



บทที่ 2

ข้อเขียน เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความนำ

องค์การที่มีประสิทธิภาพสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้น จำเป็นจะต้องมีการจัดองค์การ เพราะการจัดองค์การ ก็คือ การกำหนดโครงสร้างขององค์การ ขึ้นมาเพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานภายในองค์การ โครงสร้างขององค์การจะบ่งบอกให้ทราบถึง ลักษณะการแบ่งงานกันทำ การกำหนดอำนาจหน้าที่ ลักษณะความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนบทบาทความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนภายในองค์การ กล่าวกันว่า ถ้าหากสามารถจัดโครงสร้างขององค์การให้เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การแล้ว การบริหารงานภายในองค์การ ก็อาจคาดหวังได้ว่า จะสามารถบรรลุเป้าหมายด้วยความราบรื่น การจัดโครงสร้างขององค์การจึงนับได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งเรื่องหนึ่งของการบริหารองค์การ

ก่อนที่จะศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบ การจัดการศึกษา เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของ โครงสร้างขององค์การ และหลักการสำคัญที่ใช้เป็นพื้นฐานในการจัดโครงสร้างขององค์การให้แจ่มชัดเสียก่อน ในบทนี้จะลำดับ เรื่องที่ศึกษาคังนี้

ความหมายของโครงสร้างขององค์การ

ความหมายของโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

หลักการจัดองค์การโดยทั่วไป

หลักการในการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

สภาพของโครงสร้างการบริหารการศึกษา 3 ช่วง คือ ช่วง พ.ศ.2501- พ.ศ.2509, ช่วง พ.ศ.2509 - พ.ศ.2523 และช่วง พ.ศ.2523 - ปัจจุบัน

ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษา

และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของโครงสร้างขององค์การ

ในองค์การทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นองค์การขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ก็ตาม จะมีสิ่งหนึ่งเหมือนกันและขาดเสียมิได้ ก็คือ โครงสร้างขององค์การ (organizational structure) ซึ่งหมายถึง รูปแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อเชื่อมโยงตำแหน่งต่างๆ ของบุคลากรกับจุดมุ่งหมายขององค์การ เข้าด้วยกัน

สมยศ นาวิการ (2525 : 14) ได้ให้ความหมายของโครงสร้างขององค์การไว้ว่า

โครงสร้างขององค์การ คือ แบบแผนของความสัมพันธ์ทางค่านับบทบาท การจัดสรร กิจกรรมให้กับแผนกงานต่างๆที่แยกจากกัน การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างตำแหน่ง หน้าที่การบริหารต่างๆ และสายใยการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ โครงสร้าง คือ สิ่งที่จัดทำขึ้นมาเพื่อบรรลุถึงการแบ่งงานกันทำ และการประสานกิจกรรมต่างๆของ สมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ

แกรี เคสเลอร์ (Gary Dessler) (1980 : 109) กล่าวว่า

โครงสร้างขององค์การ ประกอบด้วยมิติต่างๆดังต่อไปนี้

1. การจัดแบ่งหน่วยงาน
2. สายงานหลักและสายงานที่ปรึกษา
3. การประสานงาน
4. ระเบียบและขบวนการบังคับบัญชา
5. สายการบังคับบัญชา
6. การมอบหมายงาน

ริชาร์ด เอช. ฮอลล์ (Richard H. Hall) (1982 : 54) กล่าวว่า

โครงสร้างขององค์การจะทำหน้าที่พื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. สร้างผลผลิตและควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ
2. ควบคุมบุคลากรให้ปฏิบัติงานภายใต้ ระเบียบต่างๆที่องค์การกำหนดขึ้น
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ตำแหน่งต่างๆในองค์การ เช่น อำนาจในการตัดสินใจ สั่งการ และการดำเนินงานขององค์การ

โครงสร้างขององค์การในทัศนะของ ปีเตอร์ บลาว (Peter Blau) (quoted in Richard H. Hall 1982 : 53) หมายถึง "การจำแนกตำแหน่งของบุคลากรออก

เป็นฝ่ายต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของบุคลากรภายในองค์การ"

ส่วน จอห์น ไชลด์ (John Child) (quoted in Jackson Morgan
1978 : 87) ได้ให้ความหมายที่คล้ายคลึงกับ ปีเตอร์ บลาว (Peter
Blau) ไว้ว่า

โครงสร้างขององค์การ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่ง ตลอดจนกลไก
การบริหารงาน ซึ่งจะกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน และช่วยให้
องค์การสามารถดำเนินงาน ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติงานภายใน
องค์การ

ชงชัย สันติวงษ์ (2523 : 201 - 202) กล่าวว่า

โครงสร้างขององค์การจะมีส่วนที่เกี่ยวข้องภายในองค์การ 3 ประการ คือ

1. จะต้องมีหลักการแบ่งแยกงานกันทำ ซึ่งจะต้องมีการแบ่งงานกันทำทั้งใน
แนวนิ่งและแนวนอน
2. จะต้องมีกาหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่
3. จะต้องมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ต่างๆ จำเป็นต้องจัดวางเรื่อง
ความสัมพันธ์ต่างๆไว้ให้แน่ชัด เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระเบียบ
ไม่ขัดแย้งกัน

เมื่อพิจารณาจากที่สัณะต่างๆดังกล่าวข้างต้นแล้ว สามารถสรุปได้ว่า

โครงสร้างขององค์การ หมายถึง การกำหนดแบ่งแยกงานกันทำออกเป็นฝ่าย
ต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆภายในองค์การไว้
อย่างชัดเจน เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างเป็นระบบระเบียบ ไม่ขัดแย้ง และซ้ำซ้อน
กัน

ความหมายของการบริหาร

มีผู้ให้ความหมายของคำว่า "การบริหาร" ไว้มากมาย เช่น

เฮอเบิร์ต เอ. ไชมอน (Herbert A. Simon) (อ้างถึงใน วิทยุ สาร
2519 : 2) กล่าวว่า " การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆที่บุคคลตั้งแต่ 2 คน
ขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
ร่วมกัน"

อุทัย หิรัญโท (2525 : 3) ได้สรุปความหมายของ การบริหาร ว่าเป็น
 "การปฏิบัติการ ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง
 ร่วมกัน"

ฮาโรลด์ คูนท์ซ (Harold Koontz) (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมนสิน
 2517 : 6) ได้ให้ทัศนะว่า "การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่
 กำหนดไว้ โดยการใช้ทรัพยากรปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อันเป็นอุปกรณ์
 ในการปฏิบัติงาน"

สมพงษ์ เกษมนสิน (2517 : 6) สรุปความหมายของ การบริหาร ไว้ว่า
 "การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบ
 ตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ"

สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหาร คือ การที่กลุ่มบุคคล
 ตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันทำกิจกรรม หรือดำเนินการโดยใช้กระบวนการและ
 ทรัพยากรการบริหารที่เหมาะสม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ความหมายของโครงสร้างการบริหารการศึกษา ระดับจังหวัด

ก่อนที่จะได้กำหนดความหมายของคำว่า "โครงสร้างการบริหารการศึกษา
 ระดับจังหวัด" หลังจากที่ได้อธิบายความหมายของคำว่า "โครงสร้างขององค์การ"
 และ "การบริหาร" แล้ว ควรจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า "การศึกษาระดับ
 จังหวัด" เสียก่อน

การศึกษาระดับจังหวัด หมายถึง การจัดการศึกษาภายในเขตจังหวัด ซึ่ง
 มีอยู่หลายระดับหลายประเภทด้วยกัน ถ้าหากพิจารณาในคำนระดับ การจัดการศึกษา
 ภายในจังหวัดมีทั้งระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ระดับ
 อุดมศึกษา และการศึกษาในระบบโรงเรียน และถ้าหากพิจารณาจากประเภทของ
 สถานศึกษาก็จะพบว่า มีทั้งโรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยม
 ศึกษา วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยครู วิทยาลัยเกษตรกรรม
 วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยนาฏศิลป์ วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา และศูนย์การ
 ศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด

เมื่อนำเอาความหมายของคำว่า "โครงสร้างขององค์การ" "การบริหาร" และ การศึกษาระดับจังหวัด มาประมวลเข้าด้วยกัน จะสามารถกำหนดความหมายของคำว่า "โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด" ได้ว่า

โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด หมายถึง การกำหนดแบ่งแยกงานกันทำ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือกันจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทภายในจังหวัด โดยมีการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากความหมายนี้ เมื่อนำมาเป็นหลักในการพิจารณาโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะพบว่า มีลักษณะ ดังนี้

1. ในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด มีการกำหนดแบ่งแยกงานกันทำ ออกเป็นหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กองหรือฝ่ายการศึกษาเทศบาล ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และวิทยาลัยต่างๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานบริหารการศึกษาดังกล่าว ดังนี้
 - 2.1 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีหน้าที่รับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการไปปฏิบัติ บริหารงานและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับ การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การศึกษาเอกชน การอาชีวศึกษามางส่วน การศาสนา ศิลป วัฒนธรรม สุขศึกษา ชุมชน และกิจการอื่นๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ
 - 2.2 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บริหารงาน ควบคุมดูแล การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และระดับประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด ยกเว้น โรงเรียนประถมศึกษาของเทศบาล
 - 2.3 กองหรือฝ่ายการศึกษาเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของโรงเรียนเทศบาล
 - 2.4 ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกโรงเรียนทุกรูปแบบ ภายในขอบเขตจังหวัด

2.5 วิทยาลัยต่างๆในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเฉพาะอย่าง เช่น วิทยาลัยครู รับผิดชอบในการผลิตครู วิทยาลัยเทคนิค รับผิดชอบในการผลิตช่างฝีมือระดับกลาง เป็นต้น

3. มีการกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงานทางการศึกษาต่างๆในสังกัดของหน่วยงานบริหารการศึกษาระดับจังหวัดและหน่วยงานไว้ เช่น โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต้องปฏิบัติงานผ่านสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และโรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัดกรมสามัญศึกษาต้องปฏิบัติงานผ่านสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นต้น

4. ในการจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทภายในจังหวัด หน่วยงานบริหารการศึกษาคณะหน่วยต่างๆที่สหวิทยาการทางการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

ที่กล่าวมานี้เป็นภาพรวมของการบริหารการศึกษาระดับทุกประเภทภายในจังหวัด (ยกเว้นมหาวิทยาลัย) ซึ่งจะพบว่า โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบันมีหลายโครงสร้าง เพราะแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาต่างๆก็มีโครงสร้างการบริหารการศึกษาเฉพาะของตนเองเป็นเอกเทศไม่ขึ้นต่อกัน กล่าวคือ กองหรือฝ่ายการศึกษาเทศบาลก็บริหารงานด้านเทศบาลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและวิทยาลัยต่างๆ ต่างก็สังกัดราชการบริหารส่วนกลางขึ้นตรงต่อกรมเจ้าสังกัดบริหารงานโดยไม่ผ่านจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคบริหารงานผ่านจังหวัด สภาพโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นโครงสร้างการบริหารที่ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ขาดการประสานร่วมมือกันในการจัดการศึกษา เป็นการหางานซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดความสับสน ขัดแย้ง และสิ้นเปลืองทรัพยากรทางการบริหาร ทั้งนี้เป็นเพราะว่า อยู่คนละกรม คนละสังกัด อันเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถใช้ทรัพยากรทางการศึกษาให้คุ้มค่ากับการลงทุนได้ (ชาวครูไทย, บันทึกสัง กั้นยายน 2525 : 13)

หลักการจ้กองค์การโดยทั่วไป

วิญญู สาทร (2519 : 120) กล่าวว่า "การจ้กองค์การ หมายถึง กระบวนการจัดระบบการทำงานทั้งหมดภายในองค์การหรือในสำนักงาน โดยกำหนด

ลักษณะของ ตำแหน่ง งาน วิธีการปฏิบัติ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และการประสานงานระหว่างตำแหน่งต่างๆให้แน่นอนเพื่อให้การทำงานขององค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีระเบียบแบบแผน"

การจัดองค์การ มีแนวความคิดพื้นฐานมาจากการที่การดำเนินงานขององค์การนั้นมีภารกิจมากมายที่บุคคลเพียงคนเดียวจะสามารถทำเองโดยลำพังได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำภารกิจขององค์การมาแบ่งกันปฏิบัติจัดทำตามความรู้ความสามารถของบุคคล และความเหมาะสมของงาน การจัดองค์การจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการการจัดองค์การ

ศาสตราจารย์มาดัย ทูระนันท์ (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน 2519 : 107) ได้สรุปหลักการจัดองค์การว่า หลักการสำคัญของการจัดองค์การควรประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์
2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
3. ความรับผิดชอบของผู้อยู่บังคับบัญชา
4. สายการบังคับบัญชา
5. ขวงการบังคับบัญชา
6. การประสานงาน
7. ความเชี่ยวชาญงานเฉพาะอย่าง
8. เอกภาพในการบังคับบัญชา

เฮนรี เฟย์โอล (Henri Fayol) (อ้างถึงใน อุทัย นิธิพิทยไถ 2525 : 19 - 21) ได้เสนอหลักการบริหาร 14 ประการ ซึ่งวงการบริหารส่วนมากได้นำไปใช้เป็นหลักการจัดองค์การ กล่าวคือ

1. การแบ่งงานกันทำ (division of work or specialization) หมายถึง ในการทำงานนั้นต้องแบ่งงานออกเป็นงานๆ แล้วให้ผู้อยู่รับผิดชอบเป็นคนๆไปตามความชำนาญของเขา การแบ่งงานกันทำตามความถนัดจะได้อผลงานสูงสุด

2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (authority and responsibility) หมายความว่า อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงาน และทั้งสองอย่างนี้จะต้องเป็นสัดส่วนกัน กล่าวคือ ถ้ามีอำนาจมาก

ความรับผิดชอบก็ยิ่งมากด้วย แต่ถ้ามีอำนาจหน้าที่น้อยความรับผิดชอบก็น้อยด้วย เช่นกัน ฉะนั้น เมื่อผู้ใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในงานใดผู้นั้นจะต้องได้รับมอบอำนาจอย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติได้

3. ระเบียบวินัย (discipline) วินัยเป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของคนมิให้ประพฤติปฏิบัติที่มีขอบ ทุกองค์การจะต้องมีวินัยโดยการบัญญัติขึ้นในรูปของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ก็ได้ การมีวินัยจะทำให้เกิดความราบรื่นในการปกครอง

4. เอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) หมายถึง การบังคับบัญชาที่เป็นหนึ่งเดียว กล่าวคือ คนงานควรจะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวซึ่งมีอำนาจสูงสุดในองค์การ แต่หัวหน้างานต่างๆก็มีอำนาจของตัวเองพอที่จะสั่งงานลูกน้องได้ แต่อำนาจนั้นไม่เด็ดขาดและสูงสุด อำนาจอันสูงสุดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การ เพียงคนเดียวเท่านั้น

5. เอกภาพในการอำนวยการ (unity of direction) นอกจากจากองค์การจะต้องมีเอกภาพในการบริหารงานดังกล่าวแล้ว การมีเอกภาพในการอำนวยการก็เป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพราะการทำงานต้องมีเป้าหมายอันเดียวกันและมีแผนงานร่วมกัน เมื่อเป็นเช่นนี้การอำนวยการจะต้องเป็นเอกภาพด้วย งานต่างๆจึงจะสามารถเดินไปในทิศทางเดียวกันได้

6. การถือประโยชน์ส่วนบุคคลรองจากประโยชน์ส่วนรวม (subordination of individual to general interest) หลักการนี้มีไว้ว่ามีความสำคัญมาก และเป็นหลักการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ขององค์การ ทั้งนี้เพราะการถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นจุดหมายจะทำให้ทุกคนยอมสละประโยชน์ส่วนตัวให้แก่ประโยชน์ส่วนใหญ่ ในทางปฏิบัติขององค์การจึงต้องถือว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มสำคัญเหนือกว่าประโยชน์แต่ละบุคคล และประโยชน์ส่วนย่อยจะสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมมิได้

7. การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (centralization) ในการบริหารงาน การมีและใช้อำนาจเป็นสิ่งจำเป็น แต่อำนาจจะต้องรวมไว้ที่จุดศูนย์กลาง มิใช่กระจายกระเจาอยู่ การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางจะทำให้สามารถควบคุมส่วนต่างๆขององค์การได้ทั่วถึงและเด็ดขาด แต่ถ้ามีการกระจายอำนาจก็ยังคงคำนึงถึงว่า อำนาจ

ขององค์การไม่ถูกกระทบกระเทือนในการที่จะสั่งการใดๆ

8. การให้ผลตอบแทน (remuneration) หมายถึง
 ความว่า ในการให้หรือจ่ายผลตอบแทนนั้น จะต้องให้หรือจ่ายอย่างยุติธรรม
 และให้ความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้างหัวหน้ากัน

9. สายการบังคับบัญชา (scalar chain) สายการบังคับบัญชา
 หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละ
 องค์การ เพื่อให้ทราบว่ามีความรับผิดชอบต่อกันอย่างไร ซึ่งโดย
 หลักการแล้วสายการบังคับบัญชาไม่ควรจะยาวเกินไป หรือมีช่วงการบังคับบัญชาที่ห่าง
 มากนัก

10. ระเบียบข้อบังคับ (order) ระเบียบข้อบังคับเป็นเครื่องมือที่
 จำเป็นที่ทุกองค์การจะต้องมี เพราะ ระเบียบข้อบังคับเป็นโครงสร้างที่จะช่วยยึดโยง
 ใยส่วนต่างๆ ขององค์การให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ ระเบียบข้อบังคับที่วาง
 ไว้จะเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ยึดถือปฏิบัติซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย

11. ความเสมอภาค (equity) ในที่นี้ หมายถึงการปฏิบัติตัวของผู้
 บังคับบัญชาไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชัง ไม่มีผู้ใดได้รับสิทธิพิเศษมากกว่าคนอื่น ทุกคนมี
 ความเสมอภาคกันที่จะได้รับประโยชน์จากองค์การ

12. ความมั่นคงในการทำงาน (stability of tenure) หมายถึง
 ถึงว่า ทุกตำแหน่งในองค์การซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องอยู่ในตำแหน่งอย่างมั่นคง
 โดยไม่ควรถูกไล่ออกจากงานหรือย้ายงานก่อนเวลาอันควรหรือบ่อยครั้งนัก เพราะ
 หากมีการ เปลี่ยนตำแหน่งบ่อยๆจะทำให้การทำงานระงับงั้นไม่ต่อเนื่องกัน

13. ความริเริ่ม (initiative) การบริหารงานหรือการทำงานใด
 ก็ตาม หากไม่มีการ เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มทุนสิ่งใหม่ๆขึ้นเลย ย่อมจะไม่เกิดการพัฒนา
 อย่างแท้จริง แต่การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความคิดริเริ่ม ฉะนั้น ผู้บังคับ
 บัญชาจึงควร สนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ใช้ความคิดริเริ่ม หรือแสดงความคิดเห็นที่
 เกี่ยวกับการบริหารงานมากที่สุด

14. ความสามัคคี (esprit de corps) หลักการข้อสุดท้ายของ
 เฮนรี เฟย์ออล (Henri Fayol) ซึ่งหมายความว่า การทำงานที่จะประสบผล

สำเร็จนั้น คนงานต้องรวมพลังกัน มีน้ำหนึ่งใจเดียวกันหรือทำงานกันเป็นทีม ผู้บังคับบัญชาจึงควรรหาทางให้คนงานสมานสามัคคีกัน แล้วผลงานอันยิ่งใหญ่ก็จะเกิดตามอย่างมีทองสงสัย

วิญญู สาทร (2519: 137 - 138) ได้สรุปหลักการจ้ดองค์การที่สำคัญไว้ 7 ประการ เรียกว่า หลัก 7 ประการในการจัดองค์การ คือ

1. จะต้องจัดสายการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่างๆ ให้แน่นอนลงไป และให้บุคลากรทุกคนในองค์การได้ทราบอย่างชัดเจน การแต่งตั้งบุคลากรคนใดให้ดำรงตำแหน่งอะไร มีหน้าที่อะไรบ้าง ต้องติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยใดบ้าง กำหนดไว้ตรงจุดใดในแผนภูมิขององค์การ (organizational chart) จะต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

2. จะต้องให้รู้แนลงไปว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชาใครบ้าง ใครขึ้นตรงหรือรายงานต่อใครหรือสังกัดหน่วยใด มีใครรับผิดชอบบังคับบัญชา ต้องให้รู้แน่นอนลงไป การติดต่อรายงานเรื่องต่างๆ จะต้องผ่านใครก็ต้องให้รู้กันโดยทั่วถึง บุคลากรแต่ละคนควรมีผู้บังคับบัญชาแน่ชัดลงไปว่ามีเพียงคนเดียว เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา

3. สายการติดต่อสื่อสารสัมพันธ์จะต้องพยายามให้สั้นที่สุดอย่าให้วกวนหรืออ้อมค้อมจนฝ่ายปฏิบัติกับฝ่ายสั่งการห่างกันเกินไป ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้คำสั่งหรือข่าวสารต้องบิดเบือนเพราะเดินทางไกลจากแหล่งข่าวหรือไกลจากแหล่งออกคำสั่งมากเกินไป รวมความว่าพยายามให้ช่วงการบังคับบัญชาสั้นและแคบที่สุดเท่าที่จะทำได้

4. การติดต่อสั่งงานหรือสื่อสารภายในองค์การจะต้องกระทำตามลำดับขั้นและเต็มอัตราไม่มีการข้ามขั้น ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนทราบว่าหัวหน้าสายงานหรือผู้บริหารระดับกลางทุกระดับ มีอำนาจและมีความหมาย ผู้ใดจะทำการข้ามมิได้

5. หัวหน้าสายหรือผู้บริหารระดับกลางหรือระดับต่ำทุกคนควรมีความสามารถเฉพาะตำแหน่งอย่างแท้จริง ผู้บริหารยิ่งอยู่ในระดับต่ำลงมากเท่าใดยิ่งต้องมีความชำนาญเฉพาะอย่างมากเท่านั้น ส่วนผู้บริหารระดับสูงเท่าใดยิ่งต้องมีความสามารถทั่วไปมากเท่านั้น บรรดาผู้ช่วยของผู้บริหารทุกคนจักเป็นฝ่ายช่วย (assistant to) หรือฝ่ายประกอบ (auxilliary) มีหน้าที่รองงาน หรือช่วยงาน ไม่ควรมีอำนาจบังคับบัญชาเท่ากับฝ่ายรองผู้บังคับบัญชา (associate or vice admin-

istrator) ซึ่งจัดว่าเป็นผู้บังคับคนหนึ่งแต่อยู่ในตำแหน่งรองลงมา บุคคลประเภท
ผู้ช่วยของผู้บริหาร (assistant) จึงควรมีความชำนาญเฉพาะอย่างมากพอที่จะ
กรองงานได้ เพื่อช่วยผู้บริหารซึ่งมีความรู้ทั่วไปกว้างแต่ขาดความชำนาญเฉพาะอย่าง

6. สายการบังคับบัญชาและสายการสัมพันธ์ที่ติดต่อสื่อสาร ควรปฏิบัติหน้าที่
ต่อเนื่องกันไปไม่หยุดยั้งและไม่ขาดสาย ดังนั้นการปล่อยให้ตำแหน่งว่างลงโดยไม่บรรจุ
ใหม่ทันทีหรือไม่บรรจุโดยเร็วที่สุดจึงไม่ถูกต้องสรีวิชาในการจัดองค์การ องค์การทุกชนิด
จึงมีวิธีการฝึกอบรมให้มี "ตัวตายตัวแทน" ใ้ทุกเมื่อ จึงจะเป็นองค์การที่สมบูรณ์ องค์
การใดขาดคนเพียงคนเดียวหรือสองคนแล้วงานต้องหยุดชะงัก องค์การนั้นขาดประสิทธิ
ภาพในการเตรียมคนไว้รับงานต่อเนื่อง กิจกรรมอาจบกพร่องล้มเหลวได้ง่าย

7. การจัดองค์การต้องคำนึงถึงเสมอว่าเมื่อมีการมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบ
ขอบสิ่งใด เขาควรมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อ
ความสำเร็จของงานนั้นด้วย บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกคนควรได้รับทราบว่าบุคคลนั้นมา
รับผิดชอบงานนี้ และมีอำนาจเต็มในกิจการอันเกี่ยวข้องกับงานนี้ จะได้ร่วมมือให้ถูกต้อง
ดังนั้นพิธีการมอบหมายงานหรือตำแหน่งซึ่งจัดอย่าง เปิดเผยและให้รู้กันทั่วไปจึงยังมีความ
จำเป็น

วงการบริหาร ส่วนมากถือว่าหลักการจัดองค์การที่สำคัญควรคำนึงถึงมี 8
ประการด้วยกัน คือ (วิทยุ โทร 2519 : 120)

1. สายการบังคับบัญชา
2. การติดต่อสื่อสาร
3. เอกภาพในการบังคับบัญชา
4. ขบวนการบังคับบัญชา
5. การแบ่งงานและการกำหนดงานที่ต้องการความชำนาญเฉพาะอย่าง
6. บุคลากร ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายปฏิบัติงานตามสาย
บังคับบัญชา (line) ฝ่ายที่ปรึกษาในคานวิชาการและการปกครอง (staff) และ
ฝ่ายบริการและให้ความช่วยเหลือทั่วไป เพื่อความสะดวกของฝ่ายอื่น (auxilliary)
7. การประสานงาน
8. ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่

หลักการในการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

จากการประมวลความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการจัดองค์การ เพื่อเป็นพื้นฐานในการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด พอสรุปเป็นหลักการสำคัญที่ควรจะนำไปใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดได้ คือ

1. เอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด
2. การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่อำเภอ
3. การวินิจฉัยคดีปัญหาในรูปของคณะบุคคล
4. การประสานงาน

1. เอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

เอกภาพในการบริหารงาน อาจจะใช้คำอีกคำหนึ่งได้ในความหมายเดียวกัน คือ เอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command)

ซงชัย สันติวงษ์ (2523 : 277) ได้เสนอแนวความคิดของหลักเอกภาพในการบังคับบัญชาว่า "ทุกขณะผู้บังคับบัญชาคนใดก็ตาม ไม่ควรจะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเกินกว่าหนึ่งคน หรือไม่ควรอยู่ในสภาพที่ต้องกลายเป็น "ข้าสองเจ้า บ่าวสองนาย" นั้นเอง"

เฮนรี เฟย์อ็อล (Henri Fayol) (อ้างถึงใน อุทัย นิธิวิทย์ 2525 : 20) กล่าวว่า "เอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) หมายถึง การบังคับบัญชาที่เป็นหนึ่งเดียว กล่าวโดยขยายความก็คือ คนงานควรจะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวซึ่งมีอำนาจสูงสุดในองค์การ แต่หัวหน้างานต่างๆก็มีอำนาจของตัวเองพอที่จะสั่งงานลูกน้องได้ แต่อำนาจนั้นไม่เค็ดขาดและสูงสุด อำนาจอันสูงสุดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การเพียงคนเดียวเท่านั้น"

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) (1937 : 9) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) ว่า "ผู้ปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งจากหลายฝ่ายจะรู้สึกสับสน ไร้ประสิทธิภาพ และขาดความรับผิดชอบ ผู้ปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งจากผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียว จะสามารถปฏิบัติงานได้"

อย่างเป็นทางการ มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบ"

ประกอบ ระกิติ (นิสิตปริญญาโท ปีที่ 2 2523 : 13) ได้อธิบายความหมายของคำว่า เอกภาพในการบริหารการศึกษา ไว้ชัดเจนว่า "เอกภาพในการบริหารการศึกษา หมายถึง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในความคิดและกฏปฏิบัติ ความคิดและการปฏิบัติของกลุ่มคนในเรื่องที่ดำเนินการร่วมกัน จะต้องเป็นเอกภาพเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้างการบริหาร และการดำเนินการภายใต้ระบบการศึกษาของรัฐใดรัฐหนึ่ง"

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (2519 : 1) ซึ่งมี ดร.ชูป กัญจนประกร เป็นประธานคณะกรรมการ ได้อธิบายความหมายของ เอกภาพการบริหารการศึกษาว่า "การบริหารและการดำเนินการทุกอย่างต้องอยู่ในความรับผิดชอบ ต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กันทุกระดับทุกประเภท พร้อมทั้งอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน"

ดังนั้น จึงสรุปความหมายของ เอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ได้ว่า หมายถึง การบริหารและการดำเนินการทุกอย่างเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทภายในจังหวัด เป็นระบบ ระเบียบ ต่อเนื่อง ประสานสัมพันธ์กัน และอยู่ภายใต้หน่วยบริหารเดียวกัน

ในปัจจุบัน ถ้าหากพิจารณาโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด จะพบว่า เป็นโครงสร้างที่ขาดเอกภาพในการบริหารการศึกษา เพราะแต่ละหน่วยงานที่จัดการศึกษาในจังหวัด ไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ทางหน่วยต่างก็จัดการศึกษาเฉพาะในหน้าที่ของตน ขาดการประสานร่วมมือกันในการจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัด

มีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้มากมายหลายท่านด้วยกัน เช่น

หลวงนรกิจบริหาร (2517 : 51) อธิบายว่า

การกระจายอำนาจ เป็นการบริหารซึ่งเป็นไปในรูปที่รัฐหรือรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้ของกลางปกครองหรือสถาบันของรัฐไปทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐหรือรัฐบาล หรือเป็นวิธีที่มุ่งถือการที่จะให้ประชาชนพลเมือง ได้มีส่วนร่วมในกิจการบริหารหรือการปกครองบ้านเมือง

ของตนเอง มีหลักการที่ก่อการให้ราษฎรได้มีสิทธิในทางการเมืองซึ่งเป็น
ปัจจัยสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

อมร วัฒนาสถิตย์ (2517 : 39 - 40) อธิบายความหมายของการ
กระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนหนา
แน่น และมีรายได้พอสมควรที่จะจัดบริการบางประเภทเท่าที่จะทำได้ให้ สนองความ
ต้องการของชุมชนในเขตนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้มีลักษณะเป็นการ
กระจายงาน และกระจายภาระหน้าที่มาให้ปฏิบัติ โดยกระจายอำนาจที่จะปฏิบัติงาน
ตามภาระที่รับมาด้วย เช่น มีอำนาจที่จะเก็บภาษีอากร และหารายได้อื่นมาใช้จ่าย
ในการทำงานตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมา

ประยูร กาญจนกุล (2522 : 189) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจ
การปกครองว่า " เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นๆ
เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับ
ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง"

ฮาร์โอด เอ. แอลเดอร์เฟอร์ (Harold F. Alderfer) (อ้าง
ถึง ในอุทัย นิธิวิทย์ 2523 : 6) กล่าวว่า "การกระจายอำนาจ เป็นการมอบ
อำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการของตนเองโดยตรงอย่างอิสระ
รัฐบาลกลางไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้"

บุษดี สักขมานะ และสุภัทรา เพชรมณี (2523 : 39) ใ้สรุปความ
หมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง

การที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบาง
อย่างให้องค์กรปกครองอื่นๆที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆไปจัดทำหรือดำเนินการ โดย
อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีความ
มุ่งหมายให้ราษฎรหรือประชาชนท้องถิ่นของรัฐ มีส่วนมีเสียงในการปกครอง
และบริหารท้องถิ่นของตนเอง เจ้าหน้าที่ผู้บริหารใ้บริการเลือกตั้งมาจาก
ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง
ถึง การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ในทางบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กร
ปกครองท้องถิ่นไปจัดทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของราชการบริหาร

ส่วนกลาง แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานในขอบเขตอำนาจของตน

เอ. เอช. แฮนสัน (A.H. Hanson) (อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์ 2523 : 200-201) ให้ความหมายไว้ว่า

การกระจายอำนาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. การกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชา (Hierarchical decentralization) เป็นการกระจายอำนาจด้านการบริหารอาจเป็นรูปของการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation) หรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ (deconcentration) ก็ได้ ในกรณีนี้มอบอำนาจยังมีความรับผิดชอบอยู่ และสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1.1 การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาภายในองค์กรที่อยู่ในส่วนกลาง

1.2 การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาที่อยู่ในส่วนภูมิภาค

2. การกระจายอำนาจแก่ประชาชนไทย โดยมีการโอนหรือการยกอำนาจหน้าที่ให้ (devolution) แก่องค์กร ซึ่งมีกึ่งจะมีการเลือกตั้งมาโดยประชาชนในบริเวณหนึ่งทำหน้าที่ประเภทหนึ่ง โดยองค์กรนั้นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานในขอบเขตหนึ่ง การกระจายอำนาจลักษณะนี้ อาจมอบให้แก่องค์กรทางการเมืองบริหารพิเศษที่ตั้งขึ้นมา ซึ่งอาจจะอยู่นอกสายการบังคับบัญชาทั้งหมดหรือมีส่วนอยู่ในสายการบังคับบัญชามาก็ได้ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

2.1 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชนในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เขตใดเขตหนึ่ง องค์กรรูปนี้ ได้แก่ หน่วยการปกครองในรูปแบบต่าง ๆ กันในประเทศไทย คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.2 การกระจายอำนาจในองค์กรที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชนบางอาชีพ โดยไม่คำนึงถึงพื้นที่หรือเขตที่เขาอาศัยอยู่ ส่วนใหญ่จะออกมาในรูปแบบสมาคมต่าง ๆ

องค์การปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ จะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ (หลวงนรกิจบริหาร อ้างถึงใน บุสสดี สัตยฆานะ 2521 : 162) คือ

1. เป็นนิติบุคคล องค์กรที่เกิดขึ้นย่อมมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สินที่จะดำเนินการโดยลำพัง

2. มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำกิจการภายในขอบเขตโดยไม่ต้องรอกำสั่งหรือขออนุมัติ หมายความว่า มีอิสระที่จะตัดสินใจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้

3. มีการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้บริหารงานหรือคณะกรรมการผู้บริหารงาน

การที่จะพิจารณาว่า การบริหารอย่างไร จึงจะเป็นการกระจายอำนาจนั้น เฮอร์เนสต์ เดล (Ernest Dale) (อ้างถึงใน พงศชัย สันติวงษ์ 2523 : 264) กล่าวว่า การกระจายอำนาจจะมีมากขึ้นในกรณีต่อไปนี้

1. เมื่อการตัดสินใจส่วนใหญ่กระทำโดยฝ่ายบริหารในระดับที่ต่ำลงมามากขึ้น
2. เมื่อปัญหาต่างๆที่ผู้บริหารในระดับรองลงมาเป็นผู้ตัดสินใจนั้นมีความสำคัญขึ้น เช่น มีอำนาจส่งจ่ายเงินเป็นจำนวนมากขึ้น
3. เมื่อการตัดสินใจของผู้บริหารในระดับต่ำลงมา จะมีผลกระทบต่อหน้าที่ในการทำงานต่างๆมากขึ้น ดังเช่น ตามวิธีทฤษฎีการให้โรงงานแต่ละแห่งตัดสินใจเกี่ยวกับการผลิตเท่านั้น ก็จะมีการกระจายอำนาจน้อยกว่า ในกรณีให้ทฤษฎีให้ตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการพนักงานควย
4. เมื่อการตรวจสอบการตัดสินใจต่างๆมีความจำเป็นน้อยลง เช่น เพียงแต่ให้ส่งรายงานภายหลังการตัดสินใจแล้ว เป็นต้น

ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสียคู่กันไป กล่าวคือ

ข้อดี

1. การดำเนินงานรวดเร็วตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมา เป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง
2. สามารถจัดบริการได้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น
3. เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสีย

1. อำนาจของส่วนกลางต้องลดลงเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ
2. ลื่นเป็ลื่องงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากต้องมีเจ้าหน้าที่หลายชุด
3. กรณีที่ประชาชนบางท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมือง หรือไม่มีความสามารถในทางบริหาร อาจก่อให้เกิดภัยเสียมากกว่าผลดี

4. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละท้องถิ่นอาจแก่งแย่งผลประโยชน์กัน ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม เป็นบ่อเกิดของความไม่สามัคคีของคนในชาติ

สรุปจากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจ มี 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจทางการปกครอง หรือการกระจายอำนาจด้านประชาธิปไตย
2. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ เป็นการกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชา

การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัด เป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่ 2 คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ เป็นการกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชา เนื่องจากว่าการจัดการศึกษาในจังหวัดนั้นเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคน กำลังเงินมาก และเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทย จึงไม่สมควรที่จะกระจายอำนาจการปกครอง คือมอบให้ท้องถิ่นไปดำเนินการตามลำพัง เพราะขีดความสามารถขององค์การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถแบกรับภาระการจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทภายในจังหวัดได้ แต่เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น เพื่อความสะดวกรวดเร็วของการบริหารงาน และเพื่อประสิทธิภาพของการบริหารการศึกษา จึงเห็นสมควรกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัด โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ 4 ประการ ของ เออร์เนสต์ เดล (Ernest Dale) ที่ว่า

1. ให้ผู้บริหารระดับต่ำลงมีโอกาสในการตัดสินใจมากขึ้น
2. ให้ผู้บริหารระดับต่ำลงมีโอกาสตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญขึ้น
3. ให้ผู้บริหารระดับต่ำลงมาได้ตัดสินใจเรื่องที่มีผลกระทบต่อน้ำที่ในการทำงานต่างๆมากขึ้น
4. ให้มีการควบคุมตรวจสอบการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่ำน้อยลง

การวินิจฉัยทัศนวิสัยในรูปองค์คณะบุคคล

การวินิจฉัยทัศนวิสัยในรูปองค์คณะบุคคล ก็คือ การบริหารงานโดยคณะกรรมการนั่นเอง

ซงชัย สันติวงษ์ (2519 : 320) ให้ความเห็นว่า

การบริหารงานโดยคณะกรรมการมักจะเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในขณะท้องค์ การมีขนาดใหญ่ขึ้น หรือมีปัญหาบางอย่างซับซ้อน การจัดตั้งคณะกรรมการจึงจัดขึ้นเพื่อ เป็นที่รวมของผู้บริหารที่จะมาช่วยแก้ปัญหาต่างๆ คณะกรรมการจะเป็นศูนย์รวมของ เจาหนาที่หลายฝ่าย โดยมีทั้งระดับสูง ระดับกลาง และระดับต่ำรวมอยู่ที่ใด

กำธร กิตติภูมิชัย (2524 : 61) ให้ความเห็นว่า "คณะกรรมการเป็นระบบ การทำงานระบบหนึ่งซึ่งมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานในปัจจุบัน เหตุ เพราะว่าการบริหารจะต้องใช้ความรู้ทั่วไป ความรู้เฉพาะอย่างมากขึ้น การทำงานโดย ใช้บุคคลหลายคนหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณาจะทำได้โดยลงานที่ดี

ฮาโรลด์ คูนท์ซ, ซีริล โอ คอนแนล และ ไฮน์ซ ไวทริช (Harold Koontz, Cyril O' Donnell and Heinz Wehrich) (อ้างถึงใน ประกอบ กุปรักษ์ 2525 : 2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้คณะกรรมการในการบริหารงานในปัจจุบันว่า เพราะ

1. ความเชื่อว่า หลายคนศรัทธาใจได้ดีกว่าคนเดียว
2. ความกลัวว่าอำนาจจะตกอยู่กับคนเดียว
3. เป็นระบบที่โหดรุนแรงประโยชน์ทางๆใดมีส่วนรวม
4. เป็นการประสานงานหน่วยงานในคานแผนและนโยบาย
5. เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล
6. เป็นการทำให้ระบบอำนาจเป็นปฏิปักษ์ยิ่งขึ้น
7. เป็นการประคองให้เกิดการมีส่วนร่วม
8. อาจเป็นการเลี้ยงหรือฉลัดการศรัทธาใจในการดำเนินการ

ดังนั้น การใช้หลักการวินิจฉัยทัศนปัญหาในรูปองค์คณะบุคคลในการบริหารการ ศึกษาระดับจังหวัด จึงเป็นเพราะว่า การบริหารการศึกษาระดับจังหวัด เป็นองค์การที่มี ขนาดใหญ่ ต้องใช้กำลังคน ใช้เงินจำนวนมาก และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ภายในจังหวัดหลายฝ่าย หลายระดับ และหลายประเภท จึงใช้หลักการบริหารงานโดยคณะ กรรมการ เพื่อให้บุคคลจากทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาทัศนปัญหาการจัดการศึกษา ระดับจังหวัด เพราะเชื่อว่า หลายคนศรัทธาใจได้ดีกว่าคนเดียว อีกทั้งเป็นการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานทางการศึกษาต่างๆในคานแผนและนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การจัดการศึกษา ระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รูปแบบของคณะกรรมการ

เจมส์ เอ. เอฟ. สโตนเนอร์ (James A. F. Stoner) (อ้างถึงใน ประถม คูปริกซ์ 2525 : 4) ได้กล่าวถึงรูปแบบของคณะกรรมการว่ามีหลายรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ อาจเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ (task forces) จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ คณะกรรมการนี้จะอยู่จนกระทั่งภารกิจนั้นๆ เสร็จสิ้นลง อาจเป็นคณะกรรมการถาวร (standing committees หรือ permanent committees) จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการกิจที่จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องตลอดเวลา แต่กรรมการจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเข้าออกอยู่เสมอ อาจเป็นคณะกรรมการบริหาร (boards) คือ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารองค์กร เช่น คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการให้คำปรึกษา (advisory boards) มากกว่าจะมีอำนาจควบคุม และรูปแบบสุดท้ายอาจเป็นคณะผู้บริหาร (the plural executive) คือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ประจักษ์ผู้บริหารคนเดียว คือ มีการรับผิดชอบตัดสินใจกันเป็นกลุ่ม แต่ละคนไม่สามารถฉีกกลางการตัดสินใจของกลุ่มได้

รูปแบบของคณะกรรมการที่ใช้กันอยู่ในวงการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน ก็คือ รูปแบบคณะกรรมการบริหาร (boards) ที่ใช้อยู่ในการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด ทำหน้าที่ทั้งให้คำปรึกษาและมีอำนาจควบคุมการบริหาร นอกจากนี้ในหน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัดหน่วยอื่นๆ อาจมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (task forces) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่างเป็นบางครั้งบางคราว

หลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการ

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการมีหลักบางประการที่จำเป็นต่องานถึง โรเบิร์ต ซี. ฟอร์ด และ เชอร์วิล พี. ฮีตัน (Robert C. Ford and Cherrill P. Heaton) (1980 : 280 - 281) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

1. กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน ญ่เบื้องต้นของการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการต้องทำความเข้าใจกับลักษณะของงาน และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ชัดเจนเสียก่อน
2. การเลือกกรรมการ ต้องเลือกกรรมการให้เหมาะสมทั้งจำนวนของกรม



การ และความสามารถของกรรมการแต่ละคน ขนาดของคณะกรรมการจะมีอิทธิพลต่อ ประสิทธิภาพในการทำงาน ข้อควรพิจารณาในการเพิ่มจำนวนกรรมการก็คือ การเพิ่ม จำนวนกรรมการแต่ละครั้ง บ่อหมายถึง การเพิ่มทุนข้อมูลและการหยั่งรู้ให้แก่คณะกรรมการ ชุคนั้น แต่บางครั้งการเพิ่มจำนวนกรรมการ ก็อาจหมายถึง การเพิ่มจำนวนคนที่น่า เป็อหน่ายให้มากขึ้น กรรมการควรมาจากตัวแทนของกลุ่มต่างๆทั่วทุกกลุ่ม การที่ยางกลุ่ม ไม่มีตัวแทน อาจจะทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ได้

จากผลการวิจัย ขนาดของคณะกรรมการที่เหมาะสมควรมีกรรมการ ระหว่าง 5 - 15 คน คณะกรรมการที่มีขนาดใกล้เคียงกับ 5 คน จะมีประสิทธิภาพใน การทำงานมากกว่าคณะกรรมการที่มีขนาดใกล้เคียง 15 คน

3. จะต้องมีการประชุมกรรมการที่เหมาะสม เพราะประสิทธิผลของคณะกรรมการ อยู่ี่ประชุมกรรมการ ประธานจะต้องเป็นผู้ที่มีลักษณะผู้นำ เข้าใจและสามารถ อธิบายวัตถุประสงค์ ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างชัดเจน มีทักษะ มีความรอบรู้ในการประชุม มีการสื่อสารที่ดี รู้จักสร้างบรรยากาศในการประชุม สามารถควบคุมการประชุมของคณะกรรมการให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ จำเป็นว่า ประธานจะต้องเป็นผู้ที่มีตำแหน่งหรือสถานภาพทางสังคมสูงกว่ากรรมการคน อื่นๆ

ผลดี ผลเสีย ของการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ

การใช้รูปแบบคณะกรรมการในการบริหารงานย่อมมีทั้งผลดีและผลเสีย ขึ้นอยู่กับการใช้หลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวแต่คนสมบุรณ์หรือไม่ กล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชัดเจนหรือไม่ ขนาดของกรรมการ เป็นขนาดที่เหมาะสมหรือไม่ สามารถเลือกได้กรรมการที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นตัวแทนของกลุ่มหรือไม่และประธานกรรมการ เป็นผู้มีความสามารถเหมาะสม หรือไม่

กำจร กิตติภูมิชัย (2524 :61) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของการใช้ คณะกรรมการในการบริหารงานดังนี้

1. คณะกรรมการจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน เพราะ คณะกรรมการประกอบด้วย เจ้าหน้าที่หรือบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะดำเนินการหรือที่ตัดสินใจ ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยโดยลี้ลับกว่าบุคคลเพียงคนเดียว
2. คณะกรรมการ เป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะ ในการพิจารณาปัญหาใด ๆ จะต้องมีการอภิปรายให้เหตุผลและลงมติ
3. เป็นการรวมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อสรุปตรงตามจุดมุ่งหมายและมีประสิทธิภาพ
4. เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา เพราะคณะกรรมการจะต้องวินิจฉัยและตัดสินใจอย่างถี่ถ้วน และมีเหตุผลมากที่สุด ทำให้การตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาถูกต้องและยุติธรรม
5. เป็นการนำความรู้ความสามารถของทุกคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมากไม่มีโอกาสที่จะแสดงออก ถ้าหากใครมีความรู้ความสามารถที่มีอยู่ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก
6. ระบบคณะกรรมการ เป็นการป้องกันความลำเอียง ความเข้าใจผิด และอคติใด ๆ เพราะไม่ใดเกิดจากการตัดสินใจ หรือการพิจารณาจากบุคคลเพียงคนเดียว

เจมส์ เอ. เอฟ. สโตนเนอร์ (James A. F. Stoner) (1978 : 306)

ได้กล่าวถึงผลดีของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการว่า

1. เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้จากหลายสาขา
2. เพื่อส่งเสริมการประสานงาน เนื่องจากกรรมการต้องทำงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น กองการจะศึกษางานของหน่วยงานอื่นด้วย
3. เพื่อประโยชน์ในการฝึกฝนบุคคลเพื่อเตรียมเป็นนักบริหาร
4. เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

ในค่านิยมเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ

ก่าธร กิตติภูมิชัย (2524 : 69 - 70) ได้กล่าวถึงผลเสียของการบริหาร

งานในรูปคณะกรรมการว่า

1. ก่อให้เกิดความอ้ำอ้าในการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะกรรมการแต่ละคนมีหน้าที่อยู่แล้ว จึงเป็นการยากที่จะนัดประชุม ยิ่งคณะกรรมการมีมากเท่าใด ก็ยิ่งนัดประชุมยากมากขึ้น ทำให้มาประชุมไม่สม่ำเสมอ
2. สิ้นเปลืองเงินและเวลา เพราะต้องเสียเงินเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงหรือเบี้ยประชุมให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุม การประชุมมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ต้องมีการอภิปราย จึงทำให้สิ้นเปลืองเงินและเวลา

3. ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีผู้รับผิดชอบ
4. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะเป็นการชอนหน้าที่ยกของค์การ ซึ่งมีหน้าที่อยู่แล้ว
5. เป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปราย โต้เถียงกัน ในระหว่างคณะกรรมการ

เจมส์ เอ. เอฟ. สโตนเนอร์ (James A. F. Stoner) (1978 : 307)

ได้กล่าวถึงผลเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการว่า

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. มีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอม

สรุปได้ว่า การนำหลักการวินิจฉัยที่ตัดสินใจในรูปองค์คณะบุคคลเข้ามาใช้ ในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ

1. กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน
2. ขนาดของคณะกรรมการต้องมีจำนวนที่เหมาะสม
3. กรรมการแต่ละคนต้องมีความรู้ความสามารถ
4. แต่ละกลุ่มต้องมีตัวแทนเข้าไปร่วมเป็นกรรมการ
5. ประธานกรรมการเป็นผู้มีความรอบรู้ มีความสามารถเหมาะสมที่จะเป็นประธาน

การประสานงาน

ในปัจจุบันองค์การหรือหน่วยงานมักมีขนาดใหญ่ และมีความซับซ้อนมาก การประสานงานจึงมีความจำเป็นและเข้ามาเกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เพื่อให้งานทั้งหลายประสานกัน ไม่ขัดแย้งกัน สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้

สมพงศ์ เกษมสิน (2513 : 389) ให้ความหมายของการประสานงานว่า "การประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติ จักระเบียบงานให้เรียบร้อย และสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมบูรณ์และสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนด"

หุบ กาญจนประกร (อ้างถึงใน สมพงศ์ เกษมสิน 2513 : 388) กล่าวว่า "การประสานงาน หมายถึง การจักระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่าย

ต่างๆร่วมมือปฏิบัติการ เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำให้งานซ้อนกัน ชักแย้งหรือเหยียด
ลำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบายขององค์การ
นั้น อย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ"

เจมส์ มูนีย์ และ แอลเลน ไรลีย์ (James Mooney and Allen Reilly)
(quoted in Gary Dessler 1980 : 124) กล่าวว่า "การประสาน
งาน หมายถึง การจัดรวบรวมกลุ่มคนเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์
ขององค์การ"

ลูเทอร์ กุลิก (Luther Gulick) (1937 : 13) ได้ให้ความ
หมายของการประสานงานไว้ว่า "การประสานงาน หมายถึง การประสานหรือสื่อ
สัมพันธ์หน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆภายในองค์การหรือสำนักงานใหญ่ เพื่อก่อให้
เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือชักแย้งกัน แต่ทุกหน่วย
งานทำงานประสานกลมกลืนกันเพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การร่วมกัน"

จากทัศนะเหล่านี้พอสรุปความได้ว่า การประสานงาน คือ การจัดระเบียบ
การทำงานในองค์การ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน ไม่ชักแย้งกัน ทั้งภายในองค์การ
และระหว่างองค์การ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

วิธีการประสานงาน

ในการประสานงานนั้นย่อมมีเทคนิคและวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามความ
สามารถของแต่ละคน ลูเทอร์ กุลิก (Luther Gulick) (quoted in Gary Dess-
ler 1980 : 125) กล่าวว่า กลไกการบริหารงานขององค์การที่ช่วยให้การประสาน
ประสานงานประสบความสำเร็จ มี 3 ประการ คือ

1. กฎ ระเบียบ ขอบบังคับ
2. แผนงาน
3. สายการบังคับบัญชา

กฎ ระเบียบ ขอบบังคับ เป็นเรื่องของการตัดสินใจกำหนดแนวทางการบริหาร
ไว้ล่วงหน้า เพื่อบังคับให้ผู้ที่บังคับบัญชาได้ทราบล่วงหน้าว่า เขาควรจะต้องปฏิบัติ-

กรรมเช่นไรจึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ ดังนั้นการแสวงหาพฤติกรรมในวิธีทางที่
เหมาะสมของผู้ใ้บังคับบัญชาแต่ละคน ย่อมขึ้นอยู่กับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นสำคัญ
ผลของการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ถือได้ว่า เป็นวิธีการประสานงานแบบหนึ่ง

ในบางสถานการณ์ที่ไม่สามารถนำ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ไปใช้ได้ ผู้บังคับ
บัญชาอาจจะมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจทำงานให้แก่ผู้ใ้บังคับบัญชามากขึ้น และ
พยายามทำให้เกิดความร่วมมือ โดยการพัฒนาแผนงาน เปิดโอกาสให้ผู้ใ้บังคับบัญชา
มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายในการทำงาน การแบ่งแยกงานกันทำเพื่อให้บรรลุ
เป้าหมายที่ไว้ร่วมกันกำหนดไว้ ถือได้ว่าเป็นการประสานงานไปในตัวโดยอัตโนมัติ

ในที่สุด เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนกระทั่งกฎ ระเบียบ
ข้อบังคับ หรือแผนงานต่างๆที่ไม่สามารถนำมาใช้แก่สถานการณ์ได้ การประสานงาน
จะเกิดผลเมื่อใช้สายการบังคับบัญชาให้เป็นประโยชน์

วิธีการทั้ง 3 อย่าง คือ การใช้ กฎระเบียบข้อบังคับ แผนงาน และสาย
การบังคับบัญชา ถือว่าเป็นเทคนิคขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการประสานงาน แต่เมื่อใดที่
สถานการณ์ไม่ปกติ หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน จะใช้เทคนิคอื่นๆ
เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนและนโยบาย คณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน
การตั้งผู้ประสาน หรือ การจัดการประชุมร่วมระหว่างผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานต่างๆ
ช่วยในการประสานงานก็ได้ แต่วิธีการเหล่านี้ทำให้เสียเวลา ไม่มีคนรับผิดชอบจริงจัง
จึงไม่นำมาใช้ในสถานการณ์ปกติ

มาลัย ทูระนันท์ (2505: 2) ได้เสนอวิธีการประสานงานในหน่วยงาน

2 ลักษณะ คือ

1. การประสานงานภายในองค์การ โดยให้มีการจัดแผนผังและกำหนดหน้าที่
การงาน จัดให้มีระบบการติดต่อที่มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการ จัดให้มีการ
จัดหางบประมาณรายรับรายจ่าย มีการติดตามผลการปฏิบัติงาน จัดให้มีการติดต่ออย่าง
ไม่เป็นพิธีการ มีการประชุมพบปะกันอยู่เสมอ จัดให้มีการฝึกอบรมและศึกษานุเคราะห์
จัดให้มีหน่วยงานทางวิชาการ มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการทำงาน มีการบำรุง
ขวัญผู้ร่วมงาน

2. การประสานงานระหว่างองค์การ โดยกำหนดหน้าที่ขององค์การ การทำงานร่วมกันโดยคณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง การควบคุมงานโดยวิธีงบประมาณ

ประโยชน์ของการประสานงาน

การประสานงานมีประโยชน์ต่อการบริหารงาน ดังนี้

1. ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายโดยราบรื่น
2. ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจ ซาบซึ้งในนโยบายและวัตถุประสงค์ของงานดีขึ้น ลดการขัดแย้งในการปฏิบัติงาน
3. ช่วยให้มีการปฏิบัติงานเป็นหมู่คณะ
4. ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีในหมู่คณะ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานตามปกติ และการร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน
5. ช่วยไม่ให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ อันเป็นการไม่ประหยัด

ต่อไปจะกล่าวถึงสภาพโครงสร้างการบริหารการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้ คือ ช่วง พ.ศ. 2501 - 2509, ช่วง พ.ศ. 2509 - 2523 และ ช่วง พ.ศ. 2523 - ปัจจุบัน

โครงสร้างการบริหารการศึกษา ช่วง พ.ศ. 2501 - พ.ศ. 2509

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยในช่วง พ.ศ. 2501 - พ.ศ. 2509 ได้มีการแบ่งงานและความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาดังนี้

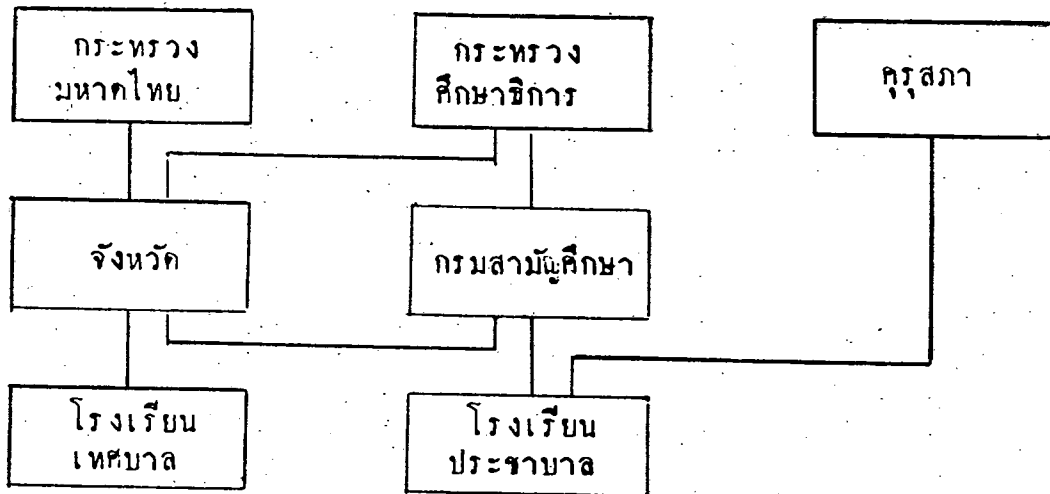
1. สำนักนายกรัฐมนตรี จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัย
2. กระทรวงศึกษาธิการ จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา (บางส่วน) มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู และอุดมศึกษาเฉพาะวิทยาลัย
3. ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาล

โดยเฉพาะโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษา พ.ศ. 2501 - พ.ศ. 2509 สามารถสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

แบบภูมิที่ 1

โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษา

พ.ศ.2501 - พ.ศ.2509



(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พระราชกรณียกิจเกี่ยวกับการประถมศึกษาในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2525. หน้า 51)

โครงสร้างการบริหารการศึกษาช่วง พ.ศ.2509 - พ.ศ.2523

โครงสร้างการบริหารการศึกษาไทยในช่วง พ.ศ.2509 - พ.ศ.2523 ได้มีการแบ่งงานและความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาดังนี้

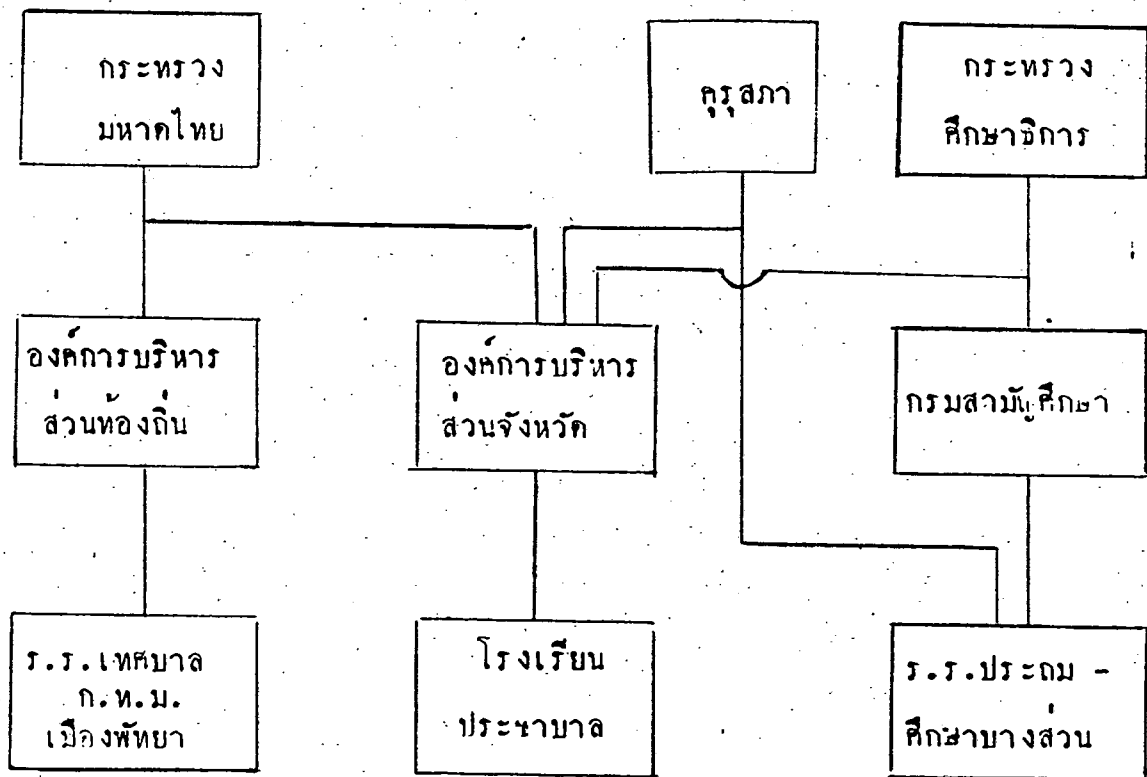
1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและติดตามผล การดำเนินงานตามนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ
2. ทบวงมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการ ของมหาวิทยาลัย และวิทยาลัยเอกชน ซึ่งเป็นการศึกษาในระดับอุดมศึกษา
3. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาบางส่วน ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาบางส่วน อันได้แก่การฝึกหัดครู อาชีวศึกษา

4. สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองและเทศบาลวิเคิรอบการ
 จักรการศึกษาในระดับประถมของโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนเทศบาลตามลำดับ
 (ปริธา คัมภีรปกครอง 2523:162)

แผนภูมิที่ 2

โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษา

พ.ศ.2509 - พ.ศ. 2523



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พระราชกรณียกิจเกี่ยวกับการ
 การประถมศึกษาในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
 คุรุสภา, 2525. หน้า 59

โครงสร้างการบริหารการศึกษาช่วง พ.ศ.2523 - ปัจจุบัน

ระบบบริหารการศึกษาไทยปัจจุบันมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานและหลายสังกัด ทั้งในรูปแบบที่เป็นการจัดการศึกษาในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง มีหน่วยงานระดับกระทรวงรับผิดชอบคือ

1. สำนักนายกรัฐมนตรี มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) เป็นหน่วยงานในสังกัด รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผน ตลอดจนประสานงานการศึกษาของชาติ
2. พววมหาวิทยาลัย รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐและวิทยาลัยเอกชน ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยของรัฐ รวม 14 แห่ง และวิทยาลัยเอกชน 11 แห่ง
3. กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา ได้แก่ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู การศึกษานอกโรงเรียน นอกจากนี้ยังรับผิดชอบดำเนินงานเกี่ยวกับวัฒนธรรมและศาสนา ปัจจุบันมีหน่วยงานระดับกรมอยู่ในสังกัด รวม 15 กรม
4. กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในฐานะที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษามี 3 หน่วยงานคือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
5. กระทรวงอื่นๆ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น รับผิดชอบจัดการศึกษาเฉพาะกิจเพื่อตอบสนองความต้องการภารกิจของกระทรวงนั้นๆ

การบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาค มีหน่วยงานรับผิดชอบ 2 ระดับคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

1. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีหน้าที่รับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติ บริหารงานและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาระดับอนุบาล

ระดับประถมศึกษา การออกสื่อ การบูรณาการ และกิจการอื่นๆที่ระบุไว้ในกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ทำหน้าที่รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการกระทรวงศึกษาธิการ ในกิจการของกระทรวงและกรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ประสานงานการศึกษา และการนิเทศการศึกษากับหน่วยงานอื่น ทำเป็นการให้การช่วยเหลือทางบ้านวิชาการแก่โรงเรียนภายในเขตจังหวัด โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา สำนักงานตั้งอยู่ที่จังหวัดต่างๆทุกจังหวัด

2. สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ มีหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด แต่ขอบเขตการปฏิบัติงานเฉพาะในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ โดยมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา สำนักงานตั้งอยู่ที่อำเภอและกิ่งอำเภอทั่วราชอาณาจักร เป็นส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ

การบริหารการศึกษาในส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ

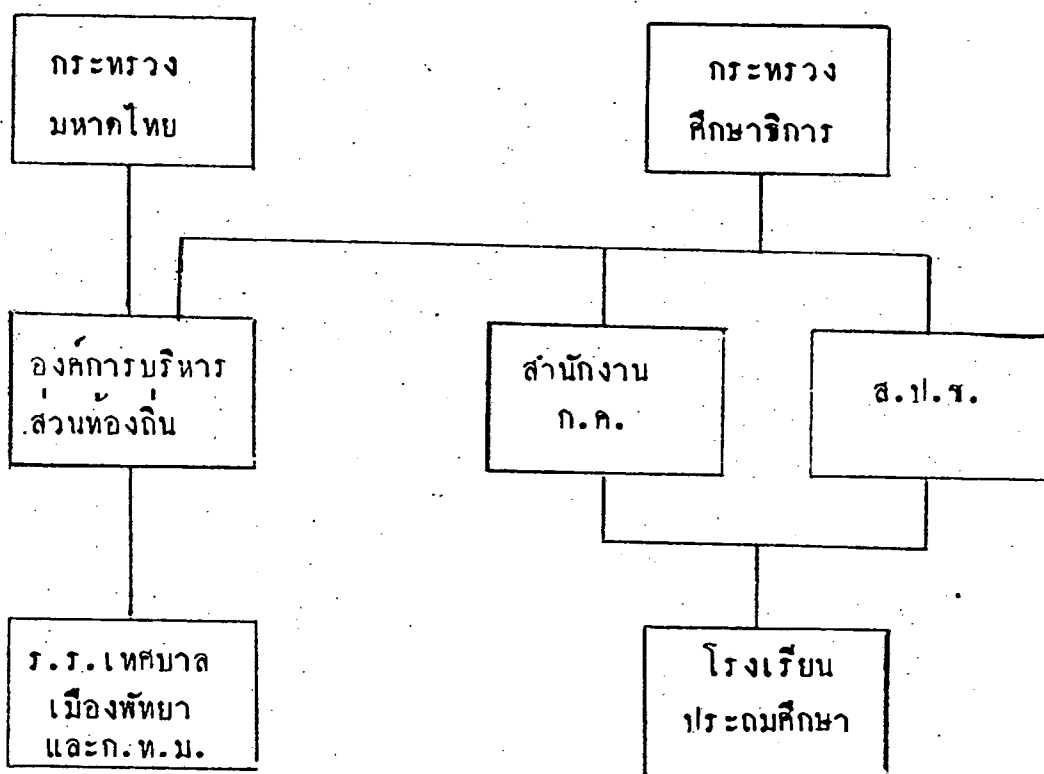
1. เทศบาล รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในเขตเทศบาล ปัจจุบันมีเทศบาล 122 แห่ง แต่ที่รับผิดชอบจัดการศึกษามี 117 แห่ง

2. เมืองพัทยา รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตเมืองพัทยา (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง ทำหน้าที่วางแผน จัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุน ควบคุม ประสาน และติดตามผลการจัดการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยา)

3. กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบจัดการศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร

แผนภูมิที่ 3

โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 - ปัจจุบัน



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการประถมศึกษาในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2525 . หน้า 61

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระบุนี้อยู่มีน้อยมาก ดังนั้น ในที่นี้จึงขอเสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วต่อด้วยความคิดเห็นของนักการศึกษา/นักวิชาการ ที่สนใจเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาในปัจจุบันดังต่อไปนี้

ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์ และนายทวี รัชชชน ได้ทำการวิจัยเรื่องทัศนของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา เมื่อ พ.ศ.2519 ได้รายงานผลไว้ว่า

1. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าการกระจายอำนาจคือหน่วยบริหารส่วนกลาง มอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบริหารงานแทน

2. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าการบริหารการศึกษาทุกระดับควรมีกระทรวงเกี่ยวข้องกับนิคมอบ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติควร เป็นผู้วางนโยบายและแผนรวมระดับชาติ

3. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าวิธีที่ดีที่สุดในการบริหารการศึกษาคือบริหารผ่านองค์การบริหารการศึกษาแบบสภาจังหวัด ประธานสภาการศึกษาจังหวัดควร เป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน สภาการศึกษาจังหวัดควร เป็นผู้วางแผนและนโยบายจัดทำงบประมาณ กำหนดเงินเดือนและตำแหน่งครู

4. ครูใหญ่ส่วนมาก เห็นว่าโรงเรียนตั้งแต่วัยมัธยมศึกษาลงมา และบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลายควรสังกัดสภาการศึกษาจังหวัด

5. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าควรมีการเก็บภาษีทั้งของใหม่และของเดิม และภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยเพิ่มขึ้นเพื่อจัดการศึกษาในจังหวัด

ผลการวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดกล่าวคือ เป็นเพียงความเห็นของกลุ่มครูใหญ่ที่มารับการอบรมที่คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย เป็นครูใหญ่ที่ได้รับการคัดเลือกจากจังหวัดต่างๆ ถือว่าเป็นเพียงกลุ่มคนจำนวนน้อย ไม่อาจถือเป็นตัวแทนของครูใหญ่ทั้งประเทศได้

มีผลงานวิจัยอีกเรื่องที่เหมาะสมนำมาเสนอในที่นี้คือ กองวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ทำการวิจัยระบบบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด เป็นการศึกษาเอกสารในช่วงปี พ.ศ.2501 - พ.ศ.2516 ได้เสนอปัญหาของการบริหารการศึกษาประชาบาลไว้ว่า ปัญหาของการบริหารการศึกษาประชาบาลอาจแบ่งได้ 6 ประการคือ

1. ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถูกควบคุมโดยหน่วยงานหลายระดับ เช่น กระทรวงมหาดไทย กุรสภา สภาจังหวัด

2. ปัญหาการแบ่งอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาประชาบาล โดยเฉพาะระดับจังหวัดและระดับอำเภอคือ

ระหว่างหัวหน้าส่วนการศึกษากับศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าหมวดการศึกษาธิการอำเภอ

3. ปัญหาความสมดุลงานในการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดหน่วยงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชา เช่นผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ ไม่สามารถให้คำแนะนำแก่ข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอได้

4. ปัญหาการบริหารงานบุคคล ในช่วงแรกไม่สามารถตั้งอัตราเจ้าหน้าที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอได้ ปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น เงินเดือนและตำแหน่ง ปัญหาเรื่องขวัญของครูประจำโรงเรียน เกี่ยวกับ รายได้ สวัสดิการ ศักดิ์ศรี การยอมรับจากสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5. ปัญหาการควบคุมและนิเทศ ศึกษาพิเศษของกรมสามัญไม่เพียงพอ มีหน้าที่เพียงแนะนำ แต่ไม่มีอำนาจให้คำแนะนำแก่ครูได้ ศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอ ส่วนใหญ่ขาดกำลังขวัญและแรงจูงใจในการทำงาน เนื่องจากความรู้สึกอับอายตนสูญเสียอำนาจและขาดความมั่นคงในสถานภาพของตน

6. ปัญหาเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การมีรายได้น้อย จึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณร้อยละ 97 รายได้จากจังหวัดเอง ต่ำมาก (คุณทองเทียน ศิสาอุมทร ม.ป.ป.: 318 - 319)

เฉลย เครื่องนิยม ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 7 ซึ่งเป็นผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับการบริหารงาน โดยองค์คณะบุคคล ประชากรที่ทำการวิจัยได้แก่กลุ่มนายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและผู้อำนวยการในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ผลการวิจัยมีดังนี้

1. การปฏิบัติงานในด้านการประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัด การประสานงานด้านวิชาการ การประสานงานด้านบุคคล และการประสานงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย การประสานงานด้านธุรการและการเงินมีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยที่สุด

2. การเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหาร โรงเรียนมีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย
3. การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก
4. การปฏิบัติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดมีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย
5. การปฏิบัติการณ์ตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดคมอบมาเห็นว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่ได้มอบหมายเรื่องอื่นๆให้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังได้ระบุถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีปัญหามากได้แก่

1. ประชาชนยังไม่ทราบองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ
3. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรอัตรากำลังครู
4. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ถูกต้อง
5. ก่อนมีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอครั้งสำคัญๆ กรรมการบางกลุ่มมักจะประชุมอย่างไม่เป็นทางการและมีการทักสินใจกันมาก่อน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนครูไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรรมการการประถมศึกษาอำเภอได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก
7. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีอิสระในการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพราะบางจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน
8. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายในเรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุมเพราะเกรงใจ

กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ(2525 : 9 - 10) ได้ทำการวิจัยบทบาทของศึกษาธิการอำเภอในตอนที่เห็นความนึกเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้สรุปผลการวิจัยออกมาว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าลักษณะโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมอยู่ในเกณฑ์สูง โดยให้เหตุผลว่า งานซ้ำซ้อนกัน ซากเอกภาพ สิ้นเปลืองงบประมาณ นอกจากนั้นการบริหารการศึกษาในรูปคณะกรรมการ ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากคณะกรรมการจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังเกรงกลัวอำนาจผู้บังคับบัญชาซึ่งรวมอยู่ในคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ให้ทุนให้โทษได้ และการที่โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการ

ผลการวิจัยครั้งนี้ยังบอกต่อไปว่า ถ้าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการควรทำดังนี้

1. หน่วยงานจัดการศึกษาทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอควรมีเพียงหน่วยงานเดียวและควรบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้ง
2. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ สามารถควบคุมดูแลติดตามประเมินผลการศึกษาได้ทุกกรณีในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
3. มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง เป็นเพียงผู้ควบคุมนโยบายเท่านั้น

ความนึกเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษา

นักบริหารการศึกษาในอดีตและปัจจุบันต่างก็มีความนึกเห็นต่อโครงสร้างการบริหารการศึกษาในปัจจุบันต่างๆกันไปตามทัศนคติของแต่ละท่าน ขอออกมาเพื่อพิจารณาความนึกเห็นของท่านเหล่านั้นดังต่อไปนี้

อภัย จันทวิมล(2525:14-15) ได้ให้ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาว่า ควรจะเอากระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวอย่าง ซึ่งแยกให้สาธารณสุขจังหวัด เป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดนั้นๆ โดยกล่าวไว้ว่า

ในปัจจุบัน สำหรับงานฝ่ายการศึกษา เรามีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ นอกจากนั้น สำหรับการศึกษาประชาบาล เรามีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาและคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากและทำให้ทำงานไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เรนงานลูกเสือเป็นต้น

ข้าพเจ้าเห็นว่า ถ้าเราให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดท่านเองเกี่ยวกับสาธารณสุขจังหวัดของกระทรวงสาธารณสุข ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นรองศึกษาธิการจังหวัด และให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ งานของกระทรวงศึกษาธิการก็จะป็นปึกแผ่นและก้าวหน้ายิ่งกว่าในปัจจุบันเป็นอันมาก

เกรียง กิริถิกร(2525: 31) มีความเห็นต่อระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันว่า เป็นระบบที่ถูกต้องเหมาะสมเพราะมีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนภูมิภาค สมควรเป็นแบบอย่างของการปรับปรุงการบริหารต่อไป โดยกล่าวไว้ว่า

บัดนี้โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาได้เปลี่ยนมาเป็นแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน... โดยตักการแล้วทุกวันนี้ การบริหารมีใ้คอยู่ในมือของบุคคลใดเป็นเอกเทศโดยเฉพาะ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะบุคคลซึ่งจะตองบริหารงานไป ความที่ว่บทกฎหมายและระเบียบแบบแผนโดยยึดหลักประชาธิปไตยและหลักคุณธรรมระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงน่าจะเป็นระบบที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่ภาวะการณของบ้านเมือง หากการบริหารงานชั้นใ้คตอนใ้คยังมีปัญหา น่าจะเป็นปัญหาของวิธีการและแนวปฏิบัติ ปัญหาความไม่เข้าใจและปัญหาเฉพาะบุคคลมากกว่า

ในอนาคตปรึมาณการศึกษาในส่วนภูมิภาคย่อมทวีมากขึ้น หน่วยราชการสวนกลางไม่สามารถจะติดตามไปบริหาร โรงเรียนใ้คทั่วถึงและสม่ำเสมอ การกระจายอำนาจในการบริหารงานไปสู่ภูมิภาคเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาทั้งกลาวมาแล้วข้างตนนั้ จึงน่าจะเป็นแบบฉบับของการปรับปรุงการบริหาร โดยสวนรวมสืบไป

สมาน แสงมะลิ(2525: 57) มีความเห็นต่อเรื่องโครงสร้างการบริหารการศึกษาจังหวัดในอนาคตว่า เหมือนย่อส่วนกระทรวงศึกษาธิการไปตั้งไว้ใ้คระดับจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาใ้คมีผู้แทนของกรมต่างๆที่มีหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัดนั้นๆเป็นผู้ทำงานแทนกรม ทั้งนี้

นโยบายของรัฐบาลใ้คการโอนประถมศึกษามาตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ระเบียบที่ 1 เอาประถมศึกษามาตั้งเป็นสำนักงาน ระเบียบที่ 2 จะรวมเอาการศึกษาที่สูงกว่าประถมศึกษามาตั้งที่จังหวัด วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยนาฏศิลป์ หรือโรงเรียนมัธยมจะอยู่ในระดับจังหวัด

มีคณะกรรมการดูแล เช่นเกี่ยวกับที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทำอยู่ แต่จะทำเป็นรูปแบบอย่างไร ท้องที่จังหวัดกันอีกที่ ยมคึกความจะมีรองผู้อำนวยการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้อำนวยการ ร่องลงมาเป็นผู้แทนสำนักงาน การประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนกรมสามัญศึกษา ผู้แทนกรมอาชีวศึกษา ทุกจังหวัด จะมีเจ้าหน้าที่ทำงานแทนกรม เหมือนกับมีกระทรวงเล็กๆอยู่ที่นั่น ปัญหาที่จะนอย ลงไป

...แนวโน้มในเรื่องนี้จะเป็นอย่างไร ท้องที่ปรึกษาหารือรอบคอบ เพื่อไม่ให้การศึกษาของชาติเสียหาย

เกษม สิริสัมพันธ์(2525: 3-4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กล่าวถึงโครงสร้างของระบบการบริหารการประถมศึกษาว่าเป็นระบบที่ถูกต้องสามารถยึดถือเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงการบริหารการศึกษาระดับอื่นๆ ได้ดังนี้

โครงสร้างของระบบการบริหารการประถมศึกษาปัจจุบันตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ทั้งในสถานคณะกรรมการและสำนักงาน และในสถานหน่วยงานต่างๆ ที่รองรับนั้น จัดใ้ดูว่าเป็นรูปแบบที่สามารถยึดถือต่อไปได้ สำหรับระบบการบริหารการศึกษาระดับอื่นๆ ถือว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องไปแล้ว การจัดการศึกษาในปัจจุบันและอนาคต จะจัดให้มีประสิทธิภาพได้ ท้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับต่างๆ เข้ามามีส่วนรวมในการรับรู้อุ้ความสนับสนุนระดับปกครองโดยตลอด การศึกษาที่มีไปจากสวนกลางเพียงอย่างเดียว ย่อมจะมีประสิทธิภาพไม่ไ้ การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันเป็นรูปแบบซึ่งอาจจะถือใ้ดูว่า เป็นการทดลองในแนวทางที่ถูกต้องเพื่อปรับปรุงการศึกษาระดับอื่นไ้ เพื่อให้ระบบการศึกษาถูกต้อง เราต้องลงมือทำและทำจากประถมศึกษาขึ้นไป ในอนาคตนั้นรูปแบบการศึกษาจะเป็นอย่างไรและขนาดไ้ ก็ต้องดูปัจจุบันเป็นแนวทาง

เกษม สิริสัมพันธ์(2525: 10) ยังใ้กล่าวปัญหาของโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาว่า เป็นระบบใหม่ซึ่งยังไม่เข้าใจกันคึ้นนัก ท้องใ้เวลา ท้องการความ ประคับประคองและการปรับบทบาทต่างๆ ที่นำมาใ้ เช่นระบบกรรมการในการทำงาน ระดับต่างๆ ท้องทำงานเป็นกลุ่ม ท้องรับฉิครอบคั้ฉิใจของการมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย กรรมการหลายระดับอาจไม่เข้าใจบทบาทของตัวเอง ก่อใ้เกิดปัญหาในระบบบริหารไ้ ประการที่สาคัญก็คึ้อ ระบบบริหารการประถมศึกษา ซึ่งเป็นระบบที่ถูกต้อง แต่เป็นระบบที่กระจายออกไปเป็นระดับต่างๆ จากระดับชาติ ไปสู่จังหวัด อำเภอ กลุ่มและโรงเรียน ซึ่งต้องมีการทำงานเป็นกลุ่ม ท้องรับฉิครอบคั้ฉิใจหลายฝ่าย และมีลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นระบบกรรมการ ซึ่งการปฏิบัตไ้ไ้คั้ฉิ ต้องมีโครงสร้างของการบริหารประเทศ

ซึ่งกระจายอำนาจออกไปในท้องถิ่นด้วย แต่ปรากฏว่า เรื่องการกระจายอำนาจออกสู่ท้องถิ่นนั้น ยังไม่ได้เคลื่อนไหว การปฏิรูประบบบริหารการประถมศึกษาจึงน่าเป็นห่วง เปรียบเหมือนกับบ้านที่ข้างล่างไม่มีฐานจะต่อเติมออกไปได้ ถ้าจะต่อราคา จะต้องมีเสารองรับ การต่อราคาโดยไม่มีเสารองรับ ก็เป็นอันตราย ถูกกระหน่ำเพียงเล็กน้อยก็พังได้

จะเห็นได้ว่านักบริหารการศึกษาเหล่านี้ส่วนใหญ่จะพูดถึงโครงสร้างการบริหารการศึกษาในอนาคต โดยแสดงความเห็นว่าระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันน่าจะเป็นตัวอย่าง เป็นแบบอย่างที่ดีของการจัดรูปแบบบริหารการศึกษาในอนาคต เพราะรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันมีหลักการกระจายอำนาจ มีหลักการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

ดังนั้น จึงคาดหมายได้ว่าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยต่อไปในอนาคตอย่างแน่นอน