

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงเอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ โดยจะเสนอให้ครอบคลุม 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ประเด็นแรกจะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ประเด็นที่สองจะกล่าวถึงเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการบริหารกลุ่มโรงเรียน ประถมศึกษา รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการบริหารด้วย และประเด็นสุดท้าย จะกล่าวถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

1. ความหมาย

1.1 ความหมายของการบริหาร "การบริหาร"ในฐานะที่เป็นกิจกรรมชนิดหนึ่งนั้น ได้มีผู้ให้คำจำกัดความต่าง ๆ กันดังนี้คือ

Koontz (อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2526:6) ให้ความหมายของการบริหารว่า "การบริหารคือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น"

Simon, Smithburg and Thomson (1970 :3) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า "การบริหารงาน เป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมใจในการกระทำที่มีเป้าหมายร่วมกันให้สำเร็จผล"

สมัยศ นาวิกัการ (2522 : 6) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า " การบริหารคือกระบวนการวางแผน การจัดการ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความ พยายามของสมาชิกองค์การ และใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์ การที่ กำหนดไว้"

ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 10) ได้ให้คำจำกัดความที่จะช่วยให้เข้าใจและ เห็นถึงขอบเขตลักษณะของงานบริหารที่ชัดเจนทั้งสามด้านพร้อมกันคือ

- ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน หมายถึง "ภาระหน้าที่ของบุคคลใด บุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ"
- ในด้านที่เป็นภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ หมายถึง "การจัดระเบียบ ทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ และประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน"
- ในด้านของความรับผิดชอบ หมายถึง "การต้องทำให้งานต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ ในองค์การให้ช่วยกันทำให้บังเกิดผล"

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 6) ได้ให้ความเห็นในเรื่องของการบริหารไว้ ว่า "การบริหารมีความหมายได้ในลักษณะที่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับวิชาการบริหารและการ บริหารงาน ในกรณีนี้พิจารณาว่า การบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบให้เป็นระบบของ การศึกษา หมายถึงการศึกษาค้นคว้าหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎี ที่เชื่อถือได้ เพื่อเป็น ประโยชน์ในการบริหารงาน โดยลักษณะเช่นนี้ย่อมจะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเป็นศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และ ประสบการณ์แล้ว การบริหารมีลักษณะเป็นศิลปะ" สมพงษ์ ยังได้สรุปความหมายของการบริหาร ไว้ว่า "การบริหารคือการใช้ศาสตร์และศิลปะนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตาม กระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ"

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าการบริหารคือ การร่วมแรงร่วมใจกันของบุคคลอย่างน้อยที่

สุดตั้งแต่สองคนขึ้นไปดำเนินการหรือกระทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างร่วมกัน โดยใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างประหยัดที่สุด การกระทำกิจกรรมใดๆ ที่ต้องใช้คนหลายคนร่วมกันหากจะให้บังเกิดผลดี มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการบริหารงานที่ดี

1.2 ความหมายของการบริหารการศึกษา คำว่า "การบริหารการศึกษา" ได้มี นักการศึกษาให้คำจำกัดความแตกต่างกันดังนี้คือ

พินัส หันนาคินท์ (2513 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษา ไว้ว่า "การบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในสังคม และการบริหารเป็นวิถีแก้ปัญหาอย่างหนึ่ง"

ภิญโญ สาธร (2514 : 12) ได้สรุปความหมายของคำว่าการบริหารการศึกษาไว้ว่า "การบริหารการศึกษา คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนา เด็ก เยาวชน ประชาชนหรือสมาชิกของสังคมในทุกด้าน เช่น ความสามารถ ทักษะคติ พฤติกรรม ค่านิยม หรือคุณธรรม ทั้งในด้านสังคมการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดี และมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่เป็น ระเบียบแบบแผนทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน"

เมธี บิลันธานนท์ (2525 : 2) ให้ความหมายของการบริหารการศึกษา ว่า "การบริหารการศึกษาหมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการหรือให้บริการ ด้านปกครอง การเรียนการสอน และการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับกิจกรรมการศึกษาร่วมกับผู้อื่น เพื่อให้การเรียนการสอนดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้"

Campbell, Carbally and Nystrand (1983 : 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ว่า "การบริหารการศึกษา หมายถึง การจัดการของสถาบันที่

เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอนซึ่งได้แก่ โรงเรียนวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐ และเอกชน"

จากความหมายของคำว่า การบริหารตามทัศนะของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่ามีทัศนะไปในแนวเดียวกัน จึงพอจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษาหมายถึง การร่วมมือร่วมใจกันของบุคคลดำเนินการด้วยกระบวนการทุกชนิด ที่จะทำใหบุคคลพัฒนาความรู้ ความสามารถในด้านต่าง ๆ พัฒนาทัศนคติ และพัฒนาพฤติกรรมอย่างอื่น ที่จัดเป็นค่านิยมหรือ คุณธรรม ที่จะเป็ผลดี และเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิก

2. กระบวนการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษานั้นสามารถมองได้ 2 ลักษณะคือ มองการบริหารการศึกษา ในฐานะที่เป็นงานหรือภารกิจ (task) และการบริหารการศึกษาในฐานะที่เป็นกระบวนการ (สุโขทัยธรรมมาธิราช 2528 : 52) ในแง่ที่เป็นกระบวนการบริหารนั้น สมยศ นาวิการ (2522 : 6-7) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่าเป็นแนวทางของการกระทำสิ่งต่าง ๆ อย่างมีระบบและ การจัดการ หมายความว่าผู้บริหารจะต้องประมาณทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งบุคคลและ วัสดุประสงค์ขององค์การเข้าด้วยกัน ในการบริหารงานแต่ละอย่างให้เสร็จสิ้นไปนั้น ผู้บริหาร ทุกคนจะเริ่มการวางแผนจัดหรือปรุงแต่งองค์การของตน ดำเนินงานการจัดการเกี่ยวกับกำลัง คนต่อเนืองด้วยการสั่งการ และทำการควบคุมงานต่าง ๆ เป็นลักษณะของกระบวนการ การ ปฏิบัติงานหลาย ๆ อย่างที่ต่อเนื่องกันไปตลอดเวลา การบริหารงานตามหน้าที่ก็จะดำเนิน ไป เป็นวัฏจักรหมุนเวียนเป็นกระบวนการเช่นนี้เรื่อยไป

การปฏิบัติหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็น การวางแผน การจัดการ การสั่งการหรือการควบคุมแต่ละด้านย่อมต่อเนื่องและสัมพันธ์กับด้านอื่น ๆ เสมอองค์การที่จัดขึ้น จะมีขนาดและมีความเป็นระเบียบที่เหมาะสมเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาถึงลักษณะ ชนิดและขนาดของแผนงานที่วางไว้ ทำนองเดียวกับการสั่งการจะสำเร็จได้ราบรื่นเพียงใด ก็ ย่อมขึ้นอยู่กับ การวางแผน จัดองค์การและการได้คนที่มีคุณภาพเหมาะสมหรือไม่ เป็นต้น

(ธงชัย สันติวงษ์ 2523 : 82)

กระบวนการบริหาร (Process of administration) หรือการประกอบการในทางการบริหารนี้ ซึ่งบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive's function) ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าน่าจะต้องประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเสนอความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการตื่นตัวในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) นักบริหารที่เสนอรูปแบบกระบวนการบริหารในช่วงนี้ คือ เฮนรี ฟาโยล์ นักวิศวกรเหมืองแร่ ชาวฝรั่งเศส ได้เสนอกระบวนการต่าง ๆ ทางการบริหารไว้ 5 ประการ คือ การวางแผน (To plan) การจัดองค์การ (To organize) การบังคับบัญชา (To command) การประสานงาน (To co-ordinate) และการควบคุม (To control) (สมพงษ์ เกษมสิน 2526 : 28)

จากแนวความคิดนี้เอง Gulick and Urwick (1937 : 17-18 อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน 2526 : 8-9) จึงได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ใน "Paper on the Science of Administration" ในปี 1937 ว่า กระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCoRB Model" คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติการรวมทั้งวิธีปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน
2. การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์
3. การจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากรอันได้แก่

การจัดอัตราค่าจ้าง การสรรหา และการพัฒนาบุคลากร การเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี

4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุม บังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติงาน ในฐานะที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานกิจการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดมีการร่วมมือประสานงานที่ดี และดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้บริหาร และสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

7. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบทางด้านการเงินและทรัพย์สิน

ข้อ กฤษฎาณประกร (อ้างในสมพงษ์ เกษมสิน 2526 : 9) ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารว่าน่าจะเพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) เข้าไปด้วย โดยเรียกย่อ ๆ ว่า "PAPOSDCORB"

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 10) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้เป็นขั้นตอนดังนี้คือ

1. การวางแผน (Planning) ซึ่งเกี่ยวกับการคาดการณ์ (Forecasting) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Set objective) การพัฒนากลวิธี (Develop strategies) ในการวางแผน โดยจำแนกแผนออกเป็นโครงการ (Program) กำหนดงบประมาณ (Budget) และแนวปฏิบัติ (Procedure) ตลอดจนต้องตั้งตัวปรับปรุงนโยบาย (Policy) ให้สอดคล้องและทันเหตุการณ์อยู่เสมอ กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการเตรียมการขั้นแรกในการที่จะปฏิบัติงานนั่นเอง

2. การจัดองค์การ (Organizing) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) การสร้างขอบเขตของงานและความสัมพันธ์ของงานต่าง ๆ (Delineate relationships) การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ (Create position descriptions) ตลอดจนการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการตำแหน่งนั้น ๆ

3. การจัดเจ้าหน้าที่ (Staffing) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการเลือกสรร (Select) ปรึณมิเทศ (Orientation) การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนาบุคคล (Personnel development) เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีความรู้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบที่มีอยู่

4. การอำนวยการ (Directing) การบริหารขั้นนี้ เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ (Decision making) มอบหมายหน้าที่การงาน (Delegation) การจูงใจ (Motivation) การประสานงาน (Coordination) การจัดให้มีส่วนร่วม (Participation) ในการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change) ไปในทางสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์การ

5. การควบคุม (Controlling) ในการควบคุมงานนั้นจะต้องกำหนดระบบการรายงาน (Establish reporting system) พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน (Develop performance standard) การวัดผลงาน (Measurement result) ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง (Correct) ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปโดยถูกต้อง ความมุ่งหมายสำคัญของการควบคุมงานก็คือ ต้องการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และหากไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็จะได้ทราบอุปสรรคข้อขัดข้องได้

Sears (1950 : 10) นักการศึกษาที่มีชื่อเสียงคนหนึ่ง ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 5 อย่าง เรียกโดยย่อว่า "PODCoC" คือ

1. Planning การวางแผนหรือโครงการ
2. Organizing การจัดรูปบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง



ไว้ชัดเจน

3. Directing การอำนวยการ
4. Coordinating การประสานงาน
5. Controlling การควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน

Tead (1951 : 105) ได้เสนอว่าลำดับขั้นสำคัญสำหรับการดำเนินการเป็น
กระบวนการมี 10 ขั้นคือ

1. การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของงานไว้ชัดเจนและรัดกุม
2. การจัดทำแผนภูมิของโครงสร้างของหน่วยงาน
3. การจัดระเบียบหรือกำหนดขอบข่ายของอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร
4. การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ผู้อื่นรับไปทำ
5. การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินไปด้วยดี
6. การปฏิบัติการทุกอย่างที่จำเป็น เป็นการรักษ ปริมาณและคุณภาพของงานให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอ
7. การจัดให้มีการติดต่อสัมพันธ์กันทุกหน่วยงาน และทุกตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกัน โดยอาศัยคณะกรรมการต่าง ๆ ทำหน้าที่ประสานงาน
8. การดำเนินการทุกอย่างในการบำรุงขวัญ กระตุ้นและให้กำลังใจ เพื่อให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ทุกคนทั้งหน่วยงาน ทำงานอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ
9. การประเมินผลงานโดยเปรียบเทียบกับความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
10. การพิจารณางานในอนาคต และการตั้งความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การหรือหน่วยงานไว้รับสถานการณ์ในอนาคต พร้อมกับเตรียมลู่ทางตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ ไว้ให้พร้อม สำหรับการปฏิบัติงานขั้นต่อไปในอนาคต

สมาคมผู้บริหารการศึกษาสหรัฐอเมริกา AASA (American Association of School Administrators 1955 : 17) ได้เสนอกระบวนการบริหารการศึกษาไว้ 5

ประการ เรียกว่า "PASCoe" ประกอบด้วยกระบวนการบริหาร 5 ประการคือ

1. Planning การวางแผน หมายถึงการวางแผนหรือโครงการสำหรับการปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงกับเป้าหมายที่ต้องการโดยกำหนดงานที่จะทำวิธีทำและวัตถุประสงค์รายย่อยของการทำงานนั้น ๆ ขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกฝ่าย
2. Allocation หมายถึงการแสวงหากำหนดตัวบุคคลและวัสดุทุกชนิดที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติตามแผน
3. Stimulation หมายถึง การเสริมกำลังบำรุงขวัญ กระตุ้นและส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลงานดีทั้งปริมาณและคุณภาพ
4. Coordinating หมายถึงการประสานงานคือการจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยมาปรึกษาหารือกัน เพื่อให้โอกาสแสดงความคิดเห็น หรือทราบเรื่องการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก
5. Evaluation หมายถึงการประเมินผลงานหรือการตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะ ให้ทราบผลการปฏิบัติและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาทางแก้ไขทุกระยะ และการประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อเปรียบเทียบผลงานที่ได้ กับเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้น เพื่อวางแผนใหม่สำหรับการปฏิบัติงานในอนาคต

Gregg (1957: 273-316) ได้พยายามประมวลแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารของนักบริหารทั้งหลาย ได้รายการต่าง ๆ 35 รายการ ได้แก่ สืบหาความต้องการหรือความจำเป็นขององค์การหรือหน่วยงาน (Recognizing needs) สืบหาปัญหาที่เกี่ยวข้อง (exploring problem) สืบหาและแสวงหาทรัพยากรทั้งในด้านกำลังคน กำลังเงิน และวัสดุครุภัณฑ์ที่จำเป็นที่ต้องใช้ (determining resources) มีความคิดริเริ่มในการทำงานหรือปฏิบัติการ (initiating) วางแผน (planning) ประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้อง (involving people) กำหนดนโยบาย (making policy) แสวงหาข้อมูล (seeking

information) วางแนวทาง ปฏิบัติงาน (formulating courses of actions) รวบรวมข้อมูล (collecting data) แก้ปัญหา (solving problem) กำหนดผลงานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต (predicting) ตัดสินใจสั่งการ (making decisions) วางเป้าหมายการปฏิบัติงาน (setting goals) วางโครงสร้างทางบริหารของหน่วยงาน (organizing) กำหนดบทบาทและหน้าที่ของบุคลากร (determining roles) มอบหมายอำนาจหน้าที่ (delegation) แสวงหากำลังคน เงิน และวัสดุ (allocation) จัดทำงบประมาณ (budgeting) จัดสรรวัสดุต่าง ๆ ให้บุคลากร (providing materials) บริหารงานบุคคล (staffing) ดำเนินงานตามแผน (implementing) ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ (utilizing resources) ติดต่อสื่อสาร (communication) รายงาน (reporting) บังคับบัญชาดูแลสั่งการ (directing) ควบคุมและนิเทศงาน (controlling and supervising) ใช้อิทธิพลกระตุ้นหรือจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงาน (influencing) กระตุ้นหรือเร่งรัด (stimulating) ควบคุมดูแลให้งานเป็นไปตามแผน (overseeing) ประสานงาน (coordinating) วัดผลย่อยเป็นระยะ ๆ (appraising) ประเมินผล (evaluation) ตรวจสอบงาน โดยเปรียบเทียบผลงานที่ปรากฏ กับแผนและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และหาทางแก้ไขปรับปรุง (reviewing)

เกรก (Gregg) นำเอารายการทั้ง 35 รายการของกระบวนการบริหารทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มาวิเคราะห์เพราะเห็นว่ามียารายการซ้ำซ้อนกัน คงต่างกันเฉพาะรูปศัพท์เท่านั้น แล้วสรุปกระบวนการบริหารออกมาเป็น 7 ประการคือ การตัดสินใจสั่งการ (decision making) การวางแผน (planning) การจัดระเบียบงานหรือการกำหนดอำนาจหน้าที่ (organization) การติดต่อสื่อสาร (communicating) การใช้อิทธิพลกระตุ้นให้บุคลากรทำงาน (influencing) การประสานงาน (coordinating) และการประเมินผล (evaluating)

ผู้วิจัยได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนการบริหารทั้ง 7 ขั้นตอนของ Gregg ดัง

กล่าว ครอบคลุมการบริหารงานในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาทั้งนี้ เพราะการที่กลุ่มจะบริหารงานได้ดี จะต้องมีการตัดสินใจร่วมกันเป็นเบื้องต้นก่อนแล้วจึงวางแผนเตรียมการอย่างรอบคอบ หรือมันนี่จะต้องดำเนินการจัดระเบียบงานหรือกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานภายในกลุ่มมีการจัดระบบการติดต่อสั่งการ การโน้มน้าว แนะนำ หรือชักจูงให้เพื่อร่วมงานเกิดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้บรรลุผลสำเร็จ มีการประสานงานกันเป็นอย่างดี และมีการประเมินผลเพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าของงาน ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยซึ่งได้ใช้กระบวนการบริหารทั้ง 7 ประการ ตามกรอบแนวคิดของ Gregg เป็นแนวทาง ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละขั้นตอนดังนี้

การตัดสินใจสั่งการ

การตัดสินใจสั่งการเป็นหัวใจของกระบวนการบริหาร บรรดากระบวนการบริหารอย่างอื่นล้วนแต่ดำเนินไปเพื่อช่วยการตัดสินใจสั่งการทั้งสิ้น ในวงการบริหารการศึกษานั้น นักการศึกษาถือว่าการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับชาติ กระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานบริหารการศึกษา อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ ครูน้อย คนงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา ทุกคนไม่ว่าในเรื่องใด ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหรือโรงเรียนล้วนมีผลกระทบกระเทือนและมีความสำคัญต่อระบบการศึกษาทั้งระบบเสมอ คนส่วนมากเข้าใจว่าการลงมือกระทำสำคัญกว่าสิ่งใด ๆ แต่ความจริงแล้วการตัดสินใจก่อนการกระทำ มีความสำคัญที่สุด เพราะการกระทำเป็นผลตามหลังการตัดสินใจ

การตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารการศึกษามักอาศัยตัวทฤษฎีมาเปรียบเทียบหรือกฎอย่างอื่น แนวนโยบาย และประเพณีการปฏิบัติงานที่เคยทำมาเป็นประจำ เป็นหลักหรือแนวทาง ในกรณีเช่นนี้หมายความว่า เรื่องที่จะตัดสินใจสั่งการนั้น ๆ อยู่ในขอบข่ายของกฎเกณฑ์หรือประเพณีบริหารหรือเคยมีตัวอย่างมาแล้ว แต่ในบางกรณีที่ไม่เคยมีตัวอย่างหรือบางเรื่องซึ่งผู้บริหารการศึกษามองเห็นว่าที่เคยสั่งการไปในกาลก่อนนั้นไม่เหมาะสมเสียแล้ว เพราะเวลาและสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป การตัดสินใจที่สมควรใช้ข้อมูล และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเป็นแนวพิจารณาจะดีกว่าอาศัยตัวอย่างในกาลก่อนหรืออาศัยความนึกคิดส่วนตัวซึ่ง

อาจผิดพลาดได้ง่าย การตัดสินใจควรมีวัตถุประสงค์อันแน่ชัดและมีเหตุผลสนับสนุนทาง
เลือก

กระบวนการตัดสินใจสิ่งการ

กระบวนการตัดสินใจสิ่งการมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการ

การทางวิทยาศาสตร์คือ

1. ศึกษาวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของเรื่องที่จะตัดสินใจให้ดี ผู้บริหารต้องทราบถึงเหตุและผลในการตัดสินใจสิ่งการนั้น
2. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกชนิดทั้งในด้านข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของบุคคลหลายฝ่าย ผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้น
3. วิเคราะห์และแปลความหมายของข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมไว้แล้วโดยละเอียด
4. การวิเคราะห์ข้อมูล ควรช่วยให้มองเห็นทางเลือกหลายทางที่จะทำได้ จึงควรประมวลทางเลือกเหล่านั้นออกมาใช้ชัดเจน พร้อมทั้งจะเลือกได้เมื่อตัดสินใจ
5. ประเมินคุณค่าทางเลือกที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพหรือผลดีผลเสีย เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้
6. ขั้นสุดท้าย เลือกทางเลือกที่คิดว่าจะมีผลดีตรงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้มากที่สุดเท่าที่ประมวลข้อมูลได้จริง

ระดับของการตัดสินใจสิ่งการ

ในวงการศึกษานั้นผู้ที่ตัดสินใจสิ่งการมี 3 ระดับคือ

1. ระดับสูงสุด ได้แก่ การตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับปรัชญาและวัตถุประสงค์ของการศึกษาทั้งหมดของชาติ ตลอดจนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษาทั้งหมดของชาติ และนโยบายเกี่ยวกับบุคลากรทั้งหมดของวงการการศึกษา โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งบุคลากรฝ่ายบริหาร บุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นครูซึ่งสอนในด้านวิชาการ และบุคลากรให้บริการต่าง ๆ ภายในโรงเรียนตามกฎหมายและประเพณีการบริหารการศึกษาของไทย ผู้รับผิดชอบการตัดสินใจในระดงนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจัดเป็นฝ่ายบริหารระดับสูงสุดในวงการการศึกษา

2. ระดับกลาง ได้แก่ การตัดสินใจเกี่ยวกับการจำแนก

ปรัชญาและวัตถุประสงค์กว้าง ๆ ของการศึกษาของชาติออกเป็นปรัชญาและวัตถุประสงค์รายละเอียด เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ เช่น การตั้งวัตถุประสงค์เฉพาะของการสอนรายวิชาในหลักสูตรและประมวลการสอน หรือการวางแนวกำหนดให้ผู้เขียนแบบเรียนยึดเป็นแนวทาง เพื่อให้สอดคล้องกับปรัชญาและวัตถุประสงค์รวมของชาติ การวางแผนการศึกษาในด้านรายละเอียด เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายการศึกษาของชาติ และการตัดสินใจเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับ ภาระรับผิดชอบในการตัดสินใจจะระดับนี้ตกอยู่กับเจ้าที่วางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เจ้าหน้าที่หลักสูตรและแบบเรียน ศึกษาธิการจังหวัด และบุคลากรฝ่ายการศึกษาระดับผู้บริหารทั้งหมดโดยมีศึกษานิเทศก์เป็นที่ปรึกษาในด้านวิชาการ

3. ระดับล่างสุด ได้แก่ การตัดสินใจของผู้ที่ได้รับมอบหมาย

จากฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงาน หรือฝ่ายปฏิบัติการทุกคนนั่นเอง คือรวมทั้งครู เจ้าหน้าที่และพนักงานต่าง ๆ การตัดสินใจของบุคลากรระดับนี้ ต้องใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาการในสายอาชีพของผู้ปฏิบัติแต่ละคน และต้องใช้เทคนิคในการทำงานมาประกอบกับจึงจะทำให้การตัดสินใจมี ประสิทธิภาพและก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ถูกต้อง

เรื่องใหญ่ ๆ ที่ผู้บริหารทั้งสามระดับดังกล่าว จะต้องตัดสินใจสั่งการมี 2

ประเภทคือ

1. เรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดหรือวางนโยบาย (Policy Formation) และ

2. เรื่องที่เกี่ยวกับการรับนโยบาย ไปปฏิบัติหรือการปฏิบัติ
ตามนโยบาย (Policy Execution)

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการ

การตัดสินใจสั่งการที่ดีนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้รับผลจากการตัดสินใจสั่งการนั้น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอข้อมูลมา ให้พิจารณาประกอบการตัดสินใจสั่งการซึ่งกระทำได้ในสองลักษณะคือ ประการแรกการกำหนดนโยบาย ซึ่งทุกคนควรมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือซักถามข้อข้องใจ เพราะนโยบายย่อมมีผลกระทบกระเทือนคนส่วนใหญ่ ประการที่สอง การปฏิบัติตามนโยบายควรมีขอบเขตของการมีส่วนร่วมแบบลงไป โอกาสเช่นนี้ ควรมอบให้แก่คนส่วนน้อยที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ เฉพาะเรื่องเท่านั้นที่จะร่วมแสดงข้อคิดเห็นได้

การให้โอกาสแก่คนทุกคน เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการนั้น นอกจากจะทำให้การตัดสินใจแม่นยำเพราะมีข้อมูลกว้างขวางแล้วยังเป็นประโยชน์ในการบำรุงขวัญ และช่วยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมมือกับผู้บริหารมากขึ้น ในการปฏิบัติงาน เพราะเขารู้สึกว่าเขาเองเป็นเจ้าของเรื่อง และเป็นผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบอย่างเต็มที่ การปฏิบัติงานก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การตัดสินใจเป็นหัวใจของกระบวนการบริหารการศึกษาระบบการอย่างอื่นทั้งหมดจะเกิดขึ้นภายหลังและเพื่อสนองการตัดสินใจเท่านั้น ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินใจ จะต้องมีการสื่อสารข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ และควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนร่วมได้แสดงความคิดเห็นเสนอข้อมูล ทั้งนี้เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้อง แม่นยำ และได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน

การวางแผน

การวางแผนคือ การเตรียมการอย่างรอบคอบ สำหรับการปฏิบัติงานใน อนาคต การวางแผนมีความหมายต่อการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการปฏิบัติงาน ในการวางแผนนั้นผู้วางแผนต้องตอบปัญหาสองประการต่อไปนี้ให้ได้คือ

1. แผนการนี้จะมีอะไรบ้างที่จะต้องทำให้สำเร็จ
2. จะใช้วิธีการอย่างไร

การวางแผนมีความสำคัญต่อการบริหารงานทุกประเภท ถ้าขาดการวางแผน ยากที่กิจการทุกชนิดจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และยากที่จะดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง

การวางแผนช่วยให้ทำงานถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และช่วยให้มีการประสานงานจากหน่วยงานทุกหน่วย ทำให้การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนและการขัดแย้งกันหมดสิ้นไป การวางแผนจึงเป็นตัวการที่จำเป็นอย่างหนึ่งของกระบวนการบริหาร

สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา (A.A.S.A.) ให้คำจำกัดความคำว่า การวางแผนไว้โดยกล่าวว่า การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องใหญ่ ๆ 4 เรื่องคือ

1. การจำกัดและขยายความ ความมุ่งหมาย และขอบเขตการปฏิบัติงาน
2. การสำรวจหรือค้นคว้าวิจัยเพื่อทราบสภาพอันแท้จริง ที่จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติงานได้รับความสำเร็จ
3. การวิเคราะห์เพื่อทราบความหมายของข้อมูล หรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงาน และการทำนายผลอันจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน เพื่อให้เป้าหมายได้รับความสำเร็จ
4. การตัดสินใจสิ่งการเพื่อวางแผนการปฏิบัติงานต่าง ๆตามกระบวนการ ที่ได้กำหนดความมุ่งหมาย สำรวจข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวแล้วในสามข้อข้างต้น

กระบวนการวางแผน

ในวงการศึกษา การวางแผนควรจะดำเนินการ 7 ขั้นตอนตามลำดับ คือ

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนและของงานที่จะปฏิบัติ โดยอาศัยความจำเป็นหรือความต้องการทางการศึกษาเป็นหลัก
2. สืบหาสภาพปัจจุบันของการศึกษาในชุมชนที่จะวางแผนนั้น
3. กำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะของแต่ละโรงเรียน
4. กำหนดหนทางและวิธีการดำเนินงานที่จำเป็น เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์
5. ปฏิบัติตามแผน
6. วัดและประเมินผลการปฏิบัติการตามโครงการและแผนเป็นระยะ ๆ ตลอดเวลาในการปฏิบัติงานตามแผน
7. ปรับปรุงแผน โดยอาศัยผลของการวัดและประเมินผลที่จัดทำทุกระยะเป็นแนวทาง

การมีส่วนร่วมในการวางแผน

ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนมีอำนาจ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่จะกำหนดนโยบายการศึกษาของชาติอย่างกว้าง ๆ ในการวางแผนการศึกษาทุกระดับ จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เสนอความคิดเห็นและนโยบายอย่างกว้าง ๆ ส่วนในเรื่องเทคนิคการจัดทำแผนนั้น เป็นภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ได้ฝึกอบรมมาโดยตรง

การวางแผนที่ดีนั้นจะต้องอาศัยข้อมูลประกอบทั้งจากผลงานวิจัยที่มีคุณค่า และจากการเสนอแนะของผู้ที่มีส่วนร่วม ซึ่งรวมถึงที่ปรึกษาของคณะกรรมการวางแผนและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องด้วย

ส่วนในสังคมเผด็จการ การวางแผนอยู่ในมือของผู้บริหาร หรือผู้ที่ได้รับ

มอบหมายจากผู้บริหารโดยเฉพาะเท่านั้น ประชาชนและบุคคลภายนอก ตลอดจนผู้นำนาฏการ
เฉพาะเรื่อง ไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนเลย

ในการวางแผนนั้นผู้บริหารไม่ควรวางตัวเป็นผู้อำนาจ หรือผู้ผลักดัน
แต่ควรเป็นเพียงผู้ให้กำลังใจและสนับสนุนคณะกรรมการวางแผนซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลาย
ฝ่ายรวมทั้งประชาชนทั่วไป

ในบางกรณีผู้บริหารอาจจะดำเนินการร่างแผนด้วยตนเอง แต่ก็ควรอย่างยิ่ง
ที่จะต้องเสนอให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบและช่วยวินิจฉัยกลั่นกรองก่อนที่จะปรับปรุงให้
เป็นแผนที่สมบูรณ์ต่อไป

การจัดระเบียบงานหรือการจัดองค์การ

ความรับผิดชอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของผู้บริหารคือ การจัดระเบียบงาน
หรือการจัดองค์การและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือตำแหน่งให้แน่นอนลงไป การจัด
องค์การจะช่วยให้ผู้ร่วมงานทุกคนรวมกำลังกันปฏิบัติงานให้บรรลุผลสมตามความมุ่งหมายของ
หน่วยงาน ถ้าการจัดองค์การและการกำหนดอำนาจหน้าที่ภายในหน่วยงานไม่เรียบร้อยไม่
ชัดเจน การระดมกำลังเพื่อให้งานสำเร็จย่อมยากที่จะทำได้อย่างรัดกุม

การจัดองค์การ หมายถึง การจัดอัตรากำลัง การมอบหมายงาน การ
กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบประจำบุคคล การจัดระเบียบการบังคับบัญชาในหน่วยงาน โดยปกติ
องค์การจะอยู่ได้ด้วยการติดต่อสื่อสาร เข้าใจกัน ทุกคนที่ร่วมงานมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติงาน
ตามกฎเกณฑ์และระเบียบที่วางไว้ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายตรงตามความต้องการระบบ
บริหารภายในองค์การจะต้องมีระเบียบแบบแผน

องค์การจะต้องจัดให้มีเส้นทางเสนอเรื่อง หรือสายงานที่จะสื่อสารทำ

ความเข้าใจกันทุกหน่วยงานย่อย (regular channels of communication) ให้การประสานงานและการควบคุมงานสะดวก มีวิธีการประเมินผลงานเป็นระยะ ๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไขได้ทันเวลาที่เมื่อมีสิ่งใดบกพร่อง ด้วยเหตุนี้องค์การหรือหน่วยงานชนิดนี้จะต้องวางโครงสร้างของหน่วยงาน (organization structure) ให้เป็นระเบียบแน่นอนอาจจะมีการจัดทำแผนภูมิของหน่วยงาน (organization chart) แสดงสายงาน (official lines) ของอำนาจหน้าที่ (authority) แผนภูมิแสดงความรับผิดชอบของหน่วยต่าง ๆ (responsibilities of the different units) และเส้นทางสื่อสารติดต่อประสานงานให้เข้าใจรู้เรื่องกัน

อย่างไรก็ตามแผนภูมิของหน่วยงานมักไม่บอกสิ่งใดเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือประจำหน่วยงานย่อยตามสายงานต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้หน่วยงานหรือองค์การบางแห่งจึงมีแผนภูมิของหน่วยงาน แต่การดำเนินงานมิได้เป็นไปตามสายงานที่เขียนไว้ เพราะเวลาปฏิบัติจริง ๆ ตัวบุคคลซึ่งรู้จักคุ้นเคยกันเป็นส่วนตัวภายในหน่วยงานจะลัดหรืออ้อมสานงานการติดต่อสื่อสารมิได้เป็นไปตามลำดับอำนาจหน้าที่และตำแหน่ง แต่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล องค์การตามแบบหรือองค์การรูปนัย (formal organization) จึงมักกลายเป็น องค์การนอกแบบหรือองค์การอรูปนัย (informal organization) ไปในที่สุด

องค์การนอกแบบเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในองค์การ และมักจะคำนึงถึงตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งมากกว่า สายงาน ทัศนคติ ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม หรือวิธีการทำงานที่เคยปฏิบัติมา

ภายในองค์การนอกแบบ ตัวบุคคลภายในองค์การจะสร้างผู้นำตามธรรมชาติ (natural leaders) ขึ้น โดยไม่คำนึงถึงตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ และไม่คำนึงถึงสายการบังคับบัญชา หรือสายการปฏิบัติงานตามแผนภูมิขององค์การ การตัดสินใจสั่งการของผู้บังคับบัญชาจะเป็นไปโดยคำนึงถึงตัวบุคคลเป็นหลัก การบรรจุคนงานใหม่จะคำนึงถึง

ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากขึ้น คนงานใหม่ที่เข้ามาจำเป็นต้องสร้างสัมพันธ์ส่วนตัวกับคนงานเก่ามากกว่าปกติ การร่วมมือกันปฏิบัติงานภายในองค์การประเภทนี้ต้องดำเนินไปด้วยความเห็นใจ หรือการร้องขอกันเป็นส่วนตัว

การมีองค์การนอกแบบแทรกซ้อนในองค์การตามแบบนั้นก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ในแง่ที่เป็นผลดีคือ การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวช่วยให้การทำงานสะดวก และทำให้บุคคลในหน่วยงานขวัญดี ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว ในแง่ที่เป็นผลเสียนั้นคือการยึดถือตัวบุคคลเป็นหลัก การพัฒนาเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้ยาก การสับเปลี่ยนตัวบุคคลในองค์การทำได้ยาก และเมื่อใดบุคคลในองค์การนอกแบบหันหน้าทีไป องค์การนั้นจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความสงบ การทำงานเพื่อให้ได้ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การอาจบกพร่องได้

การกำหนดอำนาจหน้าที่ภายในกลุ่มโรงเรียน มีหลักการสำคัญที่ควรคำนึงอยู่ 6 ประการคือ

1. การกระจายอำนาจเพื่อให้หน่วยงาน หรือบุคคลระดับผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสรับผิดชอบมากที่สุด
2. โครงสร้างของสายการบังคับบัญชา (hierarchical structure) ควรเป็นไปในทางราบ (flat) ให้มากที่สุด หมายความว่าสายการบังคับบัญชาไม่ควรตามลำดับชั้นลงมาในรูปตั้ง (vertical) มากเกินไปจนเป็นเหตุให้ฝ่ายปฏิบัติคือโรงเรียนและครูขาดอำนาจในการตัดสินใจทั้งในด้านนโยบายและวิธีการปฏิบัติงานภายในโรงเรียน
3. การกำหนดนโยบายการศึกษาทุกระดับควรมีบุคลากรทุกระดับ เข้าร่วมให้มาก
4. ควรจัดตั้งคณะกรรมการย่อยรับผิดชอบงานย่อย โดยให้ผู้ปฏิบัติคือครูอยู่ในกรรมการย่อยเหล่านี้
5. ควรมีคณะกรรมการกลางประสานงานกลุ่มโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนภายในบริเวณใกล้เคียงกันหลาย ๆ โรงเรียน

6. ควรมีกรรมการที่ปรึกษา และคณะกรรมการรับผิดชอบบริการพิเศษ
ต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือฝ่ายปฏิบัติการหรือครู

การติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสาร (communications) หมายถึงกระบวนการส่ง
ข่าวสารที่เป็นคำสั่ง (directions) ข่าว (information) ความคิด (ideas) คำอธิบาย
(explanation) และคำถาม (question) จากบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลหนึ่ง หรือจากหน่วย
งานหนึ่งไปอีกรายงานหนึ่ง การสื่อสารเป็นการติดต่อประสานสัมพันธ์ระหว่างบุคคลถ้าองค์การ
ใดขาดการติดต่อสื่อสาร องค์การนั้นจะไม่สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การติดต่อสื่อสารประกอบด้วยตัวการหลายอย่างคือ

1. ผู้เสนอหรือผู้เริ่มการติดต่อสื่อสาร (Communicator)
2. ช่องทางหรืออุปกรณ์หรือวิธีการที่จะติดต่อสื่อสาร (channel)
3. ผู้รับ (communicatee)
4. ผลตอบสนองหรือการปฏิบัติการอันสืบเนื่องมาจากข้อเสนอ

(response) ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้รับรายงาน (communicatee) การปฏิบัติจะได้ผลหรือไม่ขึ้น
อยู่กับความเข้าใจข้อความหรือรายงานที่สื่อสารมา

เนื่องจากการตัดสินใจทุกชนิดขึ้นอยู่กับ การสื่อสาร ดังนั้นการสื่อสารจึงควร
ประกอบด้วยข้อมูลอย่างเพียงพอ และควรประกอบด้วยทางเลือกหลาย ๆ ทาง เพื่อผู้รับราย
งานจะได้ตัดสินใจเลือกได้อย่างเหมาะสม

การติดต่อสื่อสารหรือโอกาสที่จะสื่อสาร มีส่วนเกี่ยวข้องกับขวัญของครูมาก
ระบบการศึกษาใดที่ครูมีโอกาสติดต่อสื่อสารได้สะดวกจนถึงผู้บริหาร ขวัญของครูจะสูง ขณะ
เดียวกันระบบการศึกษาใดที่ครูมีขวัญดี การติดต่อสื่อสารระหว่างครูกับผู้บริหารก็จะมีมากด้วย

กระบวนการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการสามทางคือ

1. สื่อสารขึ้นไปเบื้องบน (Upward)
2. สื่อสารไปยังระดับเดียวกัน (Horizontal)
3. สื่อสารลงไปเบื้องล่าง (Downward)

การสื่อสารขึ้นไปเบื้องบน ได้แก่การสื่อสารของครูไปยังครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้บริหารระดับสูงจะทราบจากการสื่อสารประเภทนี้ว่า ความเห็นหรือคำสั่งที่ตนเคยแจ้งหรือสั่งการลงไปนั้นปฏิบัติเขาคิดอย่างไร ปฏิบัติอย่างไร และได้ผลเพียงใด นอกจากนี้ผู้บริหารจะทราบล่วงหน้าว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร โดยการพิจารณา รายงานที่สื่อสารขึ้นมา ขณะเดียวกันครูก็จะมีความรู้สึกภูมิใจที่มีคนรับฟัง บางแห่งผู้บริหารไม่ชอบให้ครูติดต่อสื่อสารโดยตรง จึงสร้างสายงานรับข้อเสนอลงไว้หลายระดับ จนเรื่องติดต่อเสนอมานไม่ถึง ผู้บริหารที่เห็นอกเห็นใจรับฟังเสียงวิจารณ์และฉลาดเท่านั้น ที่สนับสนุนการสื่อสารขึ้นไปเบื้องบน

การเสนอไปยังระดับเดียวกัน ช่วยให้มีการร่วมมือกันทำงานดีขึ้น การแบ่งส่วนความรับผิดชอบดีขึ้น เพราะมีข่าวสารต่าง ๆ ให้รู้ร่วมกันเสมอ นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้หน่วยงานย่อยต่างๆ เกาะกันเหนียวแน่นทั้งในด้านปฏิบัติงานตามสายอาชีพ และสายสังคม

การติดต่อสื่อสารลงไปเบื้องล่าง เป็นที่ยอมรับกันว่ามีผลดีและจำเป็นต่อองค์การบรรดาข่าวสาร (information) ความคิดเห็น (ideas) คำแนะนำ (suggestions) และคำสั่ง (directives) จำเป็นที่ต้องติดต่อสื่อสารลงไปจากผู้บังคับบัญชา (superiors) ถึงผู้น้อยหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา (subordinates)

ประเภทของการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารอาจแบ่งได้ 2 ประเภทคือ

1. การติดต่อสื่อสารตามแบบ (formal communication)
2. การติดต่อสื่อสารนอกแบบ (informal communication)

การติดต่อสื่อสารตามแบบ คือ การติดต่อสื่อสารทั้งขึ้นบน ในทางราบ และลงล่าง ผ่านบุคคลต่าง ๆ ตามลำดับชั้นหรือตามสายอำนาจหน้าที่ (lines of authority) ที่องค์การหรือหน่วยงานกำหนดไว้ในแผนภูมิขององค์การ (organization chart) เส้นทางติดต่อสื่อสารทั้งไปและกลับจะต้องเปิดให้บุคลากรทุกคนในหน่วยงานได้รับการและควรเป็นเส้นทางที่สั้นที่สุด คือให้ติดต่อไปถึงผู้เกี่ยวข้องโดยเร็วที่สุด

การติดต่อสื่อสารนอกแบบ คือการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและความสนิทสนมในทางสังคมของทั้งผู้ติดต่อและผู้รับเป็นส่วนประกอบสำคัญ แทนที่จะใช้วิธีตรงไปตรงมา ตามระเบียบแบบแผนเป็นทางการ การติดต่อสื่อสารนอกแบบนี้มักจะคำนึงถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นที่ตั้ง มากกว่าเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือองค์การเป็นหลัก ถ้าหรือวัตถุประสงค์ของบุคคลไม่ตรงกับของหน่วยงานแล้วความไม่ราบรื่นหรือความเสียหายกับหน่วยงานอาจเกิดขึ้นได้

ข้อควรคำนึงในการติดต่อสื่อสาร

หลักการบางอย่างที่ผู้บริหารทุกคนควรระลึกใน เรื่องการติดต่อกับผู้อื่นคือ

1. ผู้บริหารพึงระลึกเสมอว่าตนต้องใกล้ชิดกับผู้ร่วมงานทุกคนด้วยความเป็นมิตรและรู้จักอะลุ่มอล่วย
2. ผู้บริหารควรเปิดช่องทางให้บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ได้ติดต่อสื่อสารด้วยความสะดวกและทั่วถึง
3. ผู้บริหารควรให้ผู้ร่วมงานได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวของหน่วย



งาน เพื่อให้เขาเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อประสิทธิภาพของงาน

4. ถ้ามีผู้ถามปัญหาใด ๆ ผู้บริหารจะต้องตอบอย่างรวดเร็ว ไม่ประวิงเวลาจนปัญหานั้นสายเกินไปที่จะเข้าใจหรือยากที่จะแก้ไขได้

5. ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานรู้เห็น และมีส่วนร่วมออกความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานทุกชนิดเท่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน

การใช้อิทธิพลหรือการจูงใจ

องค์การหรือหน่วยงานทุกชนิด จำเป็นที่จะต้องมึระบบควบคุมบังคับบัญชาอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ อำนาจบังคับบัญชามีความจำเป็นต่อองค์การหรือหน่วยงานต่างๆอย่างยิ่ง เพราะอำนาจบังคับบัญชาช่วยให้คำสั่งต่างๆดำเนินไปได้ด้วยความราบรื่น และมีประสิทธิภาพ หน่วยงานทุกหน่วยงานต้องมีอำนาจที่จะกระตุ้นผู้ทำงานให้ทำงานเต็มความสามารถ และมีประสิทธิภาพเพื่อให้งานที่ทำบรรลุผลตามเป้าหมายของหน่วยงาน ผู้บริหารที่ต้งจึงควรมีวิธีการพิเศษเฉพาะตนในการใช้อิทธิพลหรือการใช้อำนาจจูงใจให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงาน

การบริหารงานในวงการศึกษานิยมใช้อิทธิพลหรือการจูงใจมากกว่าการออกคำสั่งหรือสั่งการ ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจโดยตรง การใช้อิทธิพลหรือการจูงใจมีวิธีการหลายอย่างการออกคำสั่งหรือการสั่งการก็จัดเป็นวิธีหนึ่งของการใช้อิทธิพลหรือการจูงใจให้ผู้ร่วมงานทำงาน

วิธีการใช้อิทธิพลหรือการจูงใจ

1. อธิบายเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของงานแต่ละอย่างให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจ
2. เน้นความสำคัญของตัวบุคคลและความเป็นผู้นำของผู้เกี่ยวข้อง กับงานแต่ละอย่างให้ชัดเจน เพื่อให้บุคคลผู้รับงานภูมิใจ และผู้สนับสนุนบุคคลที่รับงานไปปฏิบัติ

3. ชี้ให้เห็นว่าประสบการณ์ต่างๆ ของผู้ปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันภายในหน่วยงานนั้น ๆ มีความสำคัญ และช่วยให้งานสำเร็จได้มาก

4. ใ้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนรับทราบเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่เขาจะปฏิบัติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

5. สร้างความจงรักภักดีต่อหน่วยงานให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้ทำงานทุกคน

6. ให้นำคำแนะนำหรือคำปรึกษาที่มีประโยชน์แก่ผู้รับงาน ไปปฏิบัติ

7. พัฒนาบุคลากรด้วยวิธีฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติการ

(in-service training)

8. ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามหน้าที่และตำแหน่งให้เป็นประโยชน์ วางตนให้สมกับเป็นผู้นำ

9. ตัดสินใจสั่งการอย่างฉับพลัน เมื่อจำเป็นต้องตัดสินใจสั่งการ

งานทุกชนิดจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับตัวการสำคัญ 4 ประการคือ

1. วัตถุประสงค์ของงานและลักษณะงานที่ให้อุปกรณ์ทำ

2. บุคลิกภาพและความสามารถของตัวผู้บริหารเอง

3. ทศนคติ ความเข้าใจ ผลประโยชน์ และความสามารถของผู้รับ

งานไปปฏิบัติ

4. อำนาจวินิจฉัยสั่งการของผู้สั่งการมีมากน้อยเพียงใด เช่น ผู้อยู่ในตำแหน่งบังคับบัญชาชั้นสูงย่อมมีอิทธิพลมากเป็นธรรมดา

ผู้บริหารที่ดีจะต้องคำนึงถึงตัวการทั้ง 4 ประการนี้ และหาทางดำเนินงานให้เหมาะสมกับงานเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น รู้จักใช้คนให้เหมาะสมกับงาน หรือรู้จักใช้คนอื่นบางคนทำหน้าที่บริหารแทนตนเอง ในเรื่องที่จะเห็นว่าจะได้ผลมากกว่า นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องตระหนักเสมอว่าการใช้อิทธิพลหรือการจูงใจ ต้องระมัดระวังมิให้ขวัญของผู้เกี่ยวข้องเสียหายเป็นอันขาด

การประสานงาน

การประสานงานระหว่างบุคลากรต่อบุคลากร หรือระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานร่วมกันภายในองค์การ การประสานงานเป็นกระบวนการเชื่อมสัมพันธ์บุคคล วัสดุ และทรัพยากรอย่างอื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

การติดต่อสื่อสารและการใช้อิทธิพลจูงใจ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นล้วนมีส่วนช่วยให้เกิดการประสานงานขึ้น

ความร่วมมือ (cooperation) กับการประสานงาน (coordination) เกี่ยวข้องกันมาแต่ไม่เหมือนกัน ความร่วมมืออาศัยการมีเป้าหมายร่วมกัน โดยมุ่งผลงานอย่างเดียว การประสานงานไม่จำเป็นที่จะต้องมีความหมายอย่างเดียวกัน แต่การประสานงานช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่าใครกำลังทำอะไรอยู่ จะได้ไม่ทำกิจกรรมซ้ำซ้อนกัน และจะได้เร่งรัดงานให้สำเร็จพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้การประสานงานยังช่วยให้ทุกฝ่ายทราบว่าต้องเกี่ยวข้องกับงานของใครบ้างจะได้มีโอกาสให้ข้อมูลของอีกฝ่ายหนึ่งให้เกิดประโยชน์แก่ตนได้

การประสานงานมีกระบวนการสำคัญที่พึงระลึก 3 ประการคือ

1. กำหนดแผนงานหรือโครงการสำหรับทุกคนในหน่วยงานขึ้นก่อน
2. ให้ทุกคนรู้และเข้าใจแผนการ หรือโครงการทั้งหมดหรือบางส่วนที่จำเป็น

ส่วนที่จำเป็น

3. ให้ทุกคนเต็มใจรับงานส่วนที่ตนได้รับมอบหมายให้ทำจริงๆ คือ ถ้ามีงานส่วนใดที่คน ๆ หนึ่งถนัดแต่กลับมอบให้คนอื่นไปทำ ก็จะไม่เกิดไม่พอใจขึ้นได้

ผู้ที่ประสานงานได้ดีต้องมีความรู้เกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน ชนบประเพณีที่เคยปฏิบัติภายในหน่วยงาน จรรยาวิชาซึ่งประจำหน่วยงาน บทบาทหน้าที่เฉพาะ

ตำแหน่งต่าง ๆ วิธีการทำงานเป็นหมู่คณะ และมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับงานต่าง ๆ ภายในหน่วยงานมากที่สุด

การประสานงานในวงการศึกษาจะได้รับความสะดวก ถ้าเรื่องต่อไปนี้อยู่ในสภาพที่ดี คือ

1. โครงสร้างของบริหารมีระเบียบแบบแผนและรัดกุม
2. มีแผนภูมิแสดงสายงานบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน
3. มีนโยบาย กฎเกณฑ์ และระเบียบข้อบังคับเป็นลายลักษณ์อักษร
4. ระบบติดต่อสื่อสาร เป็นระบบตามแบบ ซึ่งยึดเป็นหลักปฏิบัติได้

แน่นอน

5. มีบุคลากรประสานงาน ซึ่งเป็นผู้มีความสามารถสูง
6. มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ประชุมกันเป็นประจำเป็นการเปิดโอกาสให้มีการพบปะทำความเข้าใจกันอยู่เสมอ

เรื่อง

7. มีคณะกรรมการครูรับผิดชอบ รับหน้าที่หารือเกี่ยวกับงานเฉพาะ
8. เขียนโครงการและวิธีการทำงานต่างๆ ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร

ให้ทุกคนได้รับทราบ

9. มีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับการใช้หลักสูตรอย่างชัดเจน
10. มีคู่มือประจำโรงเรียน เพื่อให้ครูรู้หน้าที่และรู้จักโรงเรียนดี
11. มีทะเบียนและบันทึกรายการต่างๆ จัดเป็นระบบสามารถค้นคว้าได้

สะดวก

12. ผู้ร่วมงานมีโอกาสสังสรรค์กันนอกเวลาปฏิบัติงานเพื่อสร้าง

มิตรที่ติดต่อกัน

13. การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปด้วยความเสมอภาคและยุติธรรม

การประเมินผลงาน

หน่วยงานจำเป็นจะต้องมีการประเมินผลงานเป็นระยะ ๆ ต่อเนื่องกันไป วัตถุประสงค์สำคัญของการประเมินผลงานก็คือ การตรวจสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้นในการประเมินผลงานจึงต้องนำวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของงานมาเป็นบรรทัดฐานที่ใช้วัดหรือประเมินผล กระบวนการประเมินผลงานพอจะสรุปเป็นขั้น ๆ ได้ดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินผลงานให้แน่นอนว่าต้องการประเมินผลงานอะไรบ้าง เช่น ต้องการประเมินผลว่าครูอาจารย์มีความรู้ความเข้าใจ วัตถุประสงค์ทั่วไปและเฉพาะวิชาในหลักสูตรเพียงใด ใช้วิธีสอนแบบต่าง ๆ ได้ดีเพียงใด ผลการเรียนของนักเรียนเป็นอย่างไร อาคารสถานที่บริเวณ เครื่องมืออุปกรณ์พร้อมเพียงใด ระบบการติดต่อสื่อสารภายในโรงเรียนเป็นอย่างไร เหล่านี้ เป็นต้น
2. กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินผลงาน
3. รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ โดยอาศัยวิธีคัดเลือกข้อมูลที่รัดกุมตามแนวหลักเกณฑ์ในการประเมินผลงาน
4. วิเคราะห์และแปลผลของข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารการศึกษา ตามแนวคิดของเกรก ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ

การตัดสินใจ หมายถึง การที่ผู้บริหารตกลงใจดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและทำความเข้าใจกับงานนั้น ๆ

การวางแผน หมายถึง การเตรียมการในการปฏิบัติงาน ว่ามีงานอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติ พร้อมด้วยการวางแผนวิธีปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ก่อน

ลงมือปฏิบัติ

การจัดองค์การ หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างการบริหารภายในหน่วยงาน โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน พร้อมกำหนด ลักษณะและวิธีการติดต่อประสานสัมพันธ์กันภายในหน่วยงาน

การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การกำหนดลักษณะ การสื่อสาร การรายงาน ตามลำดับชั้น การส่งข่าวถึงกันและกัน เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันและความ ก้าวหน้าของงาน

การใช้อิทธิพลหรือการจูงใจ หมายถึง การโน้มน้าวแนะนำ และการควบคุม เพื่อนร่วมงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพสูงสุด

การประสานงาน หมายถึง การติดต่อประสานงานกันระหว่างบุคคลและ หน่วยงานเพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือขัดแย้งกัน แต่ เป็นการทำงานที่กลมกลืนกันเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน

การประเมินผล หมายถึง การตรวจสอบดูความก้าวหน้าและผลงานเป็น ระยะเพื่อทราบผลการปฏิบัติงาน ปัญหา และการรายงานผลต่อไป

การบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

1. ความหมายและความเป็นมาของกลุ่มโรงเรียน

ได้มีผู้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนไว้ต่าง ๆ กัน ดังจะขอยกมาเป็นสิ่ง
เช่นดังนี้

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2521 ได้
กล่าวถึงกลุ่มโรงเรียนไว้ว่า กลุ่มโรงเรียนเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของระบบบริหารการศึกษาที่มุ่ง
อำนวยความสะดวก ทางด้านพัฒนาการเรียนการสอน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสอดคล้องกับ
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ การให้กลุ่มโรงเรียนได้ร่วมกันทำงานเป็นกลุ่มหนึ่ง จะเป็นการฝึก
กำลังในการทำงานและเกิดภาวะสร้างสรรค์ขึ้นในกลุ่มโรงเรียน ทั้งเป็นการประหยัดและได้ผล
รวดเร็วกว่าวิธีทำงานตามลำพัง (สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร 2522 : 7)

หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2521 : 4) ได้กล่าวไว้ในเอกสารคู่มือ
การบริหารกลุ่มโรงเรียนว่า "กลุ่มโรงเรียนเป็นสหกรณ์ทางความคิดในอันที่จะรวบรวมสรรพ
กำลังที่อยู่ในโรงเรียนให้เป็นกลุ่มก้อน"

กมล สุดประเสริฐ (อ้างถึงใน ประขอบ คุณารักษ์ และ อำพน ศรีณชัย
2529 : 14) ได้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียนไว้ว่า "กลุ่มโรงเรียน หมายถึง การรวม
โรงเรียนที่อยู่ในย่านเดียวกันหรือใกล้เคียงกันเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ครูในโรงเรียนเหล่านั้นได้
ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อปรับปรุงสมรรถภาพในการสอน"

สนานจิตร์ สุนทรพันธ์ (ม.ป.ป : 2) ได้ให้ความหมายของกลุ่มโรงเรียน
ตามสภาพที่ดำเนินการอยู่จริงว่า "กลุ่มโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนหลายโรงที่รวมกันตาม
หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยมีการจัดแนวทางหรือระเบียบเกี่ยวกับโครงสร้างหน้าที่และวิธีดำเนินการ

เพื่อให้กลุ่มสามารถดำเนินการกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้"

จากความหมายของคำว่า กลุ่มโรงเรียนตามที่คณะของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า กลุ่มโรงเรียนหมายถึง การรวมตัวของโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงกันมุ่งระดมสรรพกำลังในการพัฒนาการเรียนการสอน เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพและมาตรฐานที่ทัดเทียมกัน ทั้งยังเป็นภาระประหยัดเวลาและงบประมาณอีกด้วย

แนวคิดในเรื่องกลุ่มโรงเรียนได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ระยะที่การประถมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา จากเอกสารคู่มือการบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร (2522 : คำนำ) ได้กล่าวว่า กลุ่มโรงเรียน ซึ่งเป็นกลไกอันหนึ่งในการบริหารการศึกษาเกิดขึ้นครั้งแรกระหว่างปี พ.ศ. 2496-2497 ณ ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี และได้เผยแพร่ออกไปสู่โรงเรียนประชาบาลที่วราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามในเอกสารส่วนใหญ่จะถือว่ากลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาเริ่มขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2502 โดยกรมสามัญศึกษา ซึ่งรับผิดชอบการศึกษาในขณะนั้น ได้ปรับปรุงการบริหารการศึกษาของโรงเรียนประชาบาลและเทศบาลเสียใหม่ ให้จัดแบ่งโรงเรียนออกเป็นกลุ่มเพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการของกลุ่มและร่วมมือกันปรับปรุงกิจการด้านวิชาการ ในปัจจุบันกลุ่มโรงเรียนมีทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาที่จัดเป็นกลุ่มอยู่นอกจากโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ แล้ว ยังมีโรงเรียนในสังกัดอื่นเช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลบางแห่ง เป็นต้น (สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ ม.ป.ป : 1)

2. ความสำคัญของกลุ่มโรงเรียน

หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดกลุ่มโรงเรียนว่าก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านวิชาการ บริหาร บริการ และด้านอื่น ๆ สำนักงาน

คณะกรรมการได้ใช้กลุ่มโรงเรียนเป็นหน่วยบริหารที่ใกล้ชิดกับโรงเรียนมากที่สุด และมีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาโรงเรียนในกลุ่ม สำนานจิตร สุคนธ์พันธ์ (ม.ป.ป : 2-3) ได้สรุปความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนไว้ดังนี้

1. การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน ทำให้มีการวางแผนการบริหารโรงเรียน ร่วมกันซึ่งจะทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในกิจกรรม เป็นการแบ่งแรงกันทำงานเช่น งานคาดคะเนอัตราการเข้าเรียน การจัดทำข้อสอบหรือจัดทำสื่อการเรียนการสอนบางอย่าง อาจทำในระดับกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนที่มีได้ทำกิจกรรมนี้สามารถ ทำกิจกรรมอย่างอื่นได้

2. การจัดกลุ่มโรงเรียน ช่วยให้โรงเรียนในกลุ่มได้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เนื่องจากทรัพยากรทางการศึกษามีจำกัด การที่รัฐหรือท้องถิ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนตามมาตรฐานที่ควรจะเป็นให้ทั่วถึงทุกโรงเรียนเป็นไปได้ ตัวอย่างเช่น สื่อการเรียน การสอนบางอย่างอาจมีราคาแพง และโรงเรียนได้ใช้น้อยนัก จึงเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุที่จะซื้อประจำไว้ทุกโรงเรียน ในกรณีเช่นนี้ก็เป็น การสมควรที่จะจัดอุปกรณ์ในลักษณะดังกล่าวไว้ประจำกลุ่มโรงเรียนแทน และให้หมุนเวียนใช้ร่วมกัน วิธีนี้นอกจากจะเป็นการประหยัด โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังจะเป็นการทำให้โรงเรียนเล็กที่มีขีดความสามารถต่ำ สามารถใช้ทรัพยากรได้กว้างขวางขึ้น นอกจากทรัพยากรในด้านวัสดุแล้วการหมุนเวียนทรัพยากรบุคคล เช่น ครูที่มีความสามารถเป็นพิเศษในด้านการสอนบางวิชาก็เป็น สิ่งที่สามารถทำได้

3. การจัดกลุ่มโรงเรียนช่วยให้การพัฒนาบุคลากรทำได้ อย่างกว้างขวาง และมีโอกาสทำให้เกิดความเสมอภาคในการพัฒนาได้มาก

กว่าต่างคนต่างทำ

4. การจัดกลุ่มโรงเรียนทำให้การแก้ปัญหาของโรงเรียนในกลุ่ม เป็นไปโดยรวดเร็วและมีความเป็นไปได้สูง ในการบริหารโรงเรียน ต้องมีปัญหายู่เสมอมากบ้างน้อยบ้าง การที่จะรอให้ส่วนกลาง หรือแม้ แต่จังหวัด อำเภอ เข้าไปแก้ย่อมจะล่าช้าไม่ทันการ และความเข้าใจ ปัญหาที่อาจจะไม่ลึกซึ้งเหมือนบุคคลในพื้นที่เดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน การจัดกลุ่มโรงเรียนเพื่อร่วมมือกันในการแก้ปัญหาจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสม

5. การจัดกลุ่มโรงเรียนทำให้เกิดเจตคติที่สอดคล้องกับ การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม กล่าวคือเจตคติที่จะพึ่งตนเอง ฝึกช่วยเหลือกันเองในกลุ่มเล็ก ๆ ของตนเองแทนการรอให้ผู้อื่นมาแก้ปัญหาให้

6. การจัดกลุ่มโรงเรียนช่วยให้เกิดหน่วยบริหาร ระหว่างโรงเรียนกับอำเภอ ซึ่งจะทำให้กลุ่มโรงเรียนสามารถควบคุมดูแล และสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนในกลุ่มได้อย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ เป็นการลดภาระการควบคุมดูแลของอำเภอ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528: 6) ได้กล่าวถึงความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนไว้ดังนี้คือ

1. การดำเนินงานระบบกลุ่มโรงเรียน มีลักษณะการทำงาน เป็นกลุ่มซึ่งจะมีผลดีกว่าการทำงานโดยลำพัง

2. โรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่ม อาจมีทรัพยากรและความสามารถแตกต่างกัน เช่น มีจำนวนบุคคลมากน้อยต่างกัน มีวัสดุอุปกรณ์ต่างกัน โรงเรียนบางโรงเรียนอาจมีครูที่มีความสามารถด้านพลศึกษา แต่โรงเรียนอื่นมีครูศิลปะ เป็นต้นดังนั้น การร่วมมือผนึกกำลังกันทำงานในรูปแบบต่างๆ ย่อมทำให้งานนั้นบรรลุตามจุดหมายได้ดีขึ้น

3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไม่สามารถจัดสรรงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นให้ครบตามความต้องการของโรงเรียนได้ การแบ่งปันแลกเปลี่ยนกันใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และการร่วมมือกันทำงาน จะเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ประหยัด และขจัดความซ้ำซ้อนของงานบางอย่างได้ เช่นการจัดทำข้อสอบร่วมกัน เป็นต้น

4. การปฏิบัติงานระบบกลุ่มโรงเรียน สามารถนำไปสู่ความสามัคคีร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันของบุคลากร

5. สอดคล้องกับแนวนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ต้องการให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่มร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งกำลังงานและกำลังความคิดในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของโรงเรียน

นอกจากนี้ ประกอบ คุณารักษ์ และ อำพน ศรีอุทัยชัย (2529 : 26-27) ยังชี้ให้เห็นความสำคัญของกลุ่มโรงเรียนว่าเป็นการบริหารโดยองค์บุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่เชื่อได้ว่าจะสามารถสร้างประสิทธิภาพการทำงานได้ดี เพราะเป็นการระดมความรู้ความคิด ตลอดจนนำประสบการณ์ของบุคคลหลายๆคนมาใช้ในการตัดสินใจแก้ปัญหา อันจะทำให้ลดการผิดพลาดและทำให้เกิดพลังขึ้นในตัวเอง นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความร่วมมือและประสานงานที่ดีในการปฏิบัติงานตลอดจนสามารถที่จะป้องกันความลำเอียงที่จะพึงมีได้

จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มโรงเรียนเป็นองค์กรที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์กรในระดับอื่น ๆ เพราะสามารถถ่ายเททรัพยากรที่มีอยู่แล้วจากโรงเรียนภายในกลุ่มไปช่วยเหลือโรงเรียนอื่น ๆ ที่ขาดแคลนในกลุ่มของตนเอง และเป็นที่ยังหวังว่าระบบกลุ่มโรงเรียนจะช่วย อำนวยความสะดวกในเรื่องการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการพัฒนาการบริหารและการจัดการ รวมทั้งการเรียนการสอนระหว่างโรงเรียนต่าง ๆ ภายในกลุ่มได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป กลุ่มโรงเรียนเป็นองค์กรบริหารที่เล็กที่สุดถัดจากโรงเรียน และอยู่ใกล้ชิดกับโรงเรียนมากที่สุด และเป็นการบริหารโรงเรียนในกลุ่มเพื่อโรงเรียนในกลุ่มให้เจริญก้าวหน้าไปอย่างทัดเทียมหรือใกล้เคียงกัน

3. การบริหารงานกลุ่มโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523

1. วิธีการจัดกลุ่มโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอรวมโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียนโดยมีหลักเกณฑ์ คือ

1.1 กลุ่มโรงเรียนหนึ่งให้มีโรงเรียนไม่น้อยกว่า 7 โรงเรียนแต่ไม่เกิน 10 โรงเรียน

1.2 ถ้าจำเป็นต้องมีจำนวนโรงเรียนต่ำหรือสูงกว่าที่กำหนด ต้องขออนุมัติต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พร้อมทั้งแสดงเหตุผล

1.3 การจัดกลุ่มโรงเรียนจะแบ่งตามสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ทางการปกครอง หรือความสะดวกทางคมนาคมในท้องถิ่นก็ได้ และให้เรียกชื่อของท้องถิ่นนั้น หรือกำหนดขึ้นใหม่ก็ได้

1.4 ให้คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนกำหนดโรงเรียนที่เหมาะสมภายในกลุ่ม เป็นที่ทำการของกลุ่มโรงเรียน

1.5 เมื่อจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ให้จัดเข้าโรงเรียนตามหลักเกณฑ์ข้างต้นด้วย

2. หน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน กลุ่มโรงเรียนได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่ร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนกันในด้านกำลังงานและความคิด เพื่อปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนในด้านวิชาการ งานอาคารสถานที่ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน และงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

3. องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน มีดังต่อไปนี้

3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนทุกโรงเรียนภายในกลุ่ม ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และข้าราชการครูที่เป็นผู้สอนซึ่งได้รับการเลือกตั้ง จำนวนถึงหนึ่งของกรรมการ โดยตำแหน่ง ถ้ามีเศษให้นับเป็นหนึ่ง และกรรมการที่เลือกตั้งจากข้าราชการครูจะมีเกินโรงเรียนละ 1 คนไม่ได้

การกำหนดวิธีการและดำเนินการเลือกตั้ง เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอ ตำแหน่งที่ต้องให้มีการเลือกตั้งมีดังนี้คือ

- (1) ประธานกรรมการกลุ่มโรงเรียน เลือกจากครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการโรงเรียน
- (2) ผู้แทนข้าราชการครูที่เป็นผู้สอนภายในกลุ่มโรงเรียน

การเลือกตั้งทั้งสองตำแหน่งให้เลือกจากผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อรับเลือกตั้งและผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้ง จะต้องมีการประชุมภายในกลุ่มรับรองไม่น้อยกว่า 10 คน การเลือกตั้งให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ หากมีกรณีและผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ เฉพาะผู้ใดคะแนนเท่ากัน ให้คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเลือกกรรมการกลุ่มคนหนึ่งเป็นรองประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ประธานกรรมการ และกรรมการกลุ่มโรงเรียนที่เลือกจากข้าราชการครูผู้สอนอยู่ในตำแหน่งครั้งละไม่เกิน 2 ปี การศึกษาและจะอยู่ในตำแหน่งเกิน 2 วาระไม่ได้

3.2 หน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา จะมีหน้าที่ตามระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ดังนี้คือ

- (1) วางแผนปรับปรุงโรงเรียนตามขอบข่ายของงานภายในกลุ่ม และปฏิบัติให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของอำเภอ จังหวัด และนโยบายของคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ
- (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการดำเนินการ ปรับปรุงโรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่ม
- (3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม
- (4) จัดให้มีการประสานงานและร่วมมือระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มและชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ
- (5) เสนอแนะงบประมาณประจำปีของโรงเรียนภายในกลุ่ม
- (6) ติดตามผลการปฏิบัติงานและดูแลความประพฤติของข้าราชการครูภายในกลุ่มโรงเรียน
- (7) เสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในระดับกลุ่มโรงเรียน
- (8) วางแผนงานสำรวจและดำเนินการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อให้เด็กเข้าเรียนอย่างทั่วถึง
- (9) ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนภายในกลุ่ม
- (10) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2526 : 182-186)

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งเกี่ยวกับหน้าที่แต่ละหน้าที่ของ คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนขึ้น โดยมีรายละเอียดพอที่จะศึกษาได้ดังต่อไปนี้

1. วางแผนปรับปรุงโรงเรียนตามขอบข่ายของงานภายในกลุ่ม และปฏิบัติให้

สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของอำเภอ จังหวัด และนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีแนวทางในการปฏิบัติดังต่อไปนี้

ก. ก่อนลงมือปฏิบัติ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ศึกษาขอบข่ายของงานภายในกลุ่มโรงเรียน ซึ่งมีงานดังนี้

1.1 งานวิชาการ

1.2 งานอาคารสถานที่

1.3 งานบุคลากร

1.4 งานกิจกรรมนักเรียน

1.5 งานธุรการและการเงิน

1.6 งานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

2. ศึกษางานเกี่ยวเรื่องต่อไปนี้

2.1 งานนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2.2 งานนโยบายการดำเนินงาน และแผนพัฒนาการประถมศึกษา

ษาของจังหวัด

2.3 แผนปฏิบัติการโครงการจัดการศึกษาของอำเภอ

3. ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนงานในเรื่องความหมายของ

การวางแผนและแผนงาน

ข. ชี้นำไปปฏิบัติ หลังจากได้ดำเนินการในขั้นก่อนการปฏิบัติแล้ว ควรดำเนินการต่อไปนี้

1. แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะเรื่อง เพื่อยกร่างการวางแผนปฏิบัติการประจำปี โดยคณะทำงานจะต้องศึกษาถึงความต้องการ ความจำเป็น ซึ่งได้แก่ ความต้องการที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วว่ามีความจำเป็นจริง

2. นำแผนปฏิบัติการที่คณะทำงานจัดทำไปดำเนินการพิจารณาในที่ประชุมกรรมการกลุ่ม รวมทั้งอภิปรายทำความเข้าใจในการปฏิบัติให้ตรงกัน

3. กำหนดโครงการต่าง ๆ ขึ้นให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ และพิจารณาการแบ่งโครงการต่าง ๆ พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนภายในกลุ่มไปดำเนินการจัดทำโครงการ รวมทั้งกำหนดแบบฟอร์มในการเขียนโครงการด้วย

4. ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการเป็นระยะในที่ประชุมกรรมการกลุ่ม เพื่อติดตามและแก้ปัญหา เป็นการปรับปรุงแผนเป็นระยะ ๆ

5. รายงานผลการปฏิบัติตามแผนและโครงการและประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ

6. สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและจัดทำแผนประจำปีต่อไป

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการดำเนินการปรับปรุงโรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่ม โดยมีแนวปฏิบัติและพิจารณาดังนี้

2.1 โครงการที่จะจัดทำเป็นการแก้ปัญหาของกลุ่มโรงเรียนที่มีอยู่รวมทั้งได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้ชัดเจนหรือไม่

2.2 มีขั้นตอนในการปฏิบัติไว้ชัดเจนพอที่จะติดตามประเมินผลเป็นระยะหรือไม่

2.3 อยู่ในงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่

2.4 เป็นไปตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้หรือไม่

2.5 สอดคล้องกับแผนหลัก ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการของกลุ่มหรือไม่

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพัฒนาบุคลากรในกลุ่ม แนวทางปฏิบัติและพิจารณาดังนี้

3.1 โครงการนั้นได้กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการแก้ปัญหาสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของกลุ่มหรือไม่

3.2 การแยกประเภทของบุคคล ที่จะพัฒนาเป็นไปตามความเหมาะสมของบุคลากรหรือไม่

3.3 ได้คำนึงถึงการปฏิบัติงานหลัก (งานการสอน) ซึ่งต้องปฏิบัติเป็น

ประจำด้วยหรือไม่

3.4 บุคคลใดจะพัฒนาด้านใดนั้น สอดคล้องกับงานที่จะปฏิบัติอยู่หรือจะปฏิบัติต่อไปหรือไม่

3.5 ได้มีการประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานที่จะร่วมมือกันพัฒนา ตามระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่

3.6 ผู้ที่ได้รับการพัฒนาแล้วมีแนวโน้มจะกลับมาช่วยพัฒนากลุ่มโรงเรียน ให้เจริญก้าวหน้าต่อไปหรือไม่

4. จัดให้มีประสานงานและร่วมมือระหว่างโรงเรียนในกลุ่มและชุมชนเพื่อ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แนวทางปฏิบัติมีดังต่อไปนี้

4.1 กำหนดให้โรงเรียนต่าง ๆ ภายในกลุ่มจัดทำกำหนดการเกี่ยวกับกิจกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับโรงเรียนและชุมชนในรอบปี

4.2 นำกำหนดการของแต่ละโรงเรียนจัดทำหาหรือ ในที่ประชุมกรรมการกลุ่ม เพื่อให้ความเห็นชอบร่วมกัน

4.3 จัดทำปฏิทินโดยรวมกิจกรรมที่สามารถปฏิบัติร่วมกันได้ไว้ด้วยกัน และแยกกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติเป็นรายโรงเรียนไว้อีกพวกหนึ่ง ในการจัดทำนี้ต้องคำนึงถึงความสามารถของเวลาและสถานที่ด้วย

4.4 กำหนดตัวบุคคลในกลุ่มโรงเรียน เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในกิจกรรมนั้นตามความเหมาะสม

4.5 ประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เพื่อปรับปรุงให้สามารถดำเนินงานตามที่กำหนดไว้

5. เสนอแนะงบประมาณประจำปีของโรงเรียนในกลุ่ม แนวทางปฏิบัติมีดังนี้

5.1 กำหนดให้โรงเรียนต่าง ๆ ภายในกลุ่ม จัดทำงบประมาณประจำปีตามความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน

5.2 นำร่างงบประมาณของแต่ละโรงเรียนจัดทำแล้วนั้น หาหรือในที่ประชุมกรรมการกลุ่ม เพื่อแยกประเภทความจำเป็นและเหมาะสมกับงบประมาณของแต่ละโรงเรียน และ

รายการใดบ้างต้องตั้งงบประมาณรวมเป็นรายกลุ่ม เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน

5.3 เสนอผลที่ได้จากการประชุมไปยัง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
เพื่อดำเนินการต่อไป

6. ติดตามผลการปฏิบัติงานและดูแลความประพฤติของข้าราชการครู มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

6.1 นำเอาโครงการดำเนินการปรับปรุงโรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่ม
ที่ได้พิจารณาเห็นชอบแล้วมาศึกษาและวางโครงการติดตามการปฏิบัติงาน

6.2 แบ่งกรรมการกลุ่มเพื่อการปฏิบัติงาน ตามโครงการเป็นสาย ๆ หรือ
เป็นรายโรงเรียนตามความเหมาะสม

6.3 ในการเดินทางไปติดตามนั้นนอกจากจะมีกรรมการแล้ว อาจจะมีครูที่มี
ความรู้ความเข้าใจและทักษะในโครงการที่จะไปติดตามร่วมไปด้วยก็ได้ เพื่อเป็นที่ปรึกษาและ
ให้ความช่วยเหลือ

6.4 ในขณะที่ไปติดตามผลการปฏิบัติงานพยายามสดับรับฟังการปฏิบัติงานของ
ข้าราชการครู จากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย

7. เสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในระดับกลุ่ม
ในโรงเรียน แนวทางปฏิบัติมีดังนี้

7.1 ต้องศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบที่ สำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดและกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) ออกตาม
ความในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน

7.2 พิจารณาผลงานของบุคลากรตามกลุ่มระดับที่โรงเรียนจัดทำเป็นบัญชี
เสนอ โดยมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

(1) ผู้เสนอความดีความชอบมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่

(2) การพิจารณาเสนอต้องเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ.
2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าด้วยการ
เลื่อนขั้นเงินเดือนและหลักเกณฑ์ วิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด



(3) หากอำเภอใดมีข้าราชการครูที่ต้องพิจารณาเสนอมากและมีเวลาจำกัดควรให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสนอให้พิจารณาความดีความชอบ เฉพาะความดีความชอบเกินกว่า 1 ชั้น และผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบเลย

(4) การพิจารณาเสนอควรเป็นไปตามเวลาที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกำหนดไว้ เพื่อให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาเสร็จสิ้นภายในเดือนตุลาคม

(5) เมื่อคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนพิจารณาเสนอเรียบร้อยแล้วให้เสนอไปยังหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอดำเนินการต่อไป

8. วางแผนสำรวจและดำเนินการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อให้เด็กเข้าเรียนอย่างทั่วถึง มีแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

8.1 ศึกษาพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 โดยเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับการเกณฑ์เด็ก ซึ่งอยู่ในมาตราที่ 6,7,8

8.2 ในเดือนธันวาคมของทุกปี หลังจากคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาแล้วให้จัดวางแผนสำรวจและดำเนินการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อให้เด็กเข้าเรียนอย่างทั่วถึง

8.3 ขึ้นปฏิบัติในการสำรวจเด็กนอกจากจะประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนไว้ ณ สำนักงานเทศบาล ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ว่าการตำบลและหมู่บ้านและหมู่บ้านและที่โรงเรียนแล้วอาจจะเพิ่มเติมอีกดังนี้

(1) แจงให้นักเรียนในโรงเรียนทราบเพื่อให้นักเรียนช่วยประชาสัมพันธ์

(2) สำรวจรายชื่อเด็กจากทะเบียนราษฎรที่มีอายุเข้าเกณฑ์ เพื่อแจ้งไปยังผู้ปกครองเท่าที่จะกระทำได้

(3) ใช้สื่อมวลชนใช้เผยแพร่ข่าว

9. ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนภายในกลุ่ม มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

9.1 จัดทำแบบประเมินเพื่อให้โรงเรียนได้รายงานผลการปฏิบัติงานตาม

โครงการเป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสม

9.2 กำหนดการติดตามเป็นครั้งคราว โดยอาจจะสอดแทรกกับงานโครงการอื่น ๆ ด้วย

9.3 จัดทำแบบประเมินเพื่อให้โรงเรียนได้รายงานผลการปฏิบัติงานเมื่อสิ้นสุดโครงการ

9.4 สรุปและจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเพื่อรับทราบ

10. ปฏิบัติงานอื่นที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมาย มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

10.1 ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในทางปฏิบัติหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจะต้องเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอพิจารณา โดยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจะต้องอ้างอิงกฎหมายใด มาตราใดที่กำหนดไว้ และเสนอเอกสารเพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอด้วย

10.2 ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจะต้องเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอพิจารณา โดยต้องเสนอเอกสารประกอบในเรื่องที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมายด้วย สำหรับเกณฑ์พิจารณาควรมีดังนี้

(1) กำหนดเกณฑ์เฉพาะเรื่องนั้น

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบตามเกณฑ์ที่กำหนด

จากแนวทางการปฏิบัติของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะเห็นว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีความพยายามที่จะช่วยให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มโรงเรียนปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพถูกต้อง อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติจริงนั้นก็ยังมีปัญหาพอสมควรซึ่งจะได้กล่าวให้ละเอียดต่อไป (รุ่ง พูนสวัสดิ์ 2527 : 146-152)

ต่อมาเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2529 คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ส่งระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529: 2-8) มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. วิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน กลุ่มโรงเรียนมีฐานะเป็นองค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา แต่ไม่เป็นองค์กรในการบังคับบัญชาการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน ให้รวมโรงเรียนภายในความรับผิดชอบของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนสามารถใช้ทรัพยากรดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเสมอภาคในระหว่างโรงเรียน ที่มีขนาดต่างกัน

การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนให้คำนึงถึงความสะดวกในอันที่จะให้โรงเรียนในกลุ่มได้ช่วยเหลือร่วมมือกันเป็นหลัก โดยจะใช้วิธีรวมกลุ่มตามสภาพพื้นที่ภูมิศาสตร์ หรือความสะดวกของการคมนาคมในท้องถิ่นหรือระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่างกันหลายระดับ หรือขนาดของโรงเรียนที่ใกล้เคียงกันประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการรวมกันก็ได้

กลุ่มโรงเรียนต้องจัดให้โรงเรียนในกลุ่มร่วมมือสนับสนุนกันในด้านวัสดุอุปกรณ์ กำลังงาน และกำลังความคิด เพื่อปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนภายในกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

- 1.1 กลุ่มโรงเรียนหนึ่งให้มีโรงเรียนไม่น้อยกว่าเจ็ดโรงเรียนแต่ไม่เกินสิบโรงเรียน
- 1.2 โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นใหม่อยู่ในเขตกลุ่มโรงเรียนใด ให้จัดเข้ากลุ่มโรงเรียนนั้น ถ้าโรงเรียนนั้นอยู่ระหว่างกลุ่มโรงเรียนสองกลุ่มขึ้นไป ให้จัดเข้าในกลุ่มโรงเรียนที่มีจำนวนโรงเรียนน้อยกว่า ถ้ากลุ่มโรงเรียนดังกล่าวมีจำนวนโรงเรียนเท่ากัน ให้จัดในกลุ่มโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า

1.3 ในกรณีที่มีความจำเป็น จะเสนอจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนโดยให้มีจำนวน

โรงเรียนน้อยกว่าหรือมากกว่าจำนวนโรงเรียนตามข้อ 1.1 ก็ได้ แต่ต้องแสดงผลและความจำเป็นเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนิจาร์นาอุมิติเป็นพิเศษ

2. องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน . มีดังต่อไปนี้

2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยประธานกลุ่มผู้บริหารทุกโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน ครูผู้สอนที่ได้รับเลือกตั้งในกลุ่มโรงเรียนจำนวนกึ่งหนึ่งของโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการกลุ่ม ถ้ามีเศษให้เพิ่มได้อีกหนึ่งคน และหัวหน้าสำนักงานกลุ่มเป็นกรรมการและเลขานุการ

ประธานกลุ่มและกรรมการกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีการศึกษา และเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ให้คณะกรรมการกลุ่มเลือกกรรมการกลุ่มคนหนึ่งเป็นรองประธานกลุ่ม และกรรมการกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งจากครูผู้สอนจะมีในโรงเรียนเดียวกัน ก็นหนึ่งคนไม่ได้

การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานกลุ่มและกรรมการกลุ่มให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งในการเลือกตั้งตามวาระปกติให้กระทำในวันเดียวกันกับการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ พ.ศ. 2523

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องเป็นข้าราชการครูซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียน และให้รวมถึงข้าราชการครูที่ช่วยปฏิบัติราชการอยู่ในโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียนด้วย

วิธีการลงคะแนนเลือกตั้งให้กระทำโดยตรงและลับ ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากัน ให้ใช้วิธีการจับสลากเพื่อให้ได้มาซึ่งประธานกลุ่ม

ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกลุ่มโรงเรียนใดให้หัวหน้าการประม

ศึกษาอำเภอพิจารณาคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนคนหนึ่งในกลุ่มโรงเรียนนั้นเป็นประธานกลุ่ม

2.2 หน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน มีดังต่อไปนี้คือ

- (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน
- (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบการพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่ม

ดำเนินการร่วมกัน

(3) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษา

- (4) พิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน

3. สำนักงานกลุ่ม หัวหน้าสำนักงาน ครูวิชาการสำนักงาน และครูวิชาการกลุ่ม

3.1 กลุ่มโรงเรียนต้องจัดให้มีสำนักงานกลุ่มตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ใช้สถานที่ของโรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่หรือโรงเรียนที่มีอาคารสถานที่เพียงพอที่จะจัดเป็นสำนักงานกลุ่ม

(2) ตั้งอยู่กลางกลุ่มโรงเรียน โดยมีเส้นทางคมนาคมสะดวกระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่ม

3.2 ให้มีหัวหน้าสำนักงานและครูวิชาการสำนักงานไม่เกินสองคน ปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานกลุ่ม หัวหน้าสำนักงานกลุ่มมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงานกลุ่มศูนย์วิชาการกลุ่ม
- (2) รับผิดชอบการดำเนินงานของครูวิชาการสำนักงานและครูวิชาการกลุ่ม

(3) เสนอแผนงานและโครงการเพื่อดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนตามนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการกลุ่ม

(4) เสนอแนวทางพัฒนาวิชาการของกลุ่มโรงเรียนต่อคณะกรรมการ
การกลุ่ม

(5) จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาผลการปฏิบัติงานประจำปี
ของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำภายในกลุ่มโรงเรียน เพื่อเสนอต่อประธานกลุ่มหรือคณะกรรมการกลุ่ม แล้วแต่กรณี

(6) จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน

(7) จัดทำรายงานประจำปีของกลุ่มโรงเรียนเสนอต่อ คณะกรรมการ
การกลุ่ม

(8) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการกลุ่ม

(9) ดำเนินงานภายในกลุ่มเพื่อให้มีประสิทธิภาพ

(10) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานกลุ่มหรือ
คณะกรรมการกลุ่ม

3.3 ครูวิชาการสำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนและห้องสมุด
โรงเรียน

(2) ช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของครูวิชาการกลุ่ม

(3) ปฏิบัติงานทางวิชาการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจาก
ประธานกลุ่มหรือหัวหน้าสำนักงาน

3.4 ให้ประธานกลุ่มเสนอชื่อครูดีเด่นต่อ หัวหน้าการประถมศึกษา
อำเภอเพื่อ แต่งตั้งเป็นครูวิชาการกลุ่มจำนวน 6 คน โดยแยกตามกลุ่มประสงค์กลุ่มละหนึ่ง
คน ยกเว้นกลุ่มทักษะให้มีครูวิชาการกลุ่มทักษะภาษาไทยหนึ่งคนและกลุ่มทักษะคณิตศาสตร์หนึ่งคน
ครูวิชาการกลุ่มมีหน้าที่ปฏิบัติการสอนและพัฒนาการสอนในกลุ่มประสงค์
การณที่ตนรับผิดชอบให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ครูภายในกลุ่มโรงเรียนและมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านอื่นๆ

ดังต่อไปนี้

- โรงเรียน
- พัฒนาวิชาการ
- ห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน
- (1) เป็นคณะกรรมการในการวางแผนการเรียนการสอนของกลุ่ม
 - (2) ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการกลุ่ม ในการพิจารณาแนวทาง
 - (3) เป็นผู้นำในการใช้บริการของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนและ
 - (4) เป็นวิทยากรด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียน
 - (5) เป็นคณะกรรมการในการประเมินผลทางวิชาการของกลุ่มโรงเรียน
 - (6) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกลุ่มมอบหมาย

4. ปัญหาในการบริหารงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

การบริหารงานกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา มีปัญหามากมายหลายประการ สันธานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ (ม.ป.ป : 12-13) ได้วิเคราะห์และสรุปปัญหาต่างๆ ของกลุ่มโรงเรียน ดังนี้คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากระบบ

1.1 การเตรียมบุคคลก่อนการปฏิบัติงานยังไม่ดีพอทั้งการเตรียมในสถาบันการศึกษาและเตรียมก่อนเข้าเป็น กรรมการกลุ่มโรงเรียน กล่าวคือ ยังเน้นในด้านพัฒนารายบุคคลมากกว่าการพัฒนากระบวนการกลุ่ม จึงขาดการให้ความรู้และฝึกเทคนิคบางประการที่จำเป็น

1.2 การขาดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ที่กลุ่มควรจะมี ถ้าหากมีเกณฑ์มาตรฐานก็จะทำให้ทราบว่าอุปกรณ์ใดควรมีในระดับโรงเรียน รายการใดควรมีในระดับกลุ่ม และบางประเภทอาจมีเฉพาะในระดับจังหวัดเพื่อให้บริการแก่กลุ่มและโรงเรียนได้อย่าง

เต็มที่

1.3 การขาดข้อมูลที่จะกำหนดวงเงินที่จะสนับสนุน กลุ่มโรงเรียน ซึ่งขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้จัดสรรงบประมาณให้กลุ่มโรงเรียนจริง แต่ยังไม่มีการศึกษาหาข้อมูลที่แท้จริงจากกลุ่มโรงเรียนว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพียงพอหรือเอื้ออำนวยให้กลุ่มทำงานได้จริงหรือไม่

1.4 การทำงานกลุ่มโรงเรียนทำให้ครูมีความรับผิดชอบมากขึ้น ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนของตนไม่ได้เต็มที่ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียน

2. ปัญหาที่เกิดจากบุคคล

2.1 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีความรู้ ความเข้าใจในลักษณะงานของกลุ่มโรงเรียนไม่เพียงพอ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากขาดการเตรียมบุคคล เข้าสู่ ตำแหน่งอย่างเป็นระบบและจริงจัง

2.2 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนยังมีความสามารถในการปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่เพียงพอ

2.3 คณะกรรมการบางคนขาดความรับผิดชอบ ขาดคุณธรรม และให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากนี้การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ด้วยระบบการเลือกตั้ง ก็ไม่ใช่ว่าจะได้คนดีมีความสามารถเสมอไป บ่อยครั้งที่พบว่าคนที่มีคุณสมบัติสูง มีความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบ ไม่สนใจสมัครเข้ารับตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งประธานคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ส่วนใหญ่มักจะมาจากการร้องขอให้เป็น มากกว่าการสมัครใจเข้ามาปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างเต็มที่ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528:20) แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีคนบางกลุ่มบางพวกพยายามหาเสียงเพื่อให้ได้รับเลือก

เข้าดำรงตำแหน่ง และหากบุคคลจำนวนกว่าครึ่งสามารถรวมตัวกันได้ ก็จะทำให้การตัดสินใจเอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง จนกลายเป็นเผด็จการกลุ่มในที่สุด (ปรัชญา เวสารัชช 2527 : 194-195)

จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มโรงเรียนยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคลและปัญหาที่เกิดจากระบบ ผลการวิจัยที่ผ่านมายืนยันว่าประสิทธิภาพของการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียน มีผลสืบเนื่องมาจากตัวแปรหลายประการกล่าวคือ การไม่มีสำนักงานกลุ่ม และภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของประธานและคณะกรรมการกลุ่มไม่ชัดเจน อีกทั้งยังขาดอำนาจที่จะดำเนินการตามบทบาท และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ประสบความสำเร็จได้ สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดลักษณะ"อิมคริม"ในหมู่คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การบริหารงานกลุ่มไม่บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้เท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มโรงเรียนที่เคยปฏิบัติอยู่อย่างไม่เป็นทางการเมื่อสองศตวรรษที่ผ่านมา ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งด้วยความเชื่อและยอมรับว่าจะเป็นการช่วยให้โครงสร้างทางการบริหารที่มีระบบการกระจายอำนาจของการประถมศึกษาครบสมบูรณ์ ซึ่งยังผลให้กลุ่มโรงเรียนมีความตื่นตัวยิ่งขึ้นและอีกประการหนึ่งคือ การรวมโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงเข้าด้วยกัน จะเป็นการถ่ายทรัพยากรจากโรงเรียนหนึ่งไปยังอีกโรงเรียนหนึ่งภายในกลุ่มของตนเอง ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารงานระดับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกที่เหมาะสมที่สุดในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการประถมศึกษาให้สูงขึ้นและใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะทางด้าน การเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของเด็กนักเรียนประถมศึกษา โดยตรง แม้ว่าจะงานดังกล่าวจะเป็นภารกิจหลักของโรงเรียนก็ตาม แต่ระบบกลุ่มโรงเรียนจะสามารถให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนงานของโรงเรียนได้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะกลุ่มโรงเรียนเป็นองค์กรใกล้ชิดกับโรงเรียน ทั้งในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มและ

โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกันประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการ
 ดำเนินการในแต่ละกลุ่มโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนทุกโรงเรียน และครู-อาจารย์ที่ได้
 รับการเลือกตั้งมาจากโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียนนั้น ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะสามารถลงไปแก้
 ปัญหาในระดับโรงเรียนประถมศึกษาได้ดีที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกลุ่ม
 โรงเรียนก็ประสบปัญหามากมายหลายประการ ทั้งปัญหาที่เกิดจากระบบและปัญหาที่เกิดจาก
 บุคคลตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารกลุ่มโรงเรียนจะต้อง
 ตระหนักและดำเนินแก้ไข เพื่อช่วยให้คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการ
 ดำเนินงาน ได้รับงบประมาณวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอและช่วยพัฒนาเขาเหล่านั้น ให้เป็นผู้มีความรู้
 ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม และเจตคติที่ดีของงานในหน้าที่ต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกลุ่มโรงเรียนมีดังต่อไปนี้

ชูชาติ ทรัพย์มาก (2520 : 99-11) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประธานคณะกรรมการ
 การกลุ่ม ครูใหญ่ และครู เกี่ยวกับการบริหารงานด้านวิชาการ ของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา
 สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง พบว่า บุคคลทั้งสามกลุ่ม มีความเห็นว่า กลุ่มโรงเรียน
 เมีนบทบาทในทางวิชาการน้อยและควรมีมากขึ้น

อดุลย์ศักดิ์ วงศ์โกมลเชษฐ์ (2525 : 152-158) ได้ศึกษาความคิดเห็นและความ
 คาดหวังของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาและครูเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการ
 กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการศึกษา 8 พบว่า บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้มีความคาดหวังว่า
 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ควรปฏิบัติหน้าที่ในระดับมากขึ้นทุกหน้าที่ และในการปฏิบัติจริงนั้น
 ส่วนใหญ่เห็นว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีการปฏิบัติจริงเกือบทุกบทบาท ยกเว้นในเรื่อง
 การเสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูในระดับกลุ่มโรงเรียน และการ

สำรวจเด็กที่จะเข้าเรียน ซึ่งบุคคลทั้ง 2 กลุ่มเห็นว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีการปฏิบัติจริงมาก ส่วนบทบาทที่เหลือเห็นว่าไม่ได้ปฏิบัติ

ไพบูลย์ วิชาลัย (2526 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดพะเยาพบว่า กลุ่มโรงเรียนมีบทบาทในการบริหารงานด้านบุคลากร ชุมชน การเงิน กิจการนักเรียน ความสัมพันธ์กับอาคารสถานที่ และงานวิชาการลดหลั่นเป็นลำดับ และพบว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคลากร ความสัมพันธ์กับชุมชน ชุมชน การเงิน กิจการ นักเรียนวิชาการ และอาคารสถานที่ตามลำดับ

สมชาย ปิ่นสุข (2526 : 142-153) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 1 พบว่า บุคคลทั้ง 2 กลุ่มนี้เห็นว่า กลุ่มโรงเรียนปฏิบัติงาน ด้านวิชาการน้อย ในด้านงานพัฒนา งานส่งเสริมคุณลักษณะนักเรียน และงานตรวจเยี่ยม ระดับน้อยที่สุดในด้านการเรียนการสอนและงานสนับสนุนวิชาการ และบุคคลทั้ง 2 กลุ่มมีความต้องการปฏิบัติงานด้านวิชาการอยู่ในระดับมาก

ประคอง บุปผาวัลย์ (2528 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทตามหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดมุกดาหาร ผลการศึกษาพบว่าคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดมุกดาหารปฏิบัติตามหน้าที่รับผิดชอบอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจัดลำดับความสำคัญปรากฏว่า เรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการปรับปรุงโรงเรียนภายในกลุ่มมาเป็นอันดับหนึ่ง และเรื่องการจัดให้มีการประชุมงานและร่วมมือกันระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มและชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มาเป็นอันดับสุดท้าย

สุวิทย์ มูลคำ (2528 : 184-197) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 6 ผลการศึกษาพบว่า กลุ่ม

โรงเรียนได้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้วในระดับน้อยทุกด้านและเห็นว่าควรปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้านและพบว่าปัญหาที่สำคัญคือบุคลากรให้ความร่วมมือน้อย ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่บุคลากรมีภารกิจมาก และปัญหางบประมาณไม่เพียงพอซึ่งได้รับจัดสรรน้อยเกินไป

ประมุข ต้นจัญญ (2528 : 188-197) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียนผลการศึกษพบว่ากลุ่มโรงเรียนให้ความสำคัญต่อการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียนมาก เพราะเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียนแล้ว ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างได้ให้ความสำคัญแตกต่างกันซึ่งไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายส่วนปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญไม่แตกต่างกันในส่วนที่ 1 การวางแผนสรรหาบุคลากร เข้าสู่หน่วยงาน แต่กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญแตกต่างกันในส่วนที่ 2 การวางแผนใช้ประโยชน์จากบุคลากร และในส่วนที่ 3 การวางแผนพัฒนาบุคลากร และเมื่อเปรียบเทียบเป็นรายกิจกรรม ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญแตกต่างกัน 30 กิจกรรม และไม่แตกต่างกัน 30 กิจกรรม

วิมล นาคพันธ์ (2528 : 133-140) ได้ศึกษาการวางแผนของกลุ่มโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพังงา : การศึกษาเฉพาะกรณี ผลการศึกษพบว่ากลุ่มโรงเรียนได้ดำเนินการวางแผนและบริหารแผน ตามที่สำนักคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดไว้ในคู่มือการบริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ส่วนปัญหาที่พบนั้นมีทั้งปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านการจัดการและปัญหาด้านอื่น ๆ และในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบงานของกลุ่มโรงเรียนว่า ควรให้กลุ่มมีอำนาจมากกว่าที่เป็นอยู่ และให้มีบุคลากรรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของกลุ่มโดยเฉพาะ การปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ให้มีการสนับสนุนการปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนทั้งทางด้านบุคลากร ทรัพยากร กลวิธีการจัดการและต้องการให้สนับสนุนด้านพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม ให้มีความรู้และประสบการณ์ โดยเฉพาะด้านการวางแผนการศึกษา

ประกอบ คุณารักษ์ และ อัมพ ตรีณชัย (2528 : 105-115) ได้ศึกษาการ
 ศึกษารูปแบบขององค์การและการจัดการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาผลการศึกษาปรากฏว่า คณะ
 กรรมการกลุ่มโรงเรียนปัจจุบันยังขาดทักษะ และประสบการณ์ในการทำงานเป็นกลุ่มอยู่ไม่น้อย
 ประสิทธิภาพของการดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนก็มีผลสืบเนื่องจากตัวแปรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก
 ปัจจุบันกลุ่มโรงเรียนยังไม่มีสำนักงานกลุ่มที่ถาวร และภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของประธาน
 และคณะกรรมการกลุ่มก็ยังไม่ชัดเจน อีกทั้งยังขาดอำนาจที่จะดำเนินการตามบทบาทและ
 หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ประสบผลสำเร็จได้ สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดลักษณะ "อึมครึม
 (Kafkaesque)" ในหมู่คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนกล่าวคือ ความไม่แน่ใจว่าใครควรจะเป็น
 เป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องอะไรบ้าง สถานการณ์เช่นนี้ควรจะได้รับการแก้ไขโดยรีบด่วน และขณะ
 เดียวกันหากต้องการให้การดำเนินงานกลุ่มโรงเรียนบรรลุผลตามเจตนารมณ์ควรจะได้พิจารณา
 เกี่ยวกับการรวมกลุ่มโรงเรียน ภาระการงานหลักของกลุ่ม ภาระงานรอง ตลอดจนการ
 ควบคุมการนิเทศภายในกลุ่มโรงเรียนใหม่อีกครั้งหนึ่ง . และให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวให้
 มากกว่าที่เป็นอยู่

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย