



แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานบริหารการศึกษาและโรงเรียนเป็นองค์การชนิดหนึ่ง มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการ ( service function ) คือการให้การศึกษาด้านวิชาการต่าง ๆ และการอบรมเด็กให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม มีจริยธรรม คุณธรรมและวัฒนธรรมของสังคม (บิกเวลล์ อ้างถึงใน ภิญญู สาร 2523 : 319) หน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดเป็นหน่วยงานย่อยในระบบการศึกษา จึงจัดเป็นองค์การ เช่นเดียวกัน เวเบอร์ ( Weber 1966 : 221-222) ได้ให้ความหมายขององค์การว่า "องค์การคือหน่วยสังคมหรือหน่วยงานซึ่งมีบุคคลกลุ่มหนึ่งร่วมมือกันให้บริการและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ"

โครงสร้างขององค์การ

โตมัสนักวิชาการเกี่ยวกับการบริหารองค์การให้ความหมายของโครงสร้างองค์การไว้หลายท่านด้วยกัน เช่นบลาว ( Blau, Quoted in Richard 1982 : 53) ให้ความหมายไว้ว่า "เป็นการกำหนดตำแหน่งของบุคคลออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อบทบาทของบุคคลในองค์การ" ความเห็นนี้คล้ายกับความเห็นของ (ไซค์ ( Child, Quoted in Jackson-Morgan 1978: 87) ไว้ไว้ว่า "เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งตลอดจนกลไกการบริหารงานซึ่งจะกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานและช่วยให้้องค์การสามารถดำเนินกิจการ ประสานงานและควบคุมการปฏิบัติงานภายในองค์การ"

จากความหมายที่ไซค์และบลาวให้ไว้นั้นจะเหมือนกันในแง่การกำหนดตำแหน่งและกลไกการบริหารงาน แต่ไซค์ได้ขยายความไปถึงรูปแบบความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานและผลที่เกิดจากการจัดโครงสร้างขององค์การด้วย

คณีย์ บุณนาค (2524 : 111) กล่าวถึงโครงสร้างองค์การโดยเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานและระหว่างคนในหน่วยงาน ดังนี้

สิ่งที่บ่งชี้หรือแสดงออกถึงวิธีการในการจัดหน่วยงานหรือองค์การ โดยโครงสร้างจะแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่าง ๆ และระหว่างคนปฏิบัติงานภายในหน่วยงานต่าง ๆ การแสดงออกดังกล่าวจะแสดงออกในรูปแบบภูมิ (Chart) และคู่มือการดำเนินการของหน่วยงาน (Organization Manual)

ส่วนสมยศ นาวิการ (2524 : 14) ได้เน้นถึงความสัมพันธ์ด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ โดยให้ความหมายโครงสร้างองค์การว่า "แบบแผนความสัมพันธ์ด้านบทบาทการจัสรรกิจกรรมให้กับแผนกต่าง ๆ ที่แยกจากกัน การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างตำแหน่งหน้าที่การบริหารต่าง ๆ และสายใยของการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ"

เดสเลอร์ (Dessler, 1980 : 109) กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การประกอบด้วยมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การจัดแบ่งหน่วยงาน (Departmentation)
2. สายงานหลักและสายงานที่ปรึกษา (Line and Staff)
3. การประสานงาน (Co-ordination)
4. ระดับและช่วงการบังคับบัญชา (Levels and Span of Control)
5. สายการบังคับบัญชา (Authority hierarchy)
6. การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation)

สำหรับธงชัย สันติวงศ์ (2523 : 201-202) ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างขององค์การจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับภายในองค์การ 3 ประการ คือ

1. จะต้องมี การแบ่งแยกงานกันทำ (Division of Labor) ซึ่งจะมีการแบ่งงานกันทำทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน
2. จะต้องมี การกำหนดเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ (Authority)
3. จะต้องมี การจัดเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ต่าง ๆ (Relationships) ไว้ให้แน่ชัด เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระเบียบไม่ขัดแย้งกัน

จากความหมายที่กล่าวมาแล้วนี้ สรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์การ หมายถึง สิ่งที่ยังบอกให้ทราบถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ การแบ่งงานกันทำและความสัมพันธ์ ในการปฏิบัติงานในองค์การ

ตามความหมายที่สรุปได้นั้น จะเห็นว่า โครงสร้างขององค์การ ประกอบ ไปด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ

1. การแบ่งแยกงานกันทำ เช่น การกำหนดงาน การแบ่งหน่วยงานย่อย การกำหนดความรับผิดชอบและการกำหนดสายงานหลัก สายงานที่ปรึกษา
2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ เช่น การกำหนดอำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการเอกภาพในการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา ระดับและช่วงการบังคับบัญชา การมอบอำนาจหน้าที่ และการกระจายอำนาจ
3. ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน เช่น การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร

### โครงสร้างการบริหารการศึกษา

ในการอธิบายความหมายของโครงสร้างการบริหารการศึกษานั้น เป็นการผสมผสานความหมายของคำสองคำ คือ โครงสร้างขององค์การ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นกับ การบริหารการศึกษา ซึ่งจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

การบริหารการศึกษาตามความหมายที่ ภาณุ ใสธร (2519 : 6) ได้กล่าวไว้ หมายถึง

กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนมารวมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาเยาวชน ประชาชนหรือสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน เช่น ความสามารถ ทักษะ ทักษะ กิจกรรม ค่านิยมหรือคุณธรรม ทั้งในด้านการสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผนและไม่เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

โครงสร้างการบริหารการศึกษา จึงหมายถึง การจัดการให้หน่วยงานหรือองค์การบริหารการศึกษาได้มีการมอบอำนาจหน้าที่ การแบ่งงานและการกำหนดความ



สัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยหรือบุคลากร เพื่อเอื้ออำนวยให้การจัดกิจกรรมในการพัฒนา  
เด็ก เยาวชน ประชาชนหรือสมาชิกในสังคมได้ดำเนินไปบรรลุวัตถุประสงค์

### หลักการพื้นฐานของโครงสร้างการบริหารการศึกษา

ในความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยนั้น  
คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างจะยึด  
ถือหลักการต่าง ๆ เป็นแนวทางในการปรับปรุง เพื่อให้การบริหารการศึกษابرลุ  
ตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัย เริ่มจาก

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการ  
ศึกษาแห่งชาติ 2517 : 26) ได้เสนอหลักการในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาต่อ  
รัฐบาลในสมัยนั้น รวม 4 ข้อ คือ

1. การจัดระบบบริหารการศึกษาไทยจะต้องกระจายอำนาจในการบริหาร  
ไปให้ท้องถิ่นให้มากที่สุด ท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง องค์การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา  
เกี่ยวข้องรับผิดชอบและควบคุมดูแลอย่างแท้จริง

2. การบริหารการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทจะต้องอยู่ในหน่วยงาน  
เดียวกัน เพื่อเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการบริหาร เป็นการระดมสรรพกำลัง

3. หน่วยบริหารงานกลางต้องไม่จัดการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา  
เองโดยตรง อำนาจบริหารของส่วนกลางจะมีเฉพาะ

3.1 การวางแผนนโยบายและแผนการศึกษาในระดับชาติ

3.2 การจัดสรรงบประมาณการศึกษาระดับชาติ

3.3 งานวิชาการในระดับชาติ เช่น หลักสูตร แบบเรียน การวิจัย

การติดตามผล

3.4 การจัดการศึกษาบางประเภทที่เป็นความจำเป็นและเป็นความ  
ต้องการของประเทศ เช่น การศึกษาระดับอุดมศึกษา

3.5 งานประสานงานและการติดต่อต่างประเทศ

4. การบริหารการศึกษา ควรเป็นไปในรูปคณะกรรมการและในระดับท้องถิ่นควรจะมอบหมายให้คณะบุคคลที่มีความสนใจทางด้านการศึกษา ทำการบริหารการศึกษาในรูปคณะกรรมการโดยมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2521 คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (2521 : 6) ได้เสนอหลักการในการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล ฯพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2521 มีหลักการสำคัญรวม 7 ข้อ ดังนี้

1. เอกภาพในการบริหารการศึกษา
2. การเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจ
3. ให้ระบบบริหารการศึกษาเสริมสร้างความเสมอภาคในสิทธิ โอกาสและการมีส่วนร่วมได้รับการสนับสนุนทางการศึกษา

4. การสนองตอบต่อความต้องการทางการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ กัน

5. อยู่ในวิสัยที่จะร่วมมือประสานนโยบายและการบริหาร ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยเฉพาะและกิจกรรมอื่น ๆ

6. การวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์คณะบุคคล
7. การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับภาระและมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษามากขึ้น เพื่อเป็นการระดมสรรพกำลังและทรัพยากร

เมื่อเดือนตุลาคม 2523 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษา ทำให้มีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นมา รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ได้อาศัยหลักการ 9 ประการเป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหารการศึกษาในรูปแบบใหม่ คือ

1. เอกภาพในการจัดการประถมศึกษา
2. ความพร้อมและความสามารถของท้องถิ่น



3. ความเสมอภาคของผู้เรียน
4. ชวัญ กำลังใจ และโอกาสก้าวหน้าของครู
5. การวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์คณะบุคคล
6. การสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น
7. ความสอดคล้องของระบบบริหารการประถมศึกษาและการปกครองท้องถิ่น
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร
9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา (सनानजिठर सुकनठरथी 2523 : 121)

ในปี พ.ศ. 2524 ได้มีความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อันมีศาสตราจารย์ ดร.ก้อ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นประธานอนุกรรมการ ศาสตราจารย์ ดร.พจน์ สะเพียรชัย เป็นเลขานุการ ได้วางหลักการในการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไว้ 9 ประการ คือ

1. สร้างเอกภาพในการบริหารการศึกษาให้สอดคล้องผสมผสานกับการบริหารประเทศให้มากที่สุด
2. การจัดการศึกษาในแต่ละระดับต้องให้สอดคล้อง ประสานสัมพันธ์กับลักษณะธรรมชาติของงานการศึกษาอย่างแท้จริงและมีความต่อเนื่องกัน
3. จัดการศึกษาให้สนองความต้องการของท้องถิ่นของประเทศ
4. ระดมสรรพกำลังและทรัพยากรจากท้องถิ่นและภาคเอกชนมาร่วมด้วย และควรให้สถานประกอบการธุรกิจ เอกชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
5. ระบบบริหารการศึกษาต้องเอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
6. การจัดการศึกษาโดยส่วนรวมจะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยพยายามลดความสูญเปล่าและขจัดความซ้ำซ้อนในบทบาทและหน้าที่ที่มีอยู่มากในขณะนี้ให้เหลือน้อยที่สุด
7. ให้มีการโอนการมอบและการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน และการปฏิบัติงานทางการศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาคในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้มากที่สุด

8. ส่งเสริมความเสมอภาคทั้งด้านสิทธิ โอกาสและการมีส่วนร่วมในการที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ทัดเทียมกัน

9. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมวินิจฉัยตัดสินปัญหาในการศึกษาให้มากขึ้น (ดาวสยาม 31 ตุลาคม 2524)

คณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้วางหลักการในการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไว้เช่นกัน โดยนายบรรจง ชูสกุลชาติ ประธานคณะกรรมการฯ ได้ให้สัมภาษณ์ ณ ห้องทำงานสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2525 เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยได้แถลงว่า ยึดหลักการ 9 ประการ คือ

1. ให้มีการมอบอำนาจและกระจายอำนาจ
2. ให้มีองค์คณะบุคคลในการบริหาร
3. ให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการจัดการศึกษา
4. ให้มีอิสระในการบริหารการศึกษา
5. ให้มีการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาทั้งระบบ
6. ให้มีการใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ
7. ให้มีการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาโดยดำเนินการทั้งระยะสั้น

ระยะยาว

8. ให้ยึดหลักคุณภาพในการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษา
9. ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการจัดการศึกษา

จะเห็นได้ว่าหลักการต่าง ๆ ที่ได้อธิบายในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของคณะต่าง ๆ นั้น ยึดหลักการเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ จะแตกต่างกันอยู่บ้างก็เป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ในการปรับปรุงโครงสร้างบริหารการศึกษาระดับจังหวัดนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการที่สำคัญและเป็นประโยชน์มากที่สุดต่อการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดนั้น ควรยึดหลัก 4 ประการ ต่อไปนี้

1. เอกภาพในการบริหารการศึกษา

2. การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา
3. การวินิจฉัยตัดสินปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล
4. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษา

### เอกภาพในการบริหารการศึกษา

แวนเดอร์เซล (Vandersel 2522 : 226-227) ได้อธิบายหลักการเกี่ยวกับเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ไว้ว่า "ในการปกครองบังคับบัญชานั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกคนควรทราบว่ ใคร เป็นผู้บังคับบัญชาของเขา และเขาควรมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น" ซึ่งสอดคล้องกันกับความหมายที่ สมพงศ์ เกษมสิน (2512 : 274) ได้ให้ไว้ว่า

ลักษณะอันเป็นเอกภาพของการบริหาร หมายถึง การบริหารที่มีอำนาจควบคุม บังคับบัญชาสามารถรวมอยู่ที่ผู้ใดคนหนึ่ง หรือคณะบุคคล คณะใดคณะหนึ่งโดยเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยงานหนึ่ง ๆ จะต้องระบุลงไปให้ชัดเจนลงไปว่า ใครเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจบังคับบัญชาเพียงไร แลไหน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความกำกวมหรือความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานกาวกาย การสั่งงานซ้ำหรือซ้อนกัน ทั้งนี้ หากจัดให้อำนาจควบคุมและความรับผิดชอบมารวมกันอยู่ ณ ที่หนึ่งที่ใด ต่อบุคคลใดหรือคณะบุคคลใดใด ก็ดีถือว่า การบริหารงานนั้น ๆ มีเอกภาพทางการบริหาร

สรุปแล้ว เอกภาพในการบริหาร หมายถึง การบริหารงานที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชารวมอยู่ที่ผู้ใดคนหนึ่ง หรือคณะบุคคลคณะหนึ่งคณะใดโดยเด็ดขาด และพนักงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนทราบว่า เขาต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้ใด หรือรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้ใด

สำหรับความหมายของเอกภาพในการบริหารการศึกษานั้น ประกอบ  
ระกิติ (เอกสารการสัมมนา. นิสิตปริญญาโท ปีที่ 2 2523 : 13-15)  
ได้อธิบายว่า



เอกภาพในการบริหารการศึกษา หมายถึง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในความคิดและการปฏิบัติ ความคิดและการปฏิบัติของกลุ่มคนในเรื่องที่ดำเนินการร่วมกัน จะต้องเป็นเอกภาพเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้างการบริหารและการดำเนินการภายใต้ระบบการศึกษาของรัฐใดรัฐหนึ่ง

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (2519 : 1) ซึ่งมี ดร.ชูป กาญจนประภกร เป็นประธานคณะกรรมการได้อธิบายความหมายของเอกภาพของการบริหารการศึกษาว่า "การบริหารและการดำเนินการทุกอย่างต้องอยู่ในความรับผิดชอบต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน ทุกระดับทุกประเภท พร้อมทั้งอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน"

จึงสรุปความหมายของเอกภาพในการบริหารการศึกษาได้ว่า คือ การที่อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา รวมทั้งอำนาจในการดำเนินการจัดการศึกษา ในทุกระดับ ทุกประเภท มารวมกันที่ผู้ใดคนหนึ่ง หรือ คณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่งโดยเด็ดขาด บุคลากรในทางการศึกษาต้องทราบว่า ใครเป็นผู้บังคับบัญชาของเขา รวมทั้งการบริหารและดำเนินการจัดการศึกษา มีความต่อเนื่อง ประสานสัมพันธ์กัน ทุกระดับทุกประเภท พร้อมทั้งอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน

#### การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา

ประยูร กาญจนกุล (2491 : 189) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ( Decentralization ) ว่า "เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง" ซึ่งคล้ายคลึงกับความหมายที่บุญรงค์ นิลวงศ์ ได้กล่าวไว้ว่า "การกระจายอำนาจหมายถึง การโอนอำนาจหรือค้ำอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ให้ดำเนินการโดยอิสระ ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้ต้องอยู่ในขอบเขตที่รัฐหรือส่วนกลางใดมอบหมายให้"

ในทำนองเดียวกัน ผุสดี สัตยมานะ และสุพัตรา เพชรมณี (2523 : 39-40) ได้อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ

การที่ราชการบริหารส่วนกลาง มอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองอื่น ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ไปจัดทำหรือดำเนินการ

โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล หรือราชการบริหารส่วนกลางมีความมุ่งหมายให้ราษฎรหรือประชาชนพลเมืองของรัฐ มีส่วนมีเสียงในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเอง เจาหน้าที่ผู้บริหารได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

สมพงศ์ เกษมสัน (2517 : 35) ได้แบ่งการกระจายอำนาจเป็น การกระจายอำนาจตามอาณาเขต ( Decentralization Territorials ) และ การกระจายอำนาจตามกิจการ ( Decentralization par Service ) โดยให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง "การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น ท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง" ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการ นั้น หมายถึง "การมอบอำนาจให้แก่องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะกับเทคนิคของงานนั้น"

อมร รักษาสัตย์ (2517 : 39-40) ได้อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า "การกระจายอำนาจหมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนหนาแน่น และมีรายได้พอสมควรที่จะจัดบริการ บางประเภทเท่าที่จะกำหนดให้สนองความต้องการของชุมชนในเขตนั้น" การกระจายอำนาจในความหมายนี้ มีลักษณะเป็นการกระจายงานและกระจายภาระหน้าที่มาให้ปฏิบัติ โดยกระจายอำนาจที่จะปฏิบัติงานตามภาระที่ได้รับมาด้วย เช่น มีอำนาจที่จะเก็บภาษีอากร และหารายได้อื่นมาใช้จ่ายในการทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมา

หลวงนรกิจบริหาร (2517 : 51) ได้พูดถึงการกระจายอำนาจว่า เป็นการบริหาร ซึ่งเป็นไปในรูปที่รัฐหรือรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครอง หรือสถาบันของรัฐไปทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลหรือรัฐบาล หรือเป็นวิธีที่มุ่งถึงการที่จะให้ประชาชนพลเมืองได้มีส่วนมีเสียงในการบริหารหรือการปกครองบ้านเมืองของตนเอง มีหลักการที่ต้องการให้ราษฎรได้มีสิทธิในทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

อุทัย หิรัญโต (2523 : 14) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจของวิชารัฐศาสตร์ว่า หมายถึง

การที่รัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วย  
การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจในการดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเอง โดย  
ปราศจากการแทรกแซง หรือมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินกิจการ แต่อยู่ภายใต้การควบคุม  
ของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาล ที่มอบความรับผิดชอบบางส่วน  
ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

สำหรับทัศนะของชาวต่างประเทศนั้น อลเดอร์เฟอร์ ( Alderfer, อ้างถึงในอุทัย หิรัญโต 2523 : 6) กล่าวว่า "การกระจายอำนาจ เป็นการมอบ  
อำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนเอง โดยตนเอง อย่าง  
อิสระรัฐบาลกลางไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้" ส่วน แอลเลน ( Allen, 1958 : 162) ให้ความหมายว่า "การกระจายอำนาจ หมายถึงความพยายามที่จะ  
มอบอำนาจหน้าที่ทั้งหมดไปยังผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่รองลงมา ให้มากที่สุด เท่าที่จะ  
ทำได้ ยกเว้นแต่อำนาจหน้าที่บางอย่าง ซึ่งจำเป็นต้องสงวนไว้ที่ส่วนกลาง"

จึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือการที่รัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจบาง  
อย่างไปให้แก่องค์กรในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยที่หน่วยงานที่รับมอบอำนาจ  
นั้น มีอิสระในการตัดสินใจ การปฏิบัติ อย่างเต็มที่ ตามขอบเขตของอำนาจที่รับมอบมา  
รวมทั้งรับผิดชอบในผลงานนั้น ๆ ด้วย

ลักษณะของการกระจายอำนาจ

แฮนสัน ( Hanson, อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์ 2523 : 200-201)  
แบ่งการกระจายอำนาจเป็น 2 ลักษณะคือ

1. การกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชา ( hierarchical decentralization ) เป็นการกระจายอำนาจด้านบริหาร อาจเป็นรูปของการมอบ  
อำนาจหน้าที่ ( delegation ) หรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ ( deconcentralization )  
ก็ได้ ในกรณีนี้ ผู้มอบอำนาจยังมีความรับผิดชอบอยู่ และสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขการ  
ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจอย่างไรก็ได้ แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1 การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาภายในองค์การที่อยู่  
ในส่วนกลาง

## 1.2 การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาที่อยู่ในส่วนภูมิภาค

2. การกระจายอำนาจด้านประชาธิปไตย โดยมีการโอนหรือการยกอำนาจหน้าที่ให้ ( devolution ) กับองค์การ ซึ่งมักจะมีการเลือกตั้งมาโดยประชาชน ในบริเวณหนึ่ง ทำหน้าที่ประเภทหนึ่ง โดยองค์การนั้น มีความเป็นอิสระ ในการบริหาร ในขอบเขตหนึ่ง การกระจายอำนาจลักษณะนี้อาจมอบให้กับองค์การทางบริหารพิเศษที่ ตั้งขึ้นมา ซึ่งอาจจะอยู่นอกสายการบังคับบัญชาทั้งหมดหรือมีส่วนอยู่ในสายการบังคับบ้าง ก็ได้ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1 การกระจายอำนาจให้กับองค์การที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชน ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เขตใดเขตหนึ่ง องค์การรูปนี้ได้แก่หน่วยการปกครองแบบต่าง ๆ กัน ในประเทศไทย ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.2 การกระจายอำนาจให้องค์การที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชน บางอาชีพ โดยไม่คำนึงถึงพื้นที่หรืออาณาเขตที่เขาอาศัยอยู่ ส่วนใหญ่จะออกมาในรูปแบบสมาคมต่าง ๆ

การที่องค์การจะมีการกระจายอำนาจหรือไม่นั้น ต้องประกอบด้วยหลัก 2 ประการ คือ

1. องค์การนั้นต้องมีการกระทำภายใต้เป็นอิสระไม่มากก็น้อย กล่าวคือ ยอมสามารถทำกิจการใดก็ตามที่ตนพอใจของตนเอง แม้ไม่หมดก็ตาม
2. ราษฎรในท้องถิ่นนั้นต้องมีส่วนร่วมในการบริหารไม่มากก็น้อยมิฉะนั้นก็ จะถือว่าไม่ได้อำนาจหน้าที่ให้มีการปกครองตนเอง ถ้าองค์ประกอบใดมีเพียง อำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อเสนอนั้น หรือให้คำปรึกษาโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติด้วย ก็ยังถือว่า ไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงหรือโดยสมบูรณ์ (หลวงนรกิจบริหาร 2517 : 51)

เคล ( Dale 1952 : 107 ) กล่าวสรุปลักษณะของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจจะมีมากขึ้นในกรณีดังต่อไปนี้

1. เมื่อการตัดสินใจส่วนใหญ่กระทำโดยฝ่ายบริหารในระดับที่ต่ำลงมามากขึ้น
2. เมื่อปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้บริหารระดับรองลงมาเป็นผู้ตัดสินใจนั้นมีความสำคัญยิ่งขึ้น เช่นมีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินเป็นจำนวนมากขึ้น
3. เมื่อการตัดสินใจของผู้บริหารในระดับต่ำลงมา จะมีผลกระทบต่อหน้าที่ในการทำงานต่าง ๆ มากขึ้น
4. เมื่อการตรวจสอบการตัดสินใจต่าง ๆ มีความจำเป็นน้อยลง เช่นเพียงแต่ให้ส่งรายงานภายหลังการตัดสินใจแล้ว

สรุปว่าลักษณะที่เป็นการกระจายอำนาจนั้น อาจเป็นทั้งการที่ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชา และรวมทั้งการที่ราชการปกครองส่วนกลาง โอนอำนาจหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่น ผู้รับอำนาจนั้นมีอิสระในการตัดสินใจ มีอิสระในการปฏิบัติ โดยไม่มีการตรวจสอบการตัดสินใจและการปฏิบัตินั้นจากผู้มอบอำนาจ นอกจากนี้การกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ ต้องมีประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารด้วย

### ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจ

#### ข้อดี

1. การดำเนินการรวดเร็ว ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาเป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง
2. สามารถจัดบริการให้เหมาะสมกับความต้องการของราษฎรในแต่ละท้องถิ่น
3. ส่งเสริมให้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย

#### ข้อเสีย

1. อำนาจจากส่วนกลางต้องลดลง เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ
2. สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากต้องมีเจ้าหน้าที่หลายชุด
3. อาจก่อให้เกิดผลเสียหายในกรณีที่ราษฎร ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในการเมือง หรือไม่มีความสามารถในการบริหารและการปกครอง



4. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละท้องถิ่นอาจแก่งแย่งผลประโยชน์กันไม่คิดถึงผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นบ่อเกิดแห่งการแตกความสามัคคีภายในชาติ (มุสสตี สัตยมานะ และสุพัศตรา เพชรมณี 2523 : 44-45)

### การวินิจฉัยตัดสินปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล

#### แนวคิดในการใช้คณะกรรมการในการบริหาร

การวินิจฉัยตัดสินปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล คือการเปิดโอกาสให้สมาชิกในองค์การได้มีส่วนร่วมในการบริหารในรูปคณะกรรมการ เหตุผลในการใช้รูปแบบคณะกรรมการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารนั้น โอคอนเนลล์ และไวห์ริช (O'Donnell Wehrich อ้างถึงใน ประกอบ คูปริตัน 2525 : 2) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเหตุผลของการใช้คณะกรรมการในการบริหารในปัจจุบันนี้ เป็นเพราะ

1. ความเชื่อว่าหลายคนตัดสินใจได้ดีกว่าคน ๆ เดียว
2. ความกลัวว่าอำนาจจะตกอยู่กับคน ๆ เดียว
3. เป็นระบบที่ใหญ่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วม
4. เป็นการประสานงานหน่วยงานในคานแผนและนโยบาย
5. เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล
6. เป็นการทำให้ระบบอำนาจเป็นปีกแผ่นยิ่งขึ้น
7. เป็นการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม
8. อาจเป็นเพียงการเลียงหรือผลัดการตัดสินใจหรือการดำเนินการ

พรณี ประเสริฐวงศ์ และคณะ (2515 : 255-259) ให้เหตุผลในการใช้คณะกรรมการในการตัดสินใจสั่งการสอดคล้องกับ เหตุผลของ O'Donnell และคณะ ดังนี้

1. เพื่อให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่มคน เพราะต้องการให้ได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจมากที่สุด และเป็นการป้องกันมิให้มีการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ โดยคน ๆ เดียว ซึ่งอาจจะผิดพลาดได้ง่าย



2. เกรงว่าจะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่บุคคลคนเดียวมากเกินไป
  3. เพื่อประสานงานกันวางแผนและนโยบาย อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อันเป็นผลให้มีการร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน
  4. เป็นประโยชน์ในการถ่ายทอดข่าวสาร ทำให้ทุกแผนกในองค์การที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือแผนการนั้น ๆ สามารถศึกษาปัญหาหรือโครงการได้ทำให้หมดความสงสัยในปัญหาหรือแผนการนั้น
  5. เป็นการรวบรวมอำนาจหน้าที่ที่กระจายไปของแผนกต่าง ๆ รวมเป็นคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือความรับผิดชอบของแผนกใดแผนกหนึ่งโดยเฉพาะ
  6. เป็นการกระตุ้นโดยการมีส่วนร่วม ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการจะรู้สึกกระตือรือร้น และภูมิใจที่ผู้บังคับบัญชาเชื่อถือในความสามารถของตน
  7. เป็นการหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติ โดยผู้บริหารอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตนไม่ประสงค์จะปฏิบัติเอง หรือต้องการเลื่อนการวินิจฉัยปัญหาใด ๆ โดยตั้งกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องนั้น ๆ เสียก่อน
- สรุปว่าการบริหารงานในรูปคณะกรรมการนั้น เพื่อให้ได้มีการตัดสินใจที่ไม่ผิดพลาดเป็นการกระจายอำนาจโดยเปิดโอกาสให้สมาชิกในองค์การได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการกระจายข่าวสารและประสานงานในองค์การ และเป็นการกระตุ้นให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

หลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการ

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ นั้น มีหลักการและข้อเท็จจริงบางประการในการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่ง ซาเวจ (Savage อ้างถึงใน ประกอบ คูปรัตน์ 2525 : 6-9) ได้เสนอไว้ว่า

1. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เมื่อฝ่ายบริหารแน่ใจจะนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณา
2. ต้องกำหนดความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ และอำนาจของคณะกรรมการ

ให้แนชัด

3. ในการแต่งตั้งกรรมการ ฝ่ายบริหารต้องดูคุณลักษณะและคุณสมบัติของแต่ละคนอย่างละเอียด และคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

- ก. หลีกเลี่ยงการใช้คนซ้ำหน้า
- ข. พิจารณาถึงสัมพันธภาพของสมาชิกในกลุ่มด้วย
- ค. คำนึงถึงสภาพความเป็นผู้นำในกลุ่ม
- ง. คำนึงถึงความสนใจของสมาชิกในกลุ่ม
- จ. คำนึงถึงความรู้ ทักษะและศักยภาพของกรรมการแต่ละคน

4. จำนวนของคณะกรรมการต้องพอเหมาะ คณะกรรมการขนาดเล็กทำให้กลุ่มอ่อนไหวกับความขัดแย้งได้ง่าย ถ้ามากเกินไป อาจทำให้การแลกเปลี่ยนทัศนะเป็นไปได้น้อยและทำให้โอกาสที่จะประชุมกันเป็นไปได้ยาก

5. ประธานต้องเป็นผู้ที่เหมาะสม เพราะคุณสมบัติของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของประธาน

ในทำนองเดียวกัน ฟอร์ด และฮีตัน ( Ford and Heaton 1980 : 280-281) ได้ให้ข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับ Savage ดังนี้

1. ต้องกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน
2. เลือกกรรมการให้เหมาะสมทั้งจำนวนของกรรมการและความสามารถของกรรมการแต่ละคน โดยมีแนวทางโดยทั่วไปคือ จะใช้กรรมการจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม กรรมการมาจากตัวแทนของกลุ่มใดบ้าง และใครเป็นตัวแทนที่ดีของแต่ละกลุ่ม

3. ต้องมีประธานกรรมการที่เหมาะสม เพราะประสิทธิผลของคณะกรรมการอยู่ที่ประธานกรรมการ ประธานจะต้องเป็นผู้ที่มีลักษณะผู้นำ เข้าใจและสามารถอธิบายวัตถุประสงค์ ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างชัดเจน มีทักษะมีความรอบรู้ในการประชุม มีการสื่อสารที่ดี รู้จักสร้างบรรยากาศในการประชุมสามารถควบคุมการประชุมของคณะกรรมการให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นว่า

ประธานจะต้องเป็นผู้มีตำแหน่งหรือสถานภาพทางสังคมสูงกว่ากรรมการคนอื่น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาวินิจฉัยตัดสินปัญหาใดก็ตาม ต้องคำนึงถึง สิ่งต่อไปนี้

1. ขนาดหรือจำนวนของคณะกรรมการ
2. องค์ประกอบของคณะกรรมการ มาจากตัวแทนของกลุ่มใดบ้าง
3. วิธีการที่มาของกรรมการแต่ละคน รวมทั้งประธานคณะกรรมการด้วย
4. ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

### รูปแบบการใช้คณะกรรมการ

ในองค์การทั่วไปจะมีการใช้คณะกรรมการเข้ามาเกี่ยวข้องกับในระบบบริหาร  
ก็เพื่อ

1. ให้สมาชิกได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนทัศนะและข้อมูล
2. ให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้มีหน้าที่ในระดับสูงขึ้น
3. สร้างหรือหาแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหา
4. ดารตัดสินใจขององค์การ

ในการใช้กลุ่มเข้ามาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ก็เพื่อจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน สโตนเนอร์ (Stonner อ้างถึงในประกอบ คูปริตัน 2525 : 4) ได้จำแนกเอาไว้เป็น 4 ลักษณะคือ

1. คณะกรรมการเฉพาะกิจ ( Task Forces ) จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเข้า  
ดำเนินการหนึ่งการใดโดยเฉพาะ คณะกรรมการนี้จะมีอยู่จนกระทั่งภารกิจนั้น ๆ เสร็จ  
สิ้นลง

2. คณะกรรมการถาวร ( Standing Committees ) หรือ  
Permanent Committees

คณะกรรมการแบบนี้ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการกิจที่จะต้องมีส่วนร่วมกัน  
ตลอดเวลา แต่กรรมการจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง เข้า-ออก อยู่เสมอ จึงกำหนดให้มี  
การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการโดยมีวาระ สมาชิกจะหมดวาระภายใน 1 หรือ 2 ปี

3. คณะกรรมการบริหาร ( Boards and Commissions ) คือ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งเข้าทำหน้าที่บริหารองค์การ เช่น คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นคณะกรรมการให้คำปรึกษา ( Advisory Boards ) มากกว่าจะมีอำนาจควบคุม

4. คณะผู้บริหาร ( The Plural Executive ) คือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ประจวบผู้บริหารคนเดี่ยว คือมีการรับผิดชอบตัดสินใจกันเป็นกลุ่ม แต่ละคนไม่สามารถคิดคละกลางการตัดสินใจของกลุ่มได้

### ข้อดีข้อเสียของการใช้รูปแบบคณะกรรมการ

#### ข้อดี

1. ทำให้คุณภาพในการตัดสินใจดีขึ้น
2. เพิ่มการประสานงาน
3. เพิ่มความยอมรับ เพราะการตัดสินใจมาจากคณะกรรมการซึ่งมาจากหลายหน่วยงานย่อย
4. เป็นการฝึกผู้บริหาร เพราะคณะกรรมการจะได้รับประสบการณ์จากการแลกเปลี่ยนทัศนะ
5. เป็นการกระจายอำนาจ

#### ข้อเสีย

1. สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลา
2. ถ้าประธานมีตำแหน่งสูงในหน่วยงาน ทำให้กรรมการเกรงใจซึ่งอาจทำให้ที่ประชุมขาดประสิทธิภาพในการตัดสินใจลงไป
3. ทำให้เกิดการตัดสินใจแบบประนีประนอม แทนที่จะเลือกทางที่ดีที่สุด
4. การขาดความรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นการตัดสินใจที่มาจากหลายคน มีความรู้สึกเป็นการแบ่งกันรับผิดชอบ แต่ละคนจึงไม่สนใจต่อความรับผิดชอบเต็มที่นัก



## การประสานงาน

ในปัจจุบันองค์การหรือหน่วยงานมักมีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนมาก การประสานงานจึงมีความจำเป็นและเข้ามาเกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เพื่อให้งานทั้งหลายประสานกัน ไม่ขัดแย้งกัน สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้

สมพงศ์ เกษมสิน (2513 : 389) ให้ความหมายของการประสานงานว่า "การประสานงานคือความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติ จักระเบียบงานให้เรียบร้อย และสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมบูรณ์และสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้"

ชูป กาญจนประกร (อ้างถึงใน สมพงศ์ เกษมสิน 2513 : 388) กล่าวว่า "การประสานงานหมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำให้งานซ้อนกัน ขัดแย้งกันหรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบายขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ"

ฮังรี ฟาโยล ( Henry Fayol, quoted in Gary Dessler 1980 : 124) กล่าวว่า "การประสานงานคือการประสานความพยายามของบุคคลเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ"

โมเน และ ไรเลย์ ( Mooney and Reiley, quoted in Gary Dessler 1980 : 124) กล่าวว่า "การประสานงานหมายถึง การจัดรวบรวมกลุ่มคนเข้าด้วยกันอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ"

ลูเธอร์ กุลลิค ( Luther Gulick 1936 : 13) กล่าวว่า "การประสานงานหมายถึงการประสานหรือสื่อสัมพันธ์หน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การหรือสำนักงานใหญ่ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำกันหรือขัดแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงานทำงานประสานกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การร่วมกัน"

จากความคิดเห็นเหล่านี้ พอสรุปได้ว่าการประสานงาน คือ การจัดระเบียบการทำงานในองค์การ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน ไม่ขัดแย้งกัน ทั้งภายในองค์การ

และระหว่างองค์การ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

### วิธีการประสานงาน

ในการประสานงานนั้นย่อมมีเทคนิคและวิธีการแตกต่างกันออกไปตามความถนัดของแต่ละคน โดยทั่วไปนักทฤษฎีองค์การเชื่อมั่นว่า กลไกการบริหารงานขององค์การที่ช่วยให้การประสานงานประสบความสำเร็จ มี 3 ประการคือ กฎระเบียบ ข้อบังคับแผนงานและสายการบังคับบัญชาในองค์การ ( Gulick, quoted in Gary Dessler 1980 : 125)

กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นเรื่องของการตัดสินใจ กำหนดแนวทางการบริหารไว้ล่วงหน้า เพื่อบอกให้ผู้ที่บังคับบัญชาได้ทราบล่วงหน้าว่า เขาควรจะแสดงพฤติกรรมเช่นไร จึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์นั้น ๆ ดังนั้น การแสดงพฤติกรรมในวิถีทางที่เหมาะสมของผู้ที่บังคับบัญชาแต่ละคน ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ ระเบียบ ข้อบังคับเป็นสำคัญ ผลของการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับถือว่าเป็นวิธีการประสานงานแบบหนึ่ง

ในบางสถานการณ์ที่ไม่สามารถนำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับไปใช้ได้ ผู้บังคับบัญชาอาจจะมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจทำงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้น และพยายามทำให้เกิดความร่วมมือโดยการพัฒนาแผนงาน โดยการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายในการทำงาน การแบ่งแยกงานกันทำเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้ ถือได้ว่าเป็นการประสานงานไปในตัวโดยอัตโนมัติ

ในที่สุด เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแผนงานต่าง ๆ ก็ไม่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ได้ การประสานงานจะเกิดผลเมื่อใช้สายการบังคับบัญชาให้เป็นประโยชน์

วิธีการทั้ง 3 อย่าง คือการใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงานและสายการบังคับบัญชา ถือได้ว่าเป็นเทคนิคขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการประสานงาน แต่เมื่อใดที่สถานการณ์ไม่ปกติหรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน จะใช้เทคนิคอื่น ๆ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนและนโยบาย คณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน

ผู้ประสานงานและการจัดประชุมร่วมระหว่างผู้ปฏิบัติงานจากเขตงานต่าง ๆ แต่วิธีการเหล่านี้ทำให้เสียเวลา ไม่มีคนรับผิดชอบจริงจัง จึงไม่นำมาใช้ในสถานการณ์ปกติ

มาลัย หุวะนันท (2505 : 2) ได้เสนอวิธีการประสานงานในหน่วยงาน

2 ลักษณะคือ

1. การประสานงานภายในองค์กร โดยให้มีการจัดแผนผังและกำหนดหน้าที่การงาน จัดให้มีระบบการติดต่อที่มีประสิทธิภาพปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการ มีการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่าย มีการติดตามผลการปฏิบัติงาน จัดให้มีการติดต่ออย่างไม่เป็นพิธีการ มีการประชุมพบปะกันเสมอ จัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร จัดให้มีหน่วยงานทางวิชาการ มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการทำงาน มีการบำรุงขวัญผู้ร่วมงาน

2. การประสานงานระหว่างองค์กร โดยกำหนดหน้าที่ขององค์กร การทำงานร่วมกันโดยคณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง ควบคุมงานโดยวิธีงบประมาณ

ประโยชน์ของการประสานงาน

การประสานงานมีประโยชน์ต่อการบริหารราชการหลายประการดังนี้

1. ช่วยให้การงานบรรลุเป้าหมายโดยราบรื่น
2. ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจ ช่างซึ่งในนโยบายและวัตถุประสงค์ของงานดีขึ้น ลดการขัดแย้งในการปฏิบัติงาน
3. ช่วยให้มีการปฏิบัติงานเป็นหมู่คณะ
4. ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีในหมู่คณะ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานตามปกติและการทำงานร่วมกันแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน
5. ช่วยไม่ให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ อันทำให้ไม่ประหยัด

## โครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทย

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในการกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารการศึกษา จึงควรกล่าวถึงโครงสร้างในอดีต เพื่อให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างในระยะต่าง ๆ ในที่นี้ขอแยกกล่าว เป็น 3 ช่วง ดังนี้

1. ระหว่าง พ.ศ. 2501-เดือนตุลาคม พ.ศ. 2509
2. ระหว่าง เดือนตุลาคม พ.ศ. 2509 - พ.ศ. 2523
3. ระหว่าง พ.ศ. 2523-ปัจจุบัน

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

พ.ศ. 2501 มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2501 ในครั้งนี้ได้ยุบกระทรวงวัฒนธรรมไป กระทรวงศึกษาธิการได้แบ่งส่วนราชการ เป็น 13 กรม ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวง
3. กรมสามัญศึกษา
4. กรมวิสามัญศึกษา
5. กรมอาชีวศึกษา
6. กรมการฝึกหัดครู
7. กรมพลศึกษา
8. กรมวิชาการ
9. กรมศิลปากร
10. กรมการศาสนา
11. กรมมหาวิทยาลัย
12. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
13. มหาวิทยาลัยศิลปากร

ในด้านอาชีวศึกษา ได้มีการปรับปรุงโรงเรียนช่างไม้ เป็นโรงเรียนการช่าง ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ รวม 18 แห่ง สอนวิชาช่างก่อสร้าง ช่างเครื่องยนต์ ช่างวิทยุ ช่างไฟฟ้า ช่างเชื่อมโลหะ และช่างกลโรงงาน

ในด้านพลศึกษา ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูพลานามัยขึ้น

พ.ศ. 2502 มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2502 โอนกรมมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในด้านการศึกษา รัฐบาลได้รับหลักการในการที่จะให้โอนจากกระทรวงศึกษาธิการไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่น การศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ต้องเตรียมการโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2503 รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 เพื่อสนองความต้องการของสังคมและบุคคล และจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและแผนการปกครองประเทศ สนับสนุนการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ถึง 7 ปี ตามแผนการการารাজี ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรมัธยมศึกษา และทดลองเรื่องโรงเรียนมัธยมแบบประสม โรงเรียนแบบนี้เป็นหลักสูตรประสม สอนทั้งวิชาการและวิชาชีพไปพร้อม ๆ กัน

พ.ศ. 2504 กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี ไปให้เทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี รับผิดชอบและดำเนินการ กรมสามัญศึกษาจึงต้องตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายขึ้นเพื่อรับนักเรียนที่จบชั้นประถมปีที่ 4 ในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี

พ.ศ. 2506 โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศ ให้เทศบาลไปดำเนินการ



โครงสร้างการบริหารการศึกษาไทย ช่วง ตุลาคม พ.ศ. 2509-พ.ศ. 2523

พ.ศ. 2509 มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งในวงการศึกษาระดับประถมศึกษา มีการโอนโรงเรียนประชาบาลนอกเขตเทศบาลทั้งหมดให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนโรงเรียนที่โอนมี 24,150 โรงเรียน จำนวนครู 104,700 คน (จีระพันธุ์ พูลพัฒน์ 2514 : 144) มีการกำหนดแนวทางการบริหารการศึกษาท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาในเขตที่รับผิดชอบ รวมทั้งจัดตั้ง ยุบ ขยายโรงเรียน ปกครองโรงเรียน ดูแลการเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน ท่างประมาณรายได้ รายจ่ายในการศึกษา ตรวจสอบกิจการโรงเรียนและบริหารบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครู และเจ้าหน้าที่การศึกษา กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รับผิดชอบ ควบคุมดูแลเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารและการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำส่งเสริมและช่วยเหลือหน่วยการปกครอง ในการแก้ปัญหา อุปสรรค ข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบ ควบคุมด้านวิชาการและมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่น คุณวุฒิของครู คุณภาพของการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแบบเรียน แนวการสอน การวัดผลและการนิเทศการศึกษา นอกจากนี้ยังมีครูสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัด

พ.ศ. 2510 กระทรวงศึกษาธิการเริ่มดำเนินการโครงการเงินกู้ เพื่อพัฒนาอาชีวศึกษาเป็นโครงการแรก โดยกู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อปรับปรุงวิทยาลัยเทคนิค 14 แห่ง โรงเรียนเกษตรกรรม 9 แห่ง และวิทยาลัยครูอาชีวศึกษากับวิทยาลัยเกษตรกรรมบางพระ ชลบุรี รวมทั้งหมด 25 แห่ง

พ.ศ. 2512 มีการยกฐานะสถานศึกษาทางคานอาชีวศึกษาขึ้นเป็นวิทยาลัย และเปิดสอนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ป.วส.) หลายแห่ง นอกจากนี้มีการตั้งโรงเรียนเทคนิคสัปดาห์ด้วย

พ.ศ. 2513 เปิดแผนกพลศึกษาขึ้นในโรงเรียนและวิทยาลัยเทคนิคส่วนภูมิภาค เพื่อสนองความต้องการของตลาดแรงงานทางด้านพลศึกษา

ยกระดับวิทยาลัยพลศึกษาเป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษาพลศึกษา ผลักดันระดับปริญญาตรี

พ.ศ. 2514 มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า มีฐานะเป็นกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยแยกเอาวิทยาลัยเทคนิคธนบุรี วิทยาลัยเทคนิคพระนครเหนือ วิทยาลัยโทรคมนาคม วิทยาลัยวิชาการศึกษาก่อสร้างจากกรมอาชีวศึกษา ไปอยู่ในสังกัดสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า

มีการขยายวิทยาลัยพลศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาคเป็นแห่งแรก คือ วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดเชียงใหม่

พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมกรมสามัญศึกษากับกรมวิสามัญศึกษาเข้าด้วยกัน จัดตั้งเป็นกรมสามัญศึกษา จัดตั้งกรมเพิ่มอีก คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีหน้าที่ควบคุมสถานศึกษาเอกชนทุกระดับการศึกษา

ยกฐานะวิทยาลัยวิชาการศึกษาขึ้นเป็นกรม มีสำนักงานอธิการวิทยาลัยตั้งอยู่ที่วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร มีสาขา 7 แห่ง คือ วิทยาลัยวิชาการศึกษาปทุมวัน พระนคร บางแสน พิษณุโลก มหาสารคาม สงขลา และพลศึกษา

โอนโรงเรียนฝึกฝนอาชีพ เคลื่อนที่จากกรมอาชีวศึกษาไปสังกัดกรมสามัญศึกษา

ในด้านการศึกษาผู้ใหญ่ กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการให้การศึกษาแก่ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือ โดยจัดสอนนักศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญระดับต่าง ๆ สอนนักศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ จัดการศึกษาผู้ใหญ่ตามวิชาชีพ จัดห้องสมุดประชาชน และที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน

ในด้านพลศึกษา ได้จัดตั้งวิทยาลัยพลศึกษาในส่วนภูมิภาค ได้แก่วิทยาลัยพลศึกษา จังหวัดมหาสารคาม

พ.ศ. 2516 มีพระราชกฤษฎีกา แบ่งท้องที่ของกระทรวงศึกษาธิการออกเป็นเขตรวม 12 เขต

จัดตั้งวิทยาลัยพลศึกษาส่วนภูมิภาค ได้แก่ วิทยาลัยพลศึกษา จังหวัดยะลา

วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เกิดเหตุการณ์สำคัญ กล่าวคือ มีประชาชน นิสิต นักศึกษา เดินขบวนเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งรัฐบาลในขณะนั้นต้องลาออกไป มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่

มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายเกรียง กิริติกรเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาว่า จะเร่งรัด การศึกษาอบรม เพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และการวางรากฐานและแนวทาง ปฏิบัติในการปฏิรูปการศึกษา

พ.ศ. 2517 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ให้โอนสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า และวิทยาลัยวิชาการศึกษาทุกแห่งจากกระทรวง ศึกษาธิการไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

โอนงานวิทยาลัย เอกชนที่อยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ไปอยู่ในความควบคุมดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย

จัดตั้งวิทยาลัยพลศึกษาในส่วนภูมิภาคเพิ่มอีก 1 แห่ง คือ วิทยาลัยพลศึกษา จังหวัดชลบุรี

รัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการ ศึกษา เสนอความคิดแนวความคิดทางการศึกษาเพื่อปฏิรูปการศึกษาของชาติให้เหมาะสม กับกาลสมัย ให้สอดคล้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชาธิปไตย

พ.ศ. 2518 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 จัดตั้งวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา มีฐานะเป็นกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ การดำเนินงานอยู่ในความควบคุมดูแลของสภาวิทยาลัย ตาม พ.ร.บ. วิทยาลัยเทคโนโลยี และอาชีวศึกษา พ.ศ. 2518

ออกพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรม การฝึกหัดครูเกี่ยวกับการผลิตครูระดับปริญญา การดำเนินงานอยู่ในความควบคุมดูแลของ สภาการฝึกหัดครู

พ.ศ. 2519 กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศรวมสถานศึกษา สังกัดกรมอาชีวศึกษา ประเภทโรงเรียนเทคนิค โรงเรียนการช่าง โรงเรียนอาชีวศึกษา ซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน เข้าด้วยกัน จัดตั้งเป็นวิทยาลัยอาชีวศึกษา

ในปีนี้ได้จัดตั้งวิทยาลัยพลศึกษาส่วนภูมิภาคอีก 2 แห่ง คือวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดอ่างทอง และวิทยาลัยพลศึกษา จังหวัดชุมพร

พ.ศ. 2520 มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง คือมีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 โดยมีจุดมุ่งหมายให้การศึกษาเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต มีการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาเป็น 6:3:3. กล่าวคือ การศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษามากบังคับ ให้จัดเป็นตอนเดียว ใช้เวลาเรียน 6 ปี การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และตอนปลาย 3 ปี

มีพระราชกฤษฎีกา แบ่งท้องที่ของกระทรวงศึกษาธิการเป็นเขต รวม 13 เขต

มีการจัดตั้งวิทยาลัยพลศึกษาส่วนภูมิภาคเพิ่มอีก 2 แห่ง คือวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดสุโขทัย และวิทยาลัยพลศึกษา จังหวัดสุพรรณบุรี

พ.ศ. 2521 มีการประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 และหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2521 เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงระบบโรงเรียนตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520

จัดตั้งวิทยาลัยพลศึกษาส่วนภูมิภาคเพิ่มอีก 3 แห่ง คือ วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดกระบี่ วิทยาลัยพลศึกษา จังหวัดศรีสะเกษ และวิทยาลัยพลศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร

พ.ศ. 2522 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ตั้งกรมขึ้นใหม่ 2 กรม คือ กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

จัดตั้งวิทยาลัยพลศึกษาในสวนกลาง คือ วิทยาลัยพลศึกษากรุงเทพ และจัดตั้งวิทยาลัยเกษตรกรรมในจังหวัดต่าง ๆ รวม 10 แห่งด้วยกัน

คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย 2518 : 187-190) ได้สรุปสภาพปัจจุบันของการจัดการศึกษาของไทยในช่วงนี้ ดังนี้

ระบบบริหารการศึกษาของไทย ผูกพันอยู่กับระบบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ แบ่งเป็นการบริหารส่วนกลาง การบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วนท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาส่วนกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนนโยบายและควบคุมการบริหารการศึกษาทั่วราชอาณาจักร หน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบ จัดการศึกษาแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่รับผิดชอบการวางแผนนโยบายและแผนการศึกษา ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ประเภทที่รับผิดชอบจัดการศึกษาในโรงเรียน มี 3 หน่วยงานคือ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐควบคุมและส่งเสริมการศึกษาของมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเอกชน กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่จัดการศึกษา ประถมศึกษาบางส่วน มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู การศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาพิเศษ การส่งเสริมและควบคุมการศึกษาเอกชน ในส่วนที่มีใช้อุดมศึกษา กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวข้องกับการศึกษา เพราะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล รับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศ ประเภทสุดท้ายได้แก่ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบจัดการศึกษา นอกโรงเรียนมีหลายหน่วยงานและหลายสังกัดด้วยกัน เช่น กองการศึกษาผู้ใหญ่กรมสามัญศึกษา สำนักงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ฯลฯ

การบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค ได้แก่ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางที่แยกออกไปจัดตั้งและปฏิบัติงานตามเขตการปกครองต่าง ๆ มีจังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยหลัก

การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น ได้แก่ งานการศึกษาที่องค์กรส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบดำเนินการ ในปัจจุบันที่มีอยู่คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กรุงเทพมหานคร





## โครงสร้างการบริหารการศึกษาไทย ช่วง พ.ศ. 2523-ปัจจุบัน

พ.ศ. 2523 มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาประชาบาลและการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับข้าราชการครู กล่าวคือ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง รวม 8 ฉบับ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 มีผลทำให้ตองโอนโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. 2524 รัฐบาลประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ในแผนฯ ฉบับนี้ มุ่งเน้นการกระจายโอกาสทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับผู้ด้อยโอกาสในชนบททางไกลและยากจน ส่งเสริมการศึกษา นอกโรงเรียน การมุ่งปรับปรุงคุณภาพการศึกษา การมุ่งปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษา การส่งเสริมเอกชนร่วมรับภาระการจัดการศึกษาและส่งเสริมการวิจัย

## สรุปสภาพการจัดการศึกษาของไทยในช่วง พ.ศ. 2523-ปัจจุบัน

ระบบบริหารการศึกษาไทยปัจจุบันมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานและหลายสังกัด ทั้งในรูปแบบที่เป็นการจัดการศึกษาในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง มีหน่วยงานระดับกระทรวงรับผิดชอบ คือ

1. สำนักงานรัฐมนตรี มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานในสังกัด รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผน ตลอดจนประสานงานการศึกษาของชาติ

2. ทบวงมหาวิทยาลัย รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐ และวิทยาลัยเอกชน ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยของรัฐ รวม 14 แห่ง และวิทยาลัยเอกชน 11 แห่ง

3. กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกประเภท การศึกษา ได้แก่ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู การศึกษานอกโรงเรียน นอกจากนี้ยังรับผิดชอบดำเนินงานเกี่ยวกับศาสนา และวัฒนธรรม มีหน่วยงานระดับกรมอยู่ในสังกัดรวม 15 กรม

4. กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในฐานะที่รับผิดชอบ ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษามี 3 หน่วยงาน คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

5. กระทรวงอื่น ๆ ได้แก่กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น รับผิดชอบจัดการศึกษาเฉพาะกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการกิจการของกระทรวงนั้น ๆ

การบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาค มีหน่วยงานรับผิดชอบ 2 ระดับคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

1. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีหน้าที่รับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติ บริหารงานและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา การลูกเสือ ยุวกาชาด และกิจการอื่น ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ทำหน้าที่รับผิดชอบในฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ในกิจการของกระทรวง และกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ประสานงานการศึกษา และการนิเทศ การศึกษา ดำเนินการให้การช่วยเหลือทางค่านิเวศการแก่โรงเรียนภายในเขตจังหวัด โดยมีศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา สำนักงานตั้งอยู่ที่จังหวัดต่าง ๆ ทุกจังหวัด

2. สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ มีหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีขอบเขตการปฏิบัติงานเฉพาะในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ โดยมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา สำนักงานตั้งอยู่ที่อำเภอและกิ่งอำเภอ

การบริหารการศึกษาในส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ

1. เทศบาล รับผิดชอบจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาล ปัจจุบันมีเทศบาล 122 แห่ง แต่รับผิดชอบจัดการศึกษา 118 แห่ง

2. เมืองพัทยา รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตเมืองพัทยา

สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง ทำหน้าที่วางแผน จัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุน ควบคุม ประสาน และติดตามผลการจัดการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยา

3. กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบจัดการศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

จากปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การจัดระบบบริหารการศึกษา ในปัจจุบันนี้ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่สนใจระบบบริหารการศึกษาได้พยายามคิด เสนอแนะ เพื่อที่จะหาแนวทางที่จะปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีความสะดวก คล่องตัวและเป็นการประหยัดทรัพยากรทางการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติบรรลุผลตามจุดหมายที่ได้วางเอาไว้

หน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้น ได้พยายามคิดหาหนทางในการปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ซึ่งจะขอนำแนวคิดเหล่านั้นมาเสนอไว้ต่อไป

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ม.ป.ป. : 21) ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาการศึกษา และนโยบายส่วนรวมในการพัฒนาการศึกษา โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

สภาพปัญหาทางการศึกษาโดยส่วนรวมที่เกี่ยวกับโครงสร้างระบบบริหารการศึกษา การที่การบริหารการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน หลายกระทรวง ทำให้การจัดการศึกษาแยกออกเป็นส่วน ๆ ขาดความต่อเนื่อง และประสานสัมพันธ์กัน และการที่ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบควบคุมการดำเนินงานทั้งระบบในทุกระดับและประเภทการศึกษาทำให้การดำเนินงานตามแนวนโยบายยังไม่บรรลุผลตามเป้าหมายโดยอ้อมเต็มที่ การบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด โครงสร้างการบริหารการศึกษาดูจะมี การปรับปรุงและจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทให้มีการประสานสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความคล่องตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานระดับสูงที่มีหน้าที่จัดการศึกษาของชาติได้ยอมรับสภาพของปัญหาต่าง ๆ ของการศึกษาของชาติและได้แสดงข้อคิดเห็นว่าสมควรจะมีการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาเสียใหม่ เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากรทางการศึกษา



สมบูรณ พรวณภท (2521 : 29) ไคไหขอสงเกศเกยวคกัการบรหการ  
การศกษาในระดับจังหวดวอตั้งน

1. แแนวระบบบรหการศกษาในสวนภุมภาคในระดับจังหวดจะไคพยายาม  
นาเอาระบบการกระจายอำนาจ (หรือไคพยายามที่จะสงเสริมใหมีการกระจาย  
อำนาจ) มาใชกัตาม แตในทางปฏิบัติแลอยงคงมีลกษณะ "คอนขางเป็นระบบรวม  
อำนาจ" เพราะหนวยงานที่รับผดชอบการจกการศกษาในระดับจังหวดนั้น ยงคงอย  
ภายใคการบงคบัญชาโดยตรงของหนวยงานที่รับผดชอบการจกการศกษาในสวนกลาง  
ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า หนวยงานหรือการจกการศกษาของประเทศมีเพียงองคการ  
ที่เป็นของรัฐ ( Government Organization, ) เพียงอยางเดียว ขาดองคการ  
ประเภทอาชีพ ( Professional Organization )

2. เกยวคกัการจกการศกษาในระดับภุมภาค (ระดับจังหวด) ยอมมีลกษณะ  
การนาเอานโยบายไปปฏิบัติ หรือคาเนินการเพื่อใหบรรลุสงุคคหมายที่ไคกำหนดไวแล  
ทั้งนี้ เนื่องจากโรงเรียนตาง ๆ เป็นโรงเรียนรัฐบาล สงกัคกระทรวง ทบวง กรม  
ตาง ๆ อันเป็นราชการสวนกลาง กรมกองเจาสงกัคยอมควบคุมไกลชด ตั้งนั้น  
โอกาสที่จะจกการศกษา เพื่อสนองความตองการของประชาชนในสวนภุมภาคยอมมีน้อย  
หรือไม่มีโอกาสเลย

3. โดยพฤคินัยหรือโดยทางปฏิบัติแลอย จะพบว่า การคคตอสงการ การบงคบัญชา  
การรายงาน การควบคุม และการประสานงานระหวางกรมเจาสงกัคกับโรงเรียน  
จะกระทำโดยตรง ตั้งนั้น งานที่เกยวคกัการบรหการศกษาในระดับจังหวด  
ทั้งหลายจึงเป็นเสมือนงาน "ผาก" ถึงแนวว่าราชการจังหวดจะไดชื่อว่าเป็นผู้ที่รับ  
ผดชอบโดยนิตินัยแตก็มีโอกาสเขาไปเกยวข้องไคไม่มากนัก

อกย จันทวมล (2525 : 14-15) ไคไหขอคคตบ่างประการเกยวคกัการ  
บรหการศกษาในปัจจุบันว่า

ข้าพเจ้าเห็นว่าสำหรับการบริหารการศึกษาในจังหวัดต่าง ๆ เราควรเอา  
 อยางกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งยกให้สาธารณสุขจังหวัดเป็นใหญ่และ เป็นผู้แทน  
 ของกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดนั้น ๆ

ในปัจจุบันสำหรับงานฝ่ายการศึกษา เรามีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการ  
 อำเภอ นอกจากนั้นสำหรับการศึกษาประชาบาล เรามีผู้อำนวยการการประถมศึกษา  
 ศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิด  
 ความยุ่งยากและทำให้งานไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เช่นงานลูกเสือ  
 เป็นต้น

ข้าพเจ้าเห็นว่า ถ้าเราให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้แทนกระทรวง  
 ศึกษาธิการในจังหวัด ทำนองเดียวกับสาธารณสุขจังหวัด ให้ผู้อำนวยการการ  
 ประถมศึกษาจังหวัด เป็นรองศึกษาธิการจังหวัด และให้หัวหน้าการประถมศึกษา  
 อำเภอ เป็นผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ งานของกระทรวงศึกษาธิการก็จะเป็นปึกแผ่น  
 และก้าวหน้ายิ่งกว่าในปัจจุบันเป็นอันมาก

เกรียง กীরติกร (2525 : 31) มีความเห็นต่อระบบบริหารการประถม  
 ศึกษาในปัจจุบันว่า

บัดนี้โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาได้เปลี่ยนมาเป็นแบบที่เป็นอยู่ใน  
 ปัจจุบัน โดยหลักการแล้วการบริหารมิได้อยู่ในมือของบุคคลใด เป็นเอกเทศ  
 โดยเฉพาะ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะบุคคลซึ่งจะต้องบริหารไปตามด้วยท  
 ฎหมายและระเบียบแบบแผน โดยยึดหลักประชาธิปไตยและหลักคุณธรรม  
 ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงน่าจะเป็นระบบที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่ภาวะการณ์  
 ของบ้านเมือง หากการบริหารงานชั้นใด ตอนใดยังมีปัญหาจะเป็นปัญหาของ  
 วิธีการ แนวปฏิบัติ ปัญหาความไม่เข้าใจและปัญหาเฉพาะของบุคคลมาก  
 กว่า ในอนาคตปริมาณทางการศึกษาในส่วนภูมิภาคย่อมทวีมากขึ้น ทนวยราชการ  
 ส่วนกลางไม่สามารถติดตามไปบริหารโรงเรียนใดทั่วถึงและสม่ำเสมอ การกระ  
 จ่ายอำนาจในการบริหารงานไปสู่ภูมิภาคเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น โครงสร้าง  
 การบริหารการประถมศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จึงน่าจะเป็นแบบฉบับของ  
 การปรับปรุงการบริหารโดยส่วนรวมสืบไป

สมาน แสงมณี (2525 : 57) มีความเห็นต่อเรื่องโครงสร้างการ  
 บริหารการศึกษาจังหวัดในอนาคตว่า

นโยบายของรัฐบาลในการโอนประถมศึกษามาตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ระยะที่ 1 เอาจุฬาราชมนตรีมาตั้งเป็นสำนักงาน ระยะที่ 2 จะรวมเอาการศึกษาที่สูงกว่าประถมศึกษามาตั้งที่จังหวัด วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยนาฏศิลป์ หรือโรงเรียนมัธยมศึกษาจะอยู่ในระดับจังหวัด มีคณะกรรมการดูแล เช่นเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทำอยู่ แต่จะทำเป็นรูปแบบอย่างไรต้องมาพิจารณาอีก ที่ผมนึกความน่าจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาเป็นผู้แทนของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนกรมสามัญศึกษา ผู้แทนกรมอาชีวศึกษา ทุกจังหวัดจะมีเจ้าหน้าที่ทำงานแทนกรมเหมือนกับมีกระทรวงเล็ก ๆ อยู่ที่นั่นปัญหาจะนอยลงไป แนวโน้มในเรื่องนี้จะเป็นอย่างไรต้องปรึกษากันให้รอบคอบ เพื่อไม่ให้การศึกษาของชาติเสียหาย

เกษม ศิริสัมพันธ์ (2525 : บรรยาย) อธิการบดีว่า การกระทรวงศึกษาธิการ ได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาว่า

โครงสร้างของระบบบริหารประถมศึกษาในปัจจุบันตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ทั้งในคานาคณะกรรมการและสำนักงาน และในคานาหน่วยงานต่าง ๆ ที่รองรับนั้น จัดได้ว่าเป็นรูปแบบที่ยืดหยุ่นไปไ้ สำหรับระบบการบริหารการศึกษาระดับอื่น ๆ ถือว่าเป็นแนวทางที่ถูกทดลองแล้ว การจัดการศึกษาในปัจจุบัน และอนาคตจะจัดใหม่มีประสิทธิภาพดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เข้ามามีส่วนรวมในการรับรู้ ให้ความสนับสนุนระดับประคองโดยตลอด การศึกษาที่มีในส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ย่อมมีประสิทธิภาพไม่ไ้ การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน เป็นรูปแบบซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการทดลองในแนวทางที่ถูกทดลอง เพื่อเป็นการปรับปรุงการศึกษาระดับอื่น ๆ ใ้ เพื่อให้ระบบการศึกษาถูกทดลองเราต้องลงมือทำและทำจากการประถมศึกษาขึ้นไป ในอนาคตนั้น รูปแบบการศึกษาจะเป็นเช่นไรและขนาดใดก็ขึ้นอยู่กับปัจจุบันเป็นแนวทาง

นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงปัญหาของโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาว่า ยังเป็นระบบใหม่ที่ยังไม่เข้าใจกันดีนัก ต้องใช้เวลา ต้องการการประคองและคำปรึกษาต่าง ๆ ที่นำมาใช้ เช่น ระบบกรรมการในการทำงานระดับต่าง ๆ ต้องทำงานเป็นกลุ่ม ต้องรับผิดชอบ ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย กรรมการหลายระดับอาจไม่เข้าใจในบทบาทของตัวเอง ก่อให้เกิดปัญหา

ในระบบบริหารได้ ประการที่สำคัญก็คือ ระบบบริหารประถมศึกษา ซึ่งเป็นระบบ ที่ถูกต้อง แต่เป็นระบบที่กระจายออกไปเป็นระดับต่าง ๆ จากระดับชาติ ไปสู่จังหวัด อำเภอ กลุ่มและโรงเรียน ซึ่งต้องมีการทำงานเป็นกลุ่ม ต้องรับผิดชอบร่วมกันหลาย ฝ่าย และมีลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นระบบกรรมกร ซึ่งการปฏิบัติให้ได้ผลต้องมีโครงสร้างของการบริหารประเทศ ซึ่งกระจายอำนาจออกไปในท้องถิ่นด้วย แต่ปรากฏว่า เรื่องการกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่นนั้นยังไม่ได้เคลื่อนไหวการปฏิรูป ระบบบริหารการประถมศึกษา นำเป็นห่วงเปรียบเหมือนกับบ้านที่ข้างล่างไม่มีฐาน จะต่อเติมออกไปได้ ถ้าจะต่อขยายก็จะต้องมีเสารองรับ การต่อขยายโดยไม่ มีเสารองรับก็จะมีอันตราย ถูกกระแทกเพียงเล็กน้อยก็จะพัง

จากแนวความคิดของกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้หยิบยกมากล่าวานั้น จะเห็นได้ว่า ทุก ๆ ฝ่าย ได้แสดงความคิดเห็นต่อระบบการบริหารการศึกษาของชาติไปในแนวเดียวกัน เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาของชาติให้เอื้ออำนวยต่อความต้องการของประชาชนโดยทั่วกัน เพราะสังคมในปัจจุบันนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป โครงสร้างการบริหารการศึกษาที่หลายฝ่ายได้ให้แนวความคิดเห็นไว้นั้น สรุปเป็นหลักใหญ่ ๆ ได้ ดังนี้

1. ให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาให้มากยิ่งขึ้น เพราะ ขอบข่ายของสังคมได้ขยายกว้างขึ้น ส่วนกลางไม่สามารถดูแล ควบคุมได้ทั่วถึง การ จัดการศึกษา เพื่อสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่ห่างไกลก็ไม่เกิดประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่แท้จริง ส่วนกลางไม่สามารถจะทราบ ปัญหาความต้องการของท้องถิ่นดีเท่ากับคนในท้องถิ่นนั้น

2. เน้นให้ประชาชนมีโอกาส เข้าร่วมบริหารการศึกษาในท้องถิ่น (ระดับจังหวัด) เพราะเป็นการฝึกฝนบุคคล พัฒนาบุคคลให้ตื่นตัวต่อการศึกษาของ บุคคลหลานของตนต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ยังเป็นการแบ่งเบาภาระจากทางส่วนกลาง ในการควบคุมดูแลและส่งเสริมสนับสนุนทางงานงบประมาณ

3. เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม เพราะความต้องการทางการศึกษาของคนในท้องถิ่นได้ขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ ขอบข่ายการบริหารการศึกษาที่กว้างขวาง การบริหารการศึกษาเป็นเรื่องละเอียดซับซ้อน ลำพังแต่บุคคลเพียงคนเดียวจะบริหารงานให้ได้นั้น ย่อมไม่ได้ จึงสนับสนุนให้กลุ่มบุคคลรวมตัวกันเข้าเพื่อให้เกิดการรวมความคิดเข้าด้วยกันในการบริหาร การบริหารก็จะสะดวกและได้ผลตามความมุ่งหมาย

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษายังไม่กว้างขวางนัก เท่าที่สรุปได้มีดังนี้

ดร. ทนم พงษ์ไพบูลย์ และกวี รัชชชน ได้ทำการวิจัยเรื่องทัศนะของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา เมื่อ พ.ศ. 2519 ได้รายงานผลไว้ว่า

1. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าการกระจายอำนาจคือ หน่วยบริหารส่วนกลางมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบริหารงานแทน
2. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าการบริหารการศึกษาทุกระดับควรมีกระทรวงเดียวรับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติควรเป็นผู้วางนโยบายและแผนรวมระดับชาติ
3. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าวิธีที่ดีที่สุดในการบริหารการศึกษาคือบริหารด้านองค์การบริหารการศึกษาแบบสภาจังหวัด ประธานสภาการศึกษาจังหวัดควรเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน สภาการศึกษาจังหวัดควรเป็นผู้วางแผนและนโยบายจัดทำงบประมาณ กำหนดเงิน เดือนและตำแหน่งครู





4. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าโรงเรียนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาลงมา และบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลายควรสังกัดสภากาการศึกษาจังหวัด

5. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าควรมีการเก็บภาษีทั้งของใหม่และของเดิม และภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยเพิ่มขึ้น เพื่อจัดการศึกษาในจังหวัด

ผลการวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดกล่าวคือ เป็นเพียงความเห็นของกลุ่มครูใหญ่ที่มาเข้ารับการอบรมที่คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นครูใหญ่ที่ได้รับการคัดเลือกจากจังหวัดต่าง ๆ ถือว่าเป็นเพียงกลุ่มคนจำนวนน้อย ไม่อาจถือเป็นตัวแทนของครูใหญ่ทั่วประเทศได้

มีผลงานวิจัยอีกเรื่องที่น่าสนใจคือ กองวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ทำการวิจัยระบบบริหารการศึกษาประจำภาคระดับจังหวัด เป็นการศึกษาเอกสารในช่วงปี พ.ศ. 2501- พ.ศ. 2516 ได้เสนอปัญหาของการบริหารการศึกษาประจำภาคไว้ว่า ปัญหาของการบริหารการศึกษาประจำภาคอาจแบ่งได้ 6 ประการคือ

1. ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถูกควบคุมโดยหน่วยงานหลายระดับ เช่น กระทรวงมหาดไทย ครูสภา สภาจังหวัด

2. ปัญหาการแบ่งอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาประจำภาค โดยเฉพาะระดับจังหวัดและระดับอำเภอคือระหว่างหัวหน้าส่วนการศึกษากับศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าหมวดการศึกษากับศึกษาธิการอำเภอ

3. ปัญหาความสมดุลง่ายในการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดหน่วยงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชา เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ ไม่สามารถให้โทษแก่ข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอได้

4. ปัญหาการบริหารงานบุคคล ในช่วงแรกไม่สามารถตั้งอัตราเจ้าหน้าที่ค้ำบริหารได้ทันทีต้องอาศัยครูประจำภาคมาปฏิบัติ มีปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง

โยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง ปัญหาเรื่องขวัญของครูประจำภาค เกี่ยวกับ รายได้ สวัสดิการ ศักดิ์ศรี การยอมรับจากสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5. ปัญหาการควบคุมและนิเทศ ศึกษานิเทศก์ของกรมสามัญศึกษามีไม่เพียงพอ มีหน้าที่เพียงแนะนำ แต่ไม่มีอำนาจให้โทษแก่ครูได้ ศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอ ส่วนใหญ่ขาดกำลังขวัญและแรงจูงใจในการทำงาน เนื่องจากความรู้สึกคล้ายคนสูญเสีย อำนาจและขาดความมั่นคงในสถานภาพของตน

6. ปัญหาเกี่ยวกับรายได้อำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การ มีรายได้น้อย จึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณร้อยละ 97 รายได้จากจังหวัด เองต่ำมาก (คุณดวงเดือน พิศาลบุตร น.ป.ป. ๑ 318-319)

เฉลย เครื่องนิยม ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 7 ซึ่งเป็นผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับ การบริหารงาน โดยองค์คณะบุคคล ประชากรที่ทำการวิจัยได้แก่กลุ่มนายอำเภอ ศึกษา- ธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและผู้อำนวยการในคณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอ ผลการวิจัยมีดังนี้

1. การปฏิบัติงานในด้านการประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของ โรงเรียนในสังกัด การประสานงานด้านวิชาการ การประสานงานด้านบุคคล และการ ประสานงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย การประสานงานด้าน จรรยาและการเงินมีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยที่สุด

2. การเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนมีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย

3. การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูมีการปฏิบัติอยู่ใน ระดับมาก

4. การปฏิบัติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดมีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย

5. การปฏิบัติการณ์ตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบมา เห็น ว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่ได้มอบหมายเรื่องอื่น ๆ ให้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังได้ระบุถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีปัญหามากได้แก่

1. ประชาชนยังไม่ทราบองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ
3. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการจัดสรรอัตรากำลังครู
4. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ถูกต้อง
5. ก่อนมีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอครั้งสำคัญ ๆ กรรมการบางกลุ่มมักจะประชุมอย่างไม่เป็นทางการและมีการคัดสังใจกันมาก่อน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนครูไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรรมการการประถมศึกษาอำเภอได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก
7. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีอิสระในการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพราะบางจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน
8. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายในเรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุมเพราะเกรงใจ

กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2525 : 9-10) ได้ทำการวิจัยบทบาทของศึกษานิเทศก์อำเภอในตอนที่เห็นว่าเป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้สรุปผลการวิจัยออกมาว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าลักษณะโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมอยู่ในเกณฑ์สูง โดยให้เหตุผลว่า งานซ้ำซ้อนกันขาดเอกภาพ สิ้นเปลืองงบประมาณ นอกจากนั้นการบริหารการศึกษาในรูปคณะกรรมการยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากคณะกรรมการจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังเกรงกลัวอำนาจผู้บังคับบัญชาซึ่งร่วมอยู่ในคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ให้ทุนให้โทษได้ และการที่โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการ

ผลการวิจัยครั้งนี้ยังบอกต่อไปว่า ถ้าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหาร การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการทำดังนี้

1. หน่วยงานจัดการศึกษาทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอควรมีเพียง หน่วยงานเดียวและควรบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้ง
2. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ สามารถควบคุมดูแล คัดตามประเมินผลการศึกษาได้ทุกกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
3. มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง เป็นเพียงผู้ควบคุมนโยบายเท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย