงินแล้ว การทำงานก็ต้องเป็นอุปสรรคที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง การเก็บรักษาเงินก็เช่นเดียวกัน มีความสำคัญต่อการบริหารงานผู้ที่ทำหน้าที่การเงินจึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับการอบรมมาโดยเฉพาะ

#### หลักสำคัญของการงบประมาณ

ในการจัดทำงบประมาณจำเป็นจะต้องมีหลักยึด เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาการดำเนินงานนั้น ๆ บัวย อิงภากรณ์ ได้ให้แนวในการจัดทำงบประมาณไว้ดังนี้

1. การคาดการณ์ไกล (Forsight) ได้แก่ การที่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องคิดหรือคาดคะเนไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องดำเนินการใด และจะต้องใช้เงินเพื่อการนั้น ๆ ในแต่ละปีเป็นจำนวนเท่าใด นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงรายรับที่จะได้มาด้วยว่ามีเพียงพอกับรายจ่ายนั้นหรือไม่

2. ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) การที่หน่วยงานหรือองค์การใดจะนำเงินงบประมาณออกมาใช้จ่าย ควรให้ผู้ร่วมงานส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบเสียก่อน

3. ดุลยภาพ (Balance) หมายความว่า ในระยะเวลาหลาย ๆ ปี เมื่อดูรายละเอียดการใช้จ่ายเงินควรจะสมดุลย์ (Balance) คือรายรับเท่ากับรายจ่าย

4. **สาระประโยชน์ (Utility)** ในการใช้จ่ายเงินควรคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นมาให้มากที่สุด
5. **ความยุติธรรม (Equity)** ในการที่หัวหน้าองค์การใดหรือครูใหญ่ จะจัดสรรเงินนั้น ควรคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งมีความหมายรวมถึงศีลธรรมและความชอบธรรมด้วย
6. **ประสิทธิภาพ (Efficiency)** ผู้บริหารจะต้องควบคุมดูแลให้มีการรับและจ่ายเงินงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพให้มากที่สุด (บ๊วย อิงภากรณ์ และ สุภาพ ยศสุนทร 2503 : 206-214)

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณเป็นงานสำคัญมากของหน่วยงานทุกระดับที่ต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นปัจจัยในการสร้างประโยชน์ และสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน การใช้งบประมาณจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเมื่อ ผู้บริหารเปิดโอกาสให้สมาชิกในหน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้จ่าย มีส่วนร่วมในการใช้จ่าย และมีการประเมินผลการใช้อย่างต่อเนื่อง

### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชูชาติ ทวีชัยมาก (2520: 99-11) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประธานกลุ่มโรงเรียนครูใหญ่ และครู เกี่ยวกับการบริหารงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง พบว่า บุคคลทั้งสามกลุ่มนี้มีความเห็นว่า กลุ่มโรงเรียนมีบทบาททางการบริหารวิชาการน้อย และควรมีบทบาทมากขึ้น

อดุลย์ศักดิ์ วงศ์โกมลเชษฐ์ (2525: 152-158) ได้ศึกษาความคิดเห็นและความคาดหวังของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ในเขตการศึกษา 8 พบว่า บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้มีความคาดหวังว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนควรปฏิบัติหน้าที่ในระดับมากที่สุดทุกหน้าที่ และในการปฏิบัติจริงนั้นส่วนใหญ่เห็นว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีการปฏิบัติจริง น้อยเกือบทุกบทบาท ยกเว้นในเรื่องการเสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในระดับกลุ่มโรงเรียน และการสำรวจเด็กที่จะเข้าเรียน

สมชาย ปิ่นสุข (2526 : 142-153) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน



การประถมศึกษาในเขตการศึกษา 1 พบว่าบุคคลทั้งสองกลุ่มนี้มีความเห็นว่า กลุ่มโรงเรียนปฏิบัติงานด้านวิชาการน้อยและมีความต้องการปฏิบัติงานด้านวิชาการอยู่ในระดับมาก

ไพบูลย์ วิชาลัย (2526 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพะเยา เพื่อเปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารระดับอำเภอ ครูใหญ่ และครู ที่มีต่อการบริหารงานของกลุ่ม และเพื่อศึกษาการบริหารงานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ บุคลากร กิจกรรมนักเรียน การการเงิน และความสัมพันธ์กับชุมชน ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มมีบทบาทมากในการบริหารงานบุคลากร การการเงิน กิจกรรมนักเรียน ความสัมพันธ์กับชุมชน อาคารสถานที่ และงานวิชาการลดหลั่นเป็นลำดับ และพบว่า มีปัญหามากในการบริหารงานบุคลากร ความสัมพันธ์กับชุมชน การการเงิน กิจกรรมนักเรียน วิชาการ และอาคารสถานที่ เป็นลำดับ ในประการสุดท้ายพบว่า ครูที่ไม่เป็นกรรมการกลุ่มเห็นว่า กลุ่มมีบทบาทในการบริหารงานน้อย ต่างกับบุคลากรที่เป็นผู้บริหารระดับอำเภอ และคณะกรรมการกลุ่มเอง ที่เห็นว่ากลุ่มปฏิบัติงานแต่ละด้านอยู่ในระดับมาก

สุวิทย์ มูลคำ (2528 : 184-197) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 6 ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มโรงเรียนได้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้วอยู่ในระดับน้อยทุกด้าน และพบว่าปัญหาที่สำคัญ คือบุคลากรให้ความร่วมมือน้อย ซึ่งมีสาเหตุจากบุคลากรมีภารกิจมากและปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ ซึ่งได้รับจัดสรรน้อยเกินไป

วิมล นาคพันธ์ (2528 : 133-140) ได้ศึกษาการวางแผนของกลุ่มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดน่าน : การศึกษาเฉพาะกรณี ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มโรงเรียนได้ดำเนินการวางแผนตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ ในคู่มือบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ส่วนปัญหาที่พบนั้น มีทั้งปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านการจัดการ และปัญหาด้านอื่น ๆ ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบงานของกลุ่มโรงเรียนว่า ควรให้กลุ่มมีอำนาจมากกว่าที่เป็นอยู่ และให้บุคลากรรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของกลุ่มโดยเฉพาะ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ให้มีการสนับสนุนการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนทั้งทางด้านบุคลากร ทรัพยากร กลวิธีการจัดการ และต้องการให้สนับสนุนด้านพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม ให้มีความรู้และประสบการณ์ โดยเฉพาะด้านการวางแผนการศึกษา

ประกอบ คุณารักษ์ และอำพน ศรีชัย (2528: 105-115) ได้ศึกษาการพัฒนารูปแบบองค์การและการจัดการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยกรรมการกลุ่มโรงเรียนทั้งในอดีตและปัจจุบัน จำนวน 710 คน และครูจำนวน 623 คนจากกลุ่มโรงเรียนต่าง ๆ ทั่วประเทศ ที่เลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 48 กลุ่ม และสัมภาษณ์กรรมการกลุ่มโรงเรียนอีก 220 คน จาก 10 กลุ่มโรงเรียน ผลการศึกษาปรากฏว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนปัจจุบัน ยังขาดทักษะและประสบการณ์ในการทำงานเป็นกลุ่มอยู่ไม่น้อย ประสิทธิภาพของการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนก็มีผลสืบเนื่องจากตัวแปรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ปัจจุบันกลุ่มโรงเรียนยังไม่มีสำนักงานกลุ่มที่ถาวร และภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของประธานและคณะกรรมการกลุ่มก็ยังไม่ชัดเจน อีกทั้งยังขาดอำนาจที่จะดำเนินการตามบทบาท และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ประสบความสำเร็จได้ สถานการณ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดลักษณะ "อิมคริม" ในหมู่คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนกล่าวคือ ความไม่แน่ใจว่าใครควรจะเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องอะไรได้บ้าง สถานการณ์เช่นนี้ ควรจะได้รับการแก้ไขรีบด่วน และขณะเดียวกัน หากต้องการให้ดำเนินงานกลุ่มโรงเรียน ภาระงานหลักของกลุ่มภาระงานรอง ตลอดจนการควบคุมการนิเทศภายในกลุ่มโรงเรียนใหม่อีกครั้ง และให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวให้มากกว่าที่เป็นอยู่เดิม

วรจิตร มังคละแสน (2531: 137-146) ได้ศึกษาการดำเนินงานของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี พบว่า ศูนย์วิชาการส่วนใหญ่ ดำเนินงานตามขั้นตอนการดำเนินงาน ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดไว้ในคู่มือบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา คือ ด้านการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันปัญหาและนโยบาย มีการสัมมนา การสัมภาษณ์ และการศึกษาเอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้อง ด้านการวางแผนและโครงการ มีการทำแผนงานการผลิตสื่อการเรียนการสอน แผนงานการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เข้าห้องสมุดและศูนย์สื่อการเรียนการสอน แผนงานการพัฒนาคณากรภายในกลุ่มโรงเรียน ด้านการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการ มีการผลิตชุดการสอน ให้บริการเครื่องฉายสไลด์ และมีการประสานงานกับศูนย์วิชาการจังหวัดด้วยการยืมสื่อต้นแบบ ด้านการนิเทศติดตามผล ได้รับการนิเทศจากสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและนิเทศโรงเรียนภายในกลุ่ม ด้วยวิธีการประชุมสัมมนา ด้านการประเมินผลและรายงานผล มีการประเมินเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ และประเมินเมื่อสิ้นปี

การศึกษา แล้วเผยแพร่ผลงานในที่ประชุมกลุ่มโรงเรียน และปัญหาส่วนใหญ่ที่พบคือ ข้อจำกัดในการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล ระยะเวลาปฏิบัติงานที่น้อย งบประมาณไม่พอ ขาดความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้อง การผลิตสื่อไม่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้และครูไม่สนใจในการใช้สื่อการเรียนการสอน