บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการประมวลปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาและการบริหารการศึกษาของประเทศไทย พบว่าสาเหตุประการหนึ่งเกิดจากปัญหาทางด้านโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาที่มีลักษณะคือ 1) การจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานยังขาดเอกภาพ 2) มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง 3) มีสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนทำให้การบริหารเกิดความล่าช้า 4) อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายยังรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง 5) ระดับปฏิบัติการขาดการมีส่วนร่วมทำให้การแก้ปัญหาต่างๆ ไม่ทันต่อเหตุการณ์และไม่สนองความต้องการของสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และ 6) การบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานมีความทับซ้อน ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน (คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ, 2542) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2546)ได้ศึกษางานวิจัยของนักทฤษฎีองค์การหลายคน ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าการทำงานซ้ำซ้อนจะนำไปสู่การใช้คนมากขึ้น ใช้งบประมาณสูงขึ้น ใช้เวลาในการตัดสินใจสั่งการนานขึ้น การรวบอำนาจการตัดสินใจนำไปสู่การเพิ่มขั้นตอนการบริหาร เมื่อขั้นตอนเพิ่มขึ้นทำให้ต้องเพิ่มคนในแต่ละขั้นตอน

จากปัญหาข้างต้นอาจสรุปได้ว่าปัญหาด้านโครงสร้างเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาและบริหารการศึกษา มีผู้กล่าวว่า ปัญหาทางการศึกษาไทยเป็นปัญหาที่หมักหมมเชิงโครงสร้างที่ทั้งทรรศนะและโครงสร้างฉักทอเหนียวแน่น ไม่สามารถแก้ไขได้โดยการพูดถึงสิ่งที่ดีเท่านั้น แต่ต้องออกกฎหมายจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการใหม่จะปรับพฤติกรรมของบุคคลและองค์กร (พรชุลี อาชวอำรุง, 2538) นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาเรื่องโครงสร้างองค์การไม่ได้มีแต่ในการจัดการศึกษาเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาประการหนึ่งในการจัดการองค์การหน่วยราชการไทย ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของหน่วยราชการกำหนดโดยลักษณะงานบริการประชาชน ในกรอบของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ประกอบกับความใหญ่โต เทอะทะ อุ้ยอ้าย เพราะการรวมศูนย์อำนาจ จึงทำให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างลำบาก จะทำได้ต้องตราเป็น

พระราชกฤษฎีกา ด้วยเหตุผลดังกล่าวการบริหารระบบราชการจึงค่อนข้างซับซ้อนยุ่งยากเต็มไปด้วยระเบียบแบบแผน ขั้นตอนยาวเหยียดตามสายการบังคับบัญชา มีการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกันตามระดับเท่าที่กฎหมายกำหนด ส่งผลถึงการมอบหมายงาน การจัดทำกรอบอัตรากำลังล่วงหน้า การปฏิบัติตามคำสั่ง การตรวจสอบ ควบคุมและการประเมินผลรวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการ มีมากขั้นตอนล่าช้า ไม่เป็นปัจจุบัน (บรรยงค์ โตจินดา,2542:328-329)

ในขณะที่บริบทและการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกมีผลกระทบมาสู่สังคมไทยอย่างมาก องค์การต่างๆต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว สถานศึกษาซึ่งเป็นองค์การที่มีภารกิจในการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนของประเทศจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับทั้งด้านวิธีการจัดการเรียนการสอนให้เยาวชนก้าวทันกับความรู้ใหม่ที่เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการบริหารจัดการภายในองค์การให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นการปฏิรูปการศึกษาโดยการออกพระราชบัญญัติการศึกษา พุทธศักราช 2542 จึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลงขององค์การทางการศึกษา ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2544) ได้สรุปถึงปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์การสามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ 1) การจัดโครงสร้างองค์การ 2) การจัดระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะกับภารกิจและ 3) การจัดระบบทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากองค์การใดมีการกำหนดโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานที่ดี มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เหมาะสม มีความชัดเจนแน่นอน ไม่มีงานที่ทับซ้อนกัน จะเป็นที่หวังได้ว่าองค์การนั้นจะสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

การจัดโครงสร้างองค์การเป็นกระบวนการที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารสถานศึกษา โครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทำความเข้าใจ และให้ความสำคัญซึ่งผู้บริหารจะต้องจัดโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายในการทำงาน ดังที่ Elmore (2000:6) กล่าวว่า การบริหารการศึกษาไม่ได้หมายถึงเพียงการบริหารการสอน แต่หมายถึง การจัดโครงสร้างและกระบวนการเกี่ยวกับการสอน หากการจัดโครงสร้างองค์การไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานแล้วย่อมเป็นการยากที่จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิผล และโครงสร้างองค์การนั้นอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานได้ นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความสำคัญของโครงสร้างองค์การไว้ อาทิ Anderson (1974) กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารว่าเป็นตัวแปรที่จัดการได้ ถ้าเข้าใจและสามารถเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นเพื่อส่งเสริมคุณภาพของครูและนักเรียน นอกจากนี้โครงสร้างการบริหารสถานศึกษายังเป็นปัจจัย

ที่มีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนด้วย ซึ่งงานวิจัยของ Lee and Burkam (2003) ได้ระบุว่า บทบาทขององค์การสถานศึกษาและโครงสร้างของสถานศึกษามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลาออกกลางคันของนักเรียนระดับมัธยมศึกษา Ayalon (1991) กล่าวว่า โครงสร้างสถานศึกษาที่กำหนดขึ้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาสถานศึกษา สถานศึกษาจึงควรจัดองค์การให้เหมือนกับระบบของสิ่งมีชีวิต มีการพึ่งพาอาศัยกันและมีการสื่อสารในระดับเดียวกัน การสื่อสารในระดับเดียวกันขององค์การเป็นสิ่งสำคัญเท่ากับการสื่อสารจากระดับบนลงล่าง ตลอดจนจัดให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณภาพของครูและนักเรียน ซึ่งกลไกที่จะใช้ในการบริหารงานตามโครงสร้างองค์การสถานศึกษา คือ เรื่องของการสื่อสารในระดับต่างๆ การจัดระบบงานที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โครงสร้างองค์การของสถานศึกษานั้นสามารถเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานหรือสามารถจัดการให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพในโรงเรียนได้อย่างเต็มที่ (Sinden, Hoy and Sweetland , 2004)

การปฏิรูปการศึกษาจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบและการบริหารจัดการ การปฏิรูประบบ หมายถึง การวางระบบของการจัดการศึกษาที่สามารถนำไปสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ช่วยพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในด้านการบริหารและการจัดการมุ่งเน้นการกระจายอำนาจทั้งการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษามีความคล่องตัว สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542)

คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ (2542) ได้กำหนดหลักการและแนวทางในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้กับสถานศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป เพื่อให้การบริหารงานด้านต่างๆสิ้นสุดในระดับสถานศึกษามากที่สุดด้วยการจัดระบบโครงสร้างการบริหาร การจัดองค์การ และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การ ทั้งนี้การจัดโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการกระจายอำนาจของสถานศึกษา จะต้องกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ไปยังสถานศึกษาอย่างแท้จริง ให้มีอำนาจการตัดสินใจและมีการบริหารเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษา และมีการกำหนดหน้าที่ไว้ชัดเจน (ธีระ รุญเจริญ , 2546) ซึ่งอุทัย บุญประเสริฐ และจิราภรณ์ จันทร์สุพัฒน์ (2545) ได้เสนอภารกิจ โครงสร้างองค์การ และกรอบอัตรากำลังของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและการบริหารสถานศึกษา

ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยในส่วนโครงสร้างของสถานศึกษานั้น การออกแบบจะคำนึงถึงระบบบริหารและการจัดการที่คล่องตัว เป็นอิสระทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ งานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยได้เสนอรูปแบบโครงสร้างองค์การที่แตกต่างกันไว้ 4 แบบ เพื่อให้พิจารณาเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงขนาดของสถานศึกษา

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโครงสร้างองค์การทางการศึกษาไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษา พุทธศักราช 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่ายังคงอาศัยหลักการของทฤษฎีดั้งเดิมเป็นพื้นฐานตามธรรมชาติขององค์การราชการอยู่หลายหลักการ โดยเน้นหลักการที่สำคัญ คือ หลักความเป็นเอกภาพในทิศทางนโยบาย หลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา หลักความเป็นมาตรฐานของงาน และหลักความเป็นมาตรฐานของผลลัพธ์ ในขณะเดียวกันก็เน้นหลักการตามกรอบทฤษฎีสมัยใหม่ด้วย เช่น หลักการมีส่วนร่วม หลักการมีอำนาจร่วม และหลักการมีวัฒนธรรมร่วม เป็นต้น ดังนั้นลักษณะองค์การทางการศึกษาไทยจึงเป็นองค์การที่มีความคาดหวังปนกันทั้งการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนกลางหรือระดับชาติ และต่อระดับท้องถิ่นด้วยตามรูปแบบการกระจายอำนาจเชิงการบริหารที่หน่วยงานใต้สังกัดยังคงต้องปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานต้นสังกัด แม้จะมีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้บางส่วนแล้วก็ตาม (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2544:51-52) จึงอาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง สถานศึกษายังคงปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานต้นสังกัดอยู่

นับจากพระราชบัญญัติการศึกษา พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ประกาศใช้ แนวทางการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะยึดตามภารกิจการบริหารงานตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา คือ การบริหารงาน 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงิน และการบริหารงานทั่วไป ส่วนสถานศึกษาใดจะเพิ่มกลุ่มงานที่เห็นว่ามีความจำเป็นได้ตามความเหมาะสม ดังนั้นสถานศึกษาแต่ละแห่งจะมีโครงสร้างองค์การแตกต่างกันไปตามบริบทของตน สถานศึกษาบางแห่งโดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดใหญ่แบ่งภารกิจการบริหารงานมากกว่า 4 ด้าน ทั้งนี้เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบในภารกิจที่สถานศึกษาต้องดำเนินการ เช่น แผนงาน/โครงการ การประกันคุณภาพการศึกษา และกิจการนักเรียน เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาต้องมีคณะกรรมการ ผู้บริหาร ครู นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการจัดแบ่งงานต่างๆมากมายหลายหน้าที่ และกลายเป็นภาระที่ครู

หอสมุดกลาง ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นนอกเหนือไปจากการจัดการเรียนการสอน จนส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของคุณภาพการศึกษาของเยาวชนของชาติ

ผลกระทบจากการจัดโครงสร้างองค์การที่มีการจัดกลุ่มงานออกเป็นหลายฝ่าย ทำให้สถานศึกษาต้องจัดหาบุคลากรมารับผิดชอบงานฝ่ายต่างๆเพิ่มขึ้น และเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับบุคลากรมากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งโดยแท้จริงแล้วบุคลากรต้องปรับตัวและใช้ความพยายามในการพัฒนาความสามารถของตนให้เข้ากับงานที่แตกต่างกันหลายๆงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่ไม่ตรงกับความสามารถหรือความถนัดของตน ซึ่งไม่ค่อยมีใครได้สังเกตถึงผลของการจัดแบ่งงานที่มีต่อพฤติกรรมของบุคคลในการทำงานนั้น ในฐานะที่บุคลากรเป็นสมาชิกของกลุ่มงานในองค์การ บุคลากรจึงจำเป็นที่จะต้องอดทนกับข้อตกลง นโยบาย และกฎที่ต้องถือปฏิบัติต่างๆ (Gibson et al ,2000) อย่างไรก็ตาม โครงสร้างระบบงานและกลไกการปฏิบัติงาน อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานขององค์การ หรือทำให้เกิดความล้าหลัง ล้าสมัยในการทำงานขององค์การได้เสมอ เมื่อโครงสร้างขาดประสิทธิภาพ กฎระเบียบล้าสมัย ไม่ทันการเปลี่ยนแปลง เราจะได้พบได้ยินและได้เห็นเรื่องการปรับโครงสร้างขององค์การและการทบทวนปรับปรุง กฎ และระเบียบแบบแผน ตลอดจนมีการปรับเทคโนโลยีและสถานที่ในการทำงานอยู่เสมอ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2539:20) และเนื่องจากการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาโดยทั่วไป ผู้บริหารคำนึงถึงเพียงหลักการพื้นฐานในการจัดโครงสร้างองค์การ คือ การแบ่งงาน การจัดแผนกงาน สายการบังคับบัญชา ฯลฯ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการจัดโครงสร้างองค์การมากกว่าเรื่องของกลไกที่หมายถึงเครื่องมือ วิธีการหรือกระบวนการที่เป็นตัวขับเคลื่อนการทำงาน ซึ่งจะทำให้โครงสร้างองค์การเอื้อต่อพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ

จากข้อค้นพบของงานวิจัยที่ได้จากการเยี่ยมโรงเรียนของบุญมี เณรยอด (2546 :105) การวิเคราะห์เอกสารรายงานการประเมินตนเองของโรงเรียน การสัมภาษณ์ และการอภิปรายทั่วไปของโรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน สรุปได้ว่า สืบเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการของโรงเรียนต่างๆทุกสังกัดทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องมาจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกันของผู้ปฏิบัติงาน บุคลากรเกิดความคับข้องใจ และมีความรู้สึกว่ามีภาระเพิ่มขึ้นมากมายจากเดิม ส่งผลให้ผู้บริหารและครูส่วนหนึ่งเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากรซึ่งมีผลต่อการบริหารวิชาการ นอกจากนี้ ยังพบว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่สถานศึกษาและท้องถิ่นที่ระบุในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ให้กระจายอำนาจ 4 ประการ ได้แก่

อำนาจด้านวิชาการ ด้านการบริหารบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป นั้น ด้านงบประมาณและด้านบุคลากรยังไม่ชัดเจนและอยู่ระหว่างการดำเนินการ จึงทำให้สถานศึกษาขาดความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารกิจการของสถานศึกษา นอกจากนี้ยังพบว่าหลังจากการปรับโครงสร้างองค์การนับจากวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 เป็นต้นมา สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (2548) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ระบบและกระบวนการบริหารงานการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง และกำลังเจริญรุดหน้า ต้องหยุดชะงัก และกำลังเข้าสู่ภาวะถดถอยอย่างน่าวิตก ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ซึ่งเป็นผลมาจากการแบ่งส่วนราชการตามโครงสร้างใหม่ที่มีบริบทในการบริหารจัดการที่กว้างขวางขึ้น ไม่คล่องตัว ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งไม่มีหน่วยงานสานต่อการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นการเฉพาะ อาจส่งผลให้เกิดความถดถอยด้านคุณภาพการศึกษาสำหรับผู้เรียนในระดับมัธยมศึกษา

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานตามโครงสร้างสถานศึกษา ยังคงทำให้ประสบปัญหาการขาดบุคลากรรับผิดชอบการทำงาน ทั้งนี้เนื่องจากครูมีภาระงานสอนมาก ในขณะเดียวกัน ต้องรับผิดชอบหน้าที่งานอื่นๆที่ได้รับมอบหมายด้วย ทำให้ครูมีภาระงานมากขึ้น การกำหนดตำแหน่งงานและโครงสร้างองค์การที่ไม่เหมาะสม เช่น โครงสร้างองค์การมีขนาดใหญ่แต่สถานศึกษาขนาดเล็กมีบุคลากรน้อยทำให้เกิดปัญหาขาดคนทำงาน นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องในความรับผิดชอบ แต่อยู่ข้ามกลุ่มกัน ทำให้การดำเนินการและการติดตามงานไม่คล่องตัวและหากกลไกในการประสานงานเป็นอุปสรรคต่อการทำงานจะทำให้เกิดการก้าวก่าย การขัดแย้ง และการทำงานซ้ำซ้อนขึ้นได้ ข้อควรคำนึงอีกประการหนึ่งในการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษา คือ ความแตกต่างในวัตถุประสงค์ หลักการและเป้าหมายของการจัดการศึกษาของระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงทั้งในด้านหลักจิตวิทยาการศึกษา จิตวิทยาพัฒนาการ กระบวนการจัดการเรียนการสอน สื่อวัสดุอุปกรณ์ ความแตกต่างของหลักสูตร โดยเฉพาะธรรมชาติวิชาของช่วงชั้นที่ 3 และ 4 ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีทักษะความชำนาญเฉพาะด้าน

จากความสำคัญของโครงสร้างองค์การและผลกระทบที่เกิดจากการจัดโครงสร้างองค์การที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของบุคคลและพฤติกรรมของกลุ่มในองค์การ ซึ่งผลกระทบดังกล่าวอาจเป็นสิ่งที่ไม่ค่อยมีใครสังเกตเห็น และไม่รู้ว่ามีสาเหตุมาจากโครงสร้างองค์การที่เป็นอุปสรรค ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปเราพบเห็นโครงสร้างองค์การในรูปของแผนภูมิองค์การที่แสดงระบบความสัมพันธ์ของงาน โดยที่อาจละเลยกลไกต่างๆในการขับเคลื่อนงานตามโครงสร้างทั้งในเรื่องของการใช้อำนาจในการสั่งการ การจัดสายการบังคับบัญชา การสื่อสารและการประสานงาน การให้แนวทางการปฏิบัติงาน หรือแม้แต่การจูงใจให้บุคลากรทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ตลอดจนการสร้างบรรยากาศความเอาใจใส่และความไว้เนื้อเชื่อใจให้เกิดขึ้นในสถานศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องของกลไกนั้น ล้วนเป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างองค์การทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นในเรื่องของกลไกการขับเคลื่อนการทำงานตามโครงสร้างเพื่อให้โครงสร้างองค์การของสถานศึกษามีประสิทธิภาพและเอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการให้เกิดการพัฒนาการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ ส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข บรรลุตามเจตนารมณ์ของการจัดการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

2. การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ แยกตามขนาดสถานศึกษา โดยกำหนดสถานศึกษาเป็น 3 ขนาด คือ สถานศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนตั้งแต่ 1 – 499 คน สถานศึกษาขนาดกลางที่มีนักเรียนตั้งแต่ 500 – 1,499 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป โดยรวมสถานศึกษาขนาดใหญ่กับขนาดใหญ่พิเศษเข้าด้วยกัน เกณฑ์ในการกำหนดขนาดสถานศึกษา เป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาของสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ.0206.3/2299 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2550 ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไม่ได้แยกเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลของสถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 1 – 120 คน หรือต่ำกว่า 300 คน

คำถามในการวิจัย

1. การจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันเป็นอย่างไร
2. แนวทางการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ควรเป็นอย่างไร
3. รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เหมาะสม และนำไปสู่ประสิทธิภาพควรเป็นอย่างไร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษา วิเคราะห์ประมวลจากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตามภารกิจการบริหารสถานศึกษา ได้แก่ การกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล และการกระจายอำนาจการบริหารทั่วไป ได้ศึกษาตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และคู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ
2. แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การและองค์การสถานศึกษา โดยศึกษาวิเคราะห์จากแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ คือ Gibson et al (2000) Hall (2002) Hoy and Miskel (2005) Sinden, Hoy and Sweetland (2004) Sweetland (2001) ดังนี้

2.1 หลักการจัดโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย

1) การแบ่งงาน
2) การจัดแผนกงาน
3) การกำหนดช่วงการบังคับบัญชา

4) การมอบอำนาจหน้าที่

2.2 กลไกการขับเคลื่อนการทำงานตามโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย

1) สายการบังคับบัญชา

2) กฎระเบียบและแนวทางการปฏิบัติ

3) การตัดสินใจ

4) การสื่อสารและการประสานงาน

5) การสร้างความเอาใจใส่ในองค์การ

6) การสร้างความไว้วางใจในองค์การ

3. แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ใช้อยู่จริงในประเทศไทย ของอุทัย บุญประเสริฐ และจิราภรณ์ จันทร์สุพัฒน์ (2545) และคู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ (2546)

4. การจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ใช้อยู่จริงของต่างประเทศ ได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์การสถานศึกษาในประเทศญี่ปุ่น เป็นแนวคิดของ Takakura and Murata (1997) และ Shunji (2000) การจัดโครงสร้างองค์การสถานศึกษาในประเทศมาเลเซียเป็นแนวคิดของ จิระพันธ์ เตมะ(2542) สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย จากการศึกษาทางเว็บไซด์ของผู้วิจัย

5. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของอุทัย บุญประเสริฐ (2547) ดิเรก วรรณเศียร (2545) พูลสุข หิงคานนท์ (2540) และสมาน อัศวภูมิ (2537) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์กระบวนการพัฒนารูปแบบ ประกอบด้วย 1) ขั้นการศึกษาและวิเคราะห์หลักการและข้อมูลพื้นฐาน สภาพและปัญหาการดำเนินงาน ระบุปัญหาและความต้องการจำเป็นในการพัฒนา 2) ขั้นสร้างรูปแบบ 3) ขั้นประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบ และ 4) ขั้นปรับปรุงและนำเสนอรูปแบบ

ผู้วิจัยสรุปความสัมพันธ์ของกรอบแนวคิดในการวิจัยดังกล่าวข้างต้นกับการพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นำเสนอในแผนภาพกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

คำจำกัดความในการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ไว้ดังนี้

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

โครงสร้างองค์การ หมายถึง ระบบของงานและกลุ่มงานในสถานศึกษาที่ออกแบบไว้เพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ของการทำงานในสถานศึกษา โดยอธิบายถึงการจัดสรรงาน ความรับผิดชอบและการรายงานของบุคคลและกลุ่มงานที่อยู่ภายในสถานศึกษา

การจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจ หมายถึง การจัดระบบงานและกลุ่มงานในสถานศึกษาที่เอื้อต่อการให้อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารตามภารกิจการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โดยใช้หลักการจัดโครงสร้างองค์การและกลไกการขับเคลื่อนการทำงานตามโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย การจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดกฎระเบียบและแนวทางการปฏิบัติ การตัดสินใจ การสื่อสารและการประสานงาน การสร้างความเอาใจใส่ในองค์การและการสร้างความไว้วางใจในองค์การ ส่งเสริมให้ครูและบุคลากรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีพฤติกรรมการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของสถานศึกษา

รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจ หมายถึง รูปแบบเชิงแนวคิดซึ่งแสดงด้วยแผนภาพและถ้อยคำที่อธิบายถึงการจัดระบบงานและกลุ่มงานในสถานศึกษาตามภารกิจการบริหารสถานศึกษาโดยใช้หลักการจัดโครงสร้างองค์การและกลไกการขับเคลื่อนการทำงานตามโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย การจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดกฎระเบียบและแนวทางการปฏิบัติ การตัดสินใจ การสื่อสารและการประสานงาน การสร้างความเอาใจใส่ในองค์การ และการสร้างความไว้วางใจในองค์การ ส่งเสริมให้ครูและบุคลากรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีพฤติกรรมการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของสถานศึกษา

การพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวคิดของการจัดระบบงานและกลุ่มงานในสถานศึกษาตามภารกิจการบริหารสถานศึกษาโดยใช้หลักการจัดโครงสร้างองค์การและกลไกการขับเคลื่อนการทำงานตามโครงสร้างองค์การส่งเสริมให้ครูและบุคลากรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว ภายใต้บรรยากาศของความเอาใจใส่ และความไว้วางใจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถานศึกษาที่กำหนดไว้

รูปแบบโครงสร้างองค์การ หมายถึง แผนภาพแสดงองค์ประกอบการจัดระบบงานกลุ่มงาน และความสัมพันธ์ของของกลุ่มงาน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงพรรณนา การออกแบบวิจัยมีทั้งหมด 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพการจัดโครงสร้างองค์การ ปัญหาและแนวทางการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยศึกษาสภาพการจัดโครงสร้างองค์การและปัญหาการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจโดยการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการและครูที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ จำนวน 6 แห่ง โดยใช้เครื่องมือวิจัยที่จัดทำขึ้นตามกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้แก่ แบบวิเคราะห์เอกสาร และศึกษาสภาพการจัดโครงสร้างองค์การ ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการสำรวจความคิดเห็นของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และครูที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 397 แห่ง

ขั้นตอนที่ 2 สร้างรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาร่างรูปแบบจากการสังเคราะห์ผลการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องและผลการศึกษาสภาพ ปัญหา และแนวทางการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ขั้นตอนที่ 3 ประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบโดยการตรวจสอบรูปแบบของผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกับอาจารย์ที่ปรึกษาแบบเจาะจงบุคคล

ขั้นตอนที่ 4 ปรับปรุงและนำเสนอรูปแบบ โดยนำผลจากการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบมาปรับปรุงและจัดทำรายงานการวิจัยที่สมบูรณ์

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. แบบวิเคราะห์เอกสาร มีลักษณะเป็นแบบตารางวิเคราะห์เอกสารที่สร้างขึ้น เพื่อใช้สำหรับการวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับหลักการแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. แบบสัมภาษณ์ชนิดมีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับหลักการจัดโครงสร้าง ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาในปัจจุบัน ใช้สำหรับสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และครู

3. แบบสอบถามที่สร้างขึ้นเพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการและครูเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. แบบวิเคราะห์เอกสารการศึกษาแนวทางการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากแนวคิด ทฤษฎี ของนักวิชาการต่างๆและจากผู้ปฏิบัติในสถานศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่จะเป็นตัวอย่างที่สถานศึกษาสามารถนำไปใช้ตามความเหมาะสม

2. วิธีการและลักษณะการแบ่งงาน การจัดแผนกงาน การกำหนดช่วงการบังคับบัญชา การมอบอำนาจหน้าที่ จะเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นแนวทางของแต่ละสถานศึกษาตามความเหมาะสม

3. กลไกการขับเคลื่อนการทำงานตามโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกประเด็น นำไปใช้ในการบริหารสถานศึกษาตามแนวคิดการส่งเสริมให้ครูและบุคลากรหรือผู้เกี่ยวข้องมีพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่บรรลุเป้าหมาย

4. ลักษณะการส่งเสริมการปฏิบัติงานอย่างคล่องตัวในบรรยากาศความเอาใจใส่และความไว้วางใจในสถานศึกษาเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร ครู บุคลากรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติจริงได้

การรายงานผลการวิจัย

ผู้วิจัยรายงานผลการวิจัยโดยแบ่งออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วยความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำถามในการวิจัย กรอบแนวคิดในการวิจัย คำจำกัดความในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และการรายงานผลการวิจัย

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตามภารกิจการบริหารสถานศึกษา แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การและองค์การสถานศึกษา แนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในประเทศไทย แนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย ประชากร กลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย ผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในแต่ละขั้นตอน

บทที่ 5 รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย สรุปผลการวิจัยและการอภิปรายผล พร้อมกับข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้ และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป