



เอกสารอ้างอิง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการเสนอเนื้อหาในบทนี้ ผู้วิจัยจะเสนอเนื้อหาโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้คือ

ส่วนที่ 1 จะกล่าวถึง ความหมายของการบริหารการศึกษา โครงสร้างขององค์การ โครงสร้างการบริหารการศึกษา หลักการบริหารการศึกษา เอกภาพการบริหารการศึกษา การวินิจฉัยตัดสินปัญหาเป็นรูปองค์คณะบุคคล การประสานงาน การกระจายอำนาจของการบริหารการศึกษา

ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึง โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ซึ่งจะเน้นหนักในเรื่องการบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษา เพราะมีการเปลี่ยนแปลงมากกว่าระดับอื่น ในส่วนนี้จะกล่าวโดยแยกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

- 2.1 ระยะก่อนปี พ.ศ. 2509
- 2.2 ระยะปี พ.ศ. 2509-2523
- 2.3 ระยะ 1 ตุลาคม 2523 - ปัจจุบัน

ในส่วนสุดท้ายของส่วนที่ 2 นี้ จะกล่าวถึงโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินกับระบบบริหารการศึกษา แนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

การบริหารการศึกษา

การบริหารงานใดก็ตามผู้บริหารควรจะรู้และเข้าใจในงานนั้นๆ เป็นอย่างดี การบริหารจึงจะดำเนินไปโดยราบรื่นและบรรลุเป้าหมายที่วางเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นงานที่สลับซับซ้อนมาก ผู้บริหารการศึกษาคควรจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับงานการบริหารการศึกษาให้ดีเสียก่อนว่าหมายถึงอะไรบ้าง

บุญโญ สาร (2519 : 6) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ว่า

การบริหารการศึกษาคือกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนมาร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน หรือสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน เช่น ความสามารถ ทักษะสติ

พฤติกรรม คำนิยม หรือคุณธรรมทั้งในด้านการสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่างๆทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่ระเบียบแบบแผนทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

สำหรับ ดร. อภิรมณ์ ฃ นคร (2517: 3) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารการศึกษาไว้สั้นๆว่า การบริหารการศึกษานหมายถึง การสั่งการ การควบคุม และการจัดการทุกสิ่งอันเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา

ส่วน กูด (Good 1975: 14) มองการบริหารการศึกษาออกเป็น 2 นัยคือ การบริหารการศึกษานหมายถึง การนำทาง การควบคุม การจัดการเรื่องต่างๆทุกด้านของโรงเรียนรวมทั้งการบริหารธุรการโดยมุ่งไปสู่เรื่องของโรงเรียน ซึ่งจะนำมาซึ่งจุดมุ่งหมายของการศึกษา และหมายถึงการนำ ควบคุม และจัดกระบวนการทั้งหลายของโรงเรียน เช่นการบริหารบุคคลากรที่เป็นครูและนักเรียน การวางแผนกิจกรรมหลักสูตร วิธีสอน อุปกรณ์การสอน การแนะแนว ในเรื่องเดียวกันนี้ ฟิสต์ (Fisk 1957: 225) ได้สรุปให้เห็นถึงการะหรืองานการบริหารการศึกษาไว้ว่า

การบริหารการศึกษานจะเกี่ยวของกับงานใน 4 ลักษณะดังนี้คือ

1. การบริหารงานต่างๆที่เกี่ยวของกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ (Responsibilities relating to the community)
2. การบริหารงานต่างๆที่เกี่ยวของกับการขยายหรือปรับปรุงโอกาสทางการศึกษานหรืองานในค่านวิชาการ (Improvement of Educational opportunity)
3. การบริหารงานทางด้านบุคคลากรทุกชนิด นับตั้งแต่การแสวงหา บรรจุ พัฒนา ปรับปรุงครู เจ้าหน้าที่ และนักเรียน ตลอดจนการให้พ้นจากงานหรือโอนย้ายไปจากโรงเรียนของบุคคลากรทุกประเภท (Obtaining, developing, improving and retiring personnel)
4. การบริหารธุรการ การเงิน อาคารสถานที่ และการบริการต่างๆ (Providing and maintaining funds and facilities)

จากความหมายของการบริหารการศึกษานที่มีผู้ให้ความหมายไว้ในลักษณะต่างๆกันนี้ หอจะสรุปความหมายของการบริหารการศึกษานได้ดังนี้

การบริหารการศึกษาน หมายถึง การที่บุคคลทุกฝ่ายในหน่วยงานที่จัดการการศึกษานได้ร่วมมือกันดำเนินงานต่างๆที่เกี่ยวของกับงานทางการศึกษานในทุกๆด้าน เพื่อให้การบริหารการศึกษานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ใดตั้งเอาไว้ และให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการการศึกษานโดยส่วนรวม

โครงสร้างองค์การ

สถาบันทางการศึกษาจัดว่าเป็นองค์การชนิดหนึ่ง ดังนั้นโครงสร้างองค์การทางการศึกษาก็จะต้องมีลักษณะเหมือนกันกับโครงสร้างองค์การโดยทั่วไปจะมีแตกต่างกันบ้างก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น มีผู้ให้ความหมายหรือลักษณะขององค์การทั่วไปไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 201 -202) ได้กล่าวถึงส่วนที่เกี่ยวข้องภายในองค์การมีอยู่ 3 ประการคือ

1. จะต้องมียุทธศาสตร์การแบ่งแยกแรงงานกันทำ (Division of Labor) ซึ่ง จะมีการแบ่งงานกันทำทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน
2. จะต้องมีการกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ (Authority)
3. จะต้องมียุทธศาสตร์เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ต่างๆ (Relationship) จำเป็นที่จะต้องจัดวางเรื่องความสัมพันธ์ต่างๆไว้ให้แน่ชัดเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระเบียบไม่ขัดแย้งกัน จากทัศนะของธงชัย สันติวงษ์ ที่ให้ไว้จะมีลักษณะคล้ายๆกับทัศนของนายแพทย์โสธรจิ แส่นศิริพันธ์ (2524 : 26) ซึ่งได้กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญที่ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์การคือ

1. Division of Work เป็นการจัดแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ ตามลักษณะงาน ทักษะของผู้ปฏิบัติงานที่เหมือนกัน การแบ่งงานออกเป็นส่วนๆทำให้งานสำเร็จเร็ว
2. Function ก็มีการกำหนดหน้าที่แต่ละส่วนออกเป็นฝ่าย แผนก หน่วย

จากเรื่องนี้มีผู้ให้ทัศนะคล้ายๆกันอีกโดยกล่าวว่า โครงสร้างองค์การ คือ การแสดงความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันและกันระหว่างหน้าที่กับบุคคลที่ทำงาน (ทรัพย์ ประเสริฐวงศ์ วีรนาถ มานะกิจ ประทุมวรรณ สุทธิโรชากุล 2515 : 169)

อรุณ รัตธรรม (2525 : 42) มองลักษณะโครงสร้างองค์การคล้ายๆกันโดยกล่าวว่า โครงสร้างองค์การก็คือ แผนภูมิซึ่งแสดงถึงตำแหน่งต่างๆทั้งหมดในองค์การใดองค์การหนึ่ง ตลอดจนความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแต่ละคนจะต้องเกี่ยวข้องกับ ความสำคัญ หรือเอกลักษณ์ขององค์การโดยแผนภูมิ เช่นนี้มันแสดงออกให้เห็นในรูปของภาพกล่องเล็กๆที่ติดต่อเชื่อมโยงกันทั้งแนวดิ่งและแนวนอนผสมผสานกัน

ชายด์ (Child, quoted in John H. Jackson and Cyril P. Morgan 1978 : 87) ได้กล่าวไว้ว่า โครงสร้างองค์การเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง

งานซึ่งจะกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน และช่วยให้องค์การสามารถดำเนินกิจกรรมประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติงานภายในองค์การ

บลอ (Elau, quoted in Richard 1982:53) ได้ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การไว้เพียงสั้นๆว่า โครงสร้างองค์การหมายถึง การกำหนดตำแหน่งของบุคลากร ออกเป็นฝ่ายๆซึ่งจะมีอิทธิพลต่อบทบาทของบุคลากรในองค์การนั้น

สำหรับ แกรี เคสเลอร์ (Dessler 1980 : 109) มองโครงสร้างองค์การในลักษณะมีคิต่างๆที่เป็นส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การที่ค่อนข้างละเอียด ซึ่งประกอบด้วย

1. การแบ่งงานกันทำ (Departmentation)
2. สายงานหลักและสายงานปรึกษา (Line and Staff)
3. การประสานงาน (Coordination)
4. ระดับและช่วงการบังคับบัญชา (Levels and Span of Control)
5. สายบังคับบัญชา (Authority hierarchy)
6. การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation)

จากความหมายของโครงสร้างองค์การที่กล่าวมานั้น พอจะมองเห็นว่าลักษณะของโครงสร้างองค์การนั้น ส่วนใหญ่จะมีลักษณะคล้ายๆกันไม่ว่าจะเป็นองค์การในลักษณะใด จะมีแตกต่างกันบ้างก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า โครงสร้างองค์การนั้น จะมีลักษณะดังนี้

1. มีการแบ่งงานออกเป็นหน่วยงานย่อย
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยนั้น
3. มีการแสดงถึงความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยนั้นๆ

โครงสร้างการบริหารการศึกษา

โรงเรียนหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้นถือว่าเป็นหน่วยสังคมอย่างหนึ่ง (a social unit) ซึ่งอาจจะเป็นสถาบันหรือองค์การก็ได้ การที่จัดว่าโรงเรียนเป็นองค์การเพราะ โรงเรียนเป็นหน่วยสังคมที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือของบุคคลหลายคน ซึ่งมีความสำนึกในความรับผิดชอบ มีความตั้งใจ และมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Barnard 1966 : 4-82) ดังนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ

การบริหารการศึกษา เช่น โรงเรียนและสถาบันที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาจึงเป็นกลไกของระบบการศึกษา และโรงเรียนก็เป็นองค์การชนิดหนึ่งซึ่งบาร์นาร์ทก็ได้ให้ความคิดเห็นไว้แล้ว นอกจากนี้ บิดเวลล์ (Bidwell อ้างในบุญไทย สาร 2519 : 98-99) มีความเห็นว่าระบบการศึกษาและโรงเรียนเป็นองค์การชนิดหนึ่ง (Formal Organization) โดยกล่าวถึงระบบการศึกษาและโรงเรียนว่า

1. ระบบการศึกษาต่างๆ จัดเป็นองค์การประเภทลูกค้า (Client-serving Organization) หมายความว่า โรงเรียนหรือระบบการศึกษาของบ้านเมืองทั้งระบบจัดเป็นหน่วยสังคมหน่วยหนึ่งซึ่งมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการ (a service function) การให้บริการที่ว่านี้ ก็คือการให้การอบรมที่เรียกว่า " สังคมประภคิต " (Socialization) ซึ่งหมายถึงการให้การอบรมวิชาการต่างๆ และการอบรมเด็กให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม มีจริยธรรม คุณธรรม และวัฒนธรรมของสังคม (The Moral and Technical Socialization of the Young)

2. โครงสร้างของบุคลากรในระบบการศึกษาหรือโรงเรียนโดยปกติมีลักษณะแยกกันออกเป็น 2 ส่วน คือ

2.1 บุคลากรที่เป็นนักเรียน

2.2 บุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายถึง ผู้บริหาร ครู พนักงาน เจ้าหน้าที่ต่างๆ ตลอดจนคนงานภารโรง

3. ระบบการศึกษาหรือโรงเรียนส่วนใหญ่มีลักษณะการบริหารองค์การแบบราชการไม่มากนักขอ (Bureaucratic) ที่ว่าเป็นแบบราชการคือ

3.1 มีการแบ่งหน้าที่การงาน (a function division of labor) ให้แก่ตำแหน่งต่างๆ

3.2 มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือครูตายตัวเหมือนสำนักงานทั่วไป (The definition of Staff Roles as Officers)

3.3 สำนักงานต่างๆของ บุคลากรในระบบหรือวงการศึกษา มีการกำหนดอำนาจลทหลันกันตามระเบียบ หรือมีตัวบทกฎหมายที่แน่นอน (The hierarchic ordering of offices providing and authority structure)

3.4 การทำงานมีระเบียบวิธีวางไว้เป็นข้อบังคับ (Operation according to rules of procedures)

เมื่อหน่วยงานทางการศึกษาที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาทำหน้าที่บริหารการศึกษา และหน่วยงานทางการศึกษาดังกล่าว ก็จัดได้ว่าเป็นองค์การชนิดหนึ่งซึ่งลักษณะโครงสร้างของ องค์การโดยทั่วไปได้สรุปให้เห็นแล้วว่ามีลักษณะต่างๆดังนี้คือ

1. มีการแบ่งงานออกเป็นหน่วยงานย่อย
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยนั้นๆ
3. มีการแสดงถึงความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยนั้นๆ

นอกจากนี้ บิดเวลล์ (Bidwell) ยังได้กล่าวว่า ระบบการศึกษาหรือระบบโรงเรียน จะมีลักษณะการบริหารองค์การแบบราชการ (Bureaucratic) ดังนี้

1. มีการแบ่งหน้าที่การงานในตำแหน่งต่างๆ
2. มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือครู
3. มีการกำหนดอำนาจลั่นกันไปตามระเบียบ
4. การทำงานมีระเบียบวิธีวางไว้เป็นข้อบังคับ

สำหรับการบริหารการศึกษานั้นจะมีโครงสร้างขององค์การบริหารการศึกษาจะเห็นได้ชัดใน 3 ลักษณะ คือ

1. มีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นหน่วยงานย่อย
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานย่อยนั้นๆ
3. มีการแสดงถึงความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยนั้นๆ

หลักการบริหารการศึกษา

เมื่อองค์การทางการบริหารการศึกษาเป็นองค์การชนิดหนึ่งในการบริหารองค์การทางการศึกษานั้นจะต้องมีหลักในการบริหารการศึกษาหรือหลักในการจัดองค์การนั้นๆ ซึ่งเรื่องนี้ ดร. ธรรมล ทองธรรมชาติ และคณะ ได้ให้หลักในการบริหารองค์การต่างๆ หรือหลักการบริหารการศึกษา เอาไว้ดังนี้ (2521 : 231-232)

1. กำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การให้ชัดเจน ให้รู้ว่ามีอำนาจหน้าที่และขอบเขตของการดำเนินกิจกรรมอย่างไร อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการระดับกระทรวงอาจกำหนดไว้กว้างมาก จำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียดให้มากขึ้น เพื่อความสะดวกและความเข้าใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในส่วนราชการ



ข้อควรพิจารณาที่กำหนดให้ชัดเจนด้วย และจะต้องสัมพันธ์กลมกลืนกับความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเหนือด้วย

2. ต้องมีการวางแผนสำหรับองค์การหรือหน่วยราชการ เพราะองค์การจะไม่คงสภาพเดิมตลอดไป แต่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับความต้องการของประชาชน สภาพแวดล้อม หรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งหมายความว่า อาจจะต้องมีการขยาย ควบรวม หรือตั้งองค์การขึ้นใหม่
3. จะต้องมีกำหนดอำนาจบังคับบัญชาให้กับผู้ที่ประจำที่ตำแหน่งต่างๆ ของสายบังคับบัญชาอย่างพอเพียงที่สามารถบริหารงานได้ ในขณะที่เดียวกันผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาจะควรมีความรับผิดชอบสอดคล้องกัน
4. ผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาของพยายามมอบอำนาจบังคับบัญชาให้กับผู้ใต้บังคับบัญชามากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจะต้องไม่พยายามรวบอำนาจบังคับบัญชา
5. ให้มีการแบ่งหน้าที่การงานออกไปเป็นส่วนย่อยๆ และให้มีความชัดเจนเพื่อป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำกัน
6. ใช้หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา กล่าวคือ ภายใต้สายการบังคับบัญชาให้มีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวที่จะเป็นผู้ออกคำสั่ง และรับรายงานจากผู้ใต้บังคับบัญชา การติดต่อ หรือสั่งการโดยข้ามสายบังคับบัญชา หรือโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงไม่พึงกระทำ
7. จำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชา (Span of Control) ควรจะมีจำกัดเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึง แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน ความสามารถของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา
8. ควรมีหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff Unit) ในองค์การเพื่อช่วยเหลือผู้บริหารในการเสนอแนะ ให้ความคิดเห็นหรือให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แต่ฝ่ายที่ปรึกษานั้นจะต้องไม่มีอำนาจในการสั่งการ

สำหรับหลักการบริหารการศึกษาที่ไทยพยายามยึดถือ เพื่อเป็นแนวในการบริหารการศึกษาในปัจจุบันนั้นได้พยายามยึดหลักการต่างๆ ที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้เสนอหลักการเอาไว้แล้ว ซึ่งก็ตรงกันกับหลักการบริหารทั้ง 8 ข้อดังกล่าว หลักการที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้เสนอแนะให้ยึดถือนั้นก็แก่

1. หลัก เอกภาพในการบริหารการศึกษา
2. หลักการวินิจฉัยปัญหาเป็นองค์คณะบุคคล
3. หลักการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาในจังหวัด
4. หลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

ซึ่งหลักการบริหารการศึกษาทั้ง 4 ข้อดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยนำมาเป็นขอบเขตในการวิจัยในครั้งนี้

เอกภาพในการบริหารการศึกษา

ในปัจจุบันมีผู้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องเอกภาพในการบริหารงานกันมาก เพราะการบริหารงานทุกประเภททุกอย่างนั้นถ้าขาดเอกภาพแล้วงานจะล้มเหลว ทำให้เกิดปัญหา การปฏิบัติงานจะไม่สำเร็จตามจุดมุ่งหมาย มีผู้ให้ความหมายของคำว่า เอกภาพ โดยทั่วไป ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2513 : 274) กล่าวว่า เอกภาพในการบริหารหมายถึง การบริหารงานที่มีอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาสามารถรวมอยู่ที่ผู้ใดคนหนึ่ง หรือคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่งโดยเด็ดขาด

ส่วนประมวล รุจนเสรี (2517 : 77) มองเอกภาพในลักษณะการบังคับบัญชาว่า การบังคับบัญชาถ้าขาดเอกภาพแล้วจะทำให้เกิดผลอย่างไร โดยกล่าวไว้ว่า

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของจังหวัด มีภาระหน้าที่รับผิดชอบในจังหวัด และตามหลักการแบ่งปันความรับผิดชอบให้แก่จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะต้องมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการและการใช้ดุลยพินิจต่างๆแต่ในความเป็นจริง ส่วนกลางได้วางระเบียบข้อบังคับมุ่งไปในทำนองลดและ/หรือจำกัดอำนาจของภูมิภาคลงไปโดยเห็นได้จากกรณีหน่วยงานของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ซึ่งตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคแต่มีใต้อันต่อจังหวัด หรือเป็นคณะกรรมการจังหวัด กล่าวคือ หน่วยงานนั้นๆมิได้ถือว่าเป็นส่วนราชการจังหวัดแต่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลางเลย

ส่วนเอกภาพในทางการศึกษานั้น ก็เช่นเดียวกัน แต่มีข้อแตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะงานนั้นๆ เอกภาพทางการศึกษานั้น มีผู้กล่าวไว้หลายท่าน ขึ้นอยู่กับว่า จะมองกันในใดเท่าไร เพราะเอกภาพทางการศึกษานั้นมีหลายลักษณะด้วยกัน ซึ่ง สิปปนนท์ เกตุทัต (2522 : 23) ได้จำแนกเอกภาพออกแล้วจะได้ 7 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. เอกภาพในอุดมการณ์
2. เอกภาพในโครงสร้าง
3. เอกภาพในนโยบาย
4. เอกภาพในแผนพัฒนาและโครงการพัฒนา
5. เอกภาพในการบริหาร บังคับบัญชา สั่งการ
6. เอกภาพในการปฏิบัติงาน
7. เอกภาพในแผนปฏิบัติงาน

ในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษานั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับเอกภาพในการบริหาร บังคับบัญชา สั่งการ ในข้อที่ 5 นั้น มากที่สุด โดยเฉพาะในระบบบริหารการศึกษา ในลักษณะ เช่นนี้ คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (2521 : 1) ได้มองถึงเอกภาพในการบริหารการศึกษาในแง่ที่เป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา สั่งการ และเอกภาพในการปฏิบัติงาน โดยได้กล่าวไว้ว่า

เนื่องจากการบริหารการศึกษาในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน หลายกระทรวง ทำให้การจัดการศึกษาแยกออกเป็นส่วนๆขาดความต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน ทั้งไม่มีหน่วยงานใดที่จะรับผิดชอบ ควบคุมการดำเนินงานทั้งระบบ ในทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา ทำให้ระบบบริหารการศึกษาขาดเอกภาพ แนวปฏิรูปการศึกษาจึงเสนอให้จัดระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพทั้งในระบบบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษารายงานการวิจัยเกี่ยวกับเอกภาพ การบริหารของคณะอนุกรรมการ สาธารณรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์สภาวิจัยแห่งชาติ (2508 : 16) พบว่า การบริหารไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจกล่าวสรุปได้ดังนี้

1. มีหลายกระทรวงทบวงกรม
2. ก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกันกับจังหวัด
3. ทำให้งานล่าช้า
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

จากความคิดเห็นเกี่ยวกับเอกภาพการบริหารการศึกษาของบุคคลต่างๆจึงกล่าว พอจะสรุปได้ว่า เอกภาพการบริหารการศึกษานั้นจะต้องมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบ การจัดการศึกษาเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อให้การบริหารการศึกษามีความต่อเนื่องกัน มีการประสานสัมพันธ์กัน และเพื่อเป็นการประหยัด ทรัพยากรบุคคล ประหยัดงบประมาณ ประหยัด

วัตถุประสงค์ การบริหารการศึกษาจึงจะเกิดประสิทธิภาพ สำหรับการบริหารการศึกษาระดับ จังหวัดนั้น ควรจะให้จังหวัดจัดหน่วยงานบริหารการศึกษาเอง เพราะจะเป็นการสนองความต้องการของท้องถิ่นในเรื่องการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ซึ่งความคิดเห็นนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2521 : 8) ซึ่งได้เสนอแนวความคิดไว้ว่า ในส่วนท้องถิ่นจะรวมการจัดการศึกษามาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการบริหารทางการศึกษา

การวินิจฉัยปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล

ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นผู้บริหารจำเป็นจะต้องมีการวินิจฉัยตัดสินใจสั่งการในเรื่องต่างๆอยู่เสมอ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า หน้าที่ในการตัดสินใจนั้นแทรกอยู่ในทุกๆงานขององค์การ

การตัดสินใจนั้นอาจจะกระทำโดยบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลก็ได้แล้วแต่สถานการณ์ ในกรณีที่เป็นเรื่องง่ายหรือเป็นเรื่องที่กลุ่มคนมีความรู้ในเรื่องนั้นน้อย หรือเป็นเรื่องที่มีลักษณะซับซ้อนก็ควรให้บุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้ตัดสินใจ การให้กลุ่มบุคคลตัดสินใจนั้น ถือว่าร่วมกันในการบริหารและเป็นการให้โอกาสแก่สมาชิกของกลุ่มได้เสนอความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของบุคคลและถ้าเป็นเรื่องทางเทคนิคอาจจะใช้บริการของผู้เชี่ยวชาญสาขาานั้น

ในปัจจุบันไม่ว่าการบริหารงานในองค์การใดก็ตามมักจะทำให้ความสัมพันธ์กับการบริหารงานเป็นรูปองค์คณะบุคคล เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ได้มีโอกาสเข้าร่วมในการวินิจฉัยตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในการบริหารงาน การวินิจฉัยตัดสินใจก็มีโอกาสผิดพลาดน้อย

พรณี ประเสริฐวงศ์ และคณะ (2515 : 145-147) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการตัดสินใจโดยกลุ่มบุคคล (Decision by Group) ไว้ว่า

การตัดสินใจโดยกลุ่มบุคคลเป็นวิธีการที่ใหญ่ที่มีส่วนจะต้องถือปฏิบัติตามข้อตัดสินใจนั้นมีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นอันเป็นการพิเคราะห์สมาชิกของกลุ่มด้วย ตามปกติแล้ว บุคคลทั่วไปมักจะกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติตามข้อตัดสินใจที่ตนมีส่วนร่วมด้วย การตัดสินใจเป็นกลุ่มบุคคลจึงเป็นการช่วยให้บุคคลแต่ละคนเกิดความพอใจในความต่องานและเป็นที่รู้จักโดยทั่วไป วิธีการตัดสินใจโดยกลุ่มบุคคลนี้จะต้องมีการพิจารณาทางเลือกหลายๆทางก่อนที่จะตัดสินใจ

เลือกทางที่ดีที่สุด ในการปฏิบัตินั้นสมาชิกของกลุ่มแต่ละคนย่อมมีส่วนร่วมในการวางแผน ในบางกรณีสมาชิกบางคนไม่กล้าออกความคิดเห็นแย้งกับบุคคลอื่นแต่ในบางกรณีแม้จะไม่เห็นด้วยกับผู้อื่นแต่ก็ไม่มีอิทธิพลมากพอต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย เช่นการตัดสินใจโดยคณะกรรมการ ซึ่งมักนิยมจัดตั้งขึ้น เพื่อร่วมกันพิจารณาตัดสินใจ หรือเสนอแนะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 302-303) ได้ให้เหตุผลของการใช้รูปองค์กรบุคคล ในการบริหารงานโดยให้เหตุผลดังนี้

1. เพื่อที่จะให้มีการตัดสินใจโดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่ม
2. เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือประสานงาน
3. ช่วยให้การปฏิบัติงานเข้ากันได้เป็นอย่างดี
4. เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล

นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะวิธีการที่จะทำให้คณะบุคคลทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ

1. จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ
2. จะต้องมีการเลือกเฟ้นตัวบุคคลที่จะเป็นสมาชิกในคณะกรรมการ
3. จะต้องมีการกำหนดระเบียบวาระของการประชุม
4. จะต้องมีการคัดเลือกตัวประธานของคณะกรรมการ

ผลลัพธ์เสียของการใช้รูปองค์กรบุคคลหรือคณะกรรมการ

กำธร กิตติภูมิชัย (2524 : 61) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลเสียของการใช้คณะกรรมการบริหารดังนี้

1. คณะกรรมการจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน เพราะคณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หรือบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะดำเนินการ หรือการตัดสินใจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยโดยผลดีกว่าบุคคลเพียงคนเดียว
2. คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรมเพราะในการพิจารณาปัญหาใดจะต้องมีการอภิปรายในเหตุผลและลงมติ
3. เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ซึ่งจะทำให้ได้ข้อสรุปตรงตามจุดมุ่งหมายและมีประสิทธิภาพ
4. เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาเพราะคณะกรรมการจะต้อง

วินิจฉัยและกลั่นกรองอย่างถี่และมีเหตุผล

5. เป็นการนำความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะคนมีความรู้ความสามารถจำนวนมากไม่มีโอกาสที่จะแสดงออก ถ้าหากได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

6. ระบบคณะกรรมการเป็นการป้องกันความล่าช้า ความเข้าใจผิด และอกติไต่ เพราะไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจหรือการพิจารณาจากบุคคลเพียงคนเดียว

สโตนเนอร์ (Stonner 1978 :306) ไต่กล่าวถึงผลดีของคณะกรรมการว่า

1. เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้จากหลายสาขา
2. เพื่อส่งเสริมการประสานงานเนื่องจากกรรมการต้องทำงานเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ต้องการจะศึกษางานของหน่วยงานอื่นด้วย
3. เพื่อประโยชน์ในการฝึกอบรมเพื่อเตรียมเข้าเป็นนักบริหาร
4. เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

ส่วนผลเสียนั้น กัธร กิตติภูมิชัย (2524: 69-70) ไต่กล่าวถึงผลเสียของการทำงานในรูปคณะกรรมการไว้ว่า

1. ก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงานทั้งนี้เพราะกรรมการแต่ละคนต่างมีหน้าที่อยู่แล้ว จึงเป็นการยากที่จะนัดประชุม ยิ่งคณะกรรมการมีมากเท่าใดยิ่งนัดประชุมยากมากขึ้น ทำให้มาประชุมไม่สม่ำเสมอ
2. สิ้นเปลืองเงิน เวลา เพราะต้องเสียเงินเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง หรือเบี้ยประชุมให้แก่ผู้เข้าประชุม
3. ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีผู้รับผิดชอบ
4. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะ เป็นการซ้อนหน้าที่กับองค์การซึ่งมีหน้าที่อยู่แล้ว
5. เป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงกันในเรื่องระหว่างคณะกรรมการ

ส่วนสโตนเนอร์ (Stonner 1978 :307) ไต่กล่าวถึงผลเสียของการทำงานในรูปคณะกรรมการเช่นเดียวกัน ไต่กล่าวถึงผลเสียไว้ดังนี้



1. เป็นการเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกรอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. มีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอม

จากหัตถ์ต่างๆดังกล่าวมาแล้วนั้นพอจะสรุปได้ว่า การวินิจฉัยทัศนปัญหาต่างๆเป็นองค์
คณะบุคคลนั้น ในปัจจุบันนี้แทบทุกหน่วยงานเองเห็นความสำคัญมาก เพราะระบบการทำงาน
ในองค์การต่างๆมีความซับซ้อนและขยายขยายงานกว้างขวางยิ่งขึ้น การใช้รูปองค์คณะบุคคล
ร่วมการพิจารณาปัญหาต่างๆจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เพราะจะก่อให้เกิดประโยชน์ใน
ด้านช่วยตัดสินใจต่างๆด้วยอาศัยความคิดของกลุ่ม ช่วยให้เกิดการประสานงาน และให้ความ
ร่วมมือในการปฏิบัติตามแผนและนโยบาย ตลอดจนเป็นประโยชน์สำหรับการฝึกฝนและหัดหน้าตัว
บุคคลด้วย ในด้านการศึกษาที่เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารการศึกษาใน
ระดับจังหวัดนั้นยังต้องการความร่วมมือในการบริหารจากคณะบุคคลต่างๆ เพื่อจะก่อให้เกิด
เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆดังกล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลในท้องถิ่น
ได้มีโอกาสเข้าร่วมการบริหารซึ่งเป็นการระดมสรรพกำลังทางความคิด ด้านกำลังกาย
ด้านกำลังทรัพย์ ในการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชา-
ชนอย่างแท้จริง

การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาภายในจังหวัด

เนื่องจากในสภาพปัจจุบันองค์การหรือหน่วยงานต่างๆก็จะมีขนาดใหญ่ และการ
ปฏิบัติงานก็มีความซับซ้อนมาก ดังนั้นการประสานงานจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วน
เกี่ยวข้องและแบ่งอยู่ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เพื่อให้การปฏิบัติทั้งหลายประสานกัน
และบรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนด ในเรื่องการประสานงานนั้นได้มีผู้ให้ความหมาย
และความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ดังนี้

สุชาติ ประชากุล (2512 : 325) ได้ให้ความหมายของการประสานงานไว้ว่า

การประสานงานคือการที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์การทำงานร่วมกับบุคคลอื่น
หรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์เดียวกัน การประสานงานเป็นหน้าที่สำคัญที่สุด
อย่างหนึ่งของการบริหารในองค์การใหญ่ ผู้บริหารจะต้องจัดให้ส่วนต่างๆขององค์การทำงาน
ประสานกัน เพื่อที่จะให้ได้รับผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

การประสานงาน คือ การที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์การทำงานร่วม กันกับ

บุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน (มหาวิทยาลัยสุโขทัย
 ธรรมมาธิราช 2523 :17)

สมพงษ์ เกษมสิน (2519 :319) ได้ให้ความหมายของการประสานงาน
 กล่าวกันว่า การประสานงานคือความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติ จักระเบียบงานให้
 เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสัมฤทธิ์ผลและสำเร็จตามเป้าหมายภายใน
 เวลาที่กำหนด

ส่วน วิทยุโศ สสาร (2519: 83-84) ได้กล่าวถึงการประสานงานไว้ว่า
 เป็นการประสานงานระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีก
 หน่วยงานหนึ่ง มีความสำคัญในการปฏิบัติงานร่วมกันภายในองค์การทุกชนิด การประสานงาน
 เป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์ บุคคล วัสดุ และทรัพยากรอื่นๆ เพื่อให้การปฏิบัติงาน
 บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

การเสนอรายงานหรือติดต่อสื่อสารทำความเข้าใจกัน (Communicating)
 และการใช้อิทธิพล หรือการจูงใจให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Influencing)
 มีส่วนช่วยการประสานงาน (Coordinating) มากที่สุด การประสานงานไม่
 จำเป็นที่งานจะต้องมีเป้าหมายอย่างเดียวกัน หรือหวังผลอย่างเดียวกัน แต่การประสาน
 งานทำให้รู้ซึ่งกันและกันว่าใครกำลังทำอะไรอยู่ จะได้ไม่ทำกิจกรรมซ้ำซ้อนและจะได้เร่ง
 งานให้เสร็จพร้อมๆกันนอกจากนี้การประสานงานยังทำให้ทุกฝ่ายทราบว่า งานของเรามี
 ความสัมพันธ์ หรือจะต้องเกี่ยวข้องกับงานของใครบ้าง จะไม่มีโอกาสใช้ข้อมูลของอีกฝ่าย
 หนึ่งให้เกิดประโยชน์แก่ตนได้ในกรณีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกันอยู่

การประสานงานมีกระบวนการที่พึงระลึกอยู่ 3 ประการ คือ

1. กำหนดแผนการหรือโครงการสำหรับทุกคนในหน่วยงานขึ้นก่อน
2. ให้ทุกคนรู้และเข้าใจแผนการ หรือโครงการทั้งหมดหรือบางส่วนที่จำเป็นคือ
 รู้กันให้ทั่วว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร และกำลังทำอะไรอยู่ในขณะนี้
3. ให้ทุกคนเต็มใจรับงานส่วนที่ตนได้รับมอบหมายให้ทำจริงๆ ถือว่ามีงานส่วนใด
 หนึ่งที่หนึ่งหรือหลายท่านคิดว่าตนไม่ควรทำก็กลับไปทำก็จะเกิดความไม่พอใจขึ้นได้

การประสานงาน คือ การดำเนินงานที่ทำให้การปฏิบัติงานของบุคคลหรือหน่วยงานที่
 เกี่ยวข้องกันทุกฝ่ายได้เป็นไปในลักษณะร่วมกันและสอดคล้องต้องกันเพื่อบรรลุเป้าหมายอัน
 เดียวกัน (กรมการปกครอง 2518: 107)

การประสานงานหมายถึง การจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยพบปะปรึกษาหารือกัน เพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น หรือทราบเรื่องการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์กันไม่ขัดแย้งกันโดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก (American Association of School Administration 1955:17)

ลูเธอร์ กุลลิค (Gulick 1936 : 13) ได้ให้ความหมายของการประสานงานไว้ว่า หมายถึงการประสานสัมพันธ์หน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆภายในองค์การ หรือสำนักงานใหญ่ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือขัดแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงานทำงานประสานกลมกลืนกันเพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การร่วมกัน

สำหรับ วิลเลียม ที กรีนวูด (Greenwood 1965 : 37) กล่าวว่า การประสานงาน เป็นหน้าที่ของนักบริหาร ความสำเร็จของการประสานงานขึ้นอยู่กับบทบาทและความสามารถของนักบริหารหรือหัวหน้างานเป็นอันมาก เพราะภาระหน้าที่ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของนักบริหาร ก็คือการใช้ภาวะผู้นำ เอาทรัพยากรในการบริหารที่มีอยู่มาใช้ในการทำงานให้มีลักษณะสมานฉันท์ เพื่อให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ

จากผลงานวิจัยของ พรศรี ทองสมจิตร (2518 : 42) เกี่ยวกับการประสานงาน ได้กล่าวถึงการประสานงานไว้ว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลเป็นสำคัญ และเป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องสร้างบรรยากาศของความร่วมมื้อมีใจให้บังเกิดขึ้นในหน่วยงานของตน การประสานงานที่ดีจะต้องมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ เพื่อก่อให้เกิดการปฏิบัติงานสอดคล้องกลมกลืนราบรื่นและเรียบร้อยบรรลุเป้าหมายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

การประสานงานเป็นกิจกรรมที่จะต้องอาศัยศิลป์ในการบริหารเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงประโยชน์ของการประสานงานโดยแยกออกเป็นข้อๆ ดังนี้

1. ก่อให้เกิดการปรับปรุงการงาน
2. ก่อให้เกิดขวัญและความสามัคคี
3. ลดข้อขัดแย้งทั้งภายนอกและภายใน
4. ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมการทำงานเป็นทีมเป็นการช่วยเหลือเพิ่มผลผลิต
5. ประหยัดเงิน วัสดุ เวลา คน และน้ำใจ
6. ช่วยป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนกัน

หลักการประสานงาน

ชอล ลิทเทอร์เรอร์ (Litterer 1969 :7-13) ได้เสนอให้ผู้บริหารยึดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประสานงานที่จะก่อให้เกิดผลดีจำเป็นต้องยึดหลักดังนี้

1. จะต้องทำโครงการขององค์การไม่ซ้ำซ้อน
2. ถ่ามึงถึงความผสมกลมกลืนระหว่างนโยบายและโปรแกรม
3. ถ่ามึงถึงระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
4. ถ่ามึงถึงการสมัครใจที่ทำให้เกิดการประสานงาน
5. ถ่ามึงถึงการประสานงานโดยผ่านทาง การแนะนำบุคคลากร

สรุป การประสานงาน หมายถึงกิจกรรมอันหนึ่งของกระบวนการบริหารที่จะทำให้กระบวนการบริหารอื่นๆ โดยเฉพาะกระบวนการบริหารการศึกษา ซึ่งมีนโยบาย การวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ การนิเทศงาน และกระบวนการอื่นๆ ใ้ค้ำเป็นไปอย่างประสานสัมพันธ์กัน เพื่อให้งานต่างๆบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นการประสานงานยังก่อให้เกิดพลังของกลุ่ม (Group Effort) และส่งเสริมให้เกิดการทำงานในลักษณะที่กลมกลืน (Harmony) เกิดมีเอกภาพร่วมกัน (Unity of Command)

การกระจายอำนาจบริหารการศึกษา

ก่อนอื่นผู้วิจัยขอกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจโดยทั่วไปเสียก่อนว่ามีขอบเขตและความหมายอย่างไร

อุทัย หิรัญโต (2523 : 14) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารว่า หมายถึงการมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงไป หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายบังคับบัญชา หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่มีอำนาจในการตัดสินใจและการปฏิบัติใดๆที่รับมอบอย่างอิสระแต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบต่องานนั้นด้วย กล่าวคือ ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบหรือผู้ที่กระจายอำนาจนั้นไป

สุสสี สัตยมานะ และ สุทัตตรา เพชรมณี (2523 : 39-40) ได้ให้ความหมายไว้ว่า

การกระจายอำนาจหมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองอื่นๆที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆไปจัดทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในความควบคุมหรือดูแลของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางมีความมุ่งหมายให้ประชาชนพลเมือง

ของรัฐมีส่วนมีเสียงในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเอง เจ้าหน้าที่บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

สำหรับอมร รักษาสิทธิ์ (ม.ป.ป. : 8-10) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนอันหนาแน่นและมีรายได้อันสมควรที่จะจัดบริการบางประเภทเท่าที่จะกำหนดให้สนองความต้องการของชุมชนในเขตนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้ มีลักษณะเป็นการกระจายงานและการกระจายหน้าที่มาให้ปฏิบัติ โดยกระจายอำนาจที่ปฏิบัติงานตามภาระที่ได้รับมาด้วย โดยทั่วไปการกระจายอำนาจประกอบด้วยหลักการต่างๆดังนี้

1. รัฐบาลของประเทศยอมให้มีการกระจายอำนาจในท้องถิ่นโดยจะให้อำนาจอย่างไร หรือจะขยายอำนาจ ลดอำนาจอย่างไร
2. การกระจายอำนาจ หมายถึงการกระจายภาระหน้าที่พร้อมทั้งอุปกรณ์ที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นให้สำเร็จ
3. การกระจายอำนาจที่แท้จริง หมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองของท้องถิ่นที่จะทำอะไรภายในขอบเขตที่วางไว้ตามวิธีการที่ท้องถิ่นนั้นเห็นสมควร
4. การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายความรับผิดชอบด้วย เมื่อกระจายงานและอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการไปแล้ว ผู้รับมอบอำนาจก็ต้องรับผิดชอบในผลงานนั้น

หลวงนรกิจบริหาร (2517 : 52) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการบริหารซึ่งเป็นไปในรูปที่รัฐหรือรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครอง (เช่นเทศบาล) หรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐหรือรัฐบาล หรือเป็นวิธีที่จะให้ประชาชนพลเมืองใดมีส่วนมีเสียงในทางบริหารหรือการปกครองของตนเอง มีหลักการที่จะต้องให้ราษฎรใดมีสิทธิในทางการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับ วุฒิชัย จานงก์ (2520 : 79) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีอยู่ด้วยกัน 3 แบบด้วยกันคือ

1. การกระจายการปฏิบัติตามสถานที่ทางภูมิศาสตร์มุ่งเน้นที่สถานที่ เช่น องค์การหนึ่งมีการปฏิบัติงานทุกอย่างอยู่ภายใต้หลังคาเดียวกันก็อาจถือว่าเป็นการรวมการปฏิบัติงานในทางตรงกันข้าม ถ้าองค์การขยายการปฏิบัติงานออกไปต่างจังหวัด ทั่วประเทศ ก็ถือได้ว่าเป็นการกระจายการปฏิบัติ

2. การกระจายกระบวนหน้าที่ ตัวอย่างเช่นฝ่ายงานบุคคล (Personnel Department) มีการจัดให้ฝ่ายงานบุคคลแยกต่างหากเป็นฝ่ายๆ

3. การกระจายตัวของกับการมอบหมายหน้าที่ในการตัดสินใจในการบังคับบัญชา ไมเกิล พี. บาร์เบอร์ (Barber 1974 : 147) ได้กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจเพียงสั้นๆว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การเคลื่อนย้ายหน้าที่ออกไปจากศูนย์กลาง

ส่วน หลุยส์ เอ. อัลเลน (Allen 1958 : 162) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจในลักษณะคล้ายๆกันว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ความพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่ทั้งหมดไปยังผู้บริหารระดับต่างๆที่รองลงมาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ยกเว้นแต่อำนาจหน้าที่บางอย่างที่จำเป็นต้องสงวนไว้ที่ส่วนกลาง

สรุป จากความหมายและความคิดเห็นต่างๆ ของการกระจายอำนาจของการบริหารนั้น สรุปได้ว่าหมายถึง การจัดมอบอำนาจจากส่วนกลางซึ่งเป็นระดับสูงไปยังส่วนท้องถิ่นอันเป็นระดับต่ำเพื่อให้ท้องถิ่นใดมีอำนาจอย่างอิสระในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานภายในขอบเขตของตนอย่างเต็มที่

การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัดในทัศนะของผู้วิจัยนั้น หมายถึง การที่หน่วยงานบริหารการศึกษาจากส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการ การตัดสินใจดำเนินการให้แก่หน่วยงานบริหารการศึกษาระดับจังหวัดมากที่สุดเท่าที่จะมากได้เพื่อที่จะให้เกิดผลดังนี้ คือ

1. เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นอยู่ใกล้กับปัญหา และสามารถแก้ปัญหาได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง
2. เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ให้มีเวลาที่จะดำเนินการ เพื่อเอกภาพและความเจริญก้าวหน้าของประเทศที่เป็นส่วนรวมได้เป็นอย่างดี
3. เพื่อให้เกิด Unity of Plurality ก็คือทำให้ส่วนต่างๆที่แตกต่างกันสามารถรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

1. ก่อนปี พ.ศ. 2509

การจัดการศึกษาของไทยในระยะก่อนปี พ.ศ. 2509 มีการจัดการศึกษาทั้งเป็นระบบและไม่เป็นระบบในทุกุระดับการศึกษา แต่ที่น่าสนใจมากที่สุดคือในระดับประถมศึกษา เพราะการ

จัดการศึกษาในระดับนี้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆของการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่

การศึกษาในระดับประถมศึกษาของไทยแต่เดิมนั้นอยู่กับวัดเป็นสำคัญ มิได้มีการจัดการศึกษาเป็นแบบแผน (สมเด็จพระคำรงราชานุภาพ 2506: 161-162) จนกระทั่งถึงสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเป็นครั้งแรกในพระบรมมหาราชวังในปี พ.ศ. 2414 หลังจากนั้นก็ได้จัดตั้งโรงเรียนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆแต่ยังไม่มียุคสมัย ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ และยังไม่มียุคสมัยไหนที่รับผิดชอบในการบริหารโดยเฉพาะ ต่อมาปี พ.ศ. 2441 ได้เริ่มมีการจัดการศึกษาที่มีระบบเป็นแบบแผน โดยมีหน่วยงานบริหารรับผิดชอบโดยตรงและได้ขยายการศึกษาไปยังหัวเมืองมากขึ้นจึงนับได้ว่าปี พ.ศ. 2441 เป็นปีที่เริ่มแรกได้มีระบบบริหารการประถมศึกษาเป็นแบบแผนขึ้น (วิทยุสาธิต 2516: 336) หลังจากนั้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาอยู่หลายครั้งซึ่งแบ่งเป็นระยะๆได้ดังนี้

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2441-2450 กระทรวงธรรมการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาตามหัวเมือง พ.ศ. 2441 นับว่าเป็นปีที่เริ่มมีหน่วยงานบริหารขึ้น ทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการแน่นอน โดยมีอยู่ 2 กระทรวง

1. กระทรวงธรรมการ โดยกรมศึกษาธิการทำหน้าที่จัดการศึกษาในเมืองหลวง
2. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมือง แต่ทั้งสองอาศัยความร่วมมือจากวัด โดยมีพระสงฆ์ทำหน้าที่เป็นครูสอน

นอกจากนี้กระทรวงธรรมการยังมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินการศึกษาในหัวเมืองให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนกลางและฝ่ายเทศาภิบาลก็ได้จัดตั้งสภารัตนการศึกษารัฐบาลขึ้น ควบคุม และตรวจการศึกษาตามหัวเมืองและอำเภอ

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2451-2474 กระทรวงนครบาลจัดการศึกษาในส่วนกลางกระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาค และกระทรวงธรรมการทำหน้าที่ประสานงานให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ในช่วงระยะเวลานี้ถือว่าเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาระดับประถมศึกษาอย่างมาก กล่าวคือ ได้เริ่มมีการขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปทั่วราชอาณาจักรถึงระดับตำบล โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา 3 กระทรวงดังต่อไปนี้คือ

1. กระทรวงนครบาลทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนกลาง
2. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนภูมิภาค

3. กระทรวงธรรมการ ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานให้การศึกษาเป็นไปตามนโยบายที่วางเอาไว้

ระยะที่ 3 พ.ศ. 2475-2490 กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาประชาบาล เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล กุรุสภาทำหน้าที่ประสานงานค้ำมูกกล และกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมนโยบาย ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลสมัยนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น และได้มอบหมายให้เทศบาลมีหน้าที่ช่วยจัดการศึกษาด้วย นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2488 ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงทางค้ำมูกการบริหารงานบุคคลในวงการศึกษาขึ้น คือ ได้จัดตั้งคุรุสภาขึ้นทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการครูอีกด้วย

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าในช่วงระยะเวลานี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการประถมศึกษา 4 หน่วยงาน คือ

1. กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการจัดการศึกษาประชาบาลในอาณาเขตที่มีใ้ยกเป็นเทศบาล
2. เทศบาล รับผิดชอบการศึกษาในเขตเทศบาล
3. กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบการศึกษาของเทศบาลโดยเฉพาะเรื่องครู งบประมาณ และมีศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมนโยบายให้เป็นไปตามส่วนกลางที่ได้วางไว้
4. กุรุสภา รับผิดชอบในค้ำมูกการบริหารงานบุคคลโดยทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการครู

ระยะที่ 4 พ.ศ. 2491-2509 กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาประชาบาล เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล กุรุสภาทำหน้าที่ทางค้ำมูกการบริหารงานบุคคล ในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นในช่วงระยะเวลานี้จึงมีหน่วยงานรับผิดชอบการประถมศึกษา 3 หน่วยงาน คือ

1. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาลทั้งหมดภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา
2. เทศบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาในเขตเทศบาล
3. กุรุสภา ทำหน้าที่ประสานงานค้ำมูกกลหรือเป็น ก.พ. ของข้าราชการครูสรุป โครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยในสมัยก่อนปี พ.ศ. 2509 นั้นจะเห็น

ได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงการรับผิดชอบเป็นระยะๆ โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษามีการเปลี่ยนกลับไปกลับมาหลายครั้ง รวมทั้งมีการจัดตั้ง ชูบ หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 5 การประถมศึกษาเกิดขึ้นอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2453-2454 โทแยกส่วนความรับผิดชอบให้ส่วนการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ และต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2478 ได้โอนไปให้เทศบาลดำเนินการแต่ในทางปฏิบัติกระทรวงศึกษาธิการยังดำเนินการอยู่ พ.ศ. 2506 เทศบาลรับงานด้านการประถมศึกษามาดำเนินการเองทั้งหมดจนถึงปี พ.ศ. 2509 องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมาดำเนินการเองทั้งหมด

2. ระยะปี พ.ศ. 2509-2523

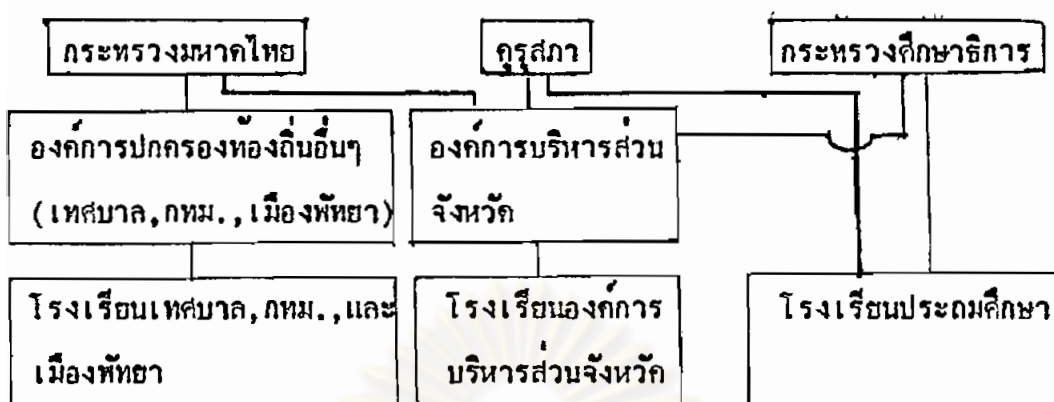
ในระบอบนี้มีแผนการศึกษาแห่งชาติเกิดขึ้น 1 ฉบับ คือแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาประถมศึกษา คือ

1. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ควบคุม ดูแล และบริหารงานธุรการ โรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนเทศบาล สังกัดเทศบาล
2. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ควบคุม ประสานงานด้านวิชาการกับหน่วยงานอื่นที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนควบคุม ดูแล โรงเรียนราษฎร์
3. เทศบาล จัดการศึกษาในเขตเทศบาล
4. กุรุสภา ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแทน ก.พ. และสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัดแทน ก.จ. (กระทรวงศึกษาธิการ 2525 : 71-72)

ในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีทั้งหมด 25,700 โรงเรียน ไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ดวงเดือน พิศาลบุตร ม.ป.ป. : 316) ในการโอนโรงเรียนประถมศึกษาไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2508 กำหนดโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาดังนี้

แผนภูมิที่ 1

โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา พ.ศ. 2509-2523



(คณะกรรมการพิจารณานโยบายประชาบาล 2522: 31)

ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในระยะนี้ปรากฏว่าเกิดปัญหามากมายซึ่งกอง-
การวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ทำการวิจัยระบบบริหารการ-
ศึกษาประชาบาลระดับจังหวัดเป็นการศึกษาเอกสารในช่วงปี พ.ศ. 2510-2516 ได้เสนอ
ปัญหาของการศึกษาประชาบาลไว้ในรายงานการวิจัยซึ่งแบ่งได้เป็น 6 ประการ (กองการ-
วิจัย อังไฉน กวางเดือน พิศาลบุตร ม.ป.ป. : 318) ซึ่งมีดังนี้

1. ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถูกควบคุมโดยหน่วย
งานหลายระดับ เช่น กระทรวงมหาดไทย คุรุสภา สภาจังหวัด
2. ปัญหาการแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการประสานงานระหว่าง
หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาประชาบาล โดยเฉพาะระดับจังหวัดระดับอำเภอ มีปัญหาในเรื่อง
อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร และฝ่ายวิชาการ ระหว่างหัวหน้าส่วนการศึกษา
และหัวหน้าหมวดการศึกษา กับศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ เป็นต้น
3. ปัญหาความสับสนในการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดหน่วยงานในองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด และปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชา เช่นผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้า
ฝ่ายบริหารขององค์การไม่สามารถให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและ
สำนักงานศึกษาธิการอำเภอได้ เพราะผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางมีอำนาจมากในการพิจารณาช้-
ราชการในสังกัดที่อยู่ในส่วนภูมิภาค
4. ปัญหาการบริหารงานบุคคลในช่วงระยะแรกของการโอนการศึกษาประชาบาล
มาจากกระทรวงศึกษาธิการ ยังไม่สามารถตั้งอัตราเจ้าหน้าที่คาบบริหารได้ทันทีจึงให้ศึกษาธิการ

มาทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษาและมีผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่อมาก็มีหัวหน้าส่วนแล้ว 40 จังหวัด ที่เหลือก็ให้ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนทำหน้าที่แต่ก็ต้องอาศัยครูประจำบาลมาปฏิบัติหน้าที่ และปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง ปัญหาเรื่องขวัญของครูประจำบาล เกี่ยวกับรายได้ สวัสดิการ ตักศิรี การขอรับจากสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีการแทรกซึมของผู้ออกการร้ายคอมมิวนิสต์

5. ปัญหาการควบคุมและการนิเทศ ศึกษานิเทศก์ของกรมสามัญศึกษามีไม่เพียงพอ มีหน้าที่เพียงแนะนำแต่ไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ครูได้ ศึกษานิเทศก์จังหวัดและอำเภอส่วนใหญ่ขาดกำลังใจและแรงจูงใจในการทำงานเนื่องจากรู้สึกกลายคนสูญเสียอำนาจและขาดความมั่นคงในสถานภาพของตน

6. ปัญหาเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้น้อยจึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณร้อยละ 97 เพราะรายได้จากจังหวัดเองต่ำมาก

จากปัญหาต่างๆดังกล่าวมาแล้วเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องพิจารณาแต่งตั้งกรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2511 แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการไม่ปรากฏผลคืบหน้า ต่อมาใน พ.ศ. 2517 รัฐบาล ฯพณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาขึ้นโดยให้หน้าที่ที่พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสมกับกาลสมัยและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนะให้รวมหน่วยงานทางการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ

ใน พ.ศ. 2518 รัฐบาล ฯพณฯ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับหลักการและจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไปในรายละเอียดแต่ก็ยังมีอีกดำเนินการแก้ไขในเรื่องโครงสร้างบริหารอย่างจริงจัง

ปัญหาการศึกษาประจำบาลได้สะสมมากขึ้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2520 ครูประจำบาลเริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิต่างๆขอใหยกฐานะครูประจำบาลเป็นข้าราชการพลเรือนและขอให้ตั้งหน่วยงานบริหารการศึกษาประจำบาลขึ้นเป็นทบวงโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งมี ฯพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 118/2522 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2522 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ปัญหาการศึกษา

ประชาบาลขึ้นคณะหนึ่งโดยกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับหน่วยงานที่จะรับผิดชอบการศึกษาประชาบาล เพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติ และให้พิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน แต่การพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน

3. ระยะ พ.ศ. 2523-ปัจจุบัน

ระยะนี้เป็นระยะของ ฯพณฯ หลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การดำเนินการเรื่องปัญหาการศึกษาประชาบาลยังคงมีต่อมาและยังให้ความสำคัญมากขึ้น โดยได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติสภา เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 ว่า จะปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาให้มีเอกภาพโดยจัดตั้งสำนักงานเทียบเท่ากรมในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อวางนโยบายประสานงานการศึกษาประชาบาลให้มีรูปแบบและมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศและจะยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน รวมทั้งจะปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้คล่องตัวยิ่งขึ้น (นโยบายของรัฐบาล ฯพณฯ หลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523) ในที่สุดได้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเรียกว่า " พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 " ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญเป็นขององค์กรบุคคลซึ่งจัดเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน และมีสำนักงานในระดับต่างๆทำหน้าที่ดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการนั้นๆมอบหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับการบริหารการประถมศึกษาในอดีตที่ผ่านมา คือเป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคล เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย (กระทรวงศึกษาธิการ 2525 :85)

ระบบบริหารการศึกษาในปัจจุบันกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ระบบบริหารราชการแผ่นดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นั้น ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. ระบบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นการจัดตามหลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Decentralization) ให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจการปกครอง ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ราชการส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆในส่วนกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางนโยบายและควบคุมการบริหารราชการทั่วราชอาณาจักร ราชการส่วนภูมิภาคได้แก่ ราชการของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆของส่วนกลางที่ได้แบ่งออกไปดำเนินการตามเขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำเขตการปกครองต่างๆในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการส่วนกลาง เขตการปกครองดังกล่าวได้แก่จังหวัดและอำเภอ ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ราชการบางอย่างซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดการกันเองโดยมีองค์การซึ่งราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นบริหารราชการมีงบประมาณตนเองและมีอิสระในการดำเนินงานตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการบริหารราชการทั้ง 3 ส่วนนั้นปรากฏว่า ราชการส่วนกลางเป็นฝ่ายควบคุมและบังคับบัญชาราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆโดยตรง โดยทำการควบคุมผ่านหน่วยราชการส่วนภูมิภาคคือ จังหวัดและอำเภอ มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแล แต่เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติงานตามความต้องการของส่วนกลาง ดังนั้นการควบคุมของจังหวัดและอำเภอจึงมองได้ว่าเป็นการควบคุมในนามของส่วนกลางทั้งสิ้น (อมรรักษาสิทธิ์ 2512: 19-26)

ระบบบริหารการศึกษา

ระบบบริหารการศึกษาของไทยนั้นแบ่งได้เป็น 3 ส่วน เช่นเดียวกับ ระบบบริหารราชการแผ่นดิน คือส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดังนี้

ก. ราชการส่วนกลาง ที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเป้าหมาย วางแผนการศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ทำการวิจัย และ

ประเมินผลทางการศึกษา และเป็นศูนย์กลางประสานงานต่างๆอันเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ

2. ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

3. กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู การศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาพิเศษ ส่งเสริมและควบคุมการศึกษาของเอกชน

4. กระทรวงมหาดไทย เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาเพราะ เป็นหน่วยงานควบคุมการปกครองท้องถิ่นตั้งไต่กล่าวมาแล้วในเรื่องระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยถือว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลเทศบาล จึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาของโรงเรียนเทศบาล

๕. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคมี 2 ระดับ คือระดับจังหวัด และระดับอำเภอ (อาชวัน วาชนานนท์ 2516 : 311-317) ซึ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

1. ระดับจังหวัด หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาโดยตรง คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยมีศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่รับผิดชอบ ทำหน้าที่บริหารและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการศึกษาและกิจการอื่นๆของกระทรวงศึกษาธิการ ทางด้านประถมศึกษา มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดรับผิดชอบการบริหารการศึกษาในระดับประถมศึกษาในจังหวัด โดยมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่บริหารงานร่วมกับคณะกรรมการ ซึ่งรวมกันเป็นคณะบุคคลร่วมกันบริหาร

ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่และรับผิดชอบในการบริหารงานการศึกษาของหน่วยงานการศึกษาที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย

โรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบและสาขารับบังคับบัญชาของทั้งศึกษาธิการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด คือ โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนการศึกษาผู้ใหญ่ ส่วนหน่วยงานที่จัดการศึกษาของหน่วยราชการอื่นๆที่ไม่ใช่กระทรวงศึกษาธิการนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบ และสาขารับบังคับบัญชาของศึกษาธิการจังหวัด แต่อยู่ในความรับผิดชอบและสาขารับบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น โรงเรียนฝึกอาชีพของกรมพัฒนาชุมชน กรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

2. ระดับอำเภอ ในระดับอำเภอมีสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ทำหน้าที่เช่นเดียว

เกี่ยวกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แต่มีขอบเขตเฉพาะในเขตอำเภอที่รับผิดชอบเท่านั้น

ในทางปฏิบัติการบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาค ในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบของจังหวัดนั้น หน่วยงานบริหารการศึกษาทั้งระดับจังหวัดและอำเภอมีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานมากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะโรงเรียนรัฐบาลของกรม กองเจ้าสังกัดส่วนกลางนั้น ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย แผนงาน วิธีดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การติดต่อสั่งการ การบังคับบัญชา การรายงาน การควบคุมงาน และการประสานงาน ระหว่างกรมเจ้าสังกัดและโรงเรียนจะกระทำกันโดยตรง

นอกจากหน่วยงานทางการศึกษาที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของจังหวัดดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานทางการศึกษาอื่น ๆ ที่มีใ้อยู่ในสายบังคับบัญชาของจังหวัด ได้แก่ โรงเรียนอาชีวศึกษา โครงการเงินกู้ โรงเรียนมัธยมแบบผสมบางแห่ง หน่วยฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ (ของกรมอาชีวศึกษา) วิทยาลัยครู

ก. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดการศึกษา คือ เทศบาล

เทศบาลมีหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเฉพาะในเขตเทศบาล และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยผ่านกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันมีเทศบาล 122 แห่ง แต่รับผิดชอบการจัดการศึกษามี 177 แห่ง แยกเป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 83 แห่ง และเทศบาลตำบล 38 แห่ง

แนวความคิดเกี่ยวกับการสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

จากปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การจัดระบบบริหารการศึกษาในปัจจุบันนี้ ทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่สนใจระบบบริหารการศึกษาได้พยายามคิด เสนอแนะ เพื่อที่จะหาแนวทางที่จะปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีความสะดวก คล่องตัว และเป็นการประหยัดทรัพยากรทางการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายที่ได้วางเอาไว้

จากหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ที่ได้พยายามศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดนั้น ขอนำแนวความคิดของบุคคลต่างๆ มากล่าวไว้ดังนี้

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ม.ป.ป.ร. 21) ใกล้เคียงถึงสภาพปัญหาการศึกษาและนโยบายส่วนรวมในการพัฒนาการศึกษา โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

สภาพปัญหาทางการศึกษาโดยส่วนรวมที่เกี่ยวกับโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาคือ การที่การบริหารการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน หลายกระทรวง ทำให้การจัดการศึกษาแยกออกเป็นส่วนๆขาดความต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน และการที่ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบควบคุมการดำเนินงานทั้งระบบในทุกระดับและประเภทการศึกษาทำให้การดำเนินงานตามแนวนโยบายไม่บรรลุผลตามเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ การบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด โครงสร้างการบริหารการศึกษาคงจะมีการปรับปรุงและจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทให้มีการประสานสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความคล่องตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานระดับสูงที่มีหน้าที่จัดการศึกษาของชาติโดยยอมรับสภาพของปัญหาต่างๆของการศึกษาของชาติและได้แสดงข้อคิดเห็นว่าสมควรจะมีการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาเสียใหม่เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากรทางการศึกษา

สมบูรณ์ พรรณานพ (2521 : 29) ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดไว้ดังนี้

1. แม้วาระบบบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดจะไต่พยายามนำเอาระบบการกระจาย (หรือไต่พยายามที่จะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ) มาใช้ก็ตามแต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงมีลักษณะ " ก่อนข้างเป็นระบบรวมอำนาจ " เพราะหน่วยงานกลางรับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดนั้นยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในส่วนกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าหน่วยงานหรือองค์การการจัดการศึกษาของประเทศมีเพียงองค์การที่เป็นของรัฐ (Government Organization) เพียงอย่างเดียว ขาดองค์การประเภทอาชีพ (Professional Organization)

2. เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับภูมิภาค (ระดับจังหวัด) ย่อมมีลักษณะการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ หรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุสู่จุดหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว

ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนต่างๆเป็นโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ อันเป็นราชการส่วนกลาง กรมกองเจ้าสังกัดย่อมควบคุมใกล้ชิด ดังนั้นโอกาสที่จะจัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคย่อมมีน้อยหรือไม่มีโอกาสเลย

3. โดยพฤตินัยหรือโดยทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า การติดต่อตั้งการ การบังคับบัญชา การรายงาน การควบคุม และการประสานงานระหว่างกรมเจ้าสังกัดกับโรงเรียนจะกระทำโดยตรง ดังนั้นงานที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดทั้งหลายจึงเป็นเสมือนงาน " ฝาก " ถึงแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะคิดชื่อว่าเป็นผู้รับผิดชอบโดยนิตินัยแต่ก็มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องได้ไม่มากนัก

4. ย่อมสรุปได้ว่า " ระบบบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาค " หรือในระดับจังหวัดไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของจังหวัดนั้นไม่มีเลย อาจจะมีได้ในลักษณะโดยทางอ้อมในบางโอกาสเท่านั้น

อภิสิทธิ์ จันทวิมล (2525 : 14-15) ได้ให้ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในปัจจุบันว่า

ข้าพเจ้าเห็นว่าสำหรับการบริหารการศึกษาในจังหวัดต่างๆเราควรเอาอย่างกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งยกให้สาธารณสุขจังหวัดเป็นใหญ่และเป็นผู้แทนของกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดนั้นๆ

ในปัจจุบันสำหรับงานฝ่ายการศึกษา เรามีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ นอกจากนั้นสำหรับการศึกษาประชาบาล เรามีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการต่างๆซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากและทำให้งานไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เช่นงานลูกเสือ เป็นต้น

ข้าพเจ้าเห็นว่า ถ้าเราให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด ท่านองคมนตรีสาธารณสุขจังหวัด ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นรองศึกษาธิการจังหวัด และให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ งานของกระทรวงศึกษาธิการก็จะเบียดเบียนและก้าวหน้ายิ่งกว่าในปัจจุบันเป็นอันมาก

เกรียง กิริติกร (2525 : 31) มีความเห็นต่อระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันว่า

บัดนี้โครงสร้างการบริหารประถมศึกษาได้เปลี่ยนมาเป็นแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยหลักการแล้วการบริหารมิได้อยู่ในมือของบุคคลใดเป็นเอกเทศโดยเฉพาะแต่เป็นอำนาจหน้าที่

ของคณะบุคคลซึ่งจะต้องบริหารไปตามตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผน โดยยึดหลักประชาธิปไตยและหลักคุณธรรม ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงน่าจะเป็นระบบที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่ภาวะการณ์ของบ้านเมือง หากการบริหารงานชั้นในท้องถิ่นยังมีปัญหาน่าจะเป็นปัญหาของวิธีการและแนวปฏิบัติ ปัญหาความไม่เข้าใจและปัญหาเฉพาะของบุคคลมากกว่า ในอนาคตปริมาณทางการศึกษาในส่วนภูมิภาคย่อมทวีมากขึ้น หน่วยราชการส่วนกลางไม่สามารถคิดตามไปบริหารโรงเรียนไต่หัวถึงและสม่ำเสมอ การกระจายอำนาจในการบริหารงานไปสู่ภูมิภาคเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นจึงน่าจะเป็นแบบฉบับของการปรับปรุงการบริหารโดยส่วนรวมสืบไป

สุมาน แสงมณี (2525 : 57) มีความเห็นต่อเรื่องโครงสร้างการบริหารการศึกษาจังหวัดในอนาคตว่า

นโยบายของรัฐบาลในการโอนประถมศึกษามาตั้ง เป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ระยะที่ 1 เอาประถมศึกษามาตั้งเป็นสำนักงาน ระยะที่ 2 จะรวมเอาการศึกษาที่สูงกว่าประถมศึกษามาตั้งที่จังหวัด วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยอาชีวศึกษาวิทยาลัยนาฏศิลป์ หรือโรงเรียนมัธยมศึกษาจะอยู่ในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการดูแล เช่นเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทำอยู่ แต่จะทำเป็นรูปแบบอย่างไรต้องมาพิจารณาอีกที่ผมคิดว่าน่าจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาเป็นผู้แทนของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนกรมสามัญศึกษา ผู้แทนกรมอาชีวศึกษา ทุกจังหวัดจะมีเจ้าหน้าที่ทำงานแทนกรมเหมือนกับมีกระทรวงเล็กๆอยู่ที่นั่นปัญหาจะน้อยลงไป แนวโน้มในเรื่องนี้จะเป็นอย่างไรต้องปรึกษากันให้รอบคอบ เพื่อไม่ให้การศึกษาของชาติเสียหาย

เกษม ศิริสัมพันธ์ (2525 : บรรยาย) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โลกกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาว่า

โครงสร้างของระบบบริหารประถมศึกษาในปัจจุบันตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ทั้งในคานคณะกรรมการและสำนักงาน และในคานหน่วยงานต่างๆที่รองรับนั้นจัดได้ว่าเป็นรูปแบบที่ยืดถือต่อไปได้ สำหรับระบบการบริหารการศึกษาระดับอื่นๆถือว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องแล้ว การจัดการศึกษาในปัจจุบันและอนาคตจะจัดให้มีประสิทธิภาพได้ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ ให้ความสนับสนุนระดับระคองโดยตลอด การศึกษาที่มีในส่วนกลางเพียงอย่างเดียวย่อมมีประสิทธิภาพไม่ได้ การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันเป็น

รูปแบบซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นการทดลองในแนวทางที่ถูกมอง เพื่อเป็นการปรับปรุงการศึกษาระดับอื่นๆได้ เพื่อให้ระบบการศึกษาถูกมอง เราทดลองลงมือทำและทำจากการประดมศึกษาขึ้นไปในอนาคต นั้นรูปแบบการศึกษาจะเป็นเช่นไร และขนาดใดก็ขึ้นอยู่กับปัจจุบันเป็นแนวทาง

นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงปัญหาของโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาว่า ยังเป็นระบบใหม่ที่ยังไม่เข้าใจกันนัก ต้องใช้เวลาของการการประคับประคองและการปรับบทบาทต่างๆที่นำมาใช้ เช่นระบบกรรมการในการทำงานระดับต่างๆของทำงานเป็นกลุ่มของรับผิดชอบ คัดสรรใจของการมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย กรรมการหลายระดับ อาจไม่เข้าใจในบทบาทของตัว เองก่อให้เกิดปัญหาในระบบบริหารได้ ประการที่สำคัญก็คือระบบบริหารประถมศึกษาซึ่งเป็นระบบที่ถูกมองแต่เป็นระบบที่กระจายออกไปเป็นระดับต่างๆจากระดับชาติไปสู่จังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน ซึ่งต้องมีการทำงานเป็นกลุ่มของรับผิดชอบร่วมกันหลายฝ่ายและมีลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นระบบกรรมการ ซึ่งการปฏิบัติให้แต่ละท้องถิ่นมีโครงสร้างของการบริหารประเทศซึ่งกระจายอำนาจออกไปในท้องถิ่นด้วย แต่ปรากฏว่าเรื่องการกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่นนั้นยังไม่ได้เคลื่อนไหวการปฏิรูประบบบริหารการประถมศึกษาเป็นห่วง เปรียบเหมือนกับบ้านที่ข้างล่างไม่มีฐานจะต่อเค็มออกไปได้ ถ้าจะต่อช้ายคาก็ต้องมีเสารองรับ การต่อช้ายคาก็โดยไม่มีเสารองรับ ก็จะมีอันตราย ถูกกระแทกเพียงเล็กน้อยก็พัง

จากแนวความคิดเห็นของกลุ่มต่างๆที่ไต่หีบยกมากลานั้นจะเห็นได้ว่าทุกๆฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นต่อระบบการบริหารการศึกษาของชาติไปในแนวเดียวกัน เพื่อปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้เอื้ออำนวยต่อความต้องการของประชาชนโดยทั่วกัน เพราะสังคมในปัจจุบันนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โครงสร้างการบริหารการศึกษาที่หลายฝ่ายได้ให้ความคิดเห็นไว้นั้น สรุปเป็นหลักใหญ่ๆได้ดังนี้

1. ให้มีการแบ่งหน่วยงานทางการศึกษาออกเป็นหน่วยงานย่อย โดยการบริหารงานในแต่ละหน่วยงานย่อยๆ นั้นให้มีเอกภาพในการบริหาร เอกภาพในการบังคับบัญชา สั่งการ การตัดสินใจปัญหา สนับสนุนให้กระทำใน รูปองค์คณะบุคคลในแต่ละหน่วยงานย่อยๆ นั้นยังสนับสนุนให้มีการกระจาย อำนาจในการบริหารให้มาก ไม่ให้ไปรวมอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป และในแต่ละหน่วยงานย่อยๆ นั้นให้มีการประสานงานกันอยู่เสมอ เพื่อที่จะไม่ให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน

2. ให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานย่อยๆ นั้น อำนาจหน้าที่ที่ดังกล่าวจะต้องมีขอบเขตแน่นอน ชัดเจน ซึ่งจะทำให้การบริหารงาน มีเอกภาพ เพราะในแต่ละหน่วยงานย่อยๆ ครอบคลุมถึงสายการบังคับบัญชา ซึ่ง จะสะดวกต่อการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกันทุกหน หน่วยงานย่อย ทุกฝ่าย ดังกล่าว จะปฏิบัติงานอย่างประสานสัมพันธ์กัน การปฏิบัติงาน ก็จะไม่เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น ลดความสิ้นเปลืองทั้ง เวลา วัสดุอุปกรณ์ เงิน และทรัพยากรทางการศึกษาอื่นๆ

3. ให้มีการแสดงถึงความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อย จากความสัมพันธ์ ของหน่วยงานนั้นจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากขึ้น ผล การปฏิบัติงานก็บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะมีการร่วมมือกันในการปฏิบัติ งานหลายฝ่าย โดยเฉพาะการปฏิบัติงาน เป็นคณะกรรมการหรือคณะบุคคล นั้น จะก่อให้เกิดผลดีมากมาย เนื่องจากว่าในปัจจุบันนี้ปัญหาทุกอย่างต้องอาศัย ความรอบคอบในการวินิจฉัยตัดสินใจ ถ้าหากมีการร่วมมือกันหลายฝ่ายจะ จะทำให้การตัดสินใจปัญหานั้นมีข้อมูลสนับสนุนมากขึ้น ผลการตัดสินใจปัญหาก็ย่อม จะมีความผิดพลาดน้อย

จะเห็นได้ว่าระบบการบริหารการศึกษาของไทยในอดีตเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันมีรูปแบบของโครงสร้างการบริหารสลับซับซ้อนมีหลายระดับ เพราะระบบบริหารการศึกษาไปผูกพันไว้กับระบบบริหารราชการแผ่นดิน จึงทำให้เห็นโครงสร้างการบริหารการศึกษาไม่ค่อยชัดเจนและไม่ค่อยเป็นเอกลักษณ์เท่าที่ควร การบริหารการศึกษาจึงมักจะทำให้เกิดปัญหาในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านเอกภาพในการบริหารการศึกษา การตัดสินใจสั่งการ การประสานงาน

และการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา ดังที่รัฐบาลในแต่ละ
สมัยได้พยายามหาทางปรับปรุงระบบบริหารการศึกษายูเนสโก

จากปัญหาและแนวความคิดเหล่านี้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะวิจัย
เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดเพราะจะทำให้
การจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
จริง นอกจากนั้นยังเป็นการส่งเสริมการบริหารงานตามระบอบประชา-
ธิปไตยอีกด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย