

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้เสนอความหมายขององค์การ โครงสร้างองค์การ โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด หลักการจัดองค์การ หลักการที่เป็นพื้นฐานในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา สภาพโครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยและความเคลื่อนไหวและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพโครงสร้างการบริหารการศึกษาในปัจจุบัน ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับต่อไปนี้

องค์การ

สมพงศ์ เกษมสิน (2523:109) ได้อธิบายความหมายขององค์การว่า คือ "กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันดำเนินการร่วมกันอย่างมีระเบียบ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น"

สมยศ นาวิกาน (2522:187) กล่าวถึงองค์การว่า มีความหมาย 2 อย่าง คือ อย่างที่หนึ่งหมายถึง สถาบันใดสถาบันหนึ่งหรือกลุ่มตามหน้าที่ เช่น อ่างถึงธุรกิจ โรงพยาบาล หน่วยงานของรัฐบาล ว่าเป็นองค์การและอย่างที่สองหมายถึง แนวทางที่งานถูกจัดระเบียบและจัดสรรระหว่างสมาชิกขององค์การ เพื่อให้เข้าหมายขององค์การประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

เฮอเบิร์ต จี. ฮิค (Herbert G. Hick อ่างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์ 2519:195) อธิบายคำว่าองค์การไว้ว่า

1. องค์การมักจะประกอบด้วยคนหลายคน
2. บุคคลต่างๆมีส่วนเกี่ยวข้องกับคนอื่นๆในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง
3. ความเกี่ยวพันต่างๆเหล่านี้สามารถจัดลำดับและระเบียบ หรือบรรยายเป็นโครงสร้างได้

4. บุคคลแต่ละคนในองค์การต่างก็มีจุดหมายของตนเอง (Personal Objective) ซึ่งบางส่วนก็เป็นเหตุเป็นผลโดยตรง สำหรับการกระทำของเขา บุคคลแต่ละคนมักจะมุ่งหวังว่า การเข้าร่วมในองค์การจะช่วยให้เขาสามารถบรรลุถึงจุดหมายของตนได้

5. ความเกี่ยวพันดังกล่าวจะสามารถช่วยให้บรรลุถึงจุดหมายรวมที่เข้ากันได้ และจุดหมายรวมดังกล่าวแม้จะมีลักษณะแตกต่างไปจากจุดหมายของตัวบุคคลบ้างก็ตาม แต่ก็นับว่าสัมพันธ์กันโดยตรง

ธงชัย สันติวงษ์ (2519: 195) ให้คำจำกัดความของคำว่าองค์การว่า "องค์การคือโครงสร้างที่ได้จัดทำขึ้นตามกระบวนการสำหรับให้บุคคลฝ่ายต่างๆ เข้ามา ร่วมกันปฏิบัติเพื่อความสำเร็จตามจุดหมายต่างๆได้"

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปสั้นๆว่า องค์การหมายถึงสถาบันหรือหน่วยงานที่ดำเนินการ ร่วมกันอย่างมีระเบียบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

จากความหมายขององค์การที่ยกมานี้ จะเห็นได้ว่าเกี่ยวข้องกับโครงสร้าง องค์การอยู่ด้วย

โครงสร้างองค์การ

มีผู้ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การไว้หลายท่านด้วยกัน เช่นปีเตอร์ เอ็ม บลอส (Peter M. Blau) ให้ความหมายโครงสร้างองค์การไว้ว่า เป็นเรื่องของการกำหนดตำแหน่งของบุคลากรออกเป็นฝ่ายต่างๆ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อบทบาทของบุคคลในองค์การ (Hall 1982: 53)

ความเห็นดังกล่าวนี้เหมือนกับความเห็นของไชลด์ (Child) เขากล่าวว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งตลอดจนกลไกการบริหารงาน ซึ่งจะกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานและช่วยให้องค์การสามารถดำเนินกิจการ ประสานงานและควบคุมการปฏิบัติงานภายในองค์การ (Jacson and Morgan 1978: 87)

ส่วน แกรี่ เคสเลอร์ (Gary Dessler 1980:109) ได้พูดถึงโครงสร้างองค์การว่า ประกอบด้วยมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

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

ทนัย บุญนาค (2524:111) กล่าวถึงความหมายของโครงสร้างองค์การว่า หมายถึง สิ่งที่มีขึ้นหรือแสดงออกถึงวิธีการในการจัดองค์การหรือหน่วยงาน โครงสร้างจะแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่างๆ และระหว่างคนปฏิบัติภายในหน่วยงานต่างๆ การแสดงออกดังกล่าวจะแสดงออกในรูปแผนภูมิ (Chart) และคู่มือการดำเนินการของหน่วยงาน (Organization Manual)

สมยศ นาวิการ (2522:189) กล่าวถึงโครงสร้างองค์การว่า ส่วนใหญ่มีความซับซ้อนมากเกินที่จะอธิบายด้วยคำพูด จึงได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างองค์การด้วยแผนผัง จากแผนผังจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะของโครงสร้างที่สำคัญ 5 ประการคือ

1. การแบ่งงานกันทำ แต่ละรูปสี่เหลี่ยมจะแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของบุคคลหรือแผนกงาน สำหรับส่วนใดส่วนหนึ่งของปริมาณงานขององค์การ
2. ผู้บริหารและผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา เส้นทึบจะชี้ให้เห็นถึงสายการบังคับบัญชา(ใครจะต้องรายงานต่อใคร)
3. ประเภทของงานที่ปฏิบัติ ข้อความในรูปสี่เหลี่ยมจะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของงานหรือขอบเขตของความรับผิดชอบขององค์การ
4. การจัดแผนกงาน แผนผังโดยส่วนรวมชี้ให้เห็นว่า กิจกรรมต่างๆขององค์การถูกแบ่งแยกโดยหลักเกณฑ์อะไร เช่น หลักเกณฑ์ของหน้าที่หรือภูมิประเทศ

5. ระเบียบบริหาร แผนดังกล่าวไม่เพียงแต่จะชี้ให้เห็นถึงผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติบังคับบัญชาเท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นถึงการเรียงลำดับของระดับการบริหารทั้งหมดอีกด้วย บุคคลทุกคนที่รายงานต่อบุคคลอื่นเกี่ยวกับ จะอยู่ที่ระดับการบริหารเดียวกัน ไม่ว่าพวกเขาจะปรากฏอยู่ที่ไหนในแผนผังใดก็ตาม

ในทำนองเดียวกัน รัชชย สันติวงษ์ (2523:201-202) ได้กล่าวถึงโครงสร้างองค์การว่ามีส่วนที่เกี่ยวข้องกันภายในองค์การ 3 ประการคือ

1. จะต้องมีการแบ่งแยกงานกันทำ (Division of Labor) ซึ่งเป็นการแบ่งงานกันทำทั้งในแนวกิ่งและแนวนอน
2. จะต้องมีการกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ (Authority)
3. จะต้องจัดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ต่างๆ (Relationships) จำเป็นต้องจัดวางเรื่องความสัมพันธ์ต่างๆไว้ให้แน่ชัด เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระเบียบไม่ซ้ำกัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้พอสรุปได้ว่า โครงสร้างองค์การคือสิ่งที่บ่งชี้หรือแสดงออกถึงวิธีการจัดองค์การ ประกอบด้วย

1. การแบ่งงานกันทำ หมายถึง การแยกประเภทงาน จัดกลุ่มงาน และออกแบบงาน
2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย หมายถึง การกำหนดขอบเขตของงาน กำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่
3. กำหนดความสัมพันธ์ต่างๆ หมายถึง การจัดวางความสัมพันธ์ของคนหรือฝ่ายงานต่างๆ

โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

จากการนิยามคำว่าองค์การและโครงสร้างองค์การดังกล่าวมาข้างต้นนั้น จึงพอสรุปความหมายโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดว่า หมายถึง สิ่งที่บ่งชี้หรือแสดงออกว่า มีการแบ่งงานกันทำ พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคลหรือฝ่ายงานต่างๆในค้ำนการศึกษาภายในจังหวัด เพื่อให้

บรรลุลักษณะที่ประสงค์ไว้

ในจังหวัดจะมีโครงสร้างการบริหารการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในจังหวัด ได้แก่ สำนักงานงานการประถมศึกษาจังหวัด เทศบาล ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด วิทยาลัยครู วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา โรงเรียน/วิทยาลัยในสังกัดกรมอาชีวศึกษา

2. หน่วยงานในข้อ 1 มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาในขอบข่ายงานของตน เช่น เทศบาลรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาล สำนักงานงานการประถมศึกษาจังหวัดรับผิดชอบจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาภายในจังหวัดยกเว้นเขตเทศบาล สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดรับผิดชอบดูแลจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาภายในจังหวัด โรงเรียน/วิทยาลัยในสังกัดกรมอาชีวศึกษารับผิดชอบการจัดการอาชีวศึกษาที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษารับผิดชอบการจัดการอาชีวศึกษาระดับอุดมศึกษา วิทยาลัยครูรับผิดชอบการจัดการฝึกหัดครู และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดรับผิดชอบการจัดการศึกษานอกระบบทั้งหมด

3. หน่วยงานทางการศึกษาเหล่านี้ ส่วนใหญ่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ยกเว้นเทศบาลที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าพิจารณาในระดับจังหวัด หน่วยงานทางการศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันและกัน มีการประสานงานและร่วมมือกันทำงานบ้างแต่ไม่มากนัก

หน่วยงานทางการศึกษาภายในจังหวัด มีโครงสร้างองค์การ เป็นของตนเอง ดังจะเสนอโครงสร้างองค์การของหน่วยงานที่ใหญ่ๆ 3 หน่วยงานเป็นตัวอย่างดังนี้

โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (ก.ป.จ.) ประกอบด้วย

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุข
จังหวัด

3) ผู้แทนข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่ได้รับการ
เลือกตั้งจำนวน 6 คน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษา
ศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน
3 คน

5) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขาธิการ โดย
ตำแหน่ง

การเลือกตั้งบุคคลตามข้อ 3) และ 4) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีดังนี้

1) พิจารณากำหนดนโยบาย การดำเนินงาน และแผนพัฒนาการประถมศึกษา
ของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการ
ประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวมปรับปรุงและเลิก
โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/
กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการ
ประถมศึกษาจังหวัด

5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของ
ข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ชักหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

กรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราชการครู กรรมการที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง และกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากราชการ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่กรรมการซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้งจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
- 3) จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด

เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

- 4) จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
- 5) เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลือกตั้งโรงเรียนในสังกัด
- 6) เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
- 7) ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐานและส่งเสริมการเรียนการสอนในโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ

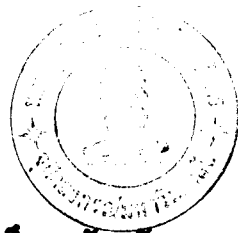
8) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาใน
จังหวัด

9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

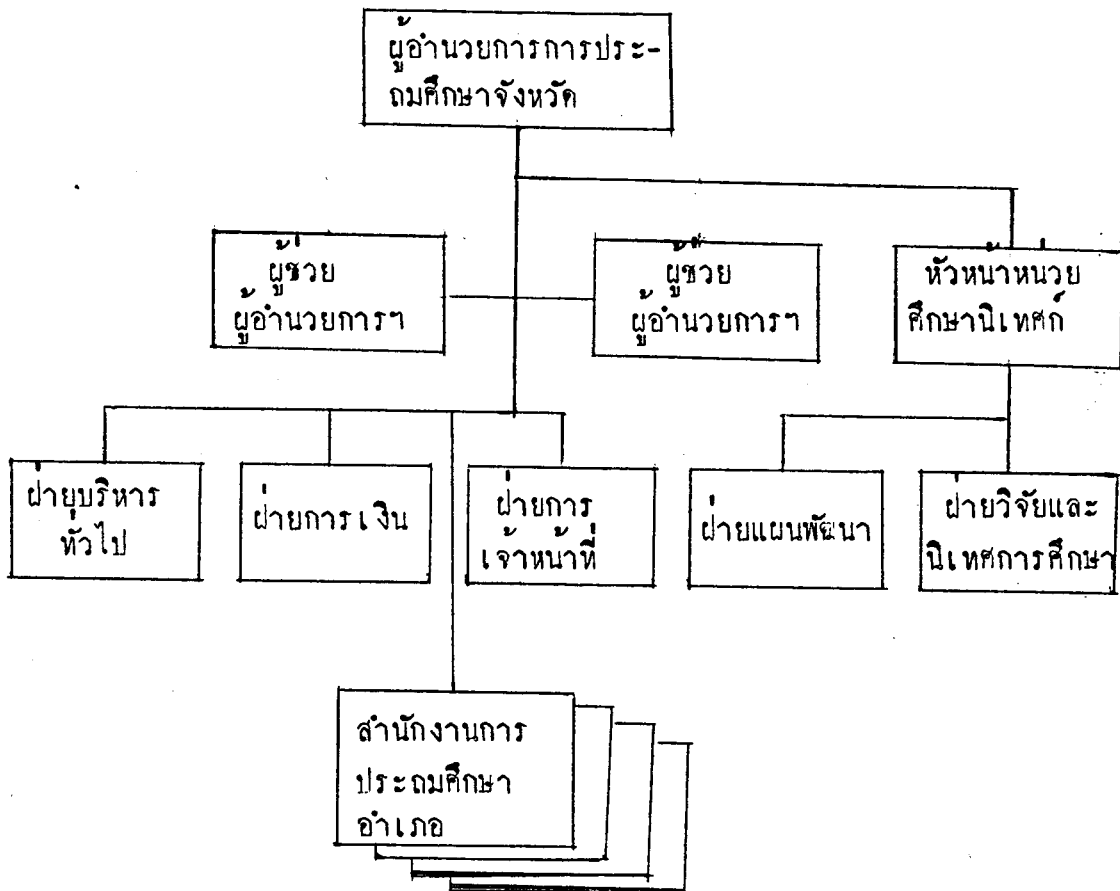
การแบ่งส่วนราชการหรือการจัดองค์การในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
แบ่งออกเป็น 3 ขนาด คือ จังหวัดขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยยึดจำนวน
โรงเรียน ครู นักเรียน และพื้นที่บริการและลักษณะพิเศษทางการศึกษา การแบ่งจำนวน
ฝ่ายในแต่ละจังหวัดมีจำนวนฝ่ายเท่ากัน แตกต่างกันแต่อัตราค่าสังกัดต่อไปนี้

- 1) งานฝ่ายบริหารทั่วไป
- 2) งานฝ่ายการเจ้าหน้าที่
- 3) งานฝ่ายการเงินและพัสดุ
- 4) งานฝ่ายแผนพัฒนาหรือวางแผน
- 5) งานฝ่ายนิเทศการศึกษาหรือฝ่ายวิชาการ



แผนภูมิที่ 1

การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด



ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด

ตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการในกรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2522 แบ่งส่วนราชการในกรมการศึกษานอกโรงเรียน แต่มีได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จึงเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน แต่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ในการบริหารงาน อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียนจะมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 และโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดในภาคใต้มีจำนวน 9 ศูนย์คือ จังหวัดยะลา ตรัง, พัทลุง, นครศรีธรรมราช, สตูล, ภูเก็ต, นราธิวาส, ปัตตานีและพังงา

ดังนี้

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนมีหน้าที่ดำเนินงานและจัดการศึกษานอกโรงเรียน

1. บริหารการศึกษานอกโรงเรียนทุกรูปแบบ
2. จัดทำแผนและโครงการปฏิบัติงาน
3. สืบเสาะ ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานและให้ความร่วมมือการอุดหนุน และการบริการการศึกษา

4. ดำเนินการเกี่ยวกับห้องสมุด การศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญ และการศึกษาผู้ใหญ่สายอาชีพ

5. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ ติดตามและรายงานการศึกษา

6. ปักอบรม ประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการดำเนินงานระดับชุมชน หรือท้องถิ่นหรือบุคคลากรอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

7. ประเมินมาตรฐานและออกหลักฐานทางการศึกษา

8. ให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียน

9. ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับงานการศึกษานอกโรงเรียน

ลักษณะรูปแบบการดำเนินงานและการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในระดับสถานศึกษาของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดมีดังนี้

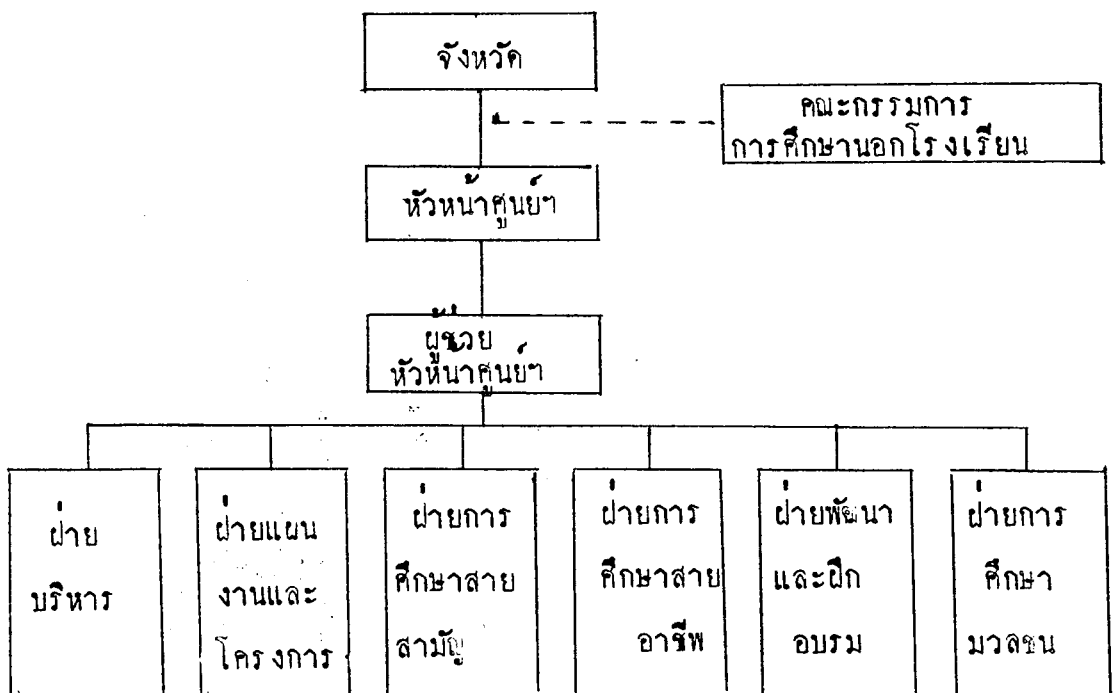
1. กลุ่มสนใจและกิจกรรมในชุมชนหรือท้องถิ่น
2. การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จสายสามัญและสายอาชีพ
3. ห้องสมุดประชาชนและที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านหรือตำบล
4. การศึกษาทางโทรทัศน์ วิทยุ ไปรษณีย์ และสื่อทัศนูปกรณ์
5. การบริรักษ์เพื่อการศึกษา เทคโนโลยีทางการศึกษาและเทคโนโลยีชุมชน
6. การศึกษาในลักษณะหรือรูปแบบอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกโรงเรียน

การแบ่งส่วนราชการของศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด แบ่งออกเป็น 6 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายบริหาร
2. ฝ่ายแผนงานและโครงการ
3. ฝ่ายการศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญ
4. ฝ่ายการศึกษาผู้ใหญ่สายอาชีพ
5. ฝ่ายพัฒนาและฝึกอบรม
6. ฝ่ายการศึกษามวลชน

แผนภูมิที่ 2

แสดงโครงสร้างของศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด



ที่มา : เอกสารการสัมมนาเรื่องแนวโน้มและรูปแบบการจัดการศึกษาระดับจังหวัด
นิตยสารปริญาโท ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาล

ตามระเบียบคณะกรรมการ เทศบาลว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 ด้แบ่งส่วนราชการของเทศบาลดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. ส่วนการคลัง
3. ส่วนสาธารณสุข
4. ส่วนช่าง
5. ส่วนการประปา
6. ส่วนการศึกษา

โดยเฉพาะส่วนการศึกษามีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานด้านสวัสดิการ สังคมและสันตนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนการศึกษาของเทศบาลมีฐานะเป็นกอง หรือฝ่ายการศึกษาในเทศบาล

ความรับผิดชอบในการบริหารการประถมศึกษาของเทศบาล มีการแบ่งหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นดังนี้

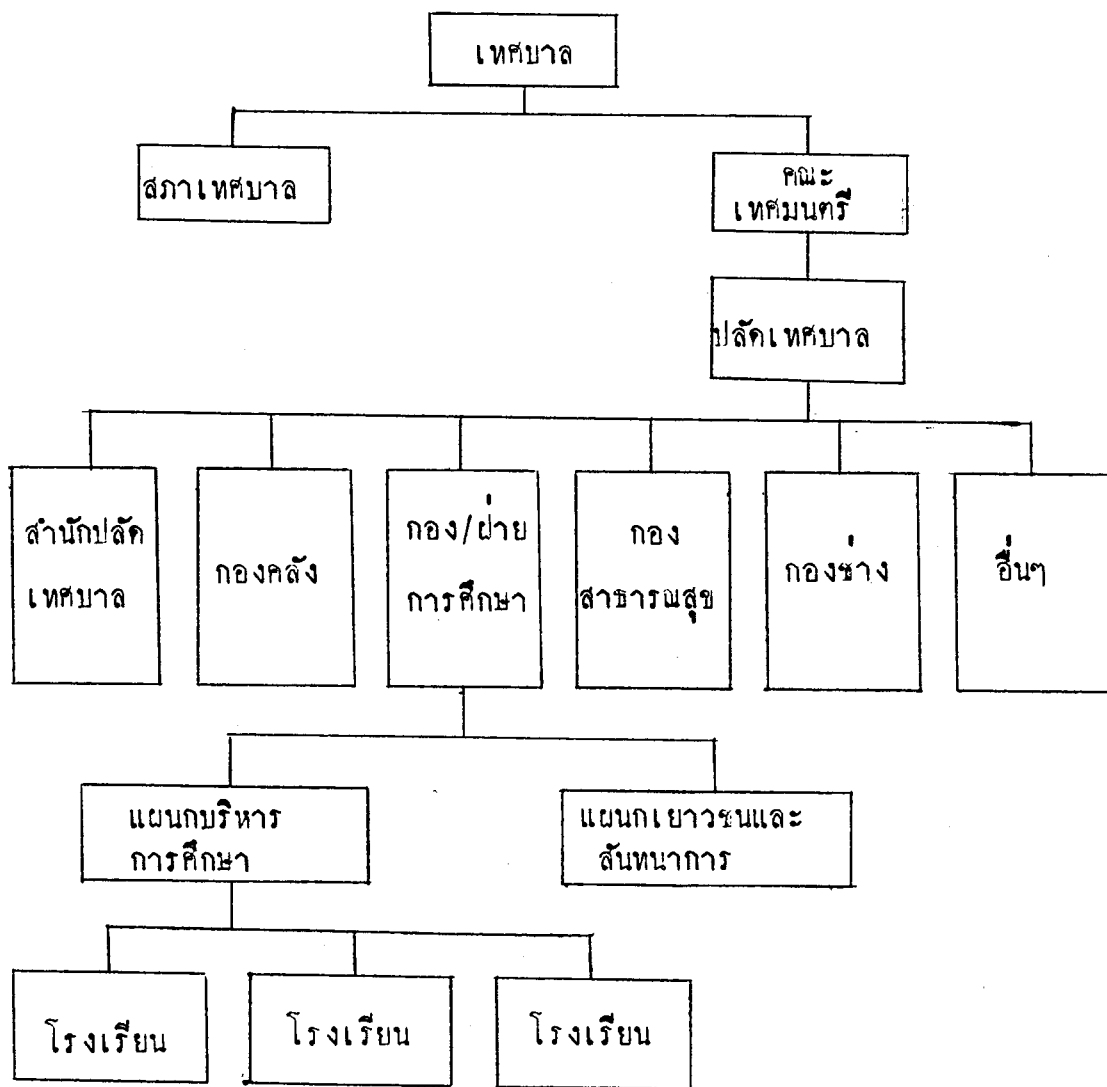
1. กระทรวงมหาดไทยควบคุมส่งเสริมงานด้านธุรการ
2. กระทรวงศึกษาธิการควบคุมส่งเสริมงานด้านวิชาการ
3. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล(ก.ท.) กำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการดำเนินการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

บุคคลากรทางการศึกษาของเทศบาลมี 2 ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบาย ได้แก่คณะเทศมนตรีซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลทั้งหมด โดยมีสภาเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ และควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และอีกฝ่ายคือ

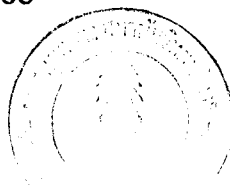
เจ้าหน้าที่ฝ่ายพนักงานประจำ มีปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่การศึกษาของเทศบาล
 ใต้กำกับงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่ง หัวหน้า/ผู้อำนวยการกองการศึกษาของเทศบาล
 และพนักงานครูเทศบาล (สนานจิตร สุคนทรทรัพย์ 2523 : 88 - 92)

แผนภูมิที่ 3

การจัดองค์การของเทศบาล



ที่มา : เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและระบบบริหารการศึกษาเล่มที่ 3 มหาวิทยาลัย
 สุโขทัยธรรมมาธิราช 2523 หน้า 88



หลักในการจัดองค์การ

ในการวางแผนเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์การนั้น ต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาต่างๆคือ

1. ควรจะแบ่งงานออกเป็นฝ่ายต่างๆ และแบ่งงานของแต่ละบุคคลเป็นอย่างไร
2. ควรมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานแต่ละฝ่ายแต่ละคนอย่างไร

3. ควรจัดให้มีการประสานสัมพันธ์โดยวิธีใดบ้าง

ถ้าเป็นองค์การขนาดเล็กและไม่ซับซ้อน ก็ไม่มีปัญหายุ่งยากแต่อย่างใด แต่องค์การที่มีขนาดใหญ่ก็มีปัญหามากประการ วิธีแก้ปัญหานั้นแต่ละอย่างต่างก็มีความสัมพันธ์กับปัญหาอื่นๆไปด้วย ดังนั้นการแบ่งงานเพื่อให้เกิดการประสานงานกันอย่างถูกต้องระหว่างส่วนต่างๆขององค์การ จึงเป็นงานที่ยุ่งยากอย่างยิ่ง

นักวิชาการทั้งหลายต่างก็พยายามค้นหาหลักเกณฑ์ต่างๆเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดองค์การมานานแล้ว แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถระบุได้ว่า วิธีใดถูกต้องหรือสมบูรณ์ที่สุด

หลักการจัดองค์การโดยทั่วไปนั้น มักถือตามแบบของฟาโยล (Fayol) กล่าวคือ OSCAR ได้แก่

1. วัตถุประสงค์ (Objective) คือกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน
2. ความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (Specialization) ใ้แก่งานของแต่ละคนควรจำกัดขอบเขตให้ทำคนละหน้าที่ อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง
3. การประสานงาน (Coordination) จัดให้มีวิธีประสานกิจกรรมต่างๆ เพื่อบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ
4. อำนาจหน้าที่ (Authority) องค์การต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดและมีสายการบังคับบัญชาที่แท้จริง

5. ความรับผิดชอบ (Responsibility) คืออำนาจหน้าที่ที่จะต้องได้
ส่วนสัมพันธ์กันกับความรับผิดชอบ (วีรนาถ มานะกิจ และพรพนี ประเสริฐวงษ์
2519 : 98)

ศาสตราจารย์มาลัย หุวะนันท์ (สมพงศ์ เกษมสิน 2523 : 114)
ได้สรุปหลักการจํกองค์การว่าประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ (Objective)
2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)
3. ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา (Responsibility of Supervisor)
4. สายการบังคับบัญชา (Hierarchy)
5. ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control)
6. การร่วมมือประสานงาน (Coordination)
7. หลักการทำงานชำนาญเฉพาะ (Specialization of function)
8. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)

หลักการจํกองค์การอื่นๆที่นักบริหารและนักวิชาการอื่นๆได้กล่าวถึงก็มี หลัก
ประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักการมอบหมายงาน (Delegation)
หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) หลักขนาดของการควบคุม
(Span of Control) หลักสายการบังคับบัญชาแบบวงสั้น (Short Chain of
Command) และหลักดุลยภาพ (Balance) (วีรนาถ มานะกิจ และ
พรพนี ประเสริฐวงษ์ 2519 : 99)

สรุปได้ว่า การจํกโครงสร้างองค์การนั้นผู้จํกองค์การต้องยึดหลักเป็นแนวทาง
ในการจํกองค์การ ส่วนจะยึดหลักอะไรบ้างขึ้นอยู่กับความเชื่อหรือปรัชญาของผู้จํก ไม่มี
ข้อยุติว่าหลักการจํกองค์การของใครถูกหรือผิด

หลักการพื้นฐานของโครงสร้างการบริหารการศึกษา

การปรับปรุงหรือการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทย แต่ละครั้งที่ผ่านมา ไม่ปรากฏชัดว่าหลักการอะไรเป็นแนวทางในการจัดองค์การ มีการกล่าวถึงหลักการในการจัดโครงสร้างองค์การอย่างชัดเจน ก็คือใน พ.ศ.2517 เป็นต้นมา กล่าวคือ

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (2518 : 193 - 194) ได้เสนอหลักการในการปฏิรูประบบบริหารศึกษาคือรัฐบาลในขณะนั้นรวม 4 ข้อคือ

1. การจัดระบบบริหารการศึกษาไทยจะต้องกระจายอำนาจในการบริหารไปให้ท้องถิ่นมากที่สุด ท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง องค์การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับรับผิดชอบและควบคุมดูแลอย่างแท้จริง
2. การบริหารการศึกษาทุกระดับทุกประเภทจะต้องอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการบริหารและเป็นการระดมสรรพกำลัง
3. หน่วยบริหารงานกลางต้องไม่จัดการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาเอง โดยตรง อำนาจของส่วนกลางจะมีเฉพาะ
 - 3.1 การวางนโยบายและแผนการศึกษาในระดับชาติ
 - 3.2 การจัดสรรงบประมาณการศึกษาระดับชาติ
 - 3.3 งานวิชาการในระดับชาติ เช่น หลักสูตร แบบเรียน การวิจัย การติดตามผล เป็นต้น
 - 3.4 การจัดการศึกษาบางประเภทที่เป็นความจำเป็นและเป็นความต้องการของประเทศ เช่น การศึกษาระดับอุดมศึกษา
 - 3.5 งานประสานงานและการติดต่อต่างประเทศ
4. การบริหารการศึกษาควรจะเป็นไปในรูปของคณะกรรมการและในระดับท้องถิ่นควรจะมีมอบหมายให้คณะบุคคลที่มีความสนใจทางด้านการศึกษาทำการบริหารการศึกษาในรูปของคณะกรรมการ โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดนั้น คณะกรรมการวาง
พื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้เสนอให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ
ดูแลและควบคุมการบริหารการศึกษาภายในจังหวัด สมาชิกของคณะกรรมการการศึกษา
จังหวัดนั้นประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ มาจากสมาชิกสภาจังหวัดและสภา
เทศบาลประเภทหนึ่ง กับอีกประเภทหนึ่ง คือผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาจังหวัดและสภาเทศบาล
เป็นผู้เสนอแต่งตั้ง โดยกรรมการที่มาจากสภาจังหวัดและสภาเทศบาลมีจำนวนมากกว่า
จำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจะเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธาน ทำ
หน้าที่ดูแลและควบคุมการบริหารการศึกษาของจังหวัด และมีเลขาธิการคณะกรรมการ
การศึกษาจังหวัดทำหน้าที่เป็นเลขานุการ แต่มิได้เป็นกรรมการ คณะกรรมการการศึกษา
จังหวัดอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบหรือเลิกล้มคณะกรรมการ
การศึกษาจังหวัดด้วยความเห็นชอบของสภาจังหวัดและสภาเทศบาลทั้งสองสภา

สำหรับการจัดการศึกษาในแต่ละจังหวัดนั้นจะรวมโรงเรียนระดับต่ำกว่าอุดม
ศึกษา ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดมาสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดหมด หมายถึง สถานศึกษา
นอกโรงเรียนต่างๆ ที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการและโรงเรียนราษฎร์ด้วย การบริหาร
บุคคลของข้าราชการครู และสำนักงานการศึกษาจังหวัดอยู่ในความรับผิดชอบของอนุ-
กรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด

เลขาธิการ เป็นข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้า
สำนักงานการศึกษาจังหวัด เจ้าหน้าที่ในสำนักงานการศึกษาจังหวัดตลอดข้าราชการครู
เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด สำหรับในระดับอำเภอเป็นเช่นเดียวกันกับในระดับจังหวัด
(คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา 2518 : 200 - 202)

ต่อมา พ.ศ. 2521 คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้เสนอหลักการในการ
ปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา
ต่อคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลคณะที่ 41) อันมี าทพมา พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ เป็น
นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เดือนมกราคม ซึ่งมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

1. เอกภาพในการบริหารการศึกษา
2. การเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจ
3. ให้ระบบบริหารการศึกษาเสริมสร้างความเสมอภาคในสิทธิ โอกาส และการมีส่วนร่วมได้รับความสนับสนุนทางการศึกษา
4. การสนองตอบต่อความต้องการทางการศึกษาของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะต่างๆกัน
5. อยู่ในวิสัยสามารถที่จะร่วมมือประสานนโยบาย และการบริหารทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยเฉพาะและกิจกรรมอื่นๆ
6. การวินิจฉัยตัดสินปัญหา โดยองค์คณะบุคคล
7. การเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนรับภาระและมีส่วนร่วมในการบริหาร การศึกษามากขึ้นเป็นการระดมสรรพกำลังและทรัพยากร (คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา 2521 : 12)

นอกจากนี้คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้เสนอโครงสร้างระบบบริหาร การศึกษาส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค ได้ให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ รวมทั้งติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของชาติ ไม่มีอำนาจการสั่งการโดยตรง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดค้ำการศึกษาและกิจการของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด แบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับจังหวัด มีสำนักงานการศึกษาจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน ระดับอำเภอมีสำนักงานการศึกษาอำเภอ มีศึกษาธิการอำเภอทำหน้าที่ช่วยเหลือศึกษาธิการจังหวัด

สำหรับโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นนั้น ยึดถือเขตจังหวัดโดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบจัดการศึกษา ในระบบโรงเรียนระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา ในการนี้จะมีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารการศึกษาใน

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดประกอบด้วย นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองประธาน กรรมการสมาชิกสภา จังหวัด 5 คน กรรมการสมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลละ 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่ากับกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลรวมกัน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีผู้ว่าราชการ จังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปี

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นส่วนราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน คูแลรับผิดชอบการ คำดำเนินงาน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น สังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายการศึกษาใน จังหวัดดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นผู้พิจารณา คัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนี้ โดยพิจารณาจากคุณวุฒิและประสบการณ์

การบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการครูในจังหวัด ให้ดำเนินงานในรูปองค์คณะ บุคคล โดยมีคณะกรรมการข้าราชการครูจังหวัด(ก.ค.จังหวัด) เป็นผู้พิจารณา

คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อันมีศาสตราจารย์ ดร.ก้อ สวัสดิ์ทาณิช เป็น ประธานอนุกรรมการ ศาสตราจารย์ ดร.พจน์ สะเพียรชัย เป็นเลขานุการ ใ้วางหลัก การในการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไว้ 9 ประการคือ

1. สร้างเอกภาพในการบริหารการศึกษาให้สอดคล้องผสมผสานกับการบริหาร ประเทศให้มากที่สุด
2. การจัดการศึกษาในแต่ละระดับต้องให้สอดคล้องประสานสัมพันธ์กับลักษณะ ธรรมชาติของงานการศึกษาอย่างแท้จริงและมีความต่อเนื่องกัน
3. จัดการศึกษาให้สนองความต้องการของท้องถิ่น ของประเทศ

4. ระดมสรรพกำลังและทรัพยากรจากท้องถิ่นและภาคเอกชนมาร่วมด้วย และควรให้สถานประกอบการและธุรกิจเอกชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
5. ระบบบริหารการศึกษาต้องเอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
6. การจัดการศึกษาโดยส่วนรวม จะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยพยายามลดความสูญเปล่า และขจัดความซ้ำซ้อนในบทบาท และหน้าที่ที่มีอยู่มากในขณะนี้ให้เหลือน้อยที่สุด
7. ให้มีการโอน การมอบ และการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน และการปฏิบัติงานทางการศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาคในท้องถิ่นต่างๆ ให้มากที่สุด
8. ส่งเสริมความเสมอภาค ทั้งด้านสิทธิ โอกาส และการมีส่วนร่วมในการที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ทัดเทียมกัน
9. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมวินิจฉัย ตัดสินปัญหาในการศึกษาให้มากขึ้น (ข่าวสยาม 31 ตุลาคม 2524)

บรรจง ชูสกุลชาติ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประธานกรรมการทำงานปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัย ณ ห้องทำงานกระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2525 เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยได้แถลงหลักการว่ามี 9 ประการคือ

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

7. ให้มีการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาโดยดำเนินการทั้งระยะสั้นระยะยาว
8. ให้ยึดหลักคุณภาพในการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษา
9. ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการจัดการศึกษา

สำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษา เมื่อเดือนตุลาคม 2523 ทำให้มีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นมารับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษานั้น ใ้อาศัยหลักการ 9 ประการเป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหารการศึกษารูปแบบใหม่ คือ

1. เอกภาพในการจัดการประถมศึกษา
2. ความพร้อมและความสามารถของท้องถิ่น
3. ความเสมอภาคของผู้เรียน
4. ชวัญ กำลังใจ และโอกาสก้าวหน้าของครู
5. การวินิจฉัย ศักดิ์สิทธิโดยองค์คณะบุคคล
6. การสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น
7. ความสอดคล้องของระบบบริหารการประถมศึกษาและการปกครองท้องถิ่น
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร
9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา

(สมานจิตร สุคนชทรัพย์ 2523 : 121)

จะเห็นได้ว่า ความพยายามที่จะปรับปรุงหรือปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยในระยะหลังๆนี้ ใ้อาศัยหลักการเป็นหลักเป็นแนวทางในการพิจารณาจัดองค์การทุกครั้ง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใ้ใช้หลักการเพื่อเป็นพื้นฐานในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาเพียง 4 ประการคือ

1. เอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด
2. การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ระดับจังหวัด
3. การวินิจฉัยทัศนปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล
4. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาภายในจังหวัด

เอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

เอกภาพในการบริหาร อาจจะใช้คำอีกคำหนึ่งได้ในความหมายเดียวกัน คือ เอกภาพในการบังคับบัญชา

เจลิมพล สัตถาภรณ์ (ม.ป.ป. : 50-51) อธิบายความหมายของคำว่า เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ว่าหมายถึงลักษณะการบริหารที่อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาหรือการสั่งการมารวมอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหน่วยงานหนึ่งๆจะต้องระบุให้ชัดแจ้งลงไปว่า ใครเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อป้องกันการขัดขวาง รับผิดชอบและปฏิบัติงานก้าวท่าง่ายกัน ตลอดจนการสั่งงานซ้ำหรือซ้อนกัน

วีรนาถ มานะกิจ และพรณี ประเสริฐวงษ์ (2519 : 99) กล่าวถึงความหมายของคำว่า เอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างสั้นๆแต่ชัดเจนว่า หมายถึงการกระทำกิจกรรมใดๆก็ตาม ผู้ที่อยู่บังคับบัญชาแต่ละคนควรจะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาแต่เพียงคนเดียว คือผู้ที่อยู่บังคับบัญชามีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวนั่นเอง

ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick 1937 : 9) ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ว่า "ผู้ปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งจากหลายฝ่ายจะรู้สึกสับสน ไร้ประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งจากผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียวจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นระบบระเบียบ มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อ"

ประกอบ ระกิติ (นิสิตปริญญาโท ปีที่ 2 2523 : 13) ให้ความหมายของคำว่า เอกภาพในการบริหารการศึกษา ไว้ชัดเจนว่า เอกภาพในการบริหารการศึกษามีความหมายถึงความสัมพันธ์อันหนึ่งอันเดียวกันในความคิดและการปฏิบัติ ความคิดและการปฏิบัติ

ของกลุ่มคนในเรื่องที่ดำเนินการร่วมกัน จะต้องเป็นเอกภาพเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการบริหาร และการดำเนินการภายใต้ระบบการศึกษาของรัฐใดรัฐหนึ่ง

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา(2519:1) ซึ่งมี ดร.ชอุบ กาญจนประกร เป็นประธานคณะกรรมการ ได้อธิบายความหมายของเอกภาพการบริหารการศึกษาว่า "การบริหารและการดำเนินการทุกอย่างต้องอยู่ในความรับผิดชอบต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กันทุกระดับทุกระดับพร้อมทั้งอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน"

ดังนั้น จึงสรุปความหมายของเอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดไว้ว่า หมายถึง การบริหารและการดำเนินการทุกอย่างเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทุกระดับทุกระดับ เป็นระบบระเบียบต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กันพร้อมทั้งอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน

ในปัจจุบัน ถ้าพิจารณาโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด โดยมองภาพรวมทั้งประเทศจะเห็นว่า โครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยค่อนข้างจะเป็นเอกภาพ กล่าวคือ ทุกระดับงานที่จัดการศึกษาในจังหวัดมีสายงานที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงศึกษาธิการ (ยกเว้นการจัดการศึกษาของเทศบาล)

ตรงกันข้ามถ้ามองภาพโครงสร้างการบริหารการศึกษาแต่ละจังหวัด ที่ละจังหวัด จะเห็นว่าภายในจังหวัดไม่มีเอกภาพในการบริหารการศึกษา เพราะแต่ละหน่วยงานที่จัดการศึกษาในจังหวัด ไม่มีความสัมพันธ์กัน ต่างหน่วยต่างก็ทำงานกันไป

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัด

มีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้มากมายหลายท่านด้วยกัน แต่ส่วนใหญ่จะคล้ายกัน ดังนั้นในที่นี้จะยกมาพอเป็นตัวอย่าง กล่าวคือ

หลวงนรกิจบริหาร (2517:51) อธิบายว่า เป็นการบริหารซึ่งเป็นไปในรูปที่รัฐหรือรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐหรือรัฐบาล หรือเป็นวิธีที่มุ่งถือการที่จะให้ประชาชนพลเมืองได้มีส่วนมีเสียงในการบริหารหรือการปกครองบ้านเมืองของตนเอง มีหลักการที่ต้องการให้ราษฎร ได้มีสิทธิในทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในระบบประชาธิปไตย

อมร รัชศาสตร์ (2517:39-40) อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึงการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนหนาแน่น และมีรายได้พอสมควรที่จะจัดบริการบางประเภทเท่าที่จะกำหนดให้สนองความต้องการของชุมชนในเขตนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้มีลักษณะเป็นการกระจายงาน และกระจายภาระหน้าที่มาให้ปฏิบัติ โดยกระจายอำนาจที่จะปฏิบัติงานตามภาระที่ได้รับมาด้วย เช่น มีอำนาจที่จะเก็บภาษีอากรและหารายได้อื่นมาให้จ่ายในการทำงานตามหน้าที่

ประยูร กาญจนกุล (2491:189) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครองว่า "เป็นวิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง"

อัลเดอร์เฟอร์ (Alderfer) (อุทัย หิรัญโท 2523:6) กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นการมอบอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการของตนเองโดยตนเองอย่างอิสระ รัฐบาลกลางไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้

หลุยส์ อัลเลน (Louis A. Allen 1958:162) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึงความพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่ทั้งหมดไปยังผู้บริหารระดับต่างๆ ที่รองลงมาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ยกเว้นแต่อำนาจหน้าที่บางอย่างซึ่งจำเป็นต้องสงวนไว้ที่ส่วนกลาง

จากที่ได้อธิบายความหมายมาทั้งหมดนี้ พอสรุปได้ความว่า การกระจายอำนาจหมายถึงการที่ส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในทางบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรที่อยู่ในท้องถิ่นหรือผู้บริหารระดับรองลงมาไปจัดทำหรือดำเนินการ โดยยังอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลหรือส่วนกลาง

การกระจายอำนาจนั้นแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. การกระจายอำนาจตามระบอบการบังคับบัญชา (Hierarchical Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการบริหารอาจเป็นรูปของการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) หรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ (Deconcentration) ก็ได้ ในกรณีนี้ผู้มอบอำนาจยังมีความรับผิดชอบอยู่และสามารถเปลี่ยนแปลง แก้ไขการใช้

อำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจอย่างไรก็ได้ แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1.1 การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาภายในองค์การที่อยู่ในส่วนกลาง

1.2 การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาที่อยู่ในส่วนภูมิภาค

2. การกระจายอำนาจค้ำประชาชนไทย โดยมีการโอนหรือการยกอำนาจหน้าที่ให้ (Devolution) กับองค์การซึ่งมักจะมีการเลือกตั้งมาโดยประชาชนในบริเวณหนึ่ง ทำหน้าที่ประเภทหนึ่ง โดยองค์การนั้นมีความเป็นอิสระในการบริหารในขอบเขตหนึ่ง การกระจายอำนาจลักษณะนี้อาจมอบให้กับองค์การทางการบริหารพิเศษที่ตั้งขึ้นมาซึ่งอาจจะอยู่นอกสายการบังคับบัญชาทั้งหมด หรือมีส่วนอยู่ในสายการบังคับบัญชาบ้างก็ได้ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

2.1 การกระจายอำนาจให้กับองค์การที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชนในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เขตใดเขตหนึ่ง องค์การรูปนี้ได้แก่หน่วยการปกครองในรูปแบบต่างๆ กันในประเทศไทยได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.2 การกระจายอำนาจให้องค์การที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชนบางอาชีพ โดยไม่คำนึงถึงพื้นที่หรือเขตที่เขาอาศัยอยู่ส่วนใหญ่จะออกมาในรูปแบบสมาคมต่างๆ (อนันต์ เกตุวงศ์ 2523: 200-201)

องค์การปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. เกิดเป็นนิติบุคคล องค์การที่เกิดขึ้นย่อมมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สินที่จะดำเนินการโดยลำพัง
2. มีอำนาจและหน้าที่ที่จะกระทำกิจการภายในขอบเขตโดยไม่ต้องรอกำสั่งหรือขออนุมัติ หมายความว่า มีอิสระที่จะตัดสินใจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้
3. มีการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้บริหารงานหรือคณะกรรมการผู้บริหารงาน (ภูสสดี สักขมานะ 2521: 162)

การที่จะพิจารณาว่าการบริหารอย่างไรจึงจะเป็นการกระจายอำนาจนั้น
 เออร์เนสต์ เดล (Ernest Dale 1952:107) ได้กล่าวสรุปลักษณะของการ
 กระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจจะมีมากขึ้นในกรณีดังต่อไปนี้

1. เมื่อการตัดสินใจส่วนใหญ่กระทำโดยฝ่ายบริหารในระดับที่ต่ำลงมามากขึ้น
2. เมื่อปัญหาต่างๆที่ผู้บริหารระดับรองลงมาเป็นผู้ตัดสินใจนั้นมีความสำคัญ
 ยิ่งขึ้น เช่น มีอำนาจสั่งจ่ายเงินเป็นจำนวนมากขึ้น
3. เมื่อการตัดสินใจของผู้บริหารในระดับต่ำลงมาจะมีผลกระทบต่อหน้าที่ใน
 การทำงานต่างๆมากขึ้น
4. เมื่อการตรวจสอบการตัดสินใจต่างๆมีความจำเป็นน้อยลง เช่น เพียงแต่
 ให้ส่งรายงานภายหลังการตัดสินใจแล้ว

ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจย่อมมีทั้งข้อดีข้อเสียอยู่ในตัวเอง กล่าวคือ ข้อดี 1) การ
 ค่าเงินงานรวดเร็วตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมา เป็นการแบ่งเบาภาระจาก
 ส่วนกลาง 2) สามารถจัดบริการได้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในแต่ละ
 ท้องถิ่น และ 3) เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ส่วนในข้อเสียของการกระจายอำนาจก็มีคือ 1) อำนาจของส่วนกลางต้องลดลง
 เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ 2) สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินเนื่องจากต้องมีเจ้า-
 หน้าที่หลายชุด 3) กรณีที่ประชาชนบางท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมือง
 หรือไม่มีความสามารถในทางบริหารและการปกครอง อาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี
 และ 4) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละท้องถิ่นอาจแก่งแย่งผลประโยชน์กัน ไม่คิดถึงประ-
 โยชน์ของส่วนรวมเป็นขอเกิดความไม่สามัคคีของคนในชาติ

สรุปจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจมี 2 ลักษณะคือ

1. การกระจายอำนาจทางการปกครองหรือการกระจายอำนาจด้านประชา-
 ธิปไตย

2. การกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นการกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชา

การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัดเป็นการกระจายลักษณะที่ 2 คือการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ วิจารณ์สังการ เป็นการกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชา เนื่องจากว่าการจัดการศึกษาในจังหวัดนั้นเป็นเรื่องใหญ่ต้องใช้กำลังคน กำลังเงินมาก และเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ จึงไม่สมควรที่จะกระจายอำนาจการปกครอง คือมอบให้ท้องถิ่นไปดำเนินการตามลำพัง เพราะเกินขีดความสามารถของท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ แต่เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นเพื่อความสะดวกรวดเร็วของงานเพื่อประสิทธิภาพของการบริหาร จึงควรใช้หลักการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ วิจารณ์สังการ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชามาใช้ โดยให้หลัก 4 ประการของเดล(Dale) ที่ว่า

1. ให้ผู้บริหารระดับต่ำลงมีโอกาสในการตัดสินใจมากขึ้น
2. ให้ผู้บริหารระดับต่ำลงมีโอกาสตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญๆขึ้น
3. ให้ผู้บริหารระดับต่ำลงได้ตัดสินใจเรื่องที่มีผลกระทบต่อหน้าที่ในการทำงานต่างๆมากขึ้น
4. ให้มีการควบคุมตรวจสอบการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่ำ ระดับล่างน้อยลง

การวินิจฉัยทัศนปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล

การวินิจฉัยทัศนปัญหาในรูปองค์คณะบุคคลก็คือการบริหารงานโดยรูปคณะกรรมการนั่นเอง คณะกรรมการหมายถึงกลุ่มของคนที่เข้ามาร่วมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆ ภายในองค์กร คณะกรรมการมักจะเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในขณะที่ยังมีขนาดใหญ่มากขึ้น หรือมีปัญหาค่อนข้างซับซ้อน การจัดตั้งคณะกรรมการจึงจัดขึ้นเพื่อให้เป็นที่รวมของผู้บริหารที่จะมาช่วยแก้ปัญหาต่างๆ คณะกรรมการจะเป็นศูนย์รวมของเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย โดยมีทั้งระดับสูง ระดับกลาง และระดับต่ำรวมอยู่ก็ได้ (ธงชัย สันติวงษ์ 2523:301)

กัทธ กิติภูมิชัย (2524:61) ให้ความเห็นว่าคณะกรรมการเป็นระบบการทำงานแบบหนึ่งซึ่งมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานในปัจจุบัน เหตุเพราะว่าการบริหารจะต้องใช้ความรู้ทั่วไป ความรู้เฉพาะอย่างมากขึ้น การทำงานโดยใช้บุคคลหลายคนหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณาจะทำได้ผลงานที่ดี

คุนท์ คอนเนลล์ และไวริช (Koontz, Donnell, Weihrich) (ประกอบ คูปริน น.ป.ป.: 2) ให้เหตุผลเกี่ยวกับการใช้คณะกรรมการในการบริหารในปัจจุบันว่า เป็นเพราะ

1. ความเชื่อว่าหลายคนตัดสินใจได้ดีกว่าคนเดียว
2. ความกลัวว่าอำนาจจะตกอยู่กับคนเดียว
3. เป็นระบบที่ให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆได้มีส่วนร่วม
4. เป็นการประสานงานหน่วยงานในค้ำแผนและนโยบาย
5. เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล
6. เป็นการทำให้ระบบอำนาจเป็นปกติมั่นคงยิ่งขึ้น
7. เป็นการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม
8. อาจเป็นเพียงการเลี้ยงหรือผลักดันการตัดสินใจหรือการดำเนินการ

ดังนั้น การใช้หลักการวินิจฉัยตัดสินใจในรูปองค์คณะบุคคลในการบริหาร การศึกษาระดับจังหวัดจึงเป็นเพราะการบริหารการศึกษาเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้กำลังคน ใช้เงินจำนวนมาก และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหลายลักษณะและประเภท จึงใช้การบริหารในรูปคณะกรรมการ เพื่อให้บุคคลหลายฝ่ายได้ร่วมกันพิจารณาปัญหาแล้วตัดสินใจจะทำให้ได้ผลงานที่ดี

รูปแบบของคณะกรรมการนั้นมีหลายรูปแบบด้วยกัน คืออาจเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Task Forces) จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเข้าดำเนินการหนึ่งการใดโดยเฉพาะ คณะกรรมการนี้จะมียุ่จนกระทั่งภารกิจนั้นๆเสร็จสิ้นลง อาจเป็นคณะกรรมการถาวร (Standing Committees or Permanent Committees)

จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการภารกิจที่จะต้องมีส่วนร่วมเนื่องกันตลอดเวลา แต่กรรมการจะต้อง

มีการเปลี่ยนแปลง เข้า-ออก อยู่เสมอ อาจเป็นในรูปคณะกรรมการบริหาร (Boards) คือคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งเข้าทำหน้าที่บริหารองค์การ เช่น คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการให้คำปรึกษา (Advisory Boards) มากกว่าจะมีอำนาจควบคุม และรูปแบบสุดท้ายอาจเป็น คณะผู้บริหาร (The Plural Executive) คือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ ประคองผู้บริหารคนเดียว คือมีการรับผิดชอบคึกคักใจกันเป็นกลุ่ม แต่ละคนไม่สามารถคิด ล้มล้างการตัดสินใจของกลุ่มได้ (Stoner อ้างถึงใน ประกอบ คุปรัตน์ ม.ป.ป.:4)

รูปแบบของคณะกรรมการที่ใช้อยู่ในวงการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน กล่าวคือที่ใช้อยู่ในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้นเป็นลักษณะคณะกรรมการบริหาร (Boards) ทำหน้าที่ทั้งให้คำปรึกษาและมีอำนาจควบคุมการบริหาร นอกจากนี้ในหน่วยงานการศึกษาระดับจังหวัดหน่วยงานอื่นๆอาจมีคณะกรรมการ เฉพาะกิจ (Task Forces) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่างเป็นบางครั้งบางคราว

หลักการในการแต่งตั้งคณะกรรมการ

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

1. กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน ญ่เบื้องต้นของการบริหารในรูปคณะกรรมการคือ คณะกรรมการต้องทำความเข้าใจกับลักษณะของงาน และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ชัดเจนเสียก่อน
2. การเลือกกรรมการ ต้องเลือกกรรมการให้เหมาะสมทั้งจำนวนของกรรมการและความสามารถของกรรมการแต่ละคน ขนาดของคณะกรรมการจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ข้อควรพิจารณาในการเพิ่มจำนวนกรรมการก็คือ การเพิ่มจำนวนกรรมการแต่ละครั้งย่อมหมายถึงการเพิ่มทุนข้อมูลและการหยั่งรู้ให้แก่คณะกรรมการชุดนั้น แต่บางครั้งการเพิ่มจำนวนกรรมการก็อาจหมายถึงการเพิ่มจำนวนคนที่น่าเบื่อหน่ายให้มากขึ้น กรรมการควรมาจากตัวแทนของกลุ่มให้ทั่วทุกกลุ่ม การที่บางกลุ่มไม่มีตัวแทน อาจจะทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ได้

จากผลการวิจัยขนาดของคณะกรรมการที่เหมาะสมควรมีกรรมการระหว่าง 5 - 15 คน คณะกรรมการที่มีขนาดใกล้เคียงกับ 5 คน จะมีประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่าคณะกรรมการที่มีขนาดใกล้เคียง 15 คน

3. จะต้องมีการประธานกรรมการที่เหมาะสม เพราะประสิทธิผลของคณะกรรมการอยู่ที่ประธานกรรมการ ประธานจะต้องเป็นผู้ที่มีลักษณะผู้นำ เข้าใจและสามารถอธิบายวัตถุประสงค์ ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างชัดเจน มีทักษะมีความรอบรู้ในการประชุม มีการสื่อสารที่ดี รู้จักสร้างบรรยากาศในการประชุม สามารถควบคุมการประชุมของคณะกรรมการให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องว่าประธานจะต้องเป็นผู้มีตำแหน่งหรือสถานภาพทางสังคมสูงกว่ากรรมการคนอื่น

ผลเสียของการใช้รูปแบบคณะกรรมการ

การใช้รูปแบบคณะกรรมการในการบริหารย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสียขึ้นอยู่กับการใช้หลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวแต่ต้นสมบูรณ์หรือไม่ กล่าวคือมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชัดเจนหรือไม่ สามารถเลือกได้ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นตัวแทนของกลุ่มหรือไม่ ขนาดของคณะกรรมการเป็นขนาดที่เหมาะสมหรือไม่ และประธานกรรมการเป็นผู้มีความสามารถเหมาะสมหรือไม่ เป็นต้น

กำจร กิตติภูมิชัย (2524:61) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของการใช้คณะกรรมการดังนี้

1. คณะกรรมการจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน เพราะคณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หรือบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะดำเนินการหรือตัดสินใจ ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยได้ผลดีกว่าบุคคลเพียงคนเดียว
2. คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะในการพิจารณาปัญหาใดจะต้องมีการอภิปรายให้เหตุผลและลงมติ
3. เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ซึ่งจะทำให้ได้ข้อสรุปตรงตามจุดมุ่งหมายและมีประสิทธิภาพ

4. เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา เพราะคณะกรรมการจะต้องวินิจฉัยและถ่วงดุลอย่างถี่ถ้วนและมีเหตุผลมากที่สุด ทำให้การตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาถูกต้องและยุติธรรม

5. เป็นการนำความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมากไม่มีโอกาสที่จะแสดงออก ถ้าหากได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

6. ระบบคณะกรรมการเป็นการป้องกันความลำเอียง ความเข้าใจผิด และอคติได้ เพราะไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจหรือการพิจารณาจากบุคคลเพียงคนเดียว

เจม สโตนเนอร์ (Jame Stoner 1978:306) ได้กล่าวถึงผลดีของคณะกรรมการว่า

1. เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้จากหลายสาขา
2. เพื่อส่งเสริมการประสานงานเนื่องจากกรรมการต้องทำงานเกี่ยวข้องกับงานอื่น ท้องการจะศึกษาของหน่วยงานอื่นด้วย
3. เพื่อประโยชน์ในการฝึกฝนบุคคลเพื่อเตรียมเป็นนักบริหาร
4. เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

ในค่านิยมเสียของการบริหารในรูปคณะกรรมการก็มีเหมือนกัน ก๊าซร กิตติภูมิชัย (2524:69-70) ได้กล่าวถึงผลเสียของการบริหารในรูปคณะกรรมการว่า

1. ก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะกรรมการแต่ละคนมีหน้าที่อยู่แล้วจึงเป็นการยากที่จะนัดประชุม ยิ่งคณะกรรมการมีมากเท่าใดยิ่งนัดประชุมยากมากขึ้น ทำให้มาประชุมไม่สม่ำเสมอ
2. สิ้นเปลืองเงินและเวลาเพราะต้องเสียเงินเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงหรือเบี้ยประชุมให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุม การประชุมมีความคิดเห็นแตกต่างกันต้องมีการอภิปรายมากจึงทำให้สิ้นเปลืองเงินและเวลา
3. ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีผู้รับผิดชอบ

4. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะเป็นการซ้อนหน้าที่กับองค์การ
ซึ่งมีหน้าที่อยู่แล้ว

5. เป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงกันใน
ระหว่างคณะกรรมการ

สโตนเนอร์ (Stoner 1978:307) โต้กล่าวถึงผลเสียของคณะกรรมการ
ว่า

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. มีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอม

สรุปว่า การใช้หลักการวินิจฉัยคดีปัญหาโดยองค์คณะบุคคลเข้ามามีใช้ในการ
บริหารการศึกษาระดับจังหวัดนั้นต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

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

ประธาน

การประสานงาน

ในปัจจุบันองค์การหรือหน่วยงานมักมีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนมาก การ
ประสานงานจึงมีความจำเป็นและเข้ามาเกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เพื่อ
ให้งานทั้งหลายประสานกัน ไม่ขัดแย้งกัน สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้

สมพงศ์ เกษมสิน (2513:389) ให้ความหมายของการประสานงานว่า
"การประสานงานคือความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติ จักรเย็บงานให้เรียบร้อย และ
สอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมบูรณ์และสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้"

รูป กาญจนประกร(อ้างถึงในสมพงศ์ เกษมสิน 2513:388) กล่าวว่า "การประสานงานหมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำงานซ้อนกัน ชักแย้งกันหรือหลีกหล้อกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบายขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ"

ฮังรี ฟาโยล(Henry Fayol, quoted in Gary Dessler 1980:124) ว่า "การประสานงานคือการประสานความพยายามของบุคคลเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ"

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

ลูเธอร์ กุลลิค(Luther Gulick 1936:13) กล่าวว่า "การประสานงานหมายถึงการประสานหรือเชื่อมสัมพันธ์หน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆ ภายในองค์การหรือสำนักงานใหญ่ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำกันหรือชักแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงานทำงานประสานกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การร่วมกัน"

จากความคิดเห็นเหล่านี้ พอสรุปได้ว่าการประสานงาน คือ การจัดระเบียบการทำงานในองค์การ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน ไม่ชักแย้งกัน ทั้งภายในองค์การ และระหว่างองค์การ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

วิธีการประสานงาน

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

กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นเรื่องของการตัดสินใจ กำหนดแนวทางการบริหาร วัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งบอกให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบล่วงหน้าว่า เขาควรจะทำพฤติกรรม เช่นไร จึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ ดังนั้น การแสดงพฤติกรรมในวิธีทางที่เหมาะสมของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ ระเบียบ ข้อบังคับเป็นสิ่งสำคัญ ผลของการปฏิบัติ ตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับถือได้ว่าเป็นวิธีการประสานงานแบบหนึ่ง

ในบางสถานการณ์ที่ไม่สามารถนำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับไปใช้ได้ ผู้บังคับบัญชา อาจจะมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจทำงานให้แก่ผู้บังคับบัญชามากขึ้น และพยายาม ทำให้เกิดความร่วมมือโดยการพัฒนาแผนงาน โดยการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายในการทำงาน การแบ่งแยกงานกันทำเพื่อให้บรรลุถึง เป้าหมายที่ไ้ร่วมกันกำหนดไว้ ถือได้ว่าเป็นการประสานงานไปในตัวโดยอัตโนมัติ

ในที่สุด เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแผนงานต่างๆก็ไม่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ได้ การประสาน งานจะเกิดผลเมื่อใช้สายการบังคับบัญชาให้เป็นประโยชน์

วิธีการทั้ง 3 อย่าง คือการให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงานและสายการ บังคับบัญชา ถือว่าเป็นเทคนิคขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการประสานงาน แต่เมื่อใดที่สถานการณ์ ไม่ปกติหรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผน จะใช้เทคนิคอื่นๆ เช่น การจัดตั้ง คณะกรรมการวางแผนและนโยบาย คณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน ผู้ประสานงาน และการจัดประชุมร่วมระหว่างผู้ปฏิบัติงานจากเขตงานต่างๆ แต่วิธีการเหล่านี้ทำให้เสีย เวลา ไม่มีคนรับผิดชอบจริงจัง จึงไม่นำมาใช้ในสถานการณ์ปกติ

มาธัย มูวเนนท์(2505:2) ได้เสนอวิธีการประสานงานในหน่วยงาน 2 ลักษณะคือ

1. การประสานงานภายในองค์กร โดยให้มีการจัดแผนผังและกำหนดหน้าที่ การงาน จัดให้มีระบบการติดต่อที่มีประสิทธิภาพปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการ มีการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่าย มีการติดตามผลการปฏิบัติงาน จัดให้มีการติดต่ออย่างไม่เป็น พิธีการ มีการประชุมพบปะกันเสมอ จัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลากร จัดให้มีหน่วย งานทางวิชาการ มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการทำงาน มีการบำรุงขวัญผู้ร่วมงาน

2. การประสานงานระหว่างองค์กร โดยกำหนดหน้าที่ขององค์กร การทำงานร่วมกันโดยคณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง ควบคุมงานโดยวิธีงบประมาณ

ประโยชน์ของการประสานงาน

การประสานงานมีประโยชน์ต่อการบริหารราชการหลายประการ ดังนี้

1. ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายโดยราบรื่น
2. ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจ ช่างซึ่งในนโยบายและวัตถุประสงค์ของงานที่ขึ้น อดการขัดแย้งในการปฏิบัติงาน
3. ช่วยให้มีการปฏิบัติงานเป็นหมู่คณะ
4. ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีในหมู่คณะ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานตามปกติและการทำงานร่วมกันแก้ปัญหาต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน
5. ช่วยไม่ให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ อันทำให้ไม่ประหยัด

โครงสร้างการบริหารการศึกษาไทย

เนื่องจากระบบบริหารการศึกษาของไทยนั้นอิงอยู่กับระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง มีหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม รับผิดชอบเช่น กระทรวงศึกษาธิการ แบ่งออกเป็นกรม กองต่างๆ การบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคก็แบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ มีข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไปควบคุมดูแลอยู่ และ การบริหารการศึกษาในส่วนท้องถิ่นมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆดูแลรับผิดชอบไป

เนื่องจากการบริหารการศึกษาของไทยเป็นแบบรวมอำนาจ คือมีการกำหนดนโยบาย รูปแบบ และควบคุม แล้วกระจายออกไปสู่จังหวัด อำเภอ จึงเป็นการยากที่จะกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดอย่างเต็มที่โดยไม่พูดถึงการบริหารการศึกษาในส่วนกลางด้วย ดังนั้น จะขอกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยทั้งหมด

- ในที่นี้จะกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 3 ตอนคือ
- ตอนที่ 1 ในช่วง พ.ศ.2501 - พ.ศ.2509
- ตอนที่ 2 ในช่วง พ.ศ.2509 - พ.ศ.2523
- ตอนที่ 3 ในช่วง พ.ศ.2523 - ปัจจุบัน

โครงสร้างการบริหารการศึกษาช่วง พ.ศ.2501 - พ.ศ.2509

โครงสร้างการบริหารการศึกษาไทยในช่วง พ.ศ.2501 - พ.ศ.2509 ได้มีการแบ่งงานและความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาดังนี้

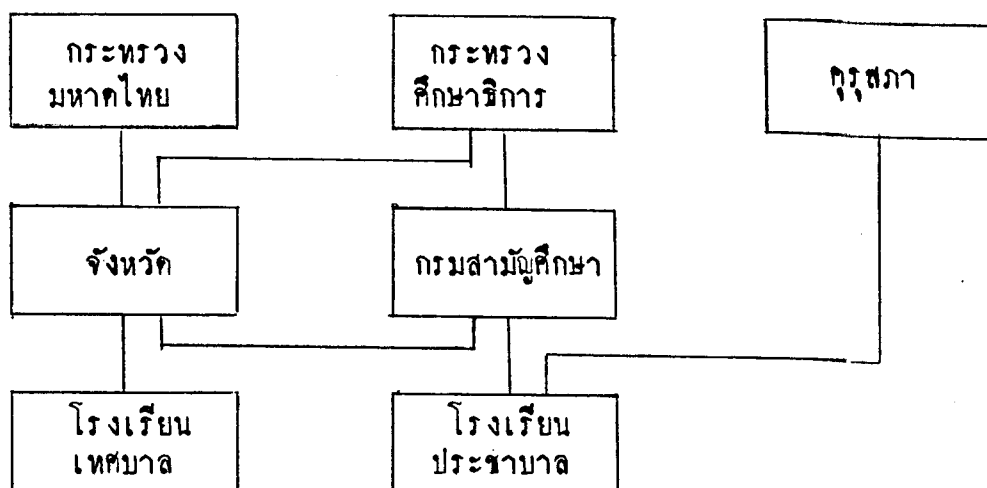
1. สำนักนายกรัฐมนตรี จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัย
2. กระทรวงศึกษาธิการ จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา(บางส่วน) มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู และอุดมศึกษาเฉพาะวิทยาลัย
3. ส่วนท้องถิ่น ได้แก่เทศบาล จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาล

โดยเฉพาะระบบบริหารการประถมศึกษาในช่วง พ.ศ.2501 - พ.ศ.2509 สรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 4

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

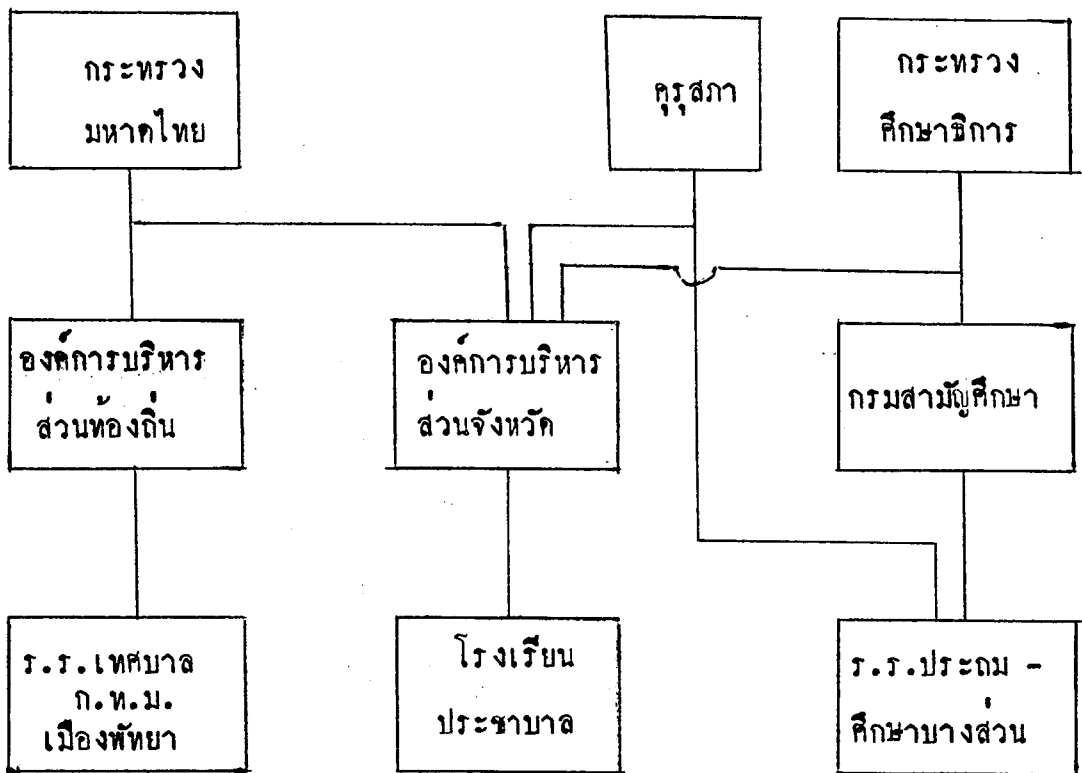
1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางผล การดำเนินงานตามนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ
2. หอวงมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเอกชน ซึ่งเป็นการศึกษาระดับอุดมศึกษา
3. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาบางส่วน ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาบางส่วน อันได้แก่การฝึกหัดครู อาชีวศึกษา

4. สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองและเทศบาลรับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับประถมของโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนเทศบาลตามลำดับ (ปริชา คัมภีร์ปกครอง 2523:162)

แผนภูมิที่ 5

โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษา

พ.ศ.2509 - พ.ศ. 2523



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พระราชกรณียกิจเกี่ยวกับการประถมศึกษาในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2525. หน้า 59

โครงสร้างการบริหารการศึกษาช่วง พ.ศ.2523 - ปัจจุบัน

ระบบบริหารการศึกษาไทยปัจจุบันมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานและหลายสังกัด ทั้งในรูปที่เป็นทางการจัดการศึกษาในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

การบริหารการศึกษาในส่วนกลาง มีหน่วยงานระดับกระทรวงรับผิดชอบคือ

1. สำนักนายกรัฐมนตรี มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) เป็นหน่วยงานในสังกัด รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนตลอดจนประสานงานการศึกษาของชาติ
2. ทบวงมหาวิทยาลัย 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 รับผิดชอบจัดการศึกษาเฉพาะกิจเพื่อตอบสนองความต้องการกิจการของกระทรวงนั้นๆ

การบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาค มีหน่วยงานรับผิดชอบ 2 ระดับคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

1. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีหน้าที่รับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติ บริหารงานและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาระดับอนุบาล

ระดับประถมศึกษา การดูแล การบูรณาการ และกิจการอื่นๆที่ระบุไว้ในกฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับ ทำหน้าที่รับผิดชอบในฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ในกิจการของ
กระทรวงและกรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ประสานงานการศึกษา และการ
นิเทศการศึกษากับหน่วยงานอื่น ดำเนินการให้การช่วยเหลือทางค่านิเวศการแก่โรงเรียน
ภายในเขตจังหวัด โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา สำนักงานตั้งอยู่ที่จังหวัด
ต่างๆทุกจังหวัด

2. สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ มีหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานศึกษา-
ธิการจังหวัด แต่ขอบเขตการปฏิบัติงานเฉพาะในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ โดยมีศึกษาธิการ
อำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา สำนักงานตั้งอยู่ที่อำเภอและกิ่งอำเภอทั่วราชอาณาจักร เป็น
ส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ

การบริหารการศึกษาในส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ

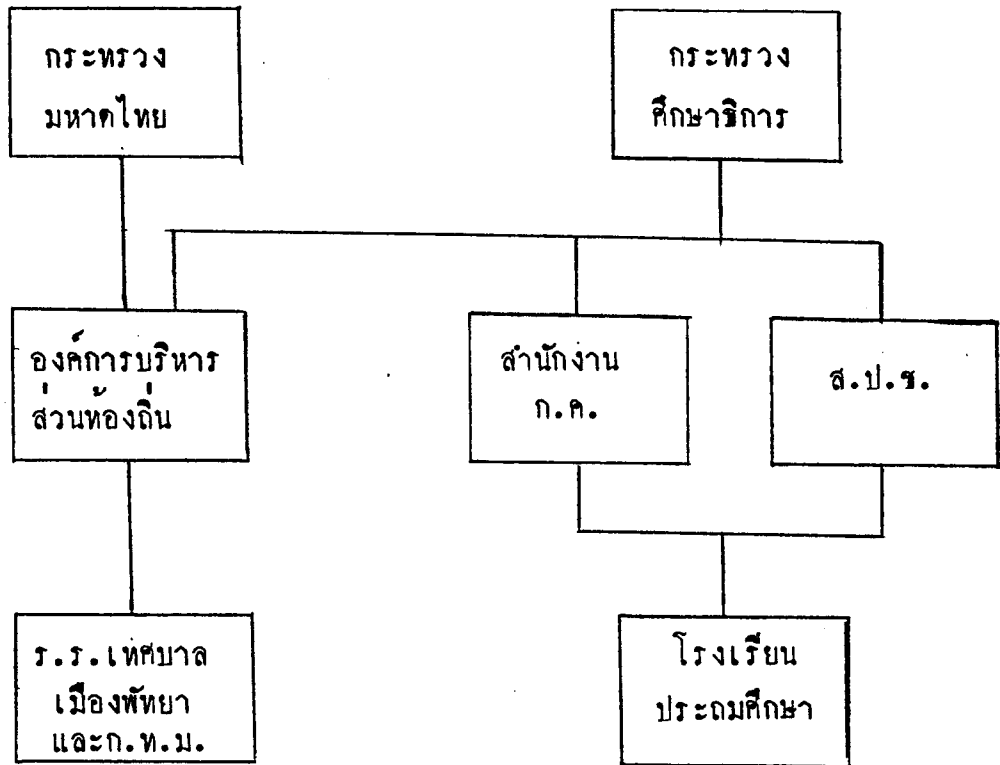
1. เทศบาล รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในเขต
เทศบาล ปัจจุบันมีเทศบาล 122 แห่ง แต่ที่รับผิดชอบจัดการศึกษามี 117 แห่ง

2. เมืองพัทยา รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขต
เมืองพัทยา (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง ทำหน้าที่วางแผน จัดสรร-
เงินงบประมาณอุดหนุน ควบคุม ประสาน และติดตามผลการจัดการศึกษาของเทศบาล
และเมืองพัทยา)

3. กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบจัดการศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร

แผนภูมิที่ 6

โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 - ปัจจุบัน



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

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระบอบนี้ยังมีน้อยมาก ดังนั้น ในที่นี้จึงขอเสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วต่อด้วยความคิดเห็นของนักการศึกษา/นักวิชาการ ที่สนใจเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาในปัจจุบันดังต่อไปนี้

ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์ และนายทวี ภิรมย์ชน ได้ทำการวิจัยเรื่องทัศนคติของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา เมื่อ พ.ศ.2519 ได้รายงานผลไว้ว่า

1. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าการกระจายอำนาจคือหน่วยบริหารส่วนกลาง มอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบริหารงานแทน

2. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าการบริหารการศึกษาทุกระดับควรมีกระทรวงเดียว รับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติควรเป็นผู้วางนโยบายและแผนรวมระดับชาติ

3. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าวิธีที่ดีที่สุดในการบริหารการศึกษาคือบริหารผ่านองค์การบริหารการศึกษาแบบสภาจังหวัด ประธานสภาการศึกษาจังหวัดควรเป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน สภาการศึกษาจังหวัดควรเป็นผู้วางแผนและนโยบาย จัดทำงบประมาณ กำหนดเงินเดือนและตำแหน่งครู

4. ครูใหญ่ส่วนมาก เห็นว่าโรงเรียนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาลงมา และบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลายควรสังกัดสภาการศึกษาจังหวัด

5. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่าควรมีการเก็บภาษีทั้งของใหม่และของเดิม และภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยเพิ่มขึ้นเพื่อจัดการศึกษาในจังหวัด

ผลการวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดกล่าวคือ เป็นเพียงความเห็นของกลุ่มครูใหญ่ที่มาเข้ารับการอบรมที่คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย เป็นครูใหญ่ที่ได้รับการคัดเลือกจากจังหวัดต่างๆ ถือว่าเป็นเพียงกลุ่มคนจำนวนน้อย ไม่อาจถือเป็นตัวแทนของครูใหญ่ทั่วประเทศได้

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

1. ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถูกควบคุมโดยหน่วยงานหลายระดับ เช่น กระทรวงมหาดไทย คุรุสภา สภาจังหวัด

2. ปัญหาการแบ่งอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาประชาบาล โดยเฉพาะระดับจังหวัดและระดับอำเภอคือ



ระหว่างหัวหน้าส่วนการศึกษากับศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าหมวดการศึกษากับศึกษาธิการอำเภอ

3. ปัญหาความสมคุดยในการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดหน่วยงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชา เช่นผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ ไม่สามารถให้คุดนให้โทษแก่ข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอได้

4. ปัญหาการบริหารงานบุคคล ในช่วงแรกไม่สามารถตั้งอัตราเจ้าหน้าที่ที่บริหารได้ทันทีที่ตองอาศัยครูประชาบาลมาปฏิบัติ มีปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนชั้นเงินเดือนและตำแหน่ง ปัญหาเรื่องขวัญของครูประชาบาล เกี่ยวกับรายได้ สวัสดิการ ศักดิ์ศรี การยอมรับจากสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5. ปัญหาการควบคุมและนิเทศ ศึกษาพิเศษของกรมสามัญมีไม่เพียงพอ มีหน้าที่เพียงแนะนำ แต่ไม่มีอำนาจให้คุดนให้โทษแก่ครูได้ ศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอส่วนใหญ่ขาดกำลังขวัญและแรงจูงใจในการทำงาน เนื่องจากความรู้สึกล้ายคนสูญเสียอำนาจและขาดความมั่นคงในสถานภาพของคน

6. ปัญหาเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การมีรายได้น้อย จึงตองพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณร้อยละ 97 รายได้จากจังหวัดเองต่ำมาก (คุดควงเคื่อน พิศาลบุตร ม.ป.ป.:318 - 319)

เฉลย เครื่องนิยม ได้ทำการวิจัยเรื่องการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 7 ซึ่งเป็นผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล ประชากรที่ทำการวิจัยได้แก่กลุ่มนายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและผู้แทนครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ผลการวิจัยมีดังนี้

1. การปฏิบัติงานในด้านการประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด การประสานงานคานวิชาการ การประสานงานคานบุคคล และการประสานงานคานความสัมพันธ์กับชุมชน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย การประสานงานคานธุรการและการเงินมีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยที่สุด

2. การเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหาร โรงเรียนมีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย
3. การเสนอความคิดความชอบประจำปีของข้าราชการครูมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก
4. การปฏิบัติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดมีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย
5. การปฏิบัติการณ์ตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดคมอบมาเห็นว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่ได้มอบหมายเรื่องอื่นๆ ให้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังไ้ระบุถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีปัญหามากได้แก่

1. ประชาชนยังไม่ทราบองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ
3. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรอัตรากำลังครู
4. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการ ได้ถูกต้อง
5. ก่อนมีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอครั้งสำคัญๆ กรรมการบางกลุ่มมักจะประชุมอย่างไม่เป็นทางการและมีการตัดสินใจกันมาก่อน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนครูไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรรมการการประถมศึกษาอำเภอได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก
7. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีอิสระในการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพราะบางจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน
8. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายในเรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุมเพราะเกรงใจ

กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ(2525 : 9 - 10) ได้ทำการวิจัยบทบาทของศึกษาธิการอำเภอในตอนที่เห็นว่าเป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้สรุปผลการวิจัยออกมาว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าลักษณะโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมอยู่ในเกณฑ์สูง โดยให้เหตุผลว่า งานซ้ำซ้อนกันขาดเอกภาพ สิ้นเปลืองงบประมาณ นอกจากนั้นการบริหารการศึกษาในรูปคณะกรรมการยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากคณะกรรมการจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังเกรงกลัวอำนาจผู้บังคับบัญชาซึ่งรวมอยู่ในคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ให้คู่มือให้โทษได้ และการที่โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการ

ผลการวิจัยครั้งนี้ยังบอกต่อไปว่า ถ้าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการควรทำดังนี้

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

ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษา

นักบริหารการศึกษาในอดีตและปัจจุบันต่างก็มีความคิดเห็นต่อโครงสร้างการบริหารการศึกษาในปัจจุบันต่างๆกันไปตามทัศนะของแต่ละท่าน ขอยกมาเพื่อพิจารณาความคิดเห็นของท่านเหล่านั้นดังต่อไปนี้

อภิรักษ์ จันทวิมล(2525:14-15) ได้ให้ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาว่า ควรจะเอากระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวอย่าง ซึ่งแยกให้สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดนั้นๆ โดยกล่าวไว้ว่า

ในปัจจุบัน สำหรับงานฝ่ายการศึกษา เรามีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ นอกจากนั้น สำหรับการศึกษาประชาบาล เรามีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาและคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากและทำให้งานไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เช่นงานลูกเสือเป็นต้น

ข้าพเจ้าเห็นว่า ถ้าเราให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดท่านเองเกี่ยวกับสาธารณสุขจังหวัดของกระทรวงสาธารณสุข ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นรองศึกษาธิการจังหวัด และให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้อำนวยการศึกษาธิการอำเภอ งานของกระทรวงศึกษาธิการก็จะเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้ายิ่งกว่าในปัจจุบันเป็นอันมาก

เกรียง กীরติกร(2525: 31) มีความเห็นต่อระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันว่า เป็นระบบที่ถูกต้องเหมาะสมเพราะมีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนภูมิภาค สมควรเป็นแบบอย่างของการปรับปรุงการบริหารต่อไป โดยกล่าวไว้ว่า

บัดนี้โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาได้เปลี่ยนมาเป็นแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน... โดยหลักการแล้วทุกวันนี้ การบริหารมีไต่อยู่ในมือของบุคคลใดเป็นเอกเทศโดยเฉพาะ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะบุคคลซึ่งจะต้องบริหารงานไปตามความวิพหูกฎหมายและระเบียบแบบแผนโดยยึดหลักประชาธิปไตยและหลักคุณธรรมระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงน่าจะเป็นระบบที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่ภาวะการณ์ของบ้านเมือง หากการบริหารงานชั้นใดชั้นใดยังมีปัญหา น่าจะเป็นปัญหาของวิธีการและแนวปฏิบัติ ปัญหาความไม่เข้าใจและปัญหาเฉพาะบุคคลมากกว่า

ในอนาคตปริมณฑลการศึกษาในส่วนภูมิภาคย่อมทวีมากขึ้น หน่วยราชการส่วนกลางไม่สามารถจะติดตามไปบริหาร โรงเรียนใดหัวถึงและสม่ำเสมอ การกระจายอำนาจในการบริหารงานไปสู่ภูมิภาคเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาทั้งกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จึงน่าจะเป็นแบบฉบับของการปรับปรุงการบริหาร โดยส่วนรวมสืบไป

สมาน แสงมะลิ(2525: 57) มีความเห็นต่อเรื่องโครงสร้างการบริหารการศึกษาจังหวัดในอนาคตว่า เหมือนย่อส่วนกระทรวงศึกษาธิการไปตั้งไว้ในระดับจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาให้มีผู้แทนของกรมต่างๆที่มีหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัดนั้นๆเป็นผู้ทำงานแทนกรม ดังนี้

นโยบายของรัฐบาลในการโอนประถมศึกษามาตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ระเบียบที่ 1 เอาประถมศึกษามาตั้งเป็นสำนักงาน ระเบียบที่ 2 จะรวมเอาการศึกษาที่สูงกว่าประถมศึกษามาตั้งที่จังหวัด วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยนาฏศิลป์ หรือโรงเรียนมัธยมจะอยู่ในระดับจังหวัด

มีคณะกรรมการดูแล เช่นเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทำอยู่ แต่จะทำเป็นรูปแบบอย่างไร กองพิจารณาอีกที่ ยมคิความน่าจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาเป็นผู้แทนสำนักงานงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนกรมสามัญศึกษา ผู้แทนกรมอาชีวศึกษา ทุกจังหวัดจะมีเจ้าหน้าที่ทำงานแทนกรม เหมือนกับมีกระทรวงเล็ก ๆ อยู่ทีนั้น ปัญหาที่จะนอยลงไป... แนวโน้มในเรื่องนี้จะเป็นอย่างไร กองปรึกษากันให้รอบคอบ เพื่อไม่ให้การศึกษาของชาติเสียหาย

เกษม ศิริสัมพันธ์ (2525: 3-4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้กล่าวถึงโครงสร้างของระบบการบริหารการประถมศึกษาว่า เป็นระบบที่ถูกต้องสามารถยึดถือเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงการบริหารการศึกษาระดับอื่นๆ ได้ดังนี้

โครงสร้างของระบบการบริหารการประถมศึกษาปัจจุบันตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ทั้งในคานคณะกรรมการและสำนักงาน และในคานหน่วยงานต่างๆ ที่รองรับนั้น จักใ้ถือว่าเป็นรูปแบบที่สามารถยึดถือต่อไปได้ สำหรับระบบการบริหารการศึกษาระดับอื่นๆ ถือว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องแล้ว การจัดการศึกษาในปัจจุบันและอนาคตจะจัดให้มีประสิทธิภาพได้ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับต่างๆ เข้ามามีส่วนรวมในการรับรู้ให้ความสนับสนุนระดับปกครองโดยตลอด การศึกษาที่มีไปจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ย่อมจะมีประสิทธิภาพไม่ได้ การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันเป็นรูปแบบซึ่งอาจจะต้องถือว่า เป็นการทดลองในแนวทางที่ถูกต้องเพื่อปรับปรุงการศึกษาระดับอื่นได้ เพื่อให้ระบบการศึกษาถูกต้อง เราจะต้องลงมือทำและทำจากประถมศึกษาขึ้นไป ในอนาคตนั้นรูปแบบการศึกษาจะเป็นอย่างไรและขนาดใด ก็ต้องดูปัจจุบันเป็นแนวทาง

เกษม ศิริสัมพันธ์ (2525: 10) ยังได้กล่าวถึงปัญหาของโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาว่า เป็นระบบใหม่ที่ยังไม่เข้าใจกันดี จำเป็นต้องใช้เวลาต้องการระดับปกครองและการปรับบทบาทใหม่เช่น ระบบกรมการในการทำงานระดับต่างๆ ผู้ทำหน้าที่กรรมการไม่เข้าใจบทบาทของตัวเอง ก่อให้เกิดปัญหาในระบบบริหารมาก และยังมีปัญหาในด้านที่โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาไม่สอดคล้องกับโครงสร้างของการบริหารประเทศ เพราะโครงสร้างของการบริหารประเทศไม่มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่านักบริหารการศึกษาเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะพูดถึงโครงสร้างการบริหารการศึกษาในอนาคต โดยแสดงความคิดเห็นว่า ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันน่าจะเป็นตัวอย่าง เป็นแบบอย่างที่ดีของการจัดรูปแบบบริหารการศึกษาในอนาคต เพราะรูป

แบบการบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันมีหลักการกระจายอำนาจ มีหลักการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

ดังนั้น จึงคาดหมายได้ว่า จะมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยต่อไปในอนาคตอย่างแน่นอน