

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ โดยเรียบเรียงนำเสนอเป็น 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตามภารกิจการบริหารสถานศึกษา

1.1 การกระจายอำนาจ

- 1.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ
- 1.1.2 หลักการและวิธีการของการกระจายอำนาจ
- 1.1.3 ลักษณะการกระจายอำนาจ
- 1.1.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจ
- 1.1.5 ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

1.2 การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

- 1.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.2.2 หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.2.3 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.2.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.2.5 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา
- 1.2.6 ปัจจัยที่กำหนดขนาดของการกระจายอำนาจ
- 1.2.7 ข้อดี-ข้อเสียของการกระจายอำนาจทางการศึกษา
- 1.2.8 อุปสรรคและปัจจัยที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษา

1.3 ขอบข่ายและภารกิจการบริหารสถานศึกษา

- 1.3.1 การบริหารงานวิชาการ
- 1.3.2 การบริหารงบประมาณ
- 1.3.3 การบริหารงานบุคคล
- 1.3.4 การบริหารทั่วไป

- ตอนที่ 2 แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การและองค์การสถานศึกษา
- 2.1 ความหมายขององค์การ
 - 2.2 ความหมายของการออกแบบขององค์การ
 - 2.2.1 สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการออกแบบขององค์การ
 - 2.2.2 หลักในการออกแบบขององค์การ
 - 2.2.3 ขั้นตอนการออกแบบขององค์การ
 - 2.3 ความหมายของโครงสร้างองค์การ
 - 2.4 รูปแบบโครงสร้างองค์การ
 - 2.5 การจัดโครงสร้างองค์การ
 - 2.5.1 การจัดโครงสร้างองค์การทั่วไป
 - 2.5.1.1 หลักการจัดโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย
 - 2.5.1.1.1 การแบ่งงาน
 - 2.5.1.1.2 การจัดแผนกงาน
 - 2.5.1.1.3 การกำหนดช่วงการบังคับบัญชา
 - 2.5.1.1.4 การมอบอำนาจหน้าที่
 - 2.5.1.2 รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การ
 - 2.5.2 การจัดโครงสร้างองค์การสถานศึกษา
 - 2.5.3 การจัดโครงสร้างองค์การที่นำไปสู่ประสิทธิผล
 - 2.5.3.1 การจัดโครงสร้างองค์การทั่วไปที่นำไปสู่ประสิทธิผล
 - 2.5.3.2 โครงสร้างองค์การสถานศึกษาที่เอื้อให้บรรลุผล
 - 2.5.3.3 ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผล
- ตอนที่ 3 แนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานในประเทศไทย
- ตอนที่ 4 แนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ
- 4.1 โครงสร้างองค์การสถานศึกษาในประเทศญี่ปุ่น
 - 4.2 โครงสร้างองค์การสถานศึกษาในประเทศมาเลเซีย
 - 4.3 โครงสร้างองค์การสถานศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา
 - 4.4 โครงสร้างองค์การสถานศึกษาในประเทศอังกฤษ



- 4.5 โครงสร้างองค์การสถานศึกษาในประเทศฝรั่งเศส
- 4.6 โครงสร้างองค์การสถานศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์
- 4.7 โครงสร้างองค์การสถานศึกษาในประเทศออสเตรเลีย

ตอนที่ 5 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ

- 5.1 ความหมายของรูปแบบ
- 5.2 ประเภทของรูปแบบ
- 5.3 องค์ประกอบของรูปแบบ
- 5.4 การพัฒนารูปแบบ
- 5.5 การทดสอบรูปแบบ

ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 6.1 งานวิจัยภายในประเทศ
- 6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ตอนที่ 1 แนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจตามภารกิจการบริหารสถานศึกษา

1.1 การกระจายอำนาจ

1.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

Hanson (1998: 2) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจ ความรับผิดชอบและงาน จากระดับสูงลงมายังระดับที่ต่ำกว่าภายในองค์กรหรือระหว่างองค์กรด้วยกัน

Gibson et al (2000) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นกระบวนการกระจายอำนาจหน้าที่ลงไปยังส่วนล่างขององค์กร

Schermerhorn ,Hunt and Osborn (2000) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า เป็นระดับ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจมอบให้กับพนักงานระดับล่างของสายการบังคับบัญชาในองค์กร

Wolman (1990: 29-30) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง การกระจายอำนาจออกไปจากส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วย การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ

Gruberg (1988: 587) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การกระจายอำนาจการปฏิบัติงานไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนปฏิบัติการ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

Demine และ Malong (1987) กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า

1. เป็นการทดแทนการใช้กรอบการวางแผนแบบ Top – down Approach ด้วยกรอบการวางแผนแบบ Bottom – up Approach
2. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

Wolfers (1985: 3) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง

1. ลักษณะของการกระทำหรือข้อเท็จจริงที่เกิดจากการดำเนินการในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจหรือการลดพฤติกรรมการรวมศูนย์อำนาจ
2. การลดขนาดของรัฐ

ศิริพงษ์ เสภาภยน (2547: 51) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ความพยายามที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ทั้งหมดไปยังผู้บริหารระดับรองลงไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ยกเว้นอำนาจหน้าที่บางอย่างที่ต้องสงวนไว้ที่ส่วนกลาง

โกวิท กระจ่าง (2540) กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจโดยทั่วไปอาจหมายถึง การถ่ายโอนอำนาจในการวางแผน การตัดสินใจ หรือหน้าที่ในการจัดการจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่หน่วยงานย่อย ๆ ในท้องถิ่นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น / หน่วยงานหรือองค์กรระดับรองลงไป หรือองค์กรเอกชน

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537) ได้กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นการลดทอนอำนาจบางประการจากศูนย์อำนาจเดิมไปสู่บุคคล ตำแหน่งหรือหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นแนวดิ่งหรือแนวนอนก็ตาม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่และความสามารถในการดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่าง หรือหน่วยงานอื่นไปดำเนินการปฏิบัติและกล่าวไว้ในแนวโน้มการกระจายอำนาจรัฐไว้ว่า รัฐส่วนกลางจะกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2536) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ตัดสินใจหรือดำเนินงานแทนสำนักงานใหญ่

อมร รักษาศักดิ์ (2536) กล่าวว่า กระจายอำนาจ หมายถึง การแบ่งแยกหรือกระจายอำนาจที่เคยรวมไว้แห่งเดียวกันหรือที่หน่วยงานเดียวกันมาก่อน ซึ่งเป็นการมอง

ความหมายของการกระจายอำนาจเทียบเคียงกับลักษณะการใช้อำนาจแบบอื่นๆ โดยการอาศัยความหมายของคำว่า อำนาจหน้าที่(Authority) ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการทำงานตามหน้าที่หรือเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มอบให้แก่องค์กร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าว สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การถ่ายโอนหรือมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจที่ดำเนินการจากระดับสูงลงไปยังระดับล่าง หรือจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยเน้นที่การให้ผู้ที่ได้รับการถ่ายโอนหรือมอบอำนาจได้มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง

1.1.2 หลักการและวิธีการของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงหลักการและวิธีการของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

Burack และ Mathys (1983: 569) แบ่งการกระจายอำนาจ ออกเป็น 2 กรณีคือ

1. การกระจายอำนาจหน้าที่ (Decentralization of Authority) คือ การกระจายอำนาจหน้าที่การตัดสินใจในโครงสร้างขององค์กร

2. การกระจายการทำงาน (Decentralization of Performance) คือ การกระจายหรือแบ่งปันหน้าที่และอำนาจ (Function and Power) จากผู้มีอำนาจส่วนกลางไปยังเจ้าหน้าที่หรือ ผู้มีอำนาจในส่วนภูมิภาค

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537) ได้กล่าวถึงหลักของการกระจายอำนาจ มีดังนี้

1. ให้มีการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงาน ซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2. ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

4. ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บรรยากาศของการทำงานและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

5. ต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนประเมินได้ และต้องมีการตระเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอแก่การดำเนินการ

ประยูร กาญจนกุล (2535: 173) ได้จำแนกวิธีการในการกระจายอำนาจในทางปกครอง ออกเป็น 2 วิธี คือ

1. วิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง กล่าวคือ

1.1 มีการกำหนดขอบเขตอำนาจให้เฉพาะท้องถิ่นนั้น จะก้าวข้ามเขตมิได้

1.2 เป็นวิธีการหนึ่งโดยมอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่าง เกี่ยวกับการปกครอง ให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองและด้วยงบประมาณของท้องถิ่นเอง

1.3 การดังกล่าวเป็นไปเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2. วิธีการกระจายอำนาจตามกิจการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยรัฐมอบกิจการในการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กร ซึ่งมีใ้ได้อยู่ในสังกัดของราชการ การบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยทุน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วยวิธีการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ

เกรียง เอี่ยมสกุล (ม.ป.ป.) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจไว้ว่า

1. เป็นกระจายภาระหน้าที่พร้อมทั้งวัสดุอุปกรณ์และอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นให้สำเร็จ

2. เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองของท้องถิ่นที่จะทำอะไร ภายใต้ขอบเขตที่วางไว้ตามวิธีการที่ท้องถิ่นนั้นเห็นสมควร

3. เป็นการกระจายความรับผิดชอบในผลงานที่ได้กระทำไปนั้นไปสู่ผู้รับอำนาจ ซึ่งผิดกับนัยของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการมอบอำนาจ (Delegation) ที่ผู้มอบอำนาจยังคงรับผิดชอบการใช้อำนาจนั้น ๆ ของผู้รับมอบอำนาจอยู่

จากการศึกษาหลักการและวิธีการกระจายอำนาจที่นักวิชาการกล่าวแล้วในข้างต้น สรุปได้ว่า หลักการในการกระจายอำนาจนั้นเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่การตัดสินใจ และการกระจายภาระหน้าที่รับผิดชอบไปยังผู้รับมอบอำนาจ โดยมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบพร้อมทั้งการเตรียมขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นระบบเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

1.1.3 ลักษณะการกระจายอำนาจ

Wolman (1990) กล่าวถึงลักษณะของการกระจายอำนาจว่า สามารถพิจารณาได้จากขอบเขตของการประกอบกิจกรรมสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น ความมีอิสระเป็น

ของตนเองในการกำหนดกฎหมาย ความมีอิสระในการจัดสรรทรัพยากรของตนเอง และระดับ
ของความมีอิสระในการบริหารการเงินของรัฐ

Hanson ได้สรุปว่า การกระจายอำนาจสามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ (อ้างถึงใน
อนันต์ เกตุวงศ์, 2523: 201) ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชา (Hierarchical
Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจทางด้านบริหารอยู่ในรูปของการมอบหมายอำนาจหน้าที่
(Delegation) ซึ่งมี 2 แบบ

1.1 การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาภายในองค์การที่อยู่
ส่วนกลาง หมายถึง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวง ทบวง กรม ใน
ส่วนกลางของรัฐบาลกลาง

1.2 การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาที่อยู่ในส่วนภูมิภาค
ซึ่งหมายถึง การแบ่งอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวง ให้กับตัวแทนรัฐบาลกลาง
ที่ทำงานอยู่ในภูมิภาค ซึ่งลักษณะนี้เรียกว่า การแบ่งอำนาจหน้าที่ (Deconcentration) ซึ่งเป็น
อำนาจหน้าที่ด้านบริหารเท่านั้น

2. การกระจายอำนาจทางด้านประชาธิปไตย โดยมีการโอนหรือ
ยกอำนาจหน้าที่ให้กับองค์การหรือหน่วยงาน ซึ่งมักจะมีการเลือกตั้งโดยประชาชน และองค์การ
ดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการบริหารในขอบเขตหนึ่ง

การจะเลือกใช้แบบใดขึ้นอยู่กับประเภทของกิจกรรม ซึ่งอาจแบ่งโดย
พิจารณาจากมิติของพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายได้ 2 ประเภท คือ กิจกรรมที่มีลักษณะทั่วไปและ
กิจกรรมที่มีลักษณะเฉพาะด้าน

อมร รักษาสัตย์ (2536) ได้กล่าวถึงลักษณะบางประการของการกระจาย
อำนาจไว้ดังนี้

1. หัวใจของการกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่
หน่วยที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่สุด

2. การกระจายอำนาจอาจทำได้โดยการจำกัดชนิดของการตัดสินใจที่
หน่วยเหนือต้องอนุมัติหรือรับทราบเพิ่มองศาของการปกครองตนเอง

ประยูร กาญจนกุล (2535: 160-161) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็น
การกระจายอำนาจการปกครองที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การ
ของราชการบริหารส่วนกลาง

2. มีการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ การปกครององค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตานิติ (Autonomy)

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการ สรุปได้ว่า ลักษณะการกระจายอำนาจ มี 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชาและการกระจายอำนาจผ่านทาง ด้านประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง ซึ่งประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจคือ การมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่หน่วยที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์หรือระดับปฏิบัติมากที่สุด

1.1.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการต่างๆ ได้แก่ Hanson (2005) Bray (1999) และ United Nation ได้จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจ ที่เป็นรูปแบบหลักของการกระจายอำนาจว่า มี 3 รูปแบบ คือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการถ่ายโอนงานและปริมาณงานที่ต้องทำไปยังหน่วยงานอื่นๆ ในองค์การ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ในการตัดสินใจจากหน่วยการบังคับบัญชาในระดับสูงไปยังระดับที่ต่ำกว่า แต่อำนาจหน้าที่นั้น สามารถดึงกลับมายังหน่วยที่กระจายอำนาจออกไป

3. การให้อำนาจแก่หน่วยที่ปฏิบัติ (Devolution) หมายถึง การโอนอำนาจหน้าที่ไปยังหน่วยปฏิบัติซึ่งทำงานโดยอิสระ หรือที่สามารถปฏิบัติได้โดยไม่ต้องขออนุญาตก่อน

Cheema และ Rondinelli (1983) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบด้วยกันทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

2. การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป (Delegation to semiautonomous or parastatal agencies)

3. การให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารในท้องถิ่น (Devolution to local governments)

4. การให้ออกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Transfer of function from public to nongovernment institutions)

ประกอบ คูปรัตน์ (2536: 2-4) จำแนกรูปแบบการกระจายอำนาจออกเป็น 6 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจหน้าที่และขอบข่ายของหน้าที่ ได้แก่

1. การแบ่งอำนาจ(Deconcentration) หมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชา จากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การแบ่งมอบอำนาจระดับเบื้องต้นไปสู่ระดับล่างๆ ตามลำดับสายการบริหารในองค์กรนั้นๆ เป็น “การลดความแออัดหรือหนาแน่นลงไป” แทนที่จะให้เกิดการกระจุกตัวของกิจกรรมเฉพาะในส่วนใดส่วนหนึ่งให้มีการกระจายออกไปยังส่วนอื่นๆ

2. การให้อำนาจอิสระ (Delegation) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาค หรือ ระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจ ให้รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง

3. การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่น ภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรงของส่วนกลาง

4. การให้เอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization or Non- government institutions) คือ การให้เอกชนในรูปของบุคคล องค์กรผลประโยชน์ บริษัทห้างร้าน หรือบริษัทมหาชนเข้าดำเนินการในกิจการที่รัฐเองไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การปรับโครงสร้างองค์กร (Restructuring) ใช้กันมากในวงการธุรกิจ ในระยะหลังมีบริษัทขนาดใหญ่ในต่างประเทศและรวมถึงในประเทศไทยได้มีการเติบโตมากจนเกิดความไม่คล่องตัวในวงธุรกิจได้ จึงต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารกันใหม่ มีการแตกตัวออกเป็นบริษัทหลายบริษัทที่มีความเป็นนิติบุคคล สามารถตัดสินใจดำเนินการได้อย่างคล่องตัวในกรอบที่กว้างขวางขึ้น โดยไม่ต้องรอรอกอนุมัติจากบริษัทแม่ ซึ่งอาจจะตั้งอยู่ในประเทศอื่นที่ห่างไกลออกไป และไม่อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์พอที่จะตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratization) เป็นการกระจายอำนาจที่มีความแตกต่างจากที่กล่าวมาแล้วนั้นคือ “การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยที่จะทำให้อำนาจในการจัดการศึกษาได้อยู่ในความรับผิดชอบของประชาชนด้วย”

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2535) จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจแบบ Deconcentration ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่นไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการ แต่ส่วนกลางยังทรงไว้ ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผลของการตัดสินใจของท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางให้อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ และส่วนกลางไม่มีอำนาจในการแทรกแซงการตัดสินใจของท้องถิ่น

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า รูปแบบการกระจายอำนาจมีหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ 1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) 2) การมอบอำนาจ (Delegation) 3) การให้อำนาจ (Devolution) 4) การให้เอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization or Non-government institutions) 5) การปรับโครงสร้างองค์กร (Restructuring) และ 6) การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratization)

1.1.5 ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

Gibson et al (2000) ได้กล่าวถึงเหตุผลที่ต้องมีการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. เป็นการส่งเสริมพัฒนาผู้บริหารแต่ละระดับ เพื่อให้เกิดทักษะในการตัดสินใจ และเป็นการพัฒนาขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงกว่าด้วย
2. ทำให้เกิดบรรยากาศการแข่งขันภายในองค์กร เพราะผู้บริหารระดับล่างจะต้องแข่งขันกับเพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกันในการเพิ่มผลงานและลดต้นทุน หรือเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
3. ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีอิสระคล่องตัวในการทำงาน เป็นการสนองตอบต่อความต้องการในการมีส่วนร่วม

ศิริพงษ์ เสาภายน (2547: 51) กล่าวถึงประโยชน์ของการกระจายอำนาจว่า ถ้าองค์กรใดมีการกระจายอำนาจจะทำให้การตัดสินใจในการดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้องกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรขนาดใหญ่ที่มีสายการบังคับบัญชายาว จะทำให้การตัดสินใจเกิดปัญหาขึ้นที่ฐานขององค์กร นอกจากนั้นการกระจายอำนาจไปยังผู้บริหารระดับรอง จะทำให้มีการพัฒนาผู้บริหาร อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจจะสำเร็จสมบูรณ์ได้ จำเป็นจะต้องให้มีระบบควบคุมและติดตามผลที่มีประสิทธิภาพด้วย

พะยอม วงศ์สารศรี (2534) กล่าวถึงประโยชน์ของการกระจายอำนาจไว้ 6 ประการ ดังนี้คือ

1. ลดภาระงานของผู้จัดการใหญ่ ถ้ามีการรวมอำนาจในหน่วยงานธุรกิจ ผู้จัดการใหญ่จะต้องมีภาระหนักในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ จนทำให้เวลาในการดำเนินการจัดการในองค์กรนั้นลดยาลง ฉะนั้นถ้าใช้วิธีการกระจายอำนาจจะทำให้มีการมอบหมายงาน

แก่ผู้ได้บังคับบัญชา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้จัดการใหญ่สามารถอุทิศเวลาในการบริหารงานในหน้าที่ต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่

2. การตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็ว การกระจายอำนาจเป็นการหลีกเลี่ยงระบบการทำงานที่ล่าช้าในการตัดสินใจต่อสถานการณ์ต่างๆ โดยธรรมชาติถ้ามีผู้บริหารที่ใกล้ชิดการทำงานจะทำให้สามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว มีเหตุผลและเที่ยงตรง

3. มีการกระจายงานกันทำ เมื่อองค์การเจริญเติบโตจะมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งท้าทายความสามารถของฝ่ายบริหารระดับสูง ฉะนั้นการทำทหานี้สามารถประสบความสำเร็จได้ด้วยการกระจายอำนาจ โดยมีฝ่ายบริหารระดับสูงเป็นผู้ควบคุม ประสานงาน ดังนั้นการกระจายอำนาจ จึงเป็นการมอบหมายงานอย่างมีประสิทธิภาพ

4. พัฒนาบุคลากรทางการบริหาร การกระจายอำนาจนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาพัฒนาความคิดริเริ่ม ความสามารถในการบริหารให้มีคุณภาพ ได้เรียนรู้ถึงวิธีการตัดสินใจ วิธีการจัดการ ทั้งนี้จะทำให้สามารถมองเห็นแนวของความเป็นนักบริหารในอนาคตเพื่อเลื่อนตำแหน่งสู่ระดับสูงขึ้น

5. ทำให้การควบคุมและการดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจเต็มที่ที่จะกำหนดงาน เปลี่ยนแปลงตารางเวลาการผลิต เป็นต้น

6. พัฒนาขวัญกำลังใจและแรงจูงใจในการทำงาน การกระจายอำนาจเป็นการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารในส่วนภูมิภาคมีโอกาสได้ใช้ความคิดใหม่ ๆ ในการบริหารงาน

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การในการกระจายขอบเขตความรับผิดชอบไปยังผู้ปฏิบัติ เป็นการลดภาระงานของผู้บริหาร ส่งเสริมพัฒนาผู้บริหารแต่ละระดับ เพื่อให้เกิดทักษะในการตัดสินใจ ทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีอิสระคล่องตัวในการทำงาน สร้างขวัญกำลังใจและแรงจูงใจในการทำงานให้กับบุคลากรทั้งในด้านการพัฒนาทักษะและการยอมรับด้วย

1.2 การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้นำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือการปฏิรูปการศึกษา เพื่อก่อให้เกิดคุณภาพการเรียนรู้ (Quality Learning) ซึ่งทั่วโลกต่างให้ความสำคัญ ทั้งนี้เพราะเป้าหมายของกระจายอำนาจการจัดการศึกษานั้น เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยเชื่อว่าคนในท้องถิ่นสามารถที่จะแก้ปัญหาการศึกษาในท้องถิ่นของตนได้ดีกว่ารัฐ (Winkler, 1993: 6)

การกระจายอำนาจทางการศึกษามีหัวใจสำคัญอยู่ที่การที่หน่วยงานระดับล่างสุดหรือสถานศึกษาจะเป็นผู้ใช้อำนาจการตัดสินใจในการบริหารและจัดการศึกษาให้แก่เยาวชนในท้องถิ่น การดำเนินการดังกล่าว จะเกิดขึ้นจากการที่ทุกฝ่ายในท้องถิ่น (Stakeholder) ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทั้งการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมิน และร่วมพัฒนา (Participation and Collaboration) โดยใช้แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) เป็นเครื่องมือในการพัฒนา กับเป็นการดำเนินงานพัฒนา โดยอาศัยองค์กรของชุมชนในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) เป็นกลไกในการดำเนินการ

1.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

Brown (1994) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาว่าเป็นการถ่ายโอน(Transfer)อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์กรมีความเป็นอิสระ (authonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายบริหารการศึกษา คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา

Robson และ Mathews (อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง, 2540) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ระดับภูมิภาคและระดับโรงเรียน โดยหลักการแล้ว เป็นอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนและการจัดการเรียนการสอน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540: 15) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจ (power) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (authority) จากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

सरค์ วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง (2545) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการศึกษา ว่าหมายถึง หน่วยงานบริหารในส่วนกลางยอมให้หน่วยงานระดับล่างหรือระดับผู้ปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบและกำกับจากส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การถ่ายโอนหรือมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาจากหน่วยงานกลาง ไปสู่งานหน่วยงานย่อยเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษา และจากระดับสูงของสถานศึกษา ไปสู่ส่วนต่าง ๆ หรือตามระดับชั้นของสถานศึกษา โดยให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น

1.2.2 หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ (UNESCO, 1985: 9-11; Robson และ Mathews, 1995: 13-15) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ว่า

1. การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกัน
2. จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็เป็น การกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย
3. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางแผนการจัดการศึกษาและการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”
4. จากการที่ประเทศเดียวกันก็ยังมี ความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาค ในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น
5. จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การกระจายตัวของประชากรทำให้เกิดความต้องการการบริการทางการศึกษาที่หลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการและความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น และแต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นด้วย การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าวได้

อย่างสอดคล้องและมีความเหมาะสมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

6. จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพของการศึกษาอีกด้วย การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

7. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเสริมสร้างความสามารถให้กับท้องถิ่น (capacity - building) อันหมายถึง การให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของคนและชุมชนของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

8. การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ จะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยสู่ระบบและโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้มากกว่า โปร่งใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง

อาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา มีเป้าหมายเพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระคล่องตัว มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชนทั้งในด้านคุณภาพ ความเสมอภาคในโอกาส และความเท่าเทียมกันของประชาชนและผู้เรียน รวมทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพด้วย

1.2.3 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ธีระ รุญเจริญ (2545: 47) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการศึกษา คือ เราต้องการให้ใครได้ใช้ประโยชน์เป็นหลักที่ตัวนักเรียน ผู้รับบริการทางการศึกษา หรือว่าเน้นประโยชน์ที่บุคลากรภายในระบบการศึกษาหรือราชการเป็นหลัก จุดมุ่งหมายของการศึกษานั้น สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ เน้นผลการพัฒนาที่ตัวผู้เรียน ผลที่ตัวเด็กนักเรียน ผู้มารับบริการทางการศึกษา โดยต้องจัดการศึกษาที่มีที่มีคุณภาพ ส่วนการเน้นผลที่ตัวครูหรือบุคลากรนั้นถือเป็นอันดับรอง โดยเชื่อว่าจะทำให้คนที่อยู่ในระบบได้ขวัญและกำลังใจที่ดีขึ้น เกิดแรงจูงใจให้คนรุ่นใหม่ที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบ โดยให้มีค่าตอบแทนที่ดีเพียงพอ เป็นระบบตามคุณวุฒิ คุณธรรมที่เขาได้รับ ค่าตอบแทนและแรงเสริม เพื่อจูงใจในด้านต่าง ๆ ตามศักยภาพและความสามารถของเขา

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2542: 81) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาว่า จะต้องไปสู่ 1) ความโปร่งใสและการทำให้

ระบบการบริหารจัดการศึกษาเป็นระบบเปิด 2) การส่งเสริมความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน 3) การคำนึงถึงความพยายามลดความไม่เสมอภาคในการให้บริการและคุณภาพทางการศึกษา 4) การส่งเสริมระบบการตรวจสอบและความรับผิดชอบ 5) การเสริมสร้างกลไกในการถ่ายโอนภาระการบริหารและจัดการศึกษาจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน และ 6) การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยการส่งเสริมระบบการตัดสินใจร่วม (shared-decision making) และการเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน (partnerships) ในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแล้ว Lunenburg และOrnstein (1996: 287) ได้เสนอเหตุผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ใน 8 ประการ คือ 1) เป็นการเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน 2) เป็นการเตรียมชุมชน และปัจจัยที่ท้องถิ่น 3) เป็นการเตรียมโรงเรียนในท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรบุคคลและความต้องการได้มากขึ้น 4) การเตรียมการธำรงรักษาและสนับสนุนโรงเรียนในท้องถิ่นได้มากกว่า 5) ลดการควบคุมทางการบริหาร 6) การเตรียมให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียน ท้องถิ่น และกรรมการโรงเรียนได้กว้างขวางขึ้น 7) ทำให้เกิดการจ่ายเงินโดยตรง เพื่อสนองความต้องการของโรงเรียนในท้องถิ่น และ 8) เป็นการเตรียมหลักสูตรต่อเนื่องจากระดับอนุบาลถึง มัธยมปลายได้กว้างขวางขึ้น

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการ สรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษานั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการและเกิดการมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

1.2.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ในส่วนของการกระจายอำนาจทางการศึกษา Morphet (1974: 299) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาได้รับการตอบสนอง การบริการที่มีคุณภาพดังเช่น ในเมืองขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกา มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการพัฒนาโปรแกรมการเรียนการสอน และแนวทางปฏิบัติงานที่มีรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งมุ่งตอบสนองความต้องการของนักเรียน และจากหนังสือ The International Encyclopedia of Education Research and Studies (Husin และ Post the lewaith, 1985: 1318) ได้สรุปถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ 6 ประการ คือ

ประการแรก ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การ และช่วยทำให้ มีบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตย

ประการที่สอง ก่อให้เกิดการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้

ประการที่สาม ช่วยทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง

ประการที่สี่ เป็นระบบมีส่วนร่วม ช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรเพิ่มมากขึ้น

ประการที่ห้า ก่อให้เกิดความสามัคคีภายในองค์กร ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงความสามัคคีภายในองค์กรทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงการมีการติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพและ

ประการสุดท้าย ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะค่าใช้จ่าย งานด้านบริหารบุคคล

1.2.5 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจอาจจะแบ่งได้ออกเป็น 4 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจและหน้าที่ (degree of authority and power) และขอบข่ายของหน้าที่ (scope of function) ซึ่งส่วนกลางได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่าง ๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนดอันได้แก่ (Rondinelli, 1983 อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง, 2540)

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งหมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาจากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งอำนาจจากระดับเบื้องบนไปสู่ระดับล่างๆ ตามลำดับสายการบริหารภายในองค์กรนั้น ๆ

2. การให้อำนาจอิสระ (Delegation) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจให้รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ในด้านการรับคนเข้าทำงาน การเซ็นสัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาจัดซื้อและด้านอื่นๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

3. การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่นภายใต้

ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรง (direct control) ของส่วนกลาง คือมีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางก็คือ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ให้ข้อเสนอแนะ และควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดเก็บภาษีและเงินคงคลังของตนเอง เพื่อจะได้นำมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและความ เร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

4. การให้ภาคเอกชน / องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization / non-government institutions) คือ การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับผิดชอบกิจกรรมที่รัฐบาลเคยทำให้แก่ภาคเอกชน/องค์กรเอกชนหรือองค์กรประชาชนไปดำเนินการ เช่น หอการค้า สมาคมนักธุรกิจ สมาคมวิชาชีพ สหกรณ์ สหภาพแรงงาน หรือองค์กรประชาชน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีรูปแบบที่สำคัญ 4 รูปแบบ คือ 1) การแบ่งอำนาจ เป็นการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาจากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่น 2) การมอบอำนาจ เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่นให้รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง 3) การโอนอำนาจ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่หรืออำนาจการตัดสินใจ ให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่นภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนด และ 4) การให้เอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ เป็นการถ่ายโอนให้แก่เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนภาครัฐ โดยมีหลักการของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรต่างๆ ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการใช้อำนาจ จะประกอบด้วย ความเป็นนิติบุคคลขององค์กร การมีงบประมาณเป็นของตนเอง การมีบุคลากรเป็นของตนเอง และองค์กรคณะบุคคลผู้ดำเนินกิจกรรมสาธารณะขององค์กรต้องมาจากการเลือกตั้ง

1.2.6 ปัจจัยที่กำหนดขนาดของการกระจายอำนาจ

Koontz and O'Donnell (อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2537: 296-298) กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อขนาดความมากน้อยของการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. ความสำคัญของปัญหาที่จะต้องตัดสินใจ กล่าวคือ ถ้าปัญหานั้นมีความสำคัญและมีค่าต่อการตัดสินใจ ผู้บริหารจะรวบอำนาจตัดสินใจไว้เอง เช่น ชื่อเสียงของโรงเรียน การใช้จ่ายเงินจำนวนมากตามที่กฎหมายกำหนด
2. ความต้องการที่จะให้เป็นแบบเดียวกันทางนโยบาย ในกรณีที่ผู้บริหารต้องการจะให้มีนโยบายแบบเดียวกัน ผู้บริหารมักจะรวบอำนาจสั่งการไว้ แต่ถ้าไม่มีนโยบายและต้องการให้เกิดความหลากหลาย ผู้บริหารจะกระจายอำนาจให้ดำเนินการเอง
3. ขนาดขององค์กรถ้าองค์กรมีขนาดใหญ่มาก การตัดสินใจอาจทำได้ล่าช้า สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย อาจต้องมีการกระจายอำนาจไปให้ส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะตัดสินใจได้รวดเร็วกว่าและประหยัดกว่า
4. ประวัติความเป็นมาขององค์กร ถ้าองค์กรมีการขยายตัวจากขนาดเล็กไปสู่ขนาดใหญ่จะมีการรวมอำนาจ แต่ถ้าองค์กรเกิดใหม่ที่มีขนาดใหญ่มีการกำหนดโครงสร้างอย่างเป็นทางการจะมีการกระจายอำนาจมากกว่า
5. ปรัชญาของฝ่ายบริหาร ถ้าผู้บริหารมีความเชื่อว่าผู้ใต้บังคับบัญชาไว้วางใจได้ ผู้บริหารจะกระจายอำนาจให้
6. จำนวนของผู้บริหารที่มีอยู่ ถ้ามีผู้บริหารระดับรองลงมาทำให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้ง่าย
7. เทคนิคการควบคุม ถ้ามีระบบการควบคุมดีพอ เช่น มีเครื่องมือเทคนิคดีพร้อม จะทำให้ผู้บริหารวางใจ การกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้ง่าย
8. อิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น กฎหมายจะระบุให้มีการกระจายอำนาจการบริหารไปยังสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องกระจายอำนาจ

1.2.7 ข้อดี-ข้อเสียของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

อมร รักษาสัตย์ (2536) ได้สรุปข้อดี-ข้อเสียของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ดังนี้

ข้อดีของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้แก่

1. ทำให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น
2. ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดบริหารสาธารณะด้านการศึกษาด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น
3. ท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบต่ออนาคตทางการศึกษาของเยาวชน อันเป็นผลทางการอบรมสั่งสอนของท้องถิ่นนั้นๆ

4. สามารถปรับปรุงนโยบายทางการศึกษาให้ทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของแต่ละท้องถิ่น

5. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น

6. ผลิคนได้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น

ข้อเสียของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้แก่

1. ความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นไม่อาจสร้าง Uniformity of Standard และ Equality of Opportunity ทางด้านการศึกษาได้

2. ความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทำให้คุณภาพและระดับของการจัดการศึกษาไม่อาจจัดให้เหมือนกันได้ทั่วประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ย่อมจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นตามมา การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่ให้ประโยชน์ต่อสถานศึกษา ต่อผู้เรียนและต่อชุมชนในการที่จะช่วยกันพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน

1.2.8 อุปสรรคและปัจจัยที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจการศึกษาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง หากนโยบายหรือแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาถูกขัดขวางด้วยอุปสรรคต่างๆ ดังนี้ (ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์, 2541: 27-34)

1. ความไม่ชัดเจนในเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นไปเพื่อใคร หรือจะให้อำนาจแก่ใคร

2. ความสับสนในด้านการรับรู้ เกี่ยวกับความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

3. ความเคยชินของการใช้ระบบอำนาจ ตามรูปแบบอำนาจนิยมของกลุ่มข้าราชการ

4. ระดับของความรู้ความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของผู้บริหาร การศึกษาทุกระดับ ครู และประชาชน ในการที่จะสร้างศรัทธา ความเชื่อมั่น และการยอมรับในนโยบายดังกล่าว

5. กำลังงบประมาณของท้องถิ่น ที่ต้องสามารถรองรับการพัฒนาและบริหารจัดการการศึกษาของท้องถิ่นได้

6. ระดับของการประสานงาน ในแต่ละระดับการจัดการศึกษา ที่จะก่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกันในแต่ละระดับของการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการประสานอย่างใกล้ชิดและชัดเจนในทางปฏิบัติมากที่สุด

7. กฎระเบียบที่มีความรัดกุม และไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข และอาจถึงขั้นยกเลิกได้ในกฎหมายบางฉบับที่ไม่ก่อให้เกิดพัฒนาการศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ลักษณะที่เอื้อและสนับสนุนในการกระจายอำนาจทางการบริหารที่จะประสบผลสำเร็จ ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2541: 27-34) ได้รวบรวมประสบการณ์ในการดำเนินการของต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

1. พันธกิจที่ได้จากการตัดสินใจของระดับล่าง
2. ความรับผิดชอบในงานที่มีความชัดเจนในแต่ละภารกิจของผู้ร่วมงาน
3. มีการวางแผนอย่างเป็นยุทธศาสตร์ และมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด
4. มีการกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปอย่างชัดเจนทั้งในรูปคู่มือ

และกระบวนการ

5. มีการพัฒนาทักษะใหม่ ๆ อยู่เสมอ
6. มีการประเมินผลโดยผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
7. ทรัพยากรการบริหารและการจัดการต้องมีเพียงพอ

จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษามีหัวใจสำคัญอยู่ที่การที่หน่วยงานระดับล่างสุดหรือสถานศึกษาจะเป็นผู้ใช้อำนาจการตัดสินใจในการบริหารและจัดการทางการบริการการศึกษาให้แก่เยาวชนในท้องถิ่น การดำเนินการดังกล่าว จะเกิดขึ้นจากการที่ทุกฝ่ายในท้องถิ่น (Stakeholder) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการดำเนินการทั้งการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมิน และร่วมพัฒนา (Participation and Collaboration) โดยใช้แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) เป็นเครื่องมือในการพัฒนา กับเป็นการดำเนินงานพัฒนาโดยอาศัยองค์กรของชุมชนในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) เป็นกลไกในการดำเนินการ ในส่วนของการกระจายอำนาจภายในสถานศึกษา จะมีปัจจัยหลายด้านทั้งในเรื่องความสำคัญของปัญหาที่จะต้องตัดสินใจ ทิศทางของนโยบาย ขนาดขององค์กร ประวัติความเป็นมาขององค์กร ความไว้วางใจต่อผู้ได้บังคับบัญชา จำนวนผู้บริหาร เทคนิคการควบคุม ตลอดจนอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอก การกระจายอำนาจเป็นกลไกหนึ่งของการพัฒนาประเทศที่ใช้ชุมชน (Community) เป็นฐานในการปฏิบัติ เพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ในส่วนของสถานศึกษาเองควรมีการเตรียมพร้อมทั้งในด้าน

การเตรียมโครงสร้าง การเตรียมคนในด้านความรู้ ความสามารถ และทักษะที่จำเป็น ตลอดจน การเตรียมพร้อมด้านภารกิจต่าง ๆ เพื่อการรองรับการกระจายอำนาจที่สถานศึกษามีอำนาจในการ ตัดสินใจโดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

1.3 ขอบข่ายและภารกิจการบริหารสถานศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (มาตรา 39) ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษาออกเป็น 4 งาน ได้แก่ 1) การบริหารวิชาการ 2) การบริหารงบประมาณ 3) การบริหารบุคคล และ 4) การบริหารทั่วไป ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้กำหนดขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา มีรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 การบริหารงานวิชาการ

กัญญา สาทร (2526) กล่าวว่า งานวิชาการ หมายถึง กิจกรรมทุกชนิดใน โรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและพัฒนาการเรียนการสอนของนักเรียนให้ได้ผลดี มีประสิทธิภาพมากที่สุด

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2523) กล่าวว่า งานวิชาการเป็นหัวใจสำคัญของ โรงเรียน เพราะหน้าที่ของโรงเรียน คือ การให้ความรู้ทางวิชาการแก่นักเรียน จุดมุ่งหมายของงาน วิชาการอยู่ที่การสร้างนักเรียนให้มีคุณภาพ มีความรู้ มีจริยธรรม และคุณสมบัติที่ต้องการ ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนทุกคนควรจะได้รับผิดชอบ เป็นผู้นำของครูเป็นอันดับแรก เพราะหน้าที่ของ โรงเรียนทุกแห่ง คือการให้ความรู้ด้านวิชาการแก่นักเรียน

จันทร์านี สงวนนาม (2545) กล่าวว่า งานวิชาการ หมายถึง กิจกรรมทุกชนิด ในสถานศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุง พัฒนาการเรียนการสอนให้เกิดผลตามเป้าหมายของ หลักสูตรอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การบริหารวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิด ในสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและพัฒนาการเรียนการสอนของนักเรียนให้เกิดผล ตามเป้าหมายของหลักสูตรอย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบข่ายการบริหารงานวิชาการในสถานศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545) จินตนา ศักดิ์ภู่อารัม (2545) จันทราณี สงวนนาม (2545) ได้กำหนดขอบข่ายของงานวิชาการ ไว้ 5 ประการ ดังนี้ 1) หลักสูตรและการบริหารหลักสูตร 2) การจัดการเรียนการสอน 3) การนิเทศภายใน 4) การวัดและประเมินผลการศึกษา และ 5) การประกันคุณภาพการศึกษา โดยงานวิชาการแต่ละด้านว่ามีรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

1. งานด้านหลักสูตร ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ของหลักสูตร การกำหนดเนื้อหาสาระ โครงสร้างของหลักสูตร และการนำไปใช้ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ดังนั้น กิจกรรมที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับหลักสูตรและการบริหารหลักสูตร คือ การศึกษาสาระการเรียนรู้ของหลักสูตรและการจัดระบบ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การจัดสื่อการเรียนรู้ ตลอดจนการวัดและประเมินผลการเรียนรู้

2. การจัดการเรียนการสอน ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมายหลักสูตร ให้ชัดเจนเป็นที่เข้าใจร่วมกันของทุกฝ่าย จากนั้นจึงแปลเป้าหมายหลักสูตรไปสู่ระบบ การจัดการเรียนการสอน การจัดโปรแกรมการเรียน การสอนเสริม การปรับปรุงพัฒนาการเรียน การสอน

3. การนิเทศภายใน หมายถึง ความพยายามทุกชนิดของผู้บริหารในการที่จะปรับปรุง ส่งเสริมประสิทธิภาพการเรียนการสอนภายในสถานศึกษาให้ดีขึ้น การนิเทศภายในเป็นการนิเทศการศึกษาภายในสถานศึกษา ซึ่งดำเนินการโดยผู้บริหารสถานศึกษา และครู ตลอดจนบุคลากรภายในสถานศึกษา ร่วมมือกันปรับปรุงงานด้านต่างๆเป็นการส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอน อันจะนำมาซึ่งคุณภาพของสถานศึกษาและของผู้เรียน ผู้บริหารต้องให้คำแนะนำ และชี้แนะวิธีการสอน อุปกรณ์ สื่อการสอนให้แก่ครูและผู้ร่วมงานในโรงเรียน

4. การวัดและประเมินผลการเรียนการสอน การวัดผลจะต้องสามารถวัดพฤติกรรมต่าง ๆ ของนักเรียนได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รวมไปถึงมีส่วนร่วมในการพัฒนาวิธีการวัดและประเมินผล ทั้งแบบที่ใช้แบบสอบ และไม่ต้องใช้แบบสอบ จนกระทั่งการตัดสินผลการเรียน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียน โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกต พฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสม

5. การประกันคุณภาพการศึกษา การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารสถานศึกษา และเป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ประกอบด้วย การจัดและบริหารระบบสารสนเทศ การพัฒนามาตรฐานการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา การประเมินคุณภาพการศึกษา การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี และการผุดงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

1.3.2 การบริหารงบประมาณ

งบประมาณการเงินเป็นเรื่องสำคัญมากเรื่องหนึ่งของโรงเรียน แม้ว่างานวิชาการจะมีความสำคัญมากกว่างานการเงิน แต่งานวิชาการ และงานการเงินต่างก็เกี่ยวพันซึ่งกันและกัน โดยงานการเงินเปรียบเสมือนแขนขาของการบริหารโรงเรียน เพราะเป็นสิ่งสนับสนุนให้โรงเรียนจัดบริการทางวิชาการได้อย่างราบรื่น (พนัส หันนาคินทร์, 2524) ดังนั้นหากผู้บริหารโรงเรียนบริหารงานการเงินและงบประมาณซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้กฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการประกอบการบริหารงานเป็นอย่างมากได้ไม่ดีหรือมีความบกพร่องก็อาจกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ได้ (นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์, 2534) และอาจเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือถูกลงโทษทางวินัยได้ง่าย

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาว่ามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ขีดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

ขอบข่ายของการบริหารงบประมาณในสถานศึกษา

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2526) มีความเห็นว่า ขอบข่ายการบริหารงานการเงินของโรงเรียน ประกอบด้วย การหาแหล่งรายได้ การจัดทำงบประมาณของโรงเรียน การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การจัดทำและการควบคุมตรวจสอบการบัญชี การเงิน การพัสดุ และการจัดซื้อจัดหาพัสดุ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้เสนอขอบข่ายภารกิจของการบริหารงบประมาณ ไว้ดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ ประกอบด้วย การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา และการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการเสนอของบประมาณ

2. การจัดสรรงบประมาณ ประกอบด้วย การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ และการโอนเงินงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ได้แก่ การจัดการทรัพยากร การระดมทรัพยากร การจัดหารายได้และผลประโยชน์ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน ประกอบด้วย การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน การนำส่งเงิน และการกันเงินไว้เบิกเหลือปี
6. การบริหารบัญชี ประกอบด้วย การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียนและรายงาน
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ ประกอบด้วย การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา การจัดหาพัสดุ การกำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ และจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

จากความสำคัญของการบริหารงบประมาณดังกล่าว ผู้บริหารสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาหาความรู้และปฏิบัติงานด้านนี้ให้เป็นอย่างดีอยู่เสมอ รวมทั้งจะต้องแสดงความรับผิดชอบ ถึงแม้ว่าโรงเรียนจะมีเจ้าหน้าที่หรือผู้ช่วยเป็นผู้ทำงานโดยตรงก็ตาม

1.3.3 การบริหารงานบุคคล

วิจิตร ศรีสอาน (2523) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลากรเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะงานทุกชนิดของหน่วยงานจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับบุคลากรว่าจะร่วมมือกันปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายมากน้อยเพียงใด นอกจากนั้น บุคลากรยังเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นปัจจัยแห่งประสิทธิภาพ รวมทั้งประสิทธิผลของกิจการนั้น ๆ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526) กล่าวว่า งานบุคคลากรเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดการบุคคลตั้งแต่การสรรหา การดูแลรักษาจนพ้นไปจากงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบุคคลากรมี ประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามความประสงค์

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2545) กล่าวว่า การบริหารบุคคล หมายถึง การสรรหาคัดเลือกบุคคลและจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดสวัสดิการและผลตอบแทนต่าง ๆ ให้ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในสถานศึกษาว่าเป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติเพื่อตอบสนองภารกิจ ของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อีสรุภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้า ในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

สรุปได้ว่า การบริหารบุคคล หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดการ บุคลากรตั้งแต่การสรรหา การดูแลรักษาจนพ้นไปจากงาน เพื่อให้บุคลากรร่วมมือกันปฏิบัติงานที่ ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามความประสงค์ของสถานศึกษา

ขอบข่ายการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้กำหนดขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ในสถานศึกษา ไว้ดังนี้

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง สถานศึกษามีการวิเคราะห์ ภารกิจและประเมินสภาพความต้องการกำลังคนกับภารกิจของสถานศึกษาแล้วจัดทำ แผนอัตรากำลังของสถานศึกษา จัดทำภาระงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และนำแผนอัตรากำลังมากำหนดตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง สถานศึกษาดำเนินการสรรหาเพื่อ บรรจุบุคคลเข้ารับราชการด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก เป็นต้น การจ้าง ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวตลอดจนการเสนอเรื่องโอนย้ายต่าง ๆ
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ สถานศึกษาส่งเสริม พัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งก่อนมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างปฏิบัติ หน้าที่ การเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการเลื่อนขั้นเงินเดือน
4. วินัยและการรักษาวินัย สถานศึกษาสามารถดำเนินการทางวินัย ในกรณี ที่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำความผิด โดยดำเนินการไปตามกฎหมายและ ขั้นตอนที่จะนำไปใช้ในระเบียบปฏิบัติ
5. การออกจากราชการ สถานศึกษาสามารถดำเนินการให้ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการได้ทั้งการลาออกเอง การให้ออกจากราชการกรณีไม่พ ้นทดลองการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไป เป็นต้น

สรุปได้ว่าขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาจะเกี่ยวข้องกับการวางแผนอัตรากำลังคน การสรรหา คัดเลือกบุคคลและจัดคนเข้าทำงาน การจัดสวัสดิการ และผลตอบแทนต่างๆ ให้ การเสริมสร้างพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งการรักษา วินัยและการให้โทษแก่บุคคลด้วย

1.3.4 การบริหารทั่วไป

จินตนา ศักดิ์ภู่อ่วม (2545) ได้สรุปเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปว่าหมายถึงงานบริหารสถานศึกษาอื่นๆ ที่นอกเหนือจากงานดังกล่าวถึงในข้างต้น ซึ่งการบริหารทั่วไปมีหลายงานด้วยกัน ในที่นี้จะนำเสนองานที่สำคัญพอสังเขป ได้แก่

1. งานการจัดโครงสร้างองค์การ เป็นภาระหน้าที่ตั้งแต่ การกำหนดโครงสร้าง การดำรงรักษาโครงสร้างให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดี โครงสร้างที่กำหนดขึ้นควรตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ขององค์การ และเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดสรรบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน
2. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง การติดต่อ การให้ความร่วมมือ การช่วยเหลือ การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยมุ่งสร้างสรรค์และก่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ
3. งานกิจการนักเรียน หมายถึง บรรดากิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนในห้องเรียน ขอบข่ายของงานกิจการนักเรียนประกอบด้วย งานระเบียบและทะเบียนต่างๆ ได้แก่ การสำมะโนนักเรียน การรับสมัครนักเรียน การลงทะเบียน สถิตินักเรียน บัญชีนักเรียนและการมาเรียน การปฐมนิเทศนักเรียน และการรายงานเกี่ยวกับนักเรียน ความปลอดภัยของนักเรียน ทุนการศึกษา หอพัก การจัดหางาน การติดตามผลผู้สำเร็จการศึกษา งานการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร และงานความประพฤติและระเบียบของนักเรียน
4. งานอาคารสถานที่ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ และการดำเนินการจะได้ผลเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน นอกจากนี้งานอาคารสถานที่เป็นปัจจัยหนึ่งในการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ และให้ได้ผลตามเป้าหมาย ขอบข่ายงานอาคารสถานที่ ประกอบด้วยงานการจัดสร้างอาคารสถานที่ ซึ่งจะรวมถึงการวางแผน การออกแบบ และการก่อสร้าง งานการใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการเรียนการสอน การเรียนรู้ในห้องเรียนและต่อชุมชน

และงานการควบคุมดูแลรักษาตรวจสอบและประเมินผลการใช้อาคารสถานที่ โดยรวมถึงการดูแลสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น การระบายอากาศ อุณหภูมิในห้องเรียน ความสว่าง และอื่น ๆ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทั่วไปว่าเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆในการให้บริการการศึกษาทุกระดับ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ขอบข่ายการบริหารทั่วไปในสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้เสนอขอบข่ายในการบริหารทั่วไปในสถานศึกษาไว้ ดังนี้

1. การดำเนินงานธุรการ
2. งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
4. การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
6. งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
7. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป
8. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
9. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
10. การรับนักเรียน
11. การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย
12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
13. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
14. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

15. การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
16. งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
17. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
18. งานบริการสาธารณะ
19. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

สรุปได้ว่า ขอบข่ายของการบริหารทั่วไปในสถานศึกษาจะเกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการแก่งานอื่นๆ เพื่อส่งเสริมคุณภาพและการเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการทั้งในด้านข้อมูล สารสนเทศ อาคารสถานที่ ตลอดจนประสานสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากการศึกษาในเรื่องภารกิจการบริหารสถานศึกษาตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (มาตรา 39) ที่ได้กำหนดให้มีภารกิจกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษาออกเป็น 4 งาน ได้แก่ 1) การบริหารวิชาการ 2) การบริหารงบประมาณ 3) การบริหารบุคคล และ 4) การบริหารทั่วไป ภารกิจดังกล่าวจึงเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญในการจัดแบ่งหน้าที่และจัดแผนงานในโครงสร้างองค์กรของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การรองรับการกระจายอำนาจตามภารกิจทั้ง 4 ด้านนี้

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างองค์กรสถานศึกษา

2.1 ความหมายขององค์กร

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายขององค์กรไว้ต่าง ๆ กัน ดังเช่นที่ Chandler and Plano (1982) ได้ให้ความหมายขององค์กรว่า องค์กร หมายถึง กลุ่มคนซึ่งใช้โครงสร้างที่ออกแบบมาเพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ในขณะที่ Dailey (1988) กล่าวว่า องค์กรสร้างขึ้นโดยคน และมีสัมพันธภาพที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลในองค์กรเป็นตัวกำหนด โดยที่สัมพันธภาพเหล่านั้นมีขึ้นหรือออกแบบให้เป็นวิถีทางที่เอื้อให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย Robbins (1990) กล่าวว่า องค์กรเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างคนสองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันบางประการ ที่ได้มีการวางแผนประสานงานไว้ล่วงหน้าแล้ว การทำงานของกลุ่มดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอติดต่อกันโดยอาศัยหลักการแบ่งงาน และหลักการบังคับบัญชา หรือในอีกความหมายหนึ่ง คือ กลุ่มสังคมซึ่งมีการประสานกันอย่างมีจิตสำนึกโดยมีขอบเขตชัดเจน และทำงานอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน Scott (1992) ให้ความหมายว่า องค์กร คือ การรวมกลุ่มคน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ โดยมีโครงสร้างทางสังคมที่มีความเป็นทางการค่อนข้างสูง นอกจากนี้ Coffey, Cook และ Hunsaker (1994: 20) ให้ความหมายขององค์กรว่า หมายถึง เครื่องมือทางโครงสร้างและกระบวนการซึ่งกำหนดขึ้นและเชื่อมโยงระบบย่อยหลักต่างๆ เข้าด้วยกัน ส่วน Cherrington (1994: 13) กล่าวว่า องค์กร คือ กลุ่มของบุคคลที่ทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยกล่าวว่า ลักษณะขององค์กร ประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการ คือ 1) องค์กรประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นระบบของบุคคล 2) องค์กรเป็นสิ่งประดิษฐ์ทางสังคม 3) องค์กรเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการมุ่งเป้าหมาย และ 4) องค์กรเป็นระบบเปิด

อุทัย บุญประเสริฐ (2539: 4-6) ให้ความหมายขององค์กรว่าเป็นหน่วยทางสังคมที่สมาชิกมารวมตัวกัน แล้วดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์ร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างที่ต้องการกำหนดไว้ ประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ 1) วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร 2) โครงสร้างระบบงาน และ 3) กลไกการปฏิบัติงานขององค์กร

จากความหมายต่างๆ ที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ สิ่งที่สำคัญขององค์กรที่ปรากฏชัด คือ การมารวมตัวกันของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือกลุ่มคน มีสัมพันธภาพ และมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการอยู่ร่วมกัน จึงสรุปได้ว่า องค์กร หมายถึง การรวมตัวกันของบุคคลจำนวนหนึ่งเพื่อร่วมกันทำงานหรือกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยกำหนดโครงสร้าง กระบวนการและหลักเกณฑ์ในการทำงานที่แน่นอน

2.2 ความหมายของการออกแบบขององค์กร

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Pearce and Robinson (1987: 341) กล่าวว่า การออกแบบขององค์กรเป็นกระบวนการกำหนดความเหมาะสมระหว่างองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น โครงสร้าง บุคลากร งาน การตัดสินใจ ระบบการให้ความดีความชอบ และวัฒนธรรมขององค์กรที่ไม่เป็นทางการ กับกลยุทธ์ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานบรรลุผล เป็นการกำหนดโครงสร้างเฉพาะของงานและความสัมพันธ์ของการบังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารได้ตัดสินใจไว้อย่างเหมาะสม เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เช่นเดียวกับที่ Stoner and Freeman (1992: 326) ได้กล่าวว่า การออกแบบขององค์กร เป็นกระบวนการเลือกโครงสร้างองค์กรที่มีความเหมาะสมกับกลยุทธ์ที่กำหนดและสิ่งแวดล้อมขององค์กร ซึ่งสามารถช่วยให้องค์กรที่อยู่ในภาวะวิกฤติอยู่รอดได้ ในขณะที่ Robbins (1988: 217) กล่าวว่า การออกแบบ

องค์กร เป็นการสร้าง หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร หรือที่ Gibson, Ivancevich, and Donnelly (1989: 258) กล่าวถึงการออกแบบขององค์กรว่า หมายถึงกระบวนการ ในการออกแบบ การเลือก การตัดสินใจ ซึ่งผลจากการออกแบบจะได้แบบโครงสร้าง หรือการจัดระบบของ องค์กร

จากความหมายดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การออกแบบโครงสร้างขององค์กรนั้น มี 2 ลักษณะ คือเป็นกระบวนการในการกำหนดความเหมาะสมระหว่างองค์ประกอบที่สำคัญของ องค์กร กับกลยุทธ์และสภาพแวดล้อม หรือเลือกโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม และอีกลักษณะ หนึ่งเป็นการสร้าง หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร

2.2.1 สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการออกแบบขององค์กร

Hall (2002: 82) อุทัย บุญประเสริฐ และจิราภรณ์ จันทร์สุพัฒน์ (2545: 62) เสนอว่า การออกแบบโครงสร้างองค์กรต้องคำนึงถึงบริบทขององค์กร บริบทดังกล่าว ได้แก่ ขนาดองค์กร เทคโนโลยี วัฒนธรรมภายใน (หรือบรรยากาศองค์กร) สภาพแวดล้อม และ องค์ประกอบทางวัฒนธรรม และกลยุทธ์ ซึ่งในการออกแบบขององค์กร จะพิจารณาถึงลักษณะหลัก ทางด้านการจัดองค์ประกอบของโครงสร้างองค์กรและความเหมาะสมของการจัดองค์ประกอบ เหล่านั้นกับบริบท สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การตัดสินใจของผู้บริหารในการแบ่งงานและสร้างกลไกในการประสานงาน จะทำให้เกิดโครงสร้างขององค์กรในลักษณะต่าง ๆ กัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจเลือกจาก องค์ประกอบต่าง ๆ ของโครงสร้างองค์กรว่า จะมีการแบ่งงานหรือกำหนดสายการบังคับบัญชา ที่จะทำให้เกิดความซับซ้อนเพียงใด หรือมีการกำหนดกฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติงานตลอดจนมาตรฐาน ที่จะทำให้มีความเป็นทางการมากน้อยเพียงใด รวมทั้งการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการที่จะกระจาย อำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้บริหารระดับกลางหรือระดับล่างมากเพียงใด

Baron and Greenberg (1990) ให้ข้อมูลพื้นฐาน 4 ประการเกี่ยวกับการ ออกแบบขององค์กรว่า

1. องค์กรทุกองค์กรมีโครงสร้างภายใน คือ การจัดเตรียมอย่าง มีแบบแผนในการจัดสรรงาน ความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือแผนก โครงสร้าง ดังกล่าวเกิดขึ้น เพื่อช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายสำคัญขององค์กรหรือเป้าหมายอะไรก็ตามแล้วแต่ ตามที่องค์กรต้องการ
2. องค์กรทุกองค์กรได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่ องค์กรปฏิบัติงานอยู่ องค์กรเป็นส่วนหนึ่งของสังคม โดยเฉพาะเรื่องประเพณีและค่านิยมต่างๆ

3. ทุกองค์การต้องจ้างเทคโนโลยีบางประเภท ได้แก่ วิธีการต่างๆ สำหรับการแปลงปัจจัย (เช่น วัตถุดิบ ข้อมูล) ไปสู่ผลผลิต (ผลผลิต บริการ)

4. ทุกองค์การสร้างกลยุทธ์บางประเภท ได้แก่ แผนเพื่อการจัดทักษะขององค์การและทรัพยากรกับโอกาสและภัยคุกคาม ในสภาพแวดล้อมภายนอก

สัมพันธภาพที่สำคัญที่มีอยู่ระหว่างองค์ประกอบเหล่านี้ กล่าวคือ ระหว่างโครงสร้างภายในขององค์การ สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ กลยุทธ์ที่องค์การนำมาใช้ และเทคโนโลยีที่องค์การนำมาใช้ จะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันโดยธรรมชาติ ดังนั้นโครงสร้างภายในขององค์การจึงมีการปรับโดยสภาพแวดล้อมที่องค์การปฏิบัติงานอยู่และเทคโนโลยีที่องค์การนำมาใช้ โครงสร้างภายในจะส่งผลกระทบต่อกลยุทธ์ขององค์การ และในทางกลับกันก็ได้รับผลกระทบจากกลยุทธ์นั้นด้วย

2.2.2 หลักในการออกแบบขององค์การ

Dailey (1988) กล่าวว่า การออกแบบขององค์การ จำเป็นต้องเข้าใจองค์ประกอบ 3 สิ่ง คือ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการประสานงาน การออกแบบขององค์การถูกกำหนดให้เป็นวิธิต่างซึ่งผู้บริหารจัดเตรียมคนในองค์การเพื่อมอบอำนาจหน้าที่แก่บุคคลากรและให้สมาชิกองค์การประสานกิจกรรมของพวกเขา

การออกแบบขององค์การมีผลอย่างลึกซึ้งต่อพฤติกรรม การออกแบบขององค์การก่อให้เกิดความคาดหวังของพนักงาน เป็นสิ่งที่บอกให้พนักงานรู้ว่า เวลามีปัญหาเขาสามารถไปพบใคร และใครเป็นผู้บังคับบัญชาของเขา การออกแบบอาจช่วยส่งเสริมการปฏิบัติงานหรือในขณะเดียวกันอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของบุคคลได้ เมื่อพนักงานไม่ได้รับข้อมูลที่จำเป็นต่อการทำงาน หรือเมื่อต้องตรวจสอบกับบุคคลอื่น องค์การที่ออกแบบได้ดีช่วยให้บุคคลเกิดความพยายามที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังนั้นการออกแบบขององค์การจึงอาจเอื้ออำนวยหรือไม่เอื้ออำนวยเป้าหมายขององค์การ

การออกแบบขององค์การเป็นการนำพาบุคคลภายนอกให้รู้ถึงวิธีการที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การ การออกแบบขององค์การทำให้ผู้อื่นรู้ว่าใครคือผู้ตัดสินใจจริง ๆ ในองค์การ ดังนั้นกล่าวโดยสรุป การออกแบบขององค์การ จึงมีกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. กำหนดความคาดหวัง
2. ทำให้ช่วยสนับสนุนหรือทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของบุคคล
3. เอื้ออำนวยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายขององค์การ

4. นำพามุคผลภายนอกให้ทำงานกับองค์กรมากขึ้น

จากที่กล่าวมาแล้วสรุปได้ว่า การออกแบบของค์การเป็นกระบวนการที่ทำให้ องค์ประกอบต่างๆด้านโครงสร้างขององค์กรมีความเชื่อมโยงประสานงานกันจนเกิดผลดีที่สุด ต่อองค์กร โดยคำนึงถึงทั้งปัจจัยภายในองค์กรและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรด้วย

2.2.3 ขั้นตอนการออกแบบของค์การ

บรรยงค์ โตจินดา (2542:136) กล่าวว่า เมื่อได้มีการประเมินโครงสร้างขององค์กร โดยเริ่มพิจารณาดำเน่งหน้าที่ของบุคลากรมากกว่าตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทำให้มองเห็นตัวงานเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ตำแหน่งงานที่ออกแบบได้ลงตัวตามโครงสร้างเหมือน “ตัวต่อ” เพื่อให้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการสอดคล้องกับงานที่ปฏิบัติจริง งานบางอย่างจึงมอบอำนาจให้ทำโดยมีความรับผิดชอบกำกับอยู่ เช่น งานประจำตามระบบ จะได้ไม่เสียเวลาทั้งของผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร ดังนั้นตำแหน่งงานในโครงสร้างควรออกแบบให้บุคลากรแต่ละคนได้ทำงานของเขาได้อย่างเต็มกำลังความสามารถของแต่ละคน ซึ่งมีรายละเอียดในการออกแบบ คือ 1) เทคนิคการออกแบบของค์การ เป็นทางเลือกเพื่อใช้โครงสร้างที่เหมาะสม โดยการจัดโครงสร้างของค์การต้องคำนึงถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์และนโยบายเป็นตัวกำหนดพร้อมๆกับคำนึงถึงประโยชน์ใช้สอย เช่น ลักษณะงานและการแบ่งงานกันทำให้เป็นไปตามหมวดหมู่ ลำดับขั้นตอนและความสัมพันธ์เชิงปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 2) วิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรเพื่อกำหนดทางเลือก

2.3 ความหมายของโครงสร้างของค์การ

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ เกี่ยวกับความหมายของโครงสร้างของค์การ มีผู้ให้ความหมายไว้ต่างกันไป ดังนี้ Daft (2004: 86) กล่าวว่า โครงสร้างของค์การเป็นสิ่งที่สะท้อนอยู่ในแผนภูมิโครงสร้างขององค์กร โดยเป็นสิ่งที่แสดงถึงกิจกรรมและกระบวนการทั้งหมดภายในองค์กร ดังนี้

1. โครงสร้างของค์การกำหนดความสัมพันธ์ในการรายงานที่เป็นทางการ รวมทั้งจำนวนลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และช่วงการควบคุมของผู้บริหารแต่ละคน
2. โครงสร้างของค์การจัดกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในหน่วยงาน และจัดกลุ่มหน่วยงานภายในองค์กร
3. โครงสร้างของค์การเป็นสิ่งที่อธิบายถึงการจัดสรรงานและความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานทั้งองค์กร

ในขณะที่ Gibson et al (2006: 394) กล่าวว่า โครงสร้างองค์การ หมายถึง รูปแบบของงานและกลุ่มของงานในองค์การ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของพฤติกรรมบุคคลและพฤติกรรมกลุ่ม โครงสร้างองค์การเป็นแนวคิดเชิงนามธรรม ไม่มีใครเคยเห็นได้อย่างแท้จริง สิ่งที่เห็นได้นั้นคือ ข้ออ้างอิงของโครงสร้าง และจากข้ออ้างอิงนั้น สรุปลงเป็นการปรากฏเกิดขึ้นของโครงสร้าง โครงสร้างองค์การประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่คงที่และตายตัวที่เกิดขึ้นระหว่างงานและกลุ่มงาน โดยวัตถุประสงค์เบื้องต้นของโครงสร้างองค์การนั้น คือ เพื่อให้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลและพฤติกรรมกลุ่มเพื่อให้บรรลุการทำงานที่มีประสิทธิผล ส่วน Schermerhorn (2002) ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การว่า เป็นวิถีทางภายในส่วนต่างๆ ขององค์การที่มีการจัดเตรียมอย่างเป็นทางการ ซึ่งหมายถึง ระบบของงาน การไหลของงาน สัมพันธภาพในการรายงาน และช่องทางการสื่อสาร ซึ่งเชื่อมโยงการทำงานของบุคคลและกลุ่มต่างๆเข้าด้วยกัน

Cherrington (1994: 13) ได้ให้ความหมายว่า โครงสร้างองค์การ หมายถึง สัมพันธภาพขององค์การที่ถูกกำหนดขึ้น เช่น วิธีการทำงานที่ออกแบบเป็นแผนก ใครรายงานถึงใคร และวิธีการทำงานและแผนกงานถูกจัดอยู่ในแผนภูมิองค์การ โครงสร้างองค์การมีอิทธิพลอย่างมากต่อพฤติกรรมของบุคคลและประสิทธิผลขององค์การ นอกจากนี้ Coffey, Cook และ Hunsaker (1994: 20) กล่าวว่า โครงสร้างองค์การ หมายถึง เครือข่ายการสื่อสารและการตัดสินใจระหว่างหน่วยการทำงานซึ่งนำทางให้เกิดพฤติกรรมและกำหนดขอบเขตพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ

โดยทั่วไปคนจำนวนมากนึกถึงโครงสร้างองค์การในรูปของแผนภูมิซึ่งอธิบายให้เห็นถึง อำนาจ และความสัมพันธ์ทางสถานภาพระหว่างบุคคล แต่ผู้บริหารจะต้องมองโครงสร้างในหนทางที่กว้างกว่า เพื่อสรุปถึงองค์ประกอบทั้งหมดที่ช่วยในการดูแลพฤติกรรมของคนในการทำงาน ซึ่งรวมไปถึง เป้าหมาย แผน นโยบาย และ กฎ ตลอดจน เครือข่ายทางอำนาจด้วย ส่วน Blau (1974) กล่าวว่า โครงสร้างองค์การ หมายถึง การกระจายคนตามสถานะทางสังคม ซึ่งมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ทางบทบาทระหว่างบุคคล ในบางความหมายกล่าวว่าเป็นการแบ่งงาน ดังนั้นคนในองค์การจึงได้รับงานหรือหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่ง Rue และ Byars (1995) ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การว่า เป็นกรอบงานที่กำหนดขอบเขตขององค์การที่เป็นทางการและภายในโครงสร้างซึ่งองค์การมีการปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์การสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการของกลุ่มในการแข่งขันกันเพื่อทรัพยากร สะท้อนถึงความรับผิดชอบเพื่อผลประโยชน์และการปฏิบัติงานอื่น ๆ สะท้อนถึงวิธีการถ่ายทอดข้อมูลสารสนเทศ และวิธีการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

ในขณะที่ Hellriegel, Jackson, and Slocum, JR. (2002) ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การว่า เป็นการแสดงถึงสัมพันธภาพของการทำงานอย่างเป็นทางการ โดยกำหนดงานเป็นตำแหน่งและหน่วยและแสดงให้เห็นถึงวิธีการในการประสานงาน โดยมีแผนภูมิองค์การ

เป็นแผนภาพที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของสัมพันธ์ภาพในการรายงาน หน้าที่ แผนก การแบ่งงาน และตำแหน่งของบุคคลภายในองค์กร จึงเปรียบเสมือนโครงกระดูกที่เป็นตัวแทนของโครงสร้างองค์กร แผนภูมิองค์กรแบ่งโครงสร้างองค์กรออกเป็น 4 ส่วน คือ

1. งาน แผนภูมิองค์กรแสดงลำดับของงานภายในองค์กร
2. หน่วย แสดงหน่วย หน่วยย่อย หรือตำแหน่งในองค์กรซึ่งรับผิดชอบงานเฉพาะ
3. ระดับองค์กร แผนภูมิองค์กรแสดงสายการบังคับบัญชาจากระดับบนสุด ไปยังพนักงานตามลำดับ หรืออาจจะแสดงเพียงหัวข้อของสายการบังคับบัญชา
4. สายงานแสดงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ ที่เชื่อมต่อตำแหน่งหรือหน่วยต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

Hall (2002) กล่าวว่า โครงสร้างองค์กรส่งเสริมหน้าที่พื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. โครงสร้างองค์กรมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างผลผลิตขององค์กรและเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร หรือเรียกว่า ประสิทธิภาพ
2. โครงสร้างมีการออกแบบเพื่อลดหรือควบคุมอิทธิพลของตัวแปรบุคคลที่มีต่อองค์กร

3. โครงสร้างเป็นการกำหนดอำนาจตามตำแหน่งภายในองค์กร มีการตัดสินใจเกิดขึ้นโดยมีข้อมูลเลื่อนไหลไปยังการตัดสินใจ และมีกิจกรรมภายในองค์กรที่ต้องรับผิดชอบ

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2544) กล่าวว่า โครงสร้างองค์กร เป็นการบ่งบอกว่างานขององค์กร ได้จัดแบ่งย่อย จัดรวมกลุ่มและประสานงานกันอย่างไร ในการออกแบบโครงสร้างองค์กร มีองค์ประกอบสำคัญ ที่เกี่ยวข้องอยู่ 5 ประการ ได้แก่

1. ลักษณะเฉพาะของงาน (Work specification) บ่งชี้ว่างานสามารถแบ่งออกเป็นงานย่อยตามลักษณะเฉพาะแต่ละอย่าง ได้มากน้อยอย่างไรบ้าง
2. สายการบังคับบัญชา (Chain of command) บ่งชี้ถึงผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน หรือกลุ่มว่าอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใคร และต้องรายงานกับใคร
3. ขอบเขตการควบคุม (Span of control) หมายถึง จำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เหมาะสมสำหรับหัวหน้าคนหนึ่งที่สามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4. การรวมศูนย์และการกระจายอำนาจ (Centralization and decentralization) บ่งบอกให้ทราบว่า อำนาจในการตัดสินใจอยู่ตรงจุดใดขององค์กร
5. ความเป็นทางการ (Formalization) ซึ่งบ่งบอกว่าองค์กรเน้นการมีกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ สำหรับเป็นเครื่องมือการดำเนินงานของผู้บริหารและพนักงานมากน้อยระดับใด

อุทัย บุญประเสริฐ (2539: 9) กล่าวว่า โครงสร้างองค์การจะแสดงให้เห็นถึงกลุ่มงาน สะท้อนให้เห็นรูปงานหรือหน่วยงานต่างๆภายในองค์การ แสดงให้เห็นถึงสายการดำเนินงาน ภายใน การจัดระบบงาน ส่วนต่าง ๆ ที่เป็นกลุ่มของการทำงานภายในองค์การที่จะนำไปสู่การบรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์การนั้น

จากแนวคิดของนักวิชาการต่างๆดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปความหมายของโครงสร้าง องค์การ ได้ ดังนี้

1. โครงสร้างเป็นสิ่งที่ออกแบบไว้เพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ของการทำงาน ซึ่งความสัมพันธ์นี้เป็นผลมาจากการแบ่งงาน การจัดแผนงาน การกำหนดช่วงการบังคับบัญชา และการมอบอำนาจ โดยเป็นสิ่งที่อธิบายถึงการจัดสรรงานและความรับผิดชอบของบุคคลและ หน่วยงานทั้งองค์การ

2. โครงสร้างเป็นสิ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ในการรายงานอย่างเป็นทางการ รวมทั้ง จำนวนลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และช่วงการควบคุมของผู้บริหารแต่ละคน โดยที่ โครงสร้างองค์การส่งผลต่อพฤติกรรมบุคคล พฤติกรรมกลุ่ม และประสิทธิผลขององค์การด้วย การจัดโครงสร้างองค์การจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานซึ่ง ผู้บริหารจะต้องออกแบบ โครงสร้างขององค์การให้เหมาะสมสอดคล้องกับการกิจหน้าที่ วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายในการทำงานเพราะหากการจัดโครงสร้างองค์การไม่ เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานแล้วย่อมเป็นสิ่งที่ยากที่จะทำให้ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพได้

2.4 รูปแบบโครงสร้างองค์การ

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ได้มีการแบ่งรูปแบบโครงสร้างองค์การ ออกเป็นลักษณะต่างๆ ดังนี้

2.4.1 โครงสร้างแบบแบ่งงานตามหน้าที่ (Functional Design) โครงสร้างแบบนี้ มีการจัดกลุ่มคนทำงานตามงาน ทักษะหรือกิจกรรมที่คล้ายคลึงกัน ส่วนใหญ่ใช้ในองค์การขนาดเล็ก หรือขนาดกลาง เหมาะจะใช้กับหน่วยงานที่มีผลิตผลไม่ก้ำกัวย่างและต้องการความเชี่ยวชาญสูง มีการรวมอำนาจอยู่ที่ระดับสูงสุดขององค์การ

2.4.2 โครงสร้างแบบสาขา (Divisional Design) มีลักษณะคือ กิจกรรมทุกอย่าง ที่ต้องดำเนินการเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการจะอยู่ภายในหน่วยงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ โครงสร้าง แบบนี้มีการกำหนดมาตรฐาน ผลิตผล ส่วนสำคัญขององค์การอยู่ที่ผู้บริหารระดับกลาง ลักษณะ

สำคัญของโครงสร้างจะมีระบบการจัดกลุ่มตลาด ระบบควบคุมผลงาน มีการกระจายอำนาจในแนวตั้งอยู่ในวงจำกัด

2.4.3 โครงสร้างแบบผสม (Hybrid Design) โครงสร้างแบบนี้จะมีหน่วยในลักษณะสาขา แต่ในขณะเดียวกันก็มีหน่วยงานกลางที่แบ่งแยกตามหน้าที่โดยรวมศูนย์อำนาจและที่ตั้งไว้ส่วนกลาง

2.4.4 โครงสร้างแบบเมทริกซ์ (Matrix Design) เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกตามผลิตภัณฑ์หรือสินค้าบริการและตามหน้าที่พร้อมกันมาใช้ จึงเป็นรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะเพราะใช้โครงสร้างทั้งแบบแบ่งแยกหน้าที่และแบบสาขาพร้อมๆกันไป โครงสร้างแบบเมทริกซ์ทำให้เคลื่อนย้ายถ่ายเทและใช้บุคลากรรวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกันได้ ภายใต้โครงสร้างแบบนี้ทำให้ทีมงานสามารถนำความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและทรัพยากรมาใช้อย่างเต็มที่

2.4.5 โครงสร้างแบบง่าย (Simple structure) โครงสร้างแบบนี้มีความซับซ้อนน้อย อำนาจหน้าที่อยู่ที่บุคคลคนเดียว จะใช้การนิเทศโดยตรง ส่วนสำคัญขององค์การอยู่ที่ส่วนยอด จึงเป็นโครงสร้างแบบรวมอำนาจ เน้นการสั่งการ ในองค์การแบบนี้บุคลากรอาจมีความรู้สึกเกลียดชังกันสูงหรือผู้บริหารระดับสูงใฝ่อำนาจ

2.4.6 โครงสร้างระบบราชการ เป็นโครงสร้างแบบปิรามิด ซึ่งการควบคุมอยู่กับผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว โครงสร้างสายการบังคับบัญชาตายตัว มีคู่มือหรือมีมาตรฐานการทำงาน สิ่งแวดล้อมของโครงสร้างองค์การแบบนี้เหมาะกับสิ่งแวดล้อมที่มีเสถียรภาพสูง ซึ่งมีการจัดโครงสร้างระบบราชการออกเป็นลักษณะต่าง ๆ ได้แก่

2.4.6.1 โครงสร้างแบบราชการแบบเครื่องจักร (Machine bureaucracy) โครงสร้างแบบนี้จะมีกระบวนการสร้างมาตรฐาน ส่วนสำคัญของโครงสร้างองค์การอยู่ที่โครงสร้างทางเทคนิค ลักษณะสำคัญคือมีความเป็นทางการ ความเชี่ยวชาญในงานทั้งแนวตั้งและแนวนอน โดยเฉพาะการจัดกลุ่มงาน หน่วยปฏิบัติงานมีขนาดใหญ่ รวมอำนาจ และกระจายอำนาจตามแนวนอนในวงจำกัด มีการวางแผนการปฏิบัติงาน

2.4.6.2 โครงสร้างระบบราชการแบบวิชาชีพ (Professional bureaucracy) โครงสร้างแบบนี้มีการวางมาตรฐานด้านทักษะ ส่วนสำคัญขององค์การอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ลักษณะสำคัญคือมีการฝึกอบรม มีความเชี่ยวชาญงานในแนวนอน มีการกระจายอำนาจ ทั้งแนวตั้งและแนวนอน สามารถปฏิบัติงานได้ดีในสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนแต่คงที่

2.4.6.3 โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูงเป็นลักษณะ โครงสร้างที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดสร้างทีมผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยตนเองและหัวหน้าของหน่วยงานหลัก ๆ โดยทีมผู้บริหารจะทำหน้าที่ในการตัดสินใจในระดับนโยบาย และแก้ปัญหาใดๆ

ที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานปกติ สได้ล้การบริหารของแต่ละหน่วยงานหลักขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้บริหารของหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะเป็นแบบรวมศูนย์หรือแบบมีส่วนร่วมก็ได้

2.4.6.4 โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เป็นโครงสร้างองค์การที่นำบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาช่วยในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในกรณีที่สิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงมากหรือมีการแข่งขันกันสูง หรือในกรณีที่องค์การมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ หรือกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ องค์การลักษณะนี้จะจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาช่วยในการกำหนดนโยบายขององค์การ โดยผู้บริหารขององค์การจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ เพื่อจะนำมติของคณะกรรมการไปปฏิบัติ และผู้บริหารขององค์การจะเป็นผู้ดูแลการปฏิบัติงานประจำขององค์การให้เป็นไปด้วยดี

2.4.6.5 โครงสร้างแบบราชการซึ่งมีทีมงานข้ามหน่วยงานเป็นลักษณะโครงสร้างองค์การที่มีการสร้างทีมงานซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างสายการบังคับบัญชาขององค์การจะมีความเข้มแข็งมาก ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เข้าร่วมในทีมงานมักทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานตนเองมากกว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติของทีมอย่างแท้จริง

2.4.7 โครงสร้างแบบคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Adhocracy) โครงสร้างแบบนี้มีการปรับตัวเข้าหากัน ส่วนสำคัญขององค์การอยู่ที่ฝ่ายสนับสนุนในคณะกรรมการบริหารกับแกนนำของฝ่ายปฏิบัติการ ลักษณะสำคัญ คือ มีการใช้ผู้ประสานงาน เป็นการปฏิบัติงานแบบทีมงาน

2.4.8 โครงสร้างแบบทีมงาน เป็นโครงสร้างองค์การที่เน้นการทำงานแบบเป็นทีมงานของโครงการ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงสูง องค์การจะให้อิสระกับทีม โดยผู้บริหารอาวุโสจะเป็นผู้กำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์การ แต่ละทีมจะทำงานอย่างเต็มที่และมีชีวิตชีวา การประสานงานเป็นแบบไม่เป็นทางการ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารระหว่างทีม

2.4.9 โครงสร้างแบบเครือข่าย (Network structure) เป็นโครงสร้างรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีลักษณะที่สำคัญคือไม่มีชั้นการบังคับบัญชา มีความยืดหยุ่นสูง ควบคุมโดยกลไกทางการตลาดมากกว่ากระบวนการทางการบริหาร โครงสร้างแบบเครือข่ายจะอยู่บนพื้นฐานของการใช้ความสามารถหลักขององค์การ และจะได้รับทรัพยากรมาจากพันธมิตรภายนอก และมีการจ้างเหมาบุคคลภายนอกในการทำงาน

จากแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ สรุปได้ว่า โดยทั่วไปโครงสร้างองค์การมีรูปแบบหลัก ๆ ได้แก่ 1) โครงสร้างองค์การแบบประเพณีนิยม เช่น โครงสร้างระบบราชการ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่มีมาแต่ดั้งเดิม โครงสร้างแบบแบ่งงานตามหน้าที่ โครงสร้างแบบสาขา 2) โครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นประเพณีนิยม เช่น โครงสร้างแบบเมทริกซ์ โครงสร้างแบบทีมงาน ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการ และโครงสร้างแบบคณะกรรมการเฉพาะกิจ 3) โครงสร้างองค์การสมัยใหม่ เช่น โครงสร้างแบบเครือข่าย องค์การแนวราบ องค์การเสมือน เป็นต้น ซึ่งเป็นโครงสร้างรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

2.5 การจัดโครงสร้างองค์การ

การจัดโครงสร้างองค์การจากที่นักวิชาการต่าง ๆ กล่าวถึงเป็นแนวคิดพื้นฐานขององค์การทั่วไป ในที่นี้จะเสนอหลักการจัดโครงสร้างองค์การโดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การจัดโครงสร้างองค์การทั่วไป และ การจัดโครงสร้างองค์การทางการศึกษา มีรายละเอียด ดังนี้

2.5.1 การจัดโครงสร้างองค์การทั่วไป

Schermerhorn (2002) ได้กล่าวถึงการจัดโครงสร้างองค์การไว้ว่า เป็นกระบวนการกำหนดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างบุคคลและทรัพยากรเพื่อให้องค์การบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การจัดโครงสร้างองค์การตามแนวดิ่ง และการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวนอน ในการจัดโครงสร้างองค์การที่ดีเพื่อให้เกิดประสิทธิผลนั้น มีผู้ให้ทฤษฎีและแนวคิดไว้มากมายแต่แนวคิดที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คือ รูปแบบการจัดโครงสร้างระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Weberian Model of Bureaucracy) ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญอยู่ 5 ประการดังนี้ (Weber, 1947: 152 cited in Hoy and Miskel, 2005: 83)

ประการที่หนึ่ง การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Division of labour specialization)

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ของบุคคลเกี่ยวกับหน้าที่การทำงานต้องไม่ถือตัวบุคคลเป็นหลัก (an impersonal orientation)

ประการที่สาม การกำหนดลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา (hierarchy of authority)

ประการที่สี่ การกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงาน (rules and regulation) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถทำงานในหน้าที่



ประการที่ห้า การคัดเลือกบุคคลต้องขึ้นอยู่กับระดับความสามารถไม่ใช่ระบบพรรคพวก (career orientation) มีการพัฒนาทางวิชาชีพ

จากแนวความคิดนี้ มอร์เฟท และคณะ (Morphet and others, 1974: 94-98) ได้ให้ข้อเสนอในการจัดโครงสร้างขององค์การเพื่อให้เกิดประสิทธิผล ควรดำเนินการให้มีลักษณะดังนี้ คือ

1. การมีผู้บริหารระดับสูงสุดเพียงคนเดียว (single executive)
 2. การมีเป้าหมายที่มีเอกภาพ (unity of purpose)
 3. การมีเอกภาพบังคับบัญชา (unity of command)
 4. การมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ (delegation of authority and responsibility)
 5. การแบ่งงานกันทำ (division of labor)
 6. การมีมาตรฐานของงาน (standardization)
 7. การมีช่วงของการควบคุม (span of control)
 8. การมีเสถียรภาพ (stability)
 9. การมีความยืดหยุ่น (flexibility)
 10. การมีความมั่นคง (security)
 11. การมีนโยบายการบริหารบุคคล (personnel policies)
 12. การมีการประเมินผล (evaluation)
- Brinckloe and Coughlin (1977) ได้เสนอแนวทางการจัดโครงสร้างองค์การ

ดังนี้

1. กิจกรรมต้องสมดุล
2. การทำงานซ้ำซ้อนต้องมีน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะผลประโยชน์บางอย่างที่จะเกิดต่อองค์การอาจสูญหายไป ในขณะที่กลุ่ม 2 กลุ่มพยายามทำงานเดียวกันอยู่ การทำงานซ้ำซ้อนเล็กน้อยอาจเป็นประโยชน์ในแง่ของทรงสนะมุมมองที่มีต่อปัญหาแตกต่างกัน แต่ถ้ามากเกินไปจะทำให้เสียเวลาและเป็นผลเสียหาย
3. จัดคนให้เหมาะกับงานที่เขามีความสามารถที่จะทำ
4. จัดตั้งสายการบังคับบัญชาให้ชัดเจน
5. ให้การควบคุม โดยใช้ กฎ กู่มือ และมาตรฐานต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

Fayol (อ้างถึงใน Brinckloe and Coughlin, 1977) ได้สรุปกฎสำหรับการจัดโครงสร้างองค์การที่ชัดเจนมาจนทุกวันนี้ คือ

1. องค์การควรมีเป้าหมายที่ชัดเจน แต่ละกลุ่มหรือแต่ละบุคคลควรมีวัตถุประสงค์ย่อยที่สอดคล้องกันเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์โดยรวมขององค์การ
2. งานของบุคลากรแต่ละคนควรเฉพาะลงไปทำหน้าที่เดียว เช่นเดียวกับภาระหน้าที่ที่มีการจัดกลุ่มนั้นก็ควรอยู่ภายใต้หัวหน้าคนเดียว
3. โครงสร้างควรประกอบด้วยวิธีการในการประสานงานของทุกส่วนที่มุ่งต่อเป้าหมายโดยรวมขององค์การ
4. องค์การควรมีอำนาจหน้าที่โดยรวมอำนาจเดียว ที่มีช่วงการควบคุมชัดเจน ขยายไปสู่ทุกคนในองค์การและทุกคนในองค์การเข้าใจได้
5. เมื่อบุคคลหรือกลุ่มได้รับมอบหมายความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ในการตอบสนองต้องมีให้แก่บุคคลนั้นหรือกลุ่มนั้น

บรรรยงค์ โดจินดา (2542:132) กล่าวถึง หลักของการจัดองค์การที่ถือว่า จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่อไปนี้

1. จัดสายการบังคับบัญชาเหมาะสม สายบังคับบัญชา หมายถึง สายของความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การตามลำดับชั้น จากระดับสูงไปยังระดับต่ำตลอดทั้งองค์การ เป็นลำดับชั้นที่กำหนดอำนาจหน้าที่จากระดับสูงสุดมาถึงระดับต่ำสุด จากผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดมาถึงพนักงานระดับต่ำสุด โดยมีหลักการจัดสายการบังคับบัญชา คือ แต่ละสายจะต้องไม่ควรมีลำดับชั้นมากเกินไป เพื่อมิให้การรายงานจากล่างขึ้นสู่เบื้องบนผ่านหลายชั้นจนเกินไป ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการสื่อสารล่าช้า บิดเบือน และอาจจะยากแก่การควบคุมด้วย
2. จัดการติดต่อสื่อสารสะดวกและคล่องตัว การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการดำเนินการที่จะส่งข่าวสารและความเข้าใจจากบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลหนึ่ง หรือจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งเพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานทำงานได้ตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์การ การติดต่อสื่อสารเป็นเรื่องสำคัญที่องค์การจะต้องจัดให้มีอย่างสะดวกและดีพอเพื่อที่จะให้ทุกคนปฏิบัติงานได้อย่างประสานกัน และปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
3. จะต้องจัดให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา เอกภาพในการบังคับบัญชา หมายถึง ผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงเพียงคนเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้ความสับสน

4. จะต้องมีการขอบเขตของการควบคุมเหมาะสม ขอบเขตของการควบคุม ได้แก่ การที่ผู้บังคับบัญชาควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา จำนวนมากน้อยเท่าใด ถ้ามีผู้ใต้บังคับบัญชามากเกินไปก็จะควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง ถ้าน้อยเกินไปก็จะไม่คุ้มค่า ในการจัดองค์การที่ดีจึงต้องจัดช่วงของการควบคุมที่มีจำนวนเหมาะสม ไม่มากหรือน้อยเกินไป

5. จะต้องคำนึงถึงทั้งการแบ่งงานกันทำและลักษณะงานเฉพาะอย่าง ด้วยการแบ่งงานกันทำนั้น เป็นวิธีการที่จะจัดแบ่งงานออกให้เหมาะสม เพื่อแบ่งกันทำ ซึ่งจำเป็นจะต้องแบ่งออกไปให้เหมาะที่จะมอบให้บุคคลปฏิบัติ แต่ถ้าหากแบ่งให้เป็นไปตามความชำนาญเฉพาะอย่างได้ด้วย ก็จะช่วยให้สามารถมอบหมายให้ตรงกับความรู้ความสามารถและความชำนาญของบุคคลยิ่งขึ้น

6. จะต้องแบ่งงานให้มีเจ้าหน้าที่เป็น 3 ฝ่าย คือ งานหลัก งานช่วย และงานเสริมให้เหมาะสม

7. จะต้องมีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การประสานงาน เป็นกิจกรรมสำคัญที่จะทำให้งานที่แบ่งกันไปแล้ว ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างสอดคล้อง และทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้

8. จะต้องกำหนดหน้าที่และมอบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม การจัดองค์การจะต้องกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ให้ชัดเจนว่า หน่วยงานใดมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้รวมไปถึงการกำหนดหน้าที่ของบุคคลหรือที่เรียกว่าพรรณางานให้ชัดเจนด้วย นอกจากนั้นแล้วจะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบด้วย

9. จะต้องมีการมอบหมายงานและมอบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม การจัดองค์การที่ดีนั้นจะต้องมีการมอบหมายงานให้ผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติอย่างเหมาะสมและนอกจากนั้นจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมด้วย

Baron and Greenberg (1990) กล่าวถึง การออกแบบโครงสร้างองค์การว่าเป็นระบบที่เป็นแบบแผนของการสื่อสาร อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่นำมาใช้โดยองค์การ ซึ่งเป็นตัวกำหนดโครงสร้างภายในขององค์การ โดยกล่าวว่าโครงสร้างองค์การมีมิติพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึง องค์การมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องขนาด ขอบเขต และวัตถุประสงค์ โดยที่ความแตกต่างของโครงสร้างภายในขององค์การจะเปลี่ยนไปตามมิติสำคัญหลายด้าน ดังนั้นการเข้าใจธรรมชาติของมิติเหล่านี้จะเป็นประโยชน์มากต่อการเข้าใจโครงสร้างภายในขององค์การ มิติพื้นฐานดังกล่าวได้แก่

1. ความเชี่ยวชาญ

วิธีการแบ่งงาน เกี่ยวข้องกับความเชี่ยวชาญ ในมิติที่มีความเชี่ยวชาญสูง องค์กรจะมีบุคลากรที่ปฏิบัติกิจกรรมในงานเฉพาะที่แคบไปตามลำดับ ส่วนองค์กรที่มีระดับ ความเชี่ยวชาญต่ำ พนักงานจะปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง

2. ความเป็นทางการ

ความเป็นทางการ เป็นมิติสำคัญด้านที่สองของโครงสร้างองค์กร หมายถึง ระดับความมีมาตรฐานของงานภายในองค์กร เช่น มีความชัดเจนของสิ่งที่ต้องปฏิบัติ และวิธีดำเนินการ ไม่ว่าใครเป็นผู้ปฏิบัติก็ต้องใช้วิธีเดียวกัน ให้ผลออกมาเหมือนกัน มีรายละเอียด ของงานชัดเจน มีกฎเกณฑ์และระเบียบที่ใช้ควบคุมการดำเนินการที่แน่นอนตายตัว

กฎและการทำเอกสาร เกี่ยวข้องกับความเป็นทางการ กล่าวคือ ขอบเขตในองค์กรซึ่งยึดถือกฎที่เป็นทางการและเอกสารที่เขียนขึ้น องค์กรที่มีความเป็นทางการ สูง จะใช้กฎทำหน้าที่ในการปกครองและจะจัดทำกฎไว้ในคู่มือที่พิมพ์เป็นรูปเล่ม

3. ช่วงการบังคับบัญชา

มิติสำคัญของโครงสร้างองค์กรประการที่สาม คือ ช่วงการบังคับบัญชา หมายถึง จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ในบางกรณี ช่วงการ ควบคุมอาจจะมีขนาดใหญ่ เช่น จำนวน 20 คน หรือมากกว่า ลักษณะนี้เรียกว่า โครงสร้างองค์กร แบบราบ หรือช่วงการควบคุมอาจจะแคบ คือ มีเพียงสองสามคนที่รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาคน หนึ่ง ลักษณะนี้เรียกว่า โครงสร้างองค์กรแบบสูง ดังนั้นช่วงการควบคุมจึงเป็นตัวกำหนดว่า โครงสร้างการบังคับบัญชาขององค์กรควรมีจำนวนกี่ระดับ และในแต่ละระดับมีผู้บริหารจำนวน เท่าไร

4. การรวมอำนาจกับการกระจายอำนาจ

การรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง อำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ของ องค์กรอยู่ที่ บุคคลคนเดียวคือผู้บริหารสูงสุด โดยผู้บริหารระดับรองลงมาตลอดจนพนักงาน เป็นเพียงผู้รับคำสั่งไปปฏิบัติ ส่วนการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การกระจาย อำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้อยู่ระดับล่าง ได้มีการร่วมกันตัดสินใจอย่างกว้างขวาง ซึ่งบุคคลระดับล่าง ในชั้นการบังคับบัญชาสามารถเสนอแนะและมีส่วนร่วม ช่วยให้เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น มีคนให้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจมากขึ้น พนักงานจะมีความรู้สึกต่อการตัดสินใจน้อยลง

โครงสร้างแบบกระจายอำนาจมักจะเป็นที่ชื่นชอบมากกว่าโครงสร้างแบบรวมอำนาจ อย่างไรก็ตามมีลักษณะความซับซ้อนบางประการที่ควรนำมาพิจารณา คือ

1) การกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการโต้แย้งอันเกิดจากความแตกต่างระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่มที่มีร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจสำคัญๆ

2) สามารถลดการประสานงานระหว่างสาขา/แผนก / กลุ่มต่างๆ ทั้งนี้เพราะแต่ละส่วนคุ้นเคยกับการตัดสินใจด้วยตนเองและการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นอิสระ

3) มีข้อสังเกตว่า การตัดสินใจของผู้มีส่วนร่วมบางครั้งอาจขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ ต้องใช้เวลามากในการประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อที่จะมีการพูดและแสดงความคิดเห็น ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ ผู้บริหารจำเป็นต้องบริหารจัดการให้เป็นอย่างดีเหมาะสม

5. ความซับซ้อน

ลักษณะของโครงสร้างองค์การกับผลกระทบที่สำคัญ คือ ความซับซ้อน ซึ่งเป็นระดับของความแตกต่างภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแบ่งงานที่แสดงอยู่ภายในองค์การตามมิติสำคัญ 2 ประการ คือ แนวตั้งและแนวนอน องค์การที่ซับซ้อนในแนวดิ่งมีช่วงการบังคับบัญชาหลายระดับ ส่วนองค์การที่ซับซ้อนในแนวนอนมีแผนกหรือหน่วยต่างๆ มาก ในขณะที่องค์การมีการเพิ่มขนาดและขอบเขต ทำให้ความซับซ้อนเพิ่มขึ้นด้วย ความซับซ้อนไม่เป็นปัญหามากนัก ถ้าหากผู้บริหารให้ความใส่ใจต่อการประสานงาน โดยเฉพาะการใช้กลไกในเรื่องการสนับสนุนการสื่อสารและการประสานงานระหว่างแผนกต่างๆ

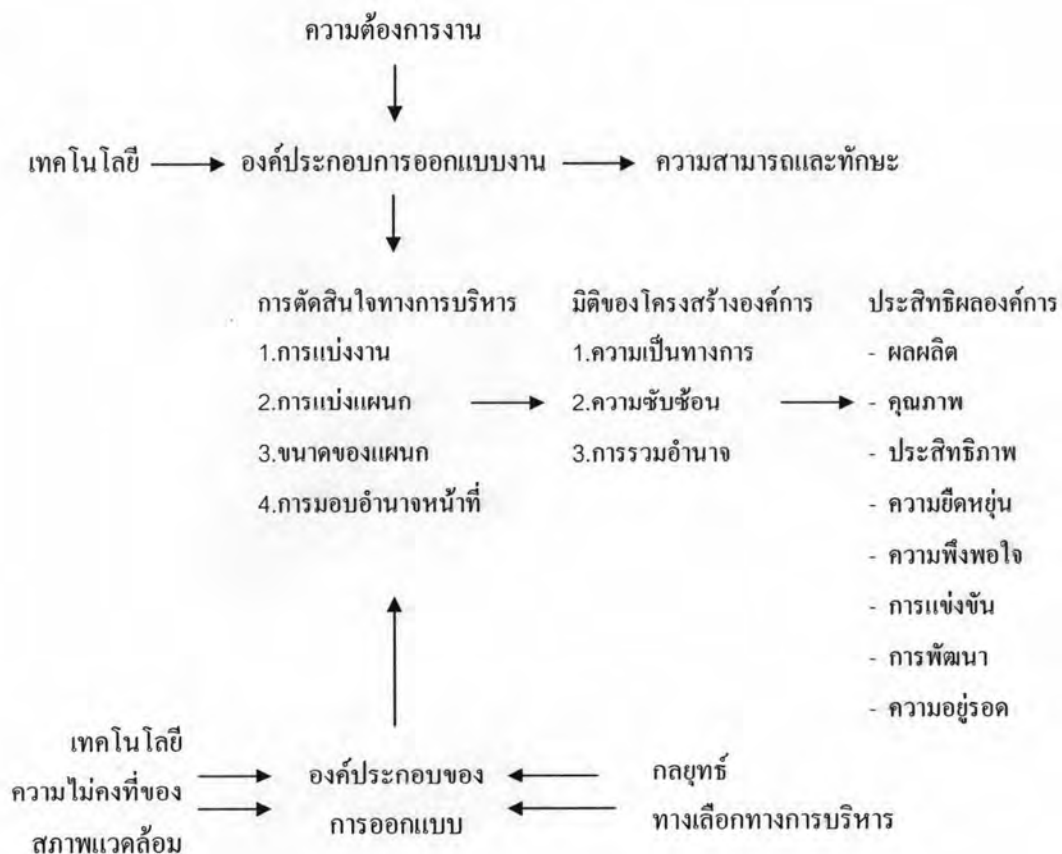
6. สายงานหลักกับสายงานสนับสนุน

สายงานหลักเป็นสายงานที่ผู้บริหารสั่งงานและควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานโดยตรงเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายขององค์การ ส่วนสายงานสนับสนุนเป็นการสนับสนุนการทำงานโดยการให้คำแนะนำ การวิจัย การให้บริการ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีหลักการจัดโครงสร้างองค์การหรือการออกแบบโครงสร้างองค์การที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ อาทิ Gibson et al (2000) Hall (2002) อุทัยบุญประเสริฐ (2546) และ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2546) โดยทุกท่านมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การออกแบบโครงสร้างองค์การเป็นไปเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุเป้าหมายและเพื่อเกิดประสิทธิผล การออกแบบโครงสร้างองค์การเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง และมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและปัจจัยอื่นๆ โดยที่ Gibson et al (2000) เสนอว่า การออกแบบขององค์การเป็นการตัดสินใจทางการบริหารที่ผู้บริหารต้องตัดสินใจ กล่าวคือ

- 1) การตัดสินใจที่มุ่งต่องานระดับบุคคล
- 2) การตัดสินใจที่มุ่งต่อแผนกหรือกลุ่มงาน
- 3) การตัดสินใจที่พิจารณาถึงประเด็นของการมอบอำนาจผ่านโครงสร้าง

โครงสร้างองค์การเป็นผลจากการตัดสินใจทางการบริหารเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญขององค์การ 4 ประการ ได้แก่ การแบ่งงาน การจัดแผนกงาน ขนาดของแผนก และการมอบอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจของผู้บริหารได้รับอิทธิพลจากองค์ประกอบการออกแบบงานและองค์ประกอบ การออกแบบองค์การ เช่น ความแตกต่างระหว่างบุคคล ความสามารถในการทำงาน เทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม กลยุทธ์ และลักษณะของผู้บริหาร องค์ประกอบของ โครงสร้างองค์การจะกำหนดขอบเขตของโครงสร้างซึ่งองค์การสะท้อนมิติของความเป็นทางการ ความซับซ้อน และการรวมอำนาจ ดังนั้นการออกแบบโครงสร้างองค์การจึงมีหลักในการ ออกแบบ ดังแสดงไว้ในแผนภาพต่อไปนี้



ที่มา: Gibson et al (2000)

รูปที่ 2 โครงสร้างองค์การ

จากแผนภาพดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ในการออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือประสิทธิภาพขององค์การ

จากการศึกษาแนวคิดต่างๆอาจสรุปได้ว่าในการจัดโครงสร้างองค์การนั้นมีมิติด้านต่าง ๆ ที่มีความสำคัญที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ มิติในส่วนของสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มิติในส่วนขององค์การที่เกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย ในการทำงาน ความสามารถและทักษะของบุคลากร และมิติในส่วนของการทำงานให้องค์การเป็นองค์การที่มีความเป็นทางการ ความซับซ้อน ตลอดจนรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ สำหรับมิติของโครงสร้างองค์การที่มีความเป็นทางการมีลักษณะที่น่าสนใจ 2 ลักษณะ คือ โครงสร้างองค์การที่เป็นทางการและโครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ โครงสร้างองค์การที่เป็นทางการเป็นการจัดโครงสร้างองค์การตามเจตนาหรือบทบาทในการปฏิบัติงานภายในองค์การ ซึ่งแสดงออกมาเป็นแผนภูมิองค์การหรือผังโครงสร้างองค์การ Schermerhorn (2002) กล่าวว่า เราจะรู้แนวคิดของโครงสร้างองค์การที่ดีที่สุดในรูปแบบของผังโครงสร้างองค์การ สิ่งนี้แสดงถึงสัมพันธภาพของการรายงานและการจัดตำแหน่งงานอย่างเป็นทางการภายในองค์การ ผังองค์การที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้ระบุถึงตำแหน่งและชื่องานต่าง ๆ ตลอดจนสายการบังคับบัญชาและการสื่อสารระหว่างงาน ซึ่งลักษณะนี้เรียกว่าโครงสร้างที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่แสดงถึงหน้าที่ของบุคคลในองค์การ ผู้บริหารจำเป็นต้องวางโครงสร้างที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตนในการปฏิบัติงาน และบังคับขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลที่ทำงานร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อความเป็นระเบียบ โดยไม่มีการทำงานซ้ำซ้อน

ในส่วนโครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นทางการ เป็นการติดต่อและการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ ตลอดจนวิธีการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างเป็นกิจวัตรซึ่งพนักงานได้พัฒนาขึ้นมาอย่างไม่เป็นทางการ (Dessler, 1998: 677) เป็นอิทธิพลที่เป็นความรู้สึกและความนึกคิดในจิตใจของผู้ปฏิบัติงานและของผู้บริหารจะมีผลทำให้การยอมรับวัตถุประสงค์ การตีความคำสั่งและความสัมพันธ์ต่างๆเปลี่ยนแปลงไปตามความรู้สึกเหล่านั้นได้ หรือเป็นการติดต่อและปฏิสัมพันธ์ระหว่างพนักงานที่ไม่เป็นทางการ ซึ่ง Schermerhorn (2002) กล่าวถึงโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการว่าเบื้องหลังของโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการจะมีโครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นทางการอยู่ สิ่งนี้คือ "องค์การเงา" ที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ โครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นทางการ จึงเป็นสัมพันธภาพระหว่างสมาชิกองค์การที่เกิดจากการร่วมกิจกรรมกัน ความสนิทสนมคุ้นเคย การช่วยเหลือกันในการทำงาน แม้ว่าจะอยู่คนละแผนกกัน

จึงอาจสรุปได้ว่าการจัดโครงสร้างองค์การต้องมีการแบ่งงาน โดยการจัดคนให้เหมาะกับงาน แบ่งงานสมดุล โดยเฉพาะการทำงานที่ซ้ำซ้อน มีการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ที่มีความชัดเจน ตลอดจนการประสานงานให้พนักงานในองค์การปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย และนอกเหนือจากนักวิชาการอื่นๆแล้ว Weber (1947 อ้างถึงใน Hoy and Miskel, 2005) Aldag and Stearns (1987) และ Gibsons (2000) ได้เสนอองค์ประกอบหลักของโครงสร้างองค์การไว้ต่าง ๆ กันไป แต่หลักการจัดโครงสร้างองค์การที่ทุกคนมีความคิดเห็นตรงกันนั้น คือ การตัดสินใจออกแบบการจัดโครงสร้างที่ต้องคำนึงถึงสิ่งสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) การแบ่งงานกันทำ 2) การจัดแผนกงาน 3) การกำหนดช่วงการควบคุม และ 4) การมอบอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีลักษณะ ดังนี้

การแบ่งงาน	ความเชี่ยวชาญ	
	สูง	ต่ำ
การจัดแผนกงาน	พื้นฐาน	
	ประเภทเดียวกัน	ต่างประเภทกัน
การกำหนดช่วงการบังคับบัญชา	จำนวนสมาชิก	
	แคบ	กว้าง
อำนาจหน้าที่	การมอบอำนาจ	
	การรวมอำนาจ	การกระจายอำนาจ

ที่มา: Gibson et al (2000)

รูปที่ 3 หลักการในการจัดโครงสร้างองค์การ

จากแผนภาพหลักการจัดโครงสร้างองค์การดังกล่าว รายละเอียดในด้านต่าง ๆ มีดังนี้

2.5.1.1 หลักการจัดโครงสร้างองค์การ

หลักการจัดโครงสร้างองค์การที่นักวิชาการต่าง ๆ ให้ความสำคัญ ได้แก่

2.5.1.1.1 การแบ่งงาน (Division of labor)

เป็นหลักการในการแบ่งงานเพื่อให้ได้ประโยชน์ จากความชำนาญเฉพาะด้าน โดยผู้บริหาร จะแบ่งงานทั้งหมดขององค์การออกเป็นด้านต่างๆ

ตามความชำนาญที่ต้องใช้ในการทำงาน แล้วจัดบุคลากรให้เข้าทำงานตามลักษณะงานที่ได้แบ่งแยกย่อยไว้ โดยหลักการแบ่งงานกันทำมี 3 ลักษณะ คือ

1. แบ่งงานตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคน เป็นลักษณะการแบ่งงานตามความชำนาญในอาชีพและความชำนาญในวิชาชีพ
2. แบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านตามแนวนอน เป็นลักษณะการแบ่งงานตามกิจกรรมที่มีความจำเป็นแตกต่างกันไปตามลำดับขั้นของกระบวนการทำงานในองค์กร
3. แบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านตามแนวตั้ง ขององค์กร หรือตามโครงสร้างการบังคับบัญชาจากระดับล่างไปยังระดับสูง ซึ่งงานฝ่ายบริหาร จะต่างจากงานระดับปฏิบัติการ

การแบ่งงานกันทำเป็นกลไกทางโครงสร้างที่สำคัญ เพราะจะเป็นตัวกำหนดความพยายามในการประสานงานและการควบคุมของผู้บริหาร เนื่องจากงานในองค์กรส่วนใหญ่มีความซับซ้อนมากกว่าที่จะปฏิบัติงานได้โดยคนคนเดียว การแบ่งงาน ออกเป็นตำแหน่งต่างๆจึงพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งจะ นำบุคลากร ไปสู่การเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในหน้าที่การปฏิบัติงานของตน (Aldag and Stearns, 1987; Daft, 1991; Gibson et al , 2000 และ Hoy and Miskel , 2005) จึงสรุปได้ว่า การแบ่งงาน หมายถึง การแบ่งงานทั้งหมดที่ต้องทำในสถานศึกษาแยกย่อยออกเป็นส่วนๆ เพื่อให้ งานมีขอบเขตที่ชัดเจนโดยอาจมีการแบ่งงานตามหน้าที่ หรือแบ่งตามความชำนาญที่ต้องใช้ในการ ทำงาน หรือตามลักษณะอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษา แล้วจัดบุคลากรให้เข้าทำงาน ตามงานที่แบ่งไว้

2.5.1.1.2 การจัดแผนกงาน (Departmentalization)

นักวิชาการต่างๆอาทิ Aldag and Stearns (1987) และGibson et al (2000) ได้กล่าวถึงการจัดแผนกงานหรือการจัดฝ่ายงานในองค์กรว่า เป็นการ จัดกลุ่มงานหลังจากที่ได้มีการแบ่งงานออกไปให้บุคลากรทำตามความสามารถและทักษะเฉพาะ แล้ว ซึ่งเหตุผลในการจัดกลุ่มงานมีความจำเป็นเพื่อการประสานงานระหว่างแผนกเหล่านั้น

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2544: 40) กล่าวว่า การจัดแผนกงานเป็นกระบวนการที่องค์กรได้แบ่งหน่วยงานออกเป็นส่วนย่อย โดยรวมภารกิจต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้อยู่ภายในหน่วยงานย่อยที่กำหนดไว้ชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานถูกกำหนดให้ปฏิบัติงาน อยู่ในหน่วยงานย่อย ซึ่งอาจเป็นส่วนหรือแผนกก็ได้

การจัดแผนงาน มีหลายวิธี ได้แก่

1. การแบ่งตามหน้าที่ (Functional classification)

เป็นการแบ่งโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่ขององค์การ โดยจะเน้นความชำนาญเฉพาะด้าน การแบ่งโครงสร้างตามหน้าที่จะเหมาะสมภายใต้สถานการณ์ที่คงที่ ลักษณะเทคโนโลยีเป็นงานประจำ การพึ่งพาอาศัยระหว่างหน่วยงานต่างๆ มีไม่มากนัก โดยมีข้อดี คือ ทำให้เกิดการประหยัด เพราะทำให้คนทำงานหน้าที่เดียวกันอยู่ด้วยกัน เพื่อให้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกันและส่งเสริมให้เกิดความชำนาญ

2. การแบ่งตามผลผลิต (Product classification)

การจัดกลุ่มโครงสร้างตามผลผลิตขององค์การ โครงสร้างองค์การจำแนกตามผลผลิต จะสนับสนุนการประสานงานข้ามสายงานภายในหน่วยผลผลิต จึงมีความยืดหยุ่นและการปรับตัวได้ดี การแบ่งโครงสร้างตามผลผลิตทำให้สามารถควบคุมกระบวนการผลิตได้ดีและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการดำเนินงานให้เสร็จสิ้นกระบวนการ แต่ข้อจำกัดของการแบ่งโครงสร้างแบบนี้ คือ ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่สูง

3. การแบ่งตามพื้นที่ (Territorial classification)

เป็นการจัดกลุ่มงานตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ในองค์การขนาดใหญ่หรือในองค์การที่มีภารกิจหรือตลาดในพื้นที่ค่อนข้างกว้างขวางจึงต้องการกระจายหน่วยงานของตนให้ครอบคลุมพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ การจัดการโดยอาศัยหลักพื้นฐานทางภูมิศาสตร์จะทำให้เกิดข้อได้เปรียบ คือ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการตามความเหมาะสมและความต้องการของพื้นที่นั้นๆ แต่ก็มีข้อจำกัด คือ ความเป็นเอกภาพของนโยบายโดยรวมขององค์การ เพราะแนวนโยบายของแต่ละกลุ่มพื้นที่อาจมีโอกาสดำเนินคนละแนวทางขององค์การได้

4. การแบ่งตามกลุ่มลูกค้า

การจัดกลุ่มงานตามกลุ่มลูกค้า ลูกค้าและผู้รับบริการสามารถเป็นฐานในการจัดกลุ่มงาน เช่น สถาบันการศึกษา ซึ่งมีหลักสูตรการศึกษาของนักศึกษาภาคปกติที่เรียนเต็มเวลา และหลักสูตรภาคพิเศษซึ่งเป็นนักศึกษาที่เรียนไม่เต็มเวลา ความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสิ่งสำคัญที่กระตุ้นให้องค์การค้นหา สร้างสรรค์วิธีการที่จะบริการลูกค้าได้มากขึ้น

5. การแบ่งแบบเมทริกซ์

การจัดแผนงานแบบเมทริกซ์เป็นการจัดแผนงานที่พยายามเพิ่มจุดแข็งและลดจุดอ่อนของการจัดแผนงานงานตามหน้าที่และการจัด

แผนงานตามผลผลิต การจัดแผนงานลักษณะดังกล่าวนี้อำนวยความสะดวกต่อบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ และวัสดุอุปกรณ์ โครงการแต่ละโครงการหรือหน่วยผลิตแต่ละหน่วยสามารถแบ่งปันทรัพยากรกับหน่วยอื่นๆ ลักษณะเด่นของโครงสร้างแบบเมทริกซ์ คือ เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกตามผลิตภัณฑ์และจำแนกตามหน้าที่พร้อมกันโดยนำจุดดีของแต่ละหลักการมาใช้ และขณะเดียวกันพยายามแก้ไขจุดอ่อนของหลักการดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาแนวคิดต่าง ๆ สรุปได้ว่า การจัดแผนงาน หมายถึง การรวมงานที่แบ่งแยกย่อยเป็นด้านๆมาจัดรวมเป็นกลุ่มเดียวกัน แล้วจัดรวมเป็นฝ่ายหรือแผนกที่ใหญ่ขึ้น

2.5.1.1.3 การกำหนดช่วงการบังคับบัญชา (Span of control)

หมายถึงจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง (Aldag and Stearns, 1987; Gibson et al, 2000 และ Rue and Byars, 2000) การกำหนดช่วงการควบคุมแคบ จะทำให้ลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นองค์การแบบสูง หากช่วงการควบคุมกว้าง จะทำให้ลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นองค์การแบบราบ การกำหนดช่วงการควบคุมควรจะกว้างหรือแคบขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้

1. การติดต่อสัมพันธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น งานบางอย่างต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันบ่อยและต้องมีความร่วมมือกันสูงระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา งานจึงจะสำเร็จตามเป้าหมายได้ ดังนั้น งานลักษณะดังกล่าวนี้จึงต้องการช่วงการควบคุมที่แคบ ในทางตรงกันข้ามงานนั้นไม่ต้องการการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเท่าใดนัก ก็สามารถกำหนดช่วงการควบคุมให้กว้างขึ้น

2. ระดับความชำนาญเฉพาะด้าน บุคลากรที่มีความความชำนาญเฉพาะด้านมากเท่าใด จะต้องการคำแนะนำ หรือการนิเทศงานน้อยลง ซึ่งช่วงการควบคุมอาจกำหนดให้กว้าง

3. ความสามารถที่จะสื่อสาร เนื่องจากการสอน การแนะนำ และนโยบายต้องมีการสื่อสารไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างชัดเจนในสถานการณ์ของการทำงาน ดังนั้นเรื่องการสื่อสารจึงมีอิทธิพลต่อช่วงการควบคุมด้วย

จากการศึกษาแนวคิดต่างๆสรุปได้ว่า การกำหนดช่วงการบังคับบัญชา หมายถึง การกำหนดจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้การดูแล กำกับ ประสานงานของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน

2.5.1.1.4 การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)

Gibson et al (2000) กล่าวว่า การมอบอำนาจหน้าที่ หมายถึง กระบวนการกระจายอำนาจหน้าที่ลงไปยังส่วนล่างขององค์การ ในขณะที่ Dessler (1998: 675) ระบุชัดเจนว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วน Certo (2000: 552) กล่าวว่า เป็นขั้นตอนในการมอบหมายกิจกรรมการทำงานและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในองค์การเนื่องจากผู้บริหารระดับสูงไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานทุกงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายโดยลำพังได้ ผู้บริหารจึงต้องมีการใช้สายการบังคับบัญชาในการกระจายอำนาจให้กับสมาชิกภายในองค์การ โดยขึ้นกับความเหมาะสมของงาน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545) ในขณะที่ Hellriegel, Jackson and Slocum, Jr. (2002) กล่าวว่า การมอบอำนาจเป็นกระบวนการของการให้อำนาจหน้าที่ต่อบุคคลหรือกลุ่มเพื่อทำการตัดสินใจหรือปฏิบัติงานในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

นิศยา เงินประเสริฐศรี (2544: 73) กล่าวว่า การมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารแบ่งหน้าที่และอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา กระบวนการของการมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่จากผู้บริหาร

นอกจากนี้ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545) กล่าวว่า อำนาจหน้าที่จะอ้างถึงสิทธิในการตัดสินใจในการปฏิบัติหรือให้คำแนะนำในกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับงาน เพื่อให้องค์การประสบความสำเร็จ อำนาจหน้าที่จะมีการลดหลั่นลงมาตามสายการบังคับบัญชา ดังนั้นตำแหน่งในระดับสูงจะมีอำนาจในขอบเขตที่กว้างกว่าในระดับล่าง อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

การรวมอำนาจ (Centralization) Certo (2000) กล่าวว่า ในสถานการณ์ซึ่งจำนวนกิจกรรมและจำนวนของอำนาจหน้าที่ที่มีการมอบหมายให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ในระดับที่ต่ำหรือเป็นระดับซึ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอยู่ที่ระดับสูง

การกระจายอำนาจ (Decentralization) Schermerhorn , Hunt and Osborn (2002) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นระดับซึ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจมอบให้กับพนักงานระดับล่างของสายการบังคับบัญชาขององค์การ

การรวมอำนาจจะตรงกันข้ามกับการกระจายอำนาจ โดยที่ Fayol กล่าวว่า “อะไรก็ตามที่ไปเพิ่มความสำเร็จของบทบาทผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจ และอะไรก็ตามที่ไปลดความสำเร็จของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ถือว่าเป็นการรวมอำนาจ เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจ หมายถึง ความพยายามหรือความตั้งใจที่จะ

มอบอำนาจหน้าที่เท่าที่จำเป็นให้กับผู้บริหารในระดับต่างๆ ซึ่งจะต้องสัมพันธ์กับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในแต่ละระดับของโครงสร้างองค์การ การกระจายอำนาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การในการกระจายขอบเขตความรับผิดชอบ ทำให้การตัดสินใจรวดเร็วและเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับพนักงาน

สรุปได้ว่า การมอบอำนาจหน้าที่เป็นการมอบหมายกิจกรรมการทำงานและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นให้กับบุคคลในองค์การที่อยู่ระดับล่างลงไป เพื่อทำการตัดสินใจหรือปฏิบัติงานให้สำเร็จโดยปราศจากการแทรกแซงของผู้บริหารระดับสูง จึงกล่าวได้ว่า การมอบอำนาจหน้าที่ หมายถึง การมอบหมายกิจกรรมการทำงานและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานให้กับบุคคล กลุ่มบุคคล หรือกลุ่มงาน ในสถานศึกษาเพื่อทำการตัดสินใจภายในขอบเขตความรับผิดชอบโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากบุคคลอื่น

2.5.1.2 รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การ

จากการศึกษาหลักการจัดโครงสร้างองค์การที่นักวิชาการต่างๆ ได้กล่าวไว้สามารถสรุปเป็นแบบแผนของการจัดโครงสร้างองค์การหรือการจัดกลุ่มภายในองค์การ โดย อูทัย บุญประเสริฐ (2539:9) ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ โครงสร้างที่เป็นระบบแบบแผน และโครงสร้างที่ไม่เป็นระบบแบบแผน มีรายละเอียด ดังนี้

2.5.1.2.1 การจัดโครงสร้างองค์การตามระบบ ประกอบด้วย

โครงสร้างเป็นระดับตามแนวตั้งหรือแนวดิ่ง และโครงสร้างตามแนวนอน การจัดโครงสร้างองค์การตามระบบนี้ เป็นแบบที่ได้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวาง อาจจัดเป็นรูปแบบหลักๆ ได้ดังนี้

1) การจัดตามแบบสายการบังคับบัญชา การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้แสดงถึงลักษณะพื้นฐานขององค์การ เป็นแบบของโครงสร้างหลัก มีผู้บังคับบัญชายุ่งสูงสุดและลดหลั่นลงมายังผู้ปฏิบัติที่อยู่ในระดับล่างสุด สายการบังคับบัญชาจึงเห็นชัดเจนมาก

2) การจัดองค์การแบบผสมงานหลักและงานช่วย เป็นการจัดโครงสร้างเมื่องานมีมากขึ้น องค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น จำเป็นต้องหาบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่อีกประเภทหนึ่งมาช่วยการทำงานโดยช่วยเป็นฝ่ายช่วยส่วนตัว ช่วยแบบผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง หรือช่วยแบบเป็นคณะก็ได้

3) การจัดองค์การตามลักษณะงานและหน้าที่ ในการจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้จะถือเอาลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหรือหน้าที่เฉพาะเป็นหลักในการจัดกลุ่มงานหรือจัดรูปองค์การ

4) การจัดองค์การแบบผสมเฉพาะกิจ เป็นการจัดโครงสร้างองค์การแบบพิเศษเพื่อให้เหมาะกับการดำเนินงานเฉพาะกรณี ให้รับภารกิจเฉพาะอย่างในช่วงระยะใดระยะหนึ่งซึ่งในองค์การหรือหน่วยงานเดิมไม่มีหน่วยใดอาจรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องใช้วิธีจัดระบบงานในรูปกลุ่มงาน รูปโครงการ หรือ ทีมงานเฉพาะกิจ เมื่อบรรลุผลแล้ว ทีมงานนั้นจะสลายตัวเข้าไปอยู่ในระบบงานเดิม

2.5.1.2.2 การจัดโครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นแบบแผน เป็นการจัดกลุ่มภายในเฉพาะของกลุ่มบุคคลซึ่งอาจเกิดขึ้นเองโดยการรวมตัวกันตามธรรมชาติ โดยความสมัครใจ อาจเกิดผลดีต่อองค์การในเรื่องความร่วมมือร่วมใจและความพร้อมเพรียง เป็นต้น

สรุปได้ว่ารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การมี 2 ลักษณะคือ การจัดโครงสร้างองค์การตามระบบแบบแผนและการจัดโครงสร้างองค์การที่เป็นการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการ ทั้งนี้สมาชิกขององค์การจะมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การหรือกลุ่มของตน

2.5.2 การจัดโครงสร้างองค์การทางการศึกษา

Fayol (Fayol, 1949: 20-40 cited in Sergiovanni and others, 1992: 45) ได้ให้แนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์การทางการศึกษาว่า ด้วยงานการศึกษามีลักษณะองค์การพิเศษแตกต่างกันไปจากองค์การทั่วไป เพราะจะต้องมีความเป็นอิสระทางวิชาการ กล่าวคือ มีลักษณะค่อนข้างจะเป็นองค์การวิชาชีพเพื่อให้เกิดแนวความคิดใหม่ๆ ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน จึงควรจัดองค์การเพื่อให้เกิดการบริหารงานมีประสิทธิภาพโดยจัดให้มีลักษณะ ดังนี้

1. มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะงานเฉพาะอย่างที่ควรปฏิบัติ (division of work)
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (authority) อย่างชัดเจน และสอดคล้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน โดยถือว่าอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการสั่งงาน และเป็นประโยชน์ในการบังคับบัญชาลูกน้อง
3. มีกฎระเบียบวินัย (discipline) ต้องให้ผู้บริหารใช้โดยชอบธรรมเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาถือปฏิบัติและเชื่อฟัง
4. มีเอกภาพในการกำหนดทิศทาง (unity of direction) วัตถุประสงค์ของแต่ละเรื่องควรจะสอดคล้องกันเพื่อให้เกิดผลสำเร็จและสามารถตรวจสอบได้
5. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) คือ กลไกในการปฏิบัติงานที่ทำให้ทราบว่า มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาอย่างชัดเจน

6. กลุ่มคนในองค์กรแต่ละคน ต้องไม่ถือประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร (subordination of individual interest) โดยจะต้องประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน

7. มีระบบการตอบแทนให้รางวัลที่มีความยุติธรรม (remuneration) และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

8. มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ศูนย์กลาง (centralization) และในขณะเดียวกันก็ให้มีการกระจายอำนาจที่สามารถควบคุมได้ด้วย

9. มีสายการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารจากระดับสูงสุดไปสู่ระดับต่ำสุด (scalar chain) ควรจะให้เกิดการปฏิบัติอย่างคล่องตัว

10. มีการกำหนดระเบียบบรรทัดฐานของสังคมโดยการออกคำสั่งระเบียบข้อบังคับของบุคคลและที่เกี่ยวข้องกับวัสดุ (material and social order)

11. มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (equity)

12. มีความคิดริเริ่มนำสิ่งใหม่ๆ เข้ามาปรับปรุงการบริหารงาน (initiative) มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน (stability)

13. ทุกคนในองค์กรมีความสามัคคีกลมเกลียวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการทำงาน (esprit de corps & harmony)

การจัดโครงสร้างขององค์กรตามทฤษฎีและหลักการดังกล่าว ก่อนข้างจะเป็นโครงสร้างแบบแน่นอนไม่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ของสภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงจะยึดหลักการของอำนาจหน้าที่การควบคุมบังคับบัญชาและการรวมอำนาจการบริหารเป็นประเด็นสำคัญ และในขณะเดียวกันความมีประสิทธิภาพขององค์กรก็ขึ้นอยู่กับการประสานงาน (integration) เป็นประการสำคัญ เช่นเดียวกับการแบ่งแยกความแตกต่างโดยยึดหลักว่าในองค์กรที่มีหน่วยงานย่อยมาก การประสานงานจะต้องมีมากขึ้น และความยุ่งยากในการบรรลุถึงการประสานงาน ขึ้นอยู่กับขนาดของความไม่แน่นอนและขนาดของงานที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานย่อยต่างๆ จึงจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานประสานขึ้นและในการจัดโครงสร้างขององค์กรเพื่อการบริหารงานนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงาน

อย่างไรก็ตาม สรุปได้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรทางการศึกษายังคงต้องใช้หลักการพื้นฐานในการจัดโครงสร้างเช่นเดียวกับการจัดองค์กรทั่วไป กล่าวคือ มีการแบ่งงาน การจัดแผนงาน การกำหนดช่วงการบังคับบัญชา ซึ่งควรมีการปรับให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการดำเนินงาน การมอบอำนาจหน้าที่ มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนที่ช่วยในการสร้าง

มาตรฐานการทำงาน แต่ให้อิสระในการทำงานได้อย่างคล่องตัวในฐานะที่เป็นองค์การวิชาชีพ ที่บุคลากรมีความเชี่ยวชาญชำนาญการต่างกัน

2.5.3 การจัดโครงสร้างองค์การที่นำไปสู่ประสิทธิผล

2.5.3.1 การจัดโครงสร้างองค์การทั่วไปที่นำไปสู่ประสิทธิผล

Hodge and Anthony (1998) ได้เสนอลักษณะของโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลไว้ 6 ประการ คือ 1) ช่วยให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลได้โดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด 2) กระตุ้นให้มีการคิดค้นนวัตกรรมในองค์การ 3) มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ 4) เอื้อต่อการทำงานของบุคลากรในองค์การและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร 5) ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน และ 6) ส่งเสริมให้เกิดกลยุทธ์ในการทำงาน

Mintzberg (1979) เป็นนักวิชาการที่ศึกษาวิธีการจัดโครงสร้างองค์การจากงานวิจัยที่มีอยู่ในช่วงปี ค.ศ.1960 - 1970 โดยทำการวิเคราะห์และพัฒนาเป็นคำอธิบายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การ จากนั้นจึงได้สังเคราะห์และนำเสนอรูปแบบแบบโครงสร้างที่มีประสิทธิผล ไว้ 5 แบบ ได้แก่ โครงสร้างแบบง่าย โครงสร้างระบบราชการแบบเครื่องจักร โครงสร้างแบบระบบราชการแบบวิชาชีพ โครงสร้างแบบแบบสาขา และโครงสร้างแบบคณะกรรมการเฉพาะกิจ โดยที่Mintzberg (1979) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิผลไว้ 2 ประการ คือ

1. โครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลนั้นจะต้องเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมสอดคล้องกันระหว่างปัจจัยต่างๆในสถานการณ์ขณะนั้น (Contingency Factors) กับองค์ประกอบที่เป็นตัวแปรของการออกแบบ(Design Parameter) นั่นคือโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิผลย่อมเกิดจากการออกแบบให้เหมาะสมกับสถานการณ์

2. Mintzberg เห็นว่าควรตั้งสมมุติฐานซึ่งอาจเรียกว่า ข้อสมมุติฐานของการจัดโครงสร้าง (Configuration Hypothesis) ว่า โครงสร้างที่มีประสิทธิผลย่อมต้องการความคงที่ภายในระหว่างองค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบขององค์การ กล่าวคือโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิผล ย่อมเกิดจากลักษณะที่คงที่ขององค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบ

สรุปได้ว่าโครงสร้างที่มีประสิทธิผลตามแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าว ควรเป็นโครงสร้างที่เกิดจากการออกแบบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ มีลักษณะขององค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบขององค์การคงที่ มีลักษณะเป็นโครงสร้างที่ช่วยให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลได้โดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด กระตุ้นให้มีการคิดค้นนวัตกรรมในองค์การ

ยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ เอื้อต่อการทำงานของบุคลากรในองค์กรและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน และส่งเสริมให้เกิดกลยุทธ์ในการทำงาน

2.5.3.2 โครงสร้างองค์การสถานศึกษาที่เอื้อให้บรรลุผล

Hoy และ Miskel (2005), Hirschhorn (1997), Tarter และ Hoy (2004) ได้ศึกษายานวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างโรงเรียนในยุคปัจจุบัน พบว่าประเภทของโครงสร้างเป็นตัวกำหนดผลที่เกิดตามมาไม่ว่าทางบวกหรือทางลบของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในโรงเรียน โรงเรียนจำเป็นต้องมีการพัฒนาโครงสร้างองค์การที่เอื้อให้บรรลุผลมากกว่าเป็นอุปสรรค ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่น โครงสร้างเป็นโคมหน้าที่จำเป็นขององค์การทุกองค์การ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ประเภทของโครงสร้าง โครงสร้างโรงเรียนที่ยืดหยุ่น คือ มีสายการบังคับบัญชาที่เอื้ออำนวยมากกว่าเป็นอุปสรรค มีแนวปฏิบัติที่เป็นข้อแนะนำมากกว่าการลงโทษ โดยได้เสนอแนะเรื่องการยอมรับสายการบังคับบัญชาและจัดสายการบังคับบัญชาให้น่าสนใจด้วยการสร้างความรู้สึที่ดี นอกจากนี้ Hoy และ Sweetland (2001) กล่าวว่า โครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โรงเรียนมีคณะกรรมการ ผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร หัวหน้าแผนก ครูและนักเรียน เป็นต้น โรงเรียนต้องการโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลมากกว่าโครงสร้างที่เป็นอุปสรรค โครงสร้างโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผลส่งเสริมสัมพันธ์ภาพความไว้วางใจระหว่างครูด้วยกันและระหว่างครูกับผู้บริหาร โครงสร้างองค์การดังกล่าวเอื้อต่อการพูดความจริง ลดความขัดแย้ง ทั้งนี้เพราะความไว้วางใจและความเชื่อใจทำให้ไม่จำเป็นต้องใช้กฎที่เข้มงวด ดังนั้น ความไว้วางใจ ความเชื่อใจ และการลดทอนความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่รับรองคุณภาพขององค์การที่เอื้อให้บรรลุผล ซึ่งทั้ง 3 สิ่งนี้เป็นหลักการของโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผล ความไว้วางใจในผู้บริหารและความซื่อสัตย์เป็นสิ่งที่รับรองคุณภาพของโครงสร้างที่เอื้ออำนวย การสื่อสารสองทางก่อให้เกิดอิทธิพลสองทางและการสนับสนุนสองทางด้วยการสื่อสารสองทางมีคุณค่าต่อภารกิจของโรงเรียน ผู้บริหารจึงเปิดเผยและซื่อสัตย์กับบุคลากร

สิ่งแรกเริ่มอันเป็นต้นแบบของโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผล คือ สายการบังคับบัญชา ระบบกฎและกติกาที่ช่วยส่งเสริมมากกว่าเป็นอุปสรรค โดยการเป็นกลไกสนับสนุนการทำงานของครูมากกว่าส่งเสริมอำนาจของผู้บริหาร โรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลจะพัฒนาบรรยากาศของความไว้วางใจและความมุ่งมั่นของครูต่อภารกิจของโรงเรียน ซึ่งตัวอย่างของพฤติกรรมกรรมการบริหารที่เอื้อให้บรรลุผลในโรงเรียนมัธยมศึกษา คือ ผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารได้จัดสายการบังคับบัญชา การบริหารที่เอื้ออำนวยคือการบริหารที่ช่วยให้ครูได้ทำงานของตนหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ครูในการทำภารกิจของโรงเรียนให้สำเร็จลุล่วง

Hoy และ Miskel (2005) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างโรงเรียนที่จะทำให้บรรลุผล ซึ่งโรงเรียนส่วนใหญ่มีลักษณะ โครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ จากการวิจัยพบว่าโครงสร้างแบบระบบราชการมีลักษณะคือ

1. จะให้อำนาจหน้าที่ผ่านทางกฎ กติกา สายการบังคับบัญชา และการแบ่งงานเพื่อให้บรรลุถึงการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
 2. การแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านจะสร้างผู้ชำนาญการที่ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง
 3. ในส่วนการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงนั้นเมื่อการตัดสินใจเหล่านี้เกิดขึ้น
 4. สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่จะนำไปสู่การสร้างวินัย
 5. การประสานงานกันอย่างมีทิศทางผ่านทางกฎ กติกา
 6. การที่บุคลากร ได้รับการให้ความรู้ในอาชีพจะทำให้มีความ
- ภักดีต่อองค์การและสร้างผลงาน

Rue และ Byars (1995) กล่าวว่า ระบบและโครงสร้างองค์การที่เอื้อให้บรรลุผลมีลักษณะ ดังนี้

1. สนับสนุนการทำงานร่วมกับผู้อื่น การสื่อสาร และความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกองค์การ
2. ช่วยสมาชิกองค์การให้เข้าใจถึงบทบาทของพวกเขาที่จะมีสัมพันธภาพกับบทบาทอื่น ๆ ในองค์การและเพื่อภารกิจขององค์การที่เป็นภาพรวม
3. ตระหนักถึงความเป็นปัจเจกบุคคลและความสามารถของเขาที่จะเรียนรู้ในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีมากที่สุดขององค์การ
4. ให้คุณค่ากับบุคคลโดยรวมและสนับสนุนบุคคลเช่นเดียวกับการพัฒนาวิชาชีพ
5. ใช้ระบบการให้รางวัลซึ่งตระหนักถึงทีมงานเช่นเดียวกับการปฏิบัติและการเรียนรู้ของบุคคล

Hoy และ Sweetland (2001) ได้ศึกษาพบว่าโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลเป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่นมากกว่าโครงสร้างที่เป็นอุปสรรค โดยมีลักษณะ ดังนี้

1. ครูให้เสรีภาพทางความคิดและการกระทำแก่ผู้บริหารในการบริหารโรงเรียน

2. ในโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผล มีลักษณะโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการน้อย ในขณะที่ในโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคจะมีโครงสร้างที่เป็นทางการเป็นลักษณะเด่น

3. โครงสร้างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการใช้เกื้อกูลกันในโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผล

4. ในโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลจะมีลักษณะโครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นทางการเป็นพลังที่สร้างสรรค์

5. ลักษณะทางโครงสร้างของโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผลที่แตกต่างจากโครงสร้างโรงเรียนที่เป็นอุปสรรคโดยทั่วไป คือ โครงสร้างโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผลจะมีโครงสร้างเล็กกว่า มีโครงสร้างการบริหารแบบราบกว่า มีระบบการบังคับบัญชาที่มีส่วนร่วมมากกว่า มีการสื่อสารที่เปิดเผยมากกว่า และโครงสร้างทางอำนาจหน้าที่ของโรงเรียนเน้นที่ความเชี่ยวชาญมากกว่า

นอกจากนี้ Johnston and Caldwell (2001) ได้ระบุถึงมิติสำคัญ ของโรงเรียนระดับโลกที่ประสบความสำเร็จสูง 4 มิติ คือ โครงสร้างองค์การแบบร่วมมือร่วมใจ ช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาวิชาชีพ และภาวะผู้นำที่มุ่งการเรียนรู้

จากการศึกษาของ Hoy and Sweetland (2001); Hoy (2002) Sinden , Hoy and Sweetland (2004) และ Johnston and Caldwell (2001) สรุปได้ว่า โครงสร้างองค์การและพฤติกรรมทางการบริหารที่ทำให้โรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผลตามเป้าหมายนั้น โครงสร้างและขนาดจะมีลักษณะดังนี้โครงสร้างเล็กและราบสามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจบังคับบัญชาได้ง่าย การตัดสินใจอยู่ที่ผู้มีความรู้ความชำนาญ การสื่อสารสองทางเปิดเผยและไม่เป็นทางการ และมีการตัดสินใจร่วมกัน สรุปได้ว่าโครงสร้างโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผลเป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่น กล่าวคือ มีสายการบังคับบัญชาที่เอื้ออำนวยมากกว่าเป็นอุปสรรคโดยการเป็นกลไกสนับสนุนการทำงานของครูมากกว่าส่งเสริมอำนาจของผู้บริหาร มีแนวการปฏิบัติที่เป็นข้อเสนอแนะมากกว่า การลงโทษ ส่งเสริมสัมพันธภาพความไว้วางใจระหว่างครูด้วยกันและระหว่างครูกับผู้บริหาร ส่งเสริมการพูดความจริง ลดความขัดแย้ง โรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลจะพัฒนาบรรยากาศของความไว้วางใจและความมุ่งมั่นของครูต่อภารกิจของโรงเรียน

จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างโรงเรียนของ Hoy and Sweetland (2002); Hoy (2003); Sinden, Hoy and Sweetland (2004); Hoy and Miskel (2005) พบว่า โครงสร้างที่มีลักษณะเอื้อให้บรรลุผลช่วยส่งเสริมการบริหารและการปฏิบัติงานในโรงเรียน ดังสรุปภาพรวมของโครงสร้างโรงเรียน ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบโครงสร้างโรงเรียนที่บรรลุผลและที่เป็นอุปสรรค

มิติ	โครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผล	โครงสร้างที่เป็นอุปสรรค
ความเป็นทางการ	ส่งเสริมกฎและวิธีการปฏิบัติที่ยืดหยุ่น มองปัญหาเป็นโอกาสการเรียนรู้ มีค่านิยมแตกต่างกัน สนับสนุนการตัดสินใจ สร้างความไว้วางใจ	บังคับให้ทำตามกฎและวิธีการปฏิบัติที่ตายตัว มองปัญหาเป็นอุปสรรคขัดขวาง ต้องการแนวร่วม ลงโทษในความคิด สร้างความรู้สึกไม่ไว้วางใจ
การรวมอำนาจ	อำนวยความสะดวกในการแก้ปัญหา ส่งเสริมความร่วมมือ สนับสนุนการเปิดเผย ปกป้องครู ส่งเสริมนวัตกรรม ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมกัน	ต้องการเชื่อกฎ ข้อตกลง คำสั่ง ขอรับการควบคุม สร้างความไม่ไว้วางใจ ลงโทษครู ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง กฎเป็นใหญ่ที่สุด
กระบวนการ	มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ปัญหา	การตัดสินใจโดยคนคนเดียว ต้องทำตามกฎ
บริบท	ครูไว้วางใจกัน ความไว้วางใจและการแสดงความจริง ความกลมเกลียวกัน ความรู้สึกมีพลังอำนาจของครู	ครูไม่ไว้วางใจ สิ้นคลอนความไว้วางใจและความเชื่อถือ ความขัดแย้ง ความรู้สึกสูญเสียพลังอำนาจของครู

ที่มา: Hoy and Miskel, 2005

นอกจากนี้ Hoy และ Sweetland (2001) ได้ศึกษาพบว่า ลักษณะของบริบทของโครงสร้างองค์กรที่เอื้อให้บรรลุผล มีดังนี้ 1) ความมั่นคงของพนักงาน 2) แนวคิดความเป็นวิชาชีพ 3) กลุ่มงานต่างๆมีความผูกพันกัน 4) ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับผู้บริหารมีน้อย 5) มีแรงกดดันเพื่อการเปลี่ยนแปลง 6) การมีส่วนร่วมของพนักงาน 7) ทักษะของพนักงาน และ 8) การประสานงานเพื่อการพัฒนา

2.5.3.3 ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผล

ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรที่เอื้อให้บรรลุผลของ Hoy and Sweetland (2002); Hoy (2003); Sinden, Hoy and Sweetland (2003); Hoy and Miskel (2005) คือ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ทางการบังคับบัญชาช่วยสนับสนุน ระบบกฎ แนวทางการปฏิบัติ มีความยืดหยุ่นเป็นแนวทางการแก้ปัญหา ดังนั้นในโครงสร้างองค์กรที่เอื้อให้บรรลุผล ทั้งสายการ

บังคับบัญชา กฎและแนวทางการปฏิบัติจึงเป็นกลไกที่สนับสนุนการทำงานของครู ซึ่งมีลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การ ดังนี้

กลไกการขับเคลื่อนการทำงานของโครงสร้างองค์การที่เอื้อให้

บรรลุผล

Hoy and Sweetland (2002); Hoy (2003); Sinden ,Hoy and Sweetland (2003); Hoy and Miskel (2005) ได้ศึกษาโครงสร้างองค์การที่มีลักษณะทำให้บรรลุผลเพื่อช่วยส่งเสริมการบริหารและการปฏิบัติงานในโรงเรียน โดยศึกษาใน 2 มิติ คือ มิติความเป็นทางการ ซึ่งประกอบด้วยกฎและแนวทางปฏิบัติ และโครงสร้างและขนาด มิติการรวมอำนาจ ซึ่งประกอบด้วยพฤติกรรมผู้บริหาร และพฤติกรรมครู สรุปเป็นกลไกการขับเคลื่อนการทำงานของโครงสร้างองค์การที่เอื้อให้บรรลุผล หมายถึง วิธีการส่งเสริมพฤติกรรมการทำงานของคุณคนกลุ่มบุคคลหรือคณะกรรมการในสถานศึกษาให้ปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย การจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดกฎระเบียบและแนวทางการปฏิบัติ การตัดสินใจ การสื่อสาร และการประสานงาน การสร้างความเอาใจใส่ในองค์การ และการสร้างความไว้วางใจในองค์การ มีรายละเอียด ดังนี้

1) กฎและแนวทางปฏิบัติ

Sinden, Hoy และ Sweetland (2004) กล่าวว่า กฎและแนวทางปฏิบัติอาจจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ครูมักจะกำหนดกฎในโรงเรียนในลักษณะของสามัญสำนึกและความคาดหวัง ครูคาดหวังกฎที่ทำให้เกิดสามัญสำนึกและใช้บังคับได้ ดังนั้นความยึดหยุ่นจึงเป็นหลักการในการนำกฎไปประยุกต์ใช้ โดยที่ Hoy และ Sweetland (2001) ได้ศึกษาพบว่า ลักษณะของกฎและการปฏิบัติที่เอื้อให้บรรลุผล มีลักษณะ คือ 1) เกี่ยวข้องอยู่ในการปฏิสัมพันธ์ และ 2) มองปัญหาเป็นโอกาส

การศึกษาของ Hoy and Sweetland (2001); Hoy (2002) และ Sinden, Hoy และ Sweetland (2004) ได้เสนอว่าโครงสร้างองค์การและพฤติกรรมทางการบริหารที่ทำให้โรงเรียนบรรลุผลตามเป้าหมายนั้น ผลการวิจัยพบว่า กฎและแนวทางการปฏิบัติ มีลักษณะยึดหยุ่น เป็นตัวแทน และไม่เป็นทางการ ดังนี้ 1) กฎมีความยึดหยุ่นที่สร้างขึ้นภายใน 2) มีกฎเล็กน้อย 3) กฎเป็นตัวแทนที่กำหนดขึ้นอย่างมีส่วนร่วม และ 4) แนวทางการปฏิบัติที่มีอำนาจควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ กฎอาจใช้ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อครูในการทำงาน กฎในโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลจะแตกต่างจากกฎในโครงสร้างอื่นๆทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ ได้แก่

- ของสมาชิกในองค์การ
- ทางการ
- ในการใช้กฎ
- กำหนดกฎแนวทางปฏิบัติ
- ปฏิสัมพันธ์ที่เป็นกันเอง
1. โครงสร้างองค์การที่เอื้อให้บรรลุผลจะมีกฎน้อย
 2. โครงสร้างองค์การที่เอื้อให้บรรลุผลมีกฎที่ไม่เข้มงวด
 3. โครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลมีกฎที่เป็นตัวแทนความคิด
 4. นำ บรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการมาใช้แทนกฎที่เป็น
 5. มีเสรีภาพทางการกระทำและความคิดและความยืดหยุ่น
 6. กฎเป็นเสมือนแนวทางการปฏิบัติงาน
 7. ครูคาดหวังผู้บริหารให้ใช้ความสุ่มรอบคอบในการ
 8. ครูและผู้บริหารมักจะใช้กฎที่ไม่เป็นทางการ
 9. สมาชิกในโรงเรียนชื่นชอบการสื่อสารและการมีปฏิสัมพันธ์ที่เป็นกันเอง

จึงอาจสรุปได้ว่า การกำหนดกฎระเบียบและแนวทางการปฏิบัติ หมายถึง การตั้งข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติขึ้นมาเพื่อกำกับ ติดตาม ปกครอง หรือควบคุม หรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2) สายการบังคับบัญชา

อุทัย บุญประเสริฐ (2539: 21) กล่าวถึงสายการบังคับบัญชาว่าเป็นเรื่องที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นการกำหนดสายงานที่มีอำนาจควบคุม กำกับ การทำงานในองค์การหรือในหน่วยงาน ในการกำหนดตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชาตามลำดับชั้นในองค์การ มีระดับสูงต่ำสลดหลั่นกันไป ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดจะอยู่ส่วนบนสุดของระบบและมีผู้บังคับบัญชาชั้นรองๆ รับผิดชอบการบังคับบัญชาในแต่ละระดับ การกำหนดสายการบังคับบัญชาในองค์การจะเกี่ยวพันกับเรื่องอำนาจหน้าที่ ทั้งอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษ นอกจากนี้ยังเกี่ยวพันกับระบบการติดต่อสื่อสารในองค์การหรือในหน่วยงานซึ่งเป็นเรื่องของการสั่งงาน การรับคำสั่ง การรายงาน การติดต่อ การปรึกษาหารือตามสายงานและการประสานงาน

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2544) กล่าวว่า สายการบังคับบัญชา หมายถึง สายงานการใช้อำนาจบังคับบัญชาและการสั่งการที่ลดหลั่นลงไปตามลำดับชั้นของ

โครงสร้างองค์การ ตั้งแต่ผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาและสั่งการไปยังทุกคนที่อยู่ในองค์การรองลงไปตามลำดับจนถึงระดับล่างสุดคือ พนักงานที่ปฏิบัติงาน สายการบังคับบัญชาขององค์การเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ อำนาจเป็นทางการ (Authority) ซึ่งมากับตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ เช่น ผู้บริหารหน่วยงานมีอำนาจอันชอบธรรมตามกฎหมายให้ออกคำสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดการประสานงาน และเอกภาพของสายการบังคับบัญชา (Unity of command) หมายถึง การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือพนักงานมีผู้บังคับบัญชาที่ตนต้องรับผิดชอบและขึ้นตรงเพียงคนเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความสับสนหรือขัดแย้งในการปฏิบัติงาน

ศิริวรรณ เสรวีรัตน์ และคณะ (2545: 189) กล่าวว่า สายการบังคับบัญชาเป็นทิศทางของอำนาจหน้าที่จากระดับสูงสุดไปยังระดับต่ำสุดภายในองค์การ ในโครงสร้างองค์การตามแนวดิ่ง จะมีการติดต่อสื่อสารระหว่างพนักงานกับผู้บริหารโดยสายการบังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการรายงานจากพนักงานระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน โดยจะมีการรายงานตามลำดับขั้น

Hoy และ Sweetland (2001) ได้ศึกษาถึงลักษณะของสายการบังคับบัญชาที่เอื้อให้บรรลุผล และสายการบังคับบัญชาที่เป็นอุปสรรค พบว่า มีลักษณะดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสายการบังคับบัญชาที่เอื้อให้บรรลุผลและที่เป็นอุปสรรค

สายการบังคับบัญชาที่เอื้อให้บรรลุผล	สายการบังคับบัญชาที่เป็นอุปสรรค
1. เอื้ออำนวยความสะดวกแก้ปัญหา	1. สร้างความคับข้องใจในการแก้ปัญหา
2. เอื้อการปฏิบัติงาน	2. ส่งเสริมการควบคุม
3. ให้ความร่วมมือกัน	3. เผด็จการ
4. ยืดหยุ่น	4. เข้มงวด
5. ส่งเสริมนวัตกรรม	5.ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
6. ปกป้องผู้มีส่วนร่วม	6. เน้นการสร้างวินัยผู้ใต้บังคับบัญชา

สรุปได้ว่า สายการบังคับบัญชาเป็นการกำหนดสายงานที่มีอำนาจควบคุม กำกับ การทำงานในองค์การหรือในหน่วยงาน ตามลำดับชั้นในองค์การ มีระดับสูงต่ำลดหลั่นกันไป ตั้งแต่ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดไปจนถึงผู้ที่อยู่ระดับล่างสุด การกำหนดสายการบังคับบัญชาในองค์การจะเกี่ยวพันกับเรื่องอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ อำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำให้โทษ ระบบ

การติดต่อสื่อสารในองค์กรซึ่งเป็นเรื่องของการสั่งงาน การรับคำสั่ง การรายงาน การติดต่อ การปรึกษาหารือตามสายงานและการประสานงาน ดังนั้นสายบังคับบัญชาที่เอื้อให้บรรลุผล จะส่งเสริมการทำงานให้เกิดความคล่องตัว ส่วนสายการบังคับบัญชาที่เป็นอุปสรรคจะทำให้การทำงานติดขัด ล่าช้า นอกจากนี้สายการบังคับบัญชายังเกี่ยวข้องกับโครงสร้างและขนาดของโครงสร้าง องค์กรด้วย ดังที่ Hoy และ Sweetland (2001) ได้ศึกษาพบว่า โครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลเป็น โครงสร้างที่ยืดหยุ่นมากกว่าโครงสร้างที่เป็นอุปสรรค โดยมีลักษณะเล็ก มีโครงสร้างการบริหาร แบบราบ มีระบบการบังคับบัญชาที่มีส่วนร่วม การมีโครงสร้างเล็กและเป็นโครงสร้างแบบราบ จึงแสดงถึงการจัดสายการบังคับบัญชาและการกำหนดช่วงการบังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นน้อย ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การจัดสายการบังคับบัญชา หมายถึง การกำหนดสายงานที่มีอำนาจควบคุม กำกับการทำงานในสถานศึกษาหรือหน่วยงาน ตามลำดับชั้น ตั้งแต่ผู้มีอำนาจสูงสุด ไปจนถึงผู้ที่อยู่ ระดับล่างสุดภายในสถานศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจในการสั่งการ การให้คำแนะนำ การสั่งงาน การรับคำสั่ง การรายงาน

3) การตัดสินใจ

สมยศ นาวิการ (2546) กล่าวถึงการตัดสินใจว่าเป็นการเลือกระหว่างวิธีการต่างๆเพื่อกระทำหรือบรรลุความสำเร็จบางอย่าง ซึ่งพื้นฐานของการตัดสินใจทุกอย่างคือ ข้อมูล และองค์ประกอบที่สำคัญในการตัดสินใจ คือ การเปรียบเทียบความสำคัญและผลที่ตามมาฐานข้อมูล ค่านิยมส่วนบุคคล การตัดสินใจโดยบุคคลและกลุ่ม คุณภาพของการตัดสินใจ การยอมรับ การตัดสินใจ และข้อจำกัดทางเวลา

Sinden, Hoy และ Sweetland (2004) ศึกษาลักษณะพฤติกรรม การตัดสินใจของผู้บริหารที่เอื้อให้บรรลุผล คือ เป็นผู้ฟังที่ดี ส่งเสริมและสนับสนุนครู ร่วมแก้ไข ปัญหาด้วยกัน มีลักษณะการเข้าถึงได้ เปิดเผยและเป็นกันเอง มีการให้กำลังใจโดยการสื่อสาร อย่างเป็นกันเอง ซึ่งถือเป็นการยอมรับในความเป็นวิชาชีพและความเชี่ยวชาญของครู

Langer (1989) ได้กล่าวถึงความยืดหยุ่นว่าเป็นพฤติกรรมของผู้บริหารที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด ในฐานะที่เป็นตัวอย่างของการเอื้ออำนวย ได้แก่ ความยืดหยุ่น ในการตัดสินใจ ความยืดหยุ่นในการประยุกต์ใช้และการทำความเข้าใจแนวคิดที่มีการเปลี่ยนแปลง ความยืดหยุ่นในการตีความกฎและประยุกต์ใช้กฎ และความยืดหยุ่นในพฤติกรรมปรับตัว ต่อสภาพการณ์ที่มีการผันแปรและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความยืดหยุ่น เป็นลักษณะสำคัญ ประการหนึ่งของผู้บริหารในการบริหารที่เอื้อให้บรรลุผล ซึ่งผู้บริหารจะสามารถมองสถานการณ์

จากแนวคิดหลายแนวคิดมากกว่าแนวคิดเดียว ทั้งแนวคิดที่มาจากนักเรียน ผู้ปกครองและบุคลากรหลัก

ลักษณะการตัดสินใจของผู้บริหารในโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลมีความแตกต่างกันกับลักษณะการตัดสินใจของผู้บริหารในโรงเรียนที่มีโครงสร้างเป็นอุปสรรค ได้แก่

1. ผู้บริหารในโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลจะมอบอำนาจให้ครูและร่วมกันตัดสินใจมากกว่าในโรงเรียนที่มีโครงสร้างเป็นอุปสรรค
2. ผู้บริหารในโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลเป็นผู้ที่ไตร่ตรองและใส่ใจมากกว่าในโรงเรียนที่มีโครงสร้างเป็นอุปสรรค
3. ผู้บริหารในโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลเปิดเผยและจริงใจกับครูมากกว่าในโรงเรียนที่มีโครงสร้างเป็นอุปสรรค
4. ผู้บริหารในโรงเรียนที่มีโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลจะปฏิบัติต่อครูในฐานะนักวิชาชีพมากกว่าโรงเรียนที่มีโครงสร้างเป็นอุปสรรค
5. ผู้บริหารที่เป็นอิสระชอบที่จะเป็นผู้เอื้ออำนาจมากกว่าเป็นอุปสรรค

การศึกษาของ Hoy and Sweetland (2001); Hoy (2002) และ Sinden, Hoy และ Sweetland (2004) ได้เสนอว่าโครงสร้างองค์การและพฤติกรรมทางการบริหารที่ทำให้โรงเรียนบรรลุผลตามเป้าหมายนั้น ผลการวิจัยพบว่าพฤติกรรมผู้บริหาร มีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นมืออาชีพและเปิดเผยกับครู (professional and open with teachers)
2. เคารพความเป็นวิชาชีพของครูและความชำนาญการของครู (respectful of teacher professionalism and of teachers expertise)
3. สนับสนุนครู (support teachers)
4. ใช้แนวคิดที่หลากหลายในการตัดสินใจ (use of multiple perspectives in decision)
5. จัดสภาพแวดล้อมที่อำนวยความสะดวกเพื่อการมอบอำนาจให้แก่ครู (a facilitating environment for teacher empowerment)
6. เพิ่มแรงจูงใจให้กับครู (enhances teacher motivation)

Tarter and Hoy (2004) ได้เสนอแนวทางในการที่ผู้บริหาร จะจัดโครงสร้างองค์การที่เอื้อให้บรรลุผลที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ ได้แก่

1. ให้อำนาจครูโดยการให้ครูเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในสิ่งที่เขาเชี่ยวชาญ
2. ให้ครูมีส่วนร่วมในการสร้างกฎและแนวการปฏิบัติ ที่สำคัญ
3. มองแนวทางการปฏิบัติทุกอย่างขององค์การเป็น แนวทางที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจทางวิชาชีพ

จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจในสถานศึกษาที่มีโครงสร้างองค์การ ที่เอื้อให้บรรลุผล ลักษณะการตัดสินใจจะมอบอำนาจให้ครูและร่วมกันตัดสินใจ มีความยืดหยุ่น ในการตัดสินใจ ใช้แนวคิดที่หลากหลายในการตัดสินใจ เคารพความเป็นวิชาชีพของครูและความ ซำนาญการของครู จึงให้อำนาจครูโดยการให้ครูเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสิ่งที่เชี่ยวชาญ ให้ครูมีส่วนร่วมในการสร้างกฎและแนวการปฏิบัติที่สำคัญ และมองแนวทางการปฏิบัติทุกอย่าง ขององค์การเป็นเป็นแนวทางที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจทางวิชาชีพ จึงสรุปได้ว่า การตัดสินใจ หมายถึง การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาหรือเป็นแนวทางที่ทำให้การปฏิบัติงานบรรลุ เป้าหมาย โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าใจชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องตัดสินใจ และผู้ที่รับมอบอำนาจ หน้าที่ในการตัดสินใจมีความสามารถพร้อมที่จะรับผิดชอบ

4) การสื่อสารและการประสานงาน

ณัฐพันธุ์ เขจรนนท์ และฉัตรยาพร เสมอใจ (2547: 201) กล่าวถึงการติดต่อสื่อสารว่าหมายถึง กระบวนการในการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำการถ่ายทอด ข่าวสาร ข้อมูล หรือสารสนเทศ โดยใช้สื่อต่างๆถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นเพื่อสร้างความเข้าใจ ร่วมกัน ซึ่งช่องทางในการติดต่อสื่อสารภายในองค์การแบ่งออกเป็น 3 ช่องทาง คือ การติดต่อสื่อสาร อย่างเป็นทางการ การติดต่อสื่อสารตามโครงสร้างขององค์การ และการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็น ทางการ

Sinden, Hoy และSweetland (2004) กล่าวว่า โครงสร้างขนาดเล็ก ที่มีการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการนำไปสู่การร่วมกันตัดสินใจของบุคลากรและเป็นการส่งเสริมให้ ผู้บริหารมอบการตัดสินใจให้กับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งขนาดและโครงสร้างองค์การที่มีเส้นทาง การสื่อสารสั้นทำให้การให้ข้อมูลป้อนกลับเกิดขึ้นทันที ความไม่เป็นทางการในที่นี้ คือ

1. การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ ความไม่เป็นทางการเป็นคุณค่าอีกอย่างหนึ่งของการบริหารที่เอื้อให้บรรลุผล ความสำคัญของการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้ผู้บริหารรับรู้ความคิดของครู

2. ปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการที่ผู้บริหารและครูมีต่อนักเรียนมักมีการกล่าวถึงว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อกระบวนการเรียนรู้ภายในโรงเรียน ผู้บริหารที่ส่งเสริมการบรรลุผลจึงพยายามเรียนรู้นักเรียนในโรงเรียนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

3. นโยบายเปิดประตูของผู้บริหาร โดยผู้บริหารรับฟังปัญหาและให้คำแนะนำแก่ครู

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2542: 188) กล่าวว่า การติดต่อสื่อสารขององค์กร คือ การแลกเปลี่ยนสารสนเทศและความรู้ในหมู่สมาชิกขององค์กร เพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545: 334) ได้ให้รายละเอียดของเส้นทางการสื่อสารไว้ ดังนี้

1. การติดต่อสื่อสารจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง การติดต่อสื่อสารลักษณะนี้จะเป็นไปตามลำดับสายการบังคับบัญชา เช่น จากประธานลงมาที่รองประธาน ผู้จัดการแผนก หัวหน้าส่วน หัวหน้างาน ลงมาถึงพนักงาน ลดหลั่นกันตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และสิ่งที่ผู้บริหารควรพิจารณาในการติดต่อสื่อสารแบบนี้ คือ ข่าวสารอะไรที่ควรส่งจากผู้บริหารมาถึงพนักงาน และการส่งข่าวสารควรกระทำอย่างไรจึงจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2. การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน การสื่อสารลักษณะนี้มีความสำคัญต่อการบริหารองค์กรเป็นอย่างมากเพราะก่อให้เกิดสิ่งต่อไปนี้ คือ

2.1 ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ข้อมูลที่มีคุณค่าต่อการตัดสินใจของบุคคลในระดับบริหารและควบคุมกิจกรรมทุกกิจกรรมในองค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2 ทำให้ผู้บังคับบัญชารู้ว่าเมื่อไรที่ผู้ใต้บังคับบัญชาพร้อมที่จะรับข้อมูล และยอมรับสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้บอกกล่าวมาน้อยเพียงใด

2.3 ทำให้ผู้บังคับบัญชารู้ถึงสิ่งที่รบกวนบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานจริงๆ และทำให้รู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจความหมายของข่าวสารได้มากน้อยเพียงใด

2.4 ทำให้เกิดความชื่นชมและความจงรักภักดีต่อองค์กร ด้วยการให้พนักงานมีโอกาสถามคำถาม และให้ข้อเสนอแนะทางการดำเนินงานขององค์กร

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าว สรุปได้ว่า การติดต่อสื่อสาร หมายถึง กระบวนการส่งข่าวสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศ ความรู้ ระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงาน และระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน หรือจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานหรือหน่วยงานในสถานศึกษาเกิดความเข้าใจตรงกันในการปฏิบัติงาน ในส่วนของงานประสานงาน หมายถึง กระบวนการในการทำให้กิจกรรมการดำเนินงานต่างๆ ของสถานศึกษาที่ได้แบ่งงานกันไปให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลรับผิดชอบดำเนินการ สามารถดำเนินการอย่างสอดคล้องเข้ากันได้เป็นอย่างดี เพื่อให้การดำเนินงานโดยรวมของสถานศึกษาสามารถปฏิบัติไปได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ

5) การสร้างความเอาใจใส่ในองค์กร

จากการศึกษางานวิจัยของ Hoy and Sweetland (2000, 2002) Hoy (2003) Sinden , Hoy and Sweetland (2003) การสร้างความใส่ใจต่อองค์กรของผู้บริหารและผู้มีส่วนร่วม (Organizational mindfulness) นับเป็นกลไกหนึ่งที่จะส่งเสริมพฤติกรรมการทำงานตามโครงสร้างองค์กรให้มีประสิทธิผล ซึ่งมีนักวิชาการให้ความหมายของความใส่ใจ ดังนี้

Washburn (1978) ให้ความหมายของการใส่ใจว่า เป็นการให้ความเอาใจใส่ด้วยการมุ่งเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่นเดียวกับ Pauk (1984) ให้ความหมายของความใส่ใจว่าเป็นการทำให้ตนเองเป็นหนึ่งเดียวกับความคิดที่กำลังคิด กิจกรรมที่กำลังทำ ความใส่ใจเป็นลักษณะของการตระหนักรู้เกี่ยวกับการกระทำและความคิดในขณะนั้นเท่านั้น

Assagioli (1973) กล่าวว่า ความใส่ใจ ทำให้เกิดสมาธิ ซึ่งความใส่ใจนี้อาจเป็นผลมาจากความต้องการหรือความสนใจพิเศษ หากบุคคลต้องใส่ใจกับสิ่งที่ตนเองไม่ได้เลือก ไม่ตั้งใจ หรือไม่น่าสนใจ ความใส่นั้นจะต้องใช้ความมุ่งมั่นและความพยายามอย่างต่อเนื่อง

Langer (1989) กล่าวว่า ความใส่ใจคือ การพินิจพิเคราะห์ความคาดหวังที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยอยู่บนพื้นฐานของประสบการณ์ใหม่ การชื่นชมบริบทต่างๆ อย่างประณีต และระบุนถึงรายละเอียดของบริบทในการทำงาน

Hoy (2003) กล่าวว่า บุคคลอยู่ท่ามกลางข้อมูลทั้งที่ใส่ใจและไม่ใส่ใจ ในทำนองเดียวกันบุคคลอาจจะตอบสนองหรือไม่ตอบสนองต่อข้อมูลเหล่านั้น

ความคิดที่มีอยู่ในตัวบุคคลก่อนที่จะตอบสนองกลับนี้ นักจิตวิทยาเรียกสิ่งนั้นว่าความมุ่งมั่นทางปัญญา แต่บุคคลควบคุมไว้ด้วยมาตรฐานต่างๆ เช่น การใช้กฎและวิธีการปฏิบัติในชีวิตประจำวันแล้วทำเป็นปกติวิสัยจนกลายเป็นนิสัย

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ความใส่ใจ คือ การที่บุคคลให้ความสำคัญโดยการเอาใจใส่ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นภาวะความคิดที่พินิจพิเคราะห์ เป็นความรู้สึกชื่นชมหรือใส่ใจในรายละเอียดและการกระทำโดยกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวกัน ดังนั้นภาวะของความใส่ใจจึงทำให้เกิด 1) ความสนใจเอาใจใส่ต่อสิ่งที่กำลังกระทำ 2) การมุ่งมั่นจดจ่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และ 3) การผูกมัดตนเองอยู่ในการกระทำต่าง ๆ

Weick และ Sutcliffe (2001) เสนอแนะกระบวนการ 5 ประการ ในการสร้างความใส่ใจขององค์กร ได้แก่

1. กรุ่นคิดในความล้มเหลว (Preoccupied with failure) เป็นการให้ความสำคัญกับความล้มเหลว การมองไปที่ความล้มเหลวอาจดูเหมือนเป็นความพ่ายแพ้ แต่ที่จริงแล้วจะนำไปสู่การพินิจพิเคราะห์ ตรวจสอบปัญหาอย่างต่อเนื่อง ทั้งปัญหาใหญ่และปัญหาเล็ก ผู้นำที่ใส่ใจขององค์กรจะหลีกเลี่ยงการยึดถือความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จก่อให้เกิดความพอใจ และบางครั้งอาจทำให้เกิดความหยิ่งโส ซึ่งนำไปสู่ความประมาทและไม่มั่นคง ในทางกลับกัน องค์กรที่ใส่ใจ มักให้ความสนใจต่อความผิดพลาดต่างๆ และค้นหาแนวทางเพื่อที่จะจัดการความผิดพลาดนั้น ตัวอย่างเช่น ถ้าการตรวจสอบข้อมูลประจำวันแสดงถึงระดับความสำเร็จระดับสูงของนักเรียนส่วนใหญ่ในโรงเรียนแล้ว ในองค์กรที่มีผู้นำที่ใส่ใจจะตรวจสอบข้อมูลเพื่อหาเหตุผลว่าแล้ว เพราะเหตุใดนักเรียนส่วนน้อยจึงสอบตก ในการสร้างความใส่ใจขององค์กรนั้น องค์กรต้องมีการเปิดเผยอย่างต่อเนื่อง และตื่นตัวต่อข้อมูลใหม่ๆ และการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป องค์กรที่ใส่ใจจะไวต่อความผิดพลาดทุกอย่าง แม้เป็นความผิดพลาดเล็กน้อยก็ตาม

2. หลีกเลี่ยงที่จะมองอะไรแบบผิวเผิน (Reluctance to simplify interpretations) เป็นการหลีกเลี่ยงการตีความสถานการณ์อย่างผิวเผิน องค์กรและผู้นำที่ใส่ใจจำเป็นต้องเข้าใจสาระสำคัญของสถานการณ์ เป้าหมายพื้นฐานของความใส่ใจ คือ การตีความสถานการณ์แบบผิวเผินลดลง แต่ควรสังเกตสิ่งต่างๆ ให้มากขึ้น ควรรู้ว่าโรงเรียนเป็นองค์กรที่ซับซ้อนและไม้อาจทำนายได้ว่าอะไรจะเกิดขึ้น ดังนั้นผู้นำและผู้มีส่วนร่วมในตำแหน่งต่างๆ ของโรงเรียน จึงต้องให้ความสำคัญมากเท่าที่จะทำได้และต้องพยายามประสานความเห็นที่แตกต่างนั้นให้เป็นแนวทางที่สร้างสรรค์

3. ไวต่อการปฏิบัติ (Sensitive to operations) เป็นลักษณะของการรับรู้ต่อสิ่งไม่คาดฝันได้รวดเร็ว สิ่งไม่คาดฝันเกิดขึ้นได้เสมอในโรงเรียน จึงต้องพยายาม

มองให้เห็นภาพใหญ่ เพราะจะทำให้มีการป้องกันปัญหา และปรับตัวอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียนจึงควรอยู่ใกล้ชิดกับการจัดการเรียนการสอนของครู ivotต่อการปฏิบัติงานและสัมพันธภาพระหว่างบุคคล

4. มุ่งมั่นที่จะพลิกฟื้นตน (Commitment to resilience) เป็นความมุ่งมั่นต่อการฟื้นฟูสภาพเดิม องค์การที่ใส่ใจมุ่งมั่นต่อการฟื้นฟูสภาพเดิม เนื่องจากไม่มีองค์การหรือระบบใดๆสมบูรณ์แบบ ผู้นำโรงเรียนรู้ดีกว่าคนส่วนใหญ่ว่าต้องพัฒนาความสามารถและออกจากความผิดพลาด

5. ให้เกียรติผู้เชี่ยวชาญ (Deference to expertise) เป็นการค้นหาผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญมาช่วยแก้ปัญหา สนับสนุนระบบการตัดสินใจที่เกิดจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญต่างๆโดยไม่ยึดถือแต่เพียงสถานภาพหรือประสบการณ์

สรุปได้ว่า การสร้างความเอาใจใส่ในองค์การ หมายถึง การส่งเสริมให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้ความสำคัญต่อสิ่งต่างๆภายในสถานศึกษา โดยใช้วิธีการต่างๆที่ทำให้บุคลากรได้รับการยอมรับ เกิดความความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีความรับผิดชอบต่องานในสถานศึกษา ได้รับการสนับสนุนการทำงาน การเปิดใจกว้าง เปิดมุมมอง และรับข้อมูลใหม่ๆ มีการพินิจพิเคราะห์ ตรวจสอบปัญหา และพยายามแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นในการทำงาน

6) การสร้างความไว้วางใจในองค์การ

จากการศึกษางานวิจัยของ Hoy and Sweetland (2000, 2002)

Hoy (2003) Sinden, Hoy and Sweetland (2003) และสมยศ นาวิการ (2546) การสร้างความไว้วางใจนับเป็นกลไกหนึ่งที่จะส่งเสริมพฤติกรรมการทำงานตามโครงสร้างองค์การให้มีประสิทธิผล และยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจด้วย โดยที่นักวิชาการต่างๆ ให้ความหมายของความไว้วางใจไว้ ดังนี้

Hoy and Miskel (2005) กล่าวว่า ความไว้วางใจ บางเบาเหมือนอากาศ ไม่มีใครคิดถึงมากนัก จนกระทั่งเมื่อมีความจำเป็นหรือเมื่อไม่มีความไว้วางใจในสถานที่นั้นแล้ว ความไว้วางใจในโรงเรียนเป็นสิ่งสำคัญเพราะเอื้อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ ส่งเสริมการเปิดเผย ส่งเสริมความผูกพันของกลุ่ม และพัฒนาความสำเร็จของนักเรียน ทุกคนต้องการไว้วางใจผู้อื่นและได้รับความไว้วางใจจากผู้อื่นด้วยเช่นกัน สัมพันธภาพความไว้วางใจสร้างขึ้นจากการพึ่งพาอาศัยกัน กล่าวคือ ความสนใจของบุคคลหนึ่งไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้โดยปราศจากความเชื่อถือไว้วางใจในอีกบุคคลหนึ่ง

Moran and Hoy (1998) กล่าวว่าความไว้วางใจเป็นความเชื่อมั่นโดยทั่วไปและเป็นการมองโลกในแง่ดีในเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น ความไว้วางใจเป็นความคาดหวังของกลุ่มงาน ซึ่งเป็นคำพูด การกระทำ และคำสัญญาของอีกคนหนึ่ง อีกกลุ่มหนึ่ง หรือองค์การที่สามารถเชื่อถือได้ ความไว้วางใจในโรงเรียนสามารถมองเห็นในสายสัมพันธ์ต่อกลุ่มต่างๆ ได้แก่ นักเรียน ครู ผู้บริหาร และองค์การ มีการเรียกความไว้วางใจว่าเป็น “พื้นฐานของประสิทธิผลในโรงเรียน”

นอกจากนี้ พบว่าความไว้วางใจเป็นแนวคิดที่ซับซ้อน ยากที่จะระบุชัดเจนไปได้ เพราะอยู่บนพื้นฐานองค์ประกอบหลายประการ ความไว้วางใจเปลี่ยนแปลงไปตามความคาดหวังที่ยึดถือในสัมพันธภาพประเภทต่างๆ และเปลี่ยนไปตามวิถีทางของสัมพันธภาพ องค์การจึงต้องแผ่ขยายความไว้วางใจไปยังพนักงานในระดับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

Powell (1990) กล่าวว่า ความไว้วางใจเป็นตัวหล่อลื่นที่มีประสิทธิภาพยอดเยี่ยม ช่วยลดความซับซ้อนของชีวิตองค์การ เอื้ออำนวยการจัดการให้รวดเร็วยิ่งขึ้น และประหยัดค่ามากกว่าวิธีการอื่น ๆ ในขณะที่ Baier(1985) กล่าวว่า ความไว้วางใจจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานร่วมกันและการสื่อสารที่มีประสิทธิผล ซึ่งเป็นพื้นฐานของสัมพันธภาพในการผลิต

Rotter (1967) ได้นิยามความไว้วางใจในบริบทของการสื่อสาร โดยกล่าวถึงความไว้วางใจว่าเป็นความคาดหวังถึงคำพูด การสัญญา ภาษาพูดหรือภาษาเขียนของบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งที่สามารถเชื่อถือได้ ในขณะที่ Frost et al (1978) นิยามความไว้วางใจว่าเป็นการตัดสินใจพิเศษเกี่ยวกับคุณลักษณะของบุคคลที่ได้รับการไว้วางใจ ความไว้วางใจจึงเป็นความคาดหวังที่บุคคลยึดถือ

สรุปได้ว่า ความไว้วางใจเป็นความเชื่อถือ เป็นความคาดหวังในเรื่องของคำพูด ภาษาเขียน การกระทำ และคำสัญญาของอีกคนหนึ่ง อีกกลุ่มหนึ่ง หรือองค์การ โดยความไว้วางใจเป็นพื้นฐานของการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผล การสร้างความไว้วางใจประกอบด้วย พฤติกรรมการสร้างความไว้วางใจของผู้บริหาร และพฤติกรรมการสร้างความไว้วางใจของครู มีรายละเอียด ดังนี้

1. พฤติกรรมการสร้างความไว้วางใจของผู้บริหาร (Principal behavior) เป็นความไว้วางใจที่คณะครูมีความเชื่อมั่นว่า ผู้บริหารจะรักษาคำพูดและการกระทำของเขาในผลประโยชน์ที่ดีที่สุดสำหรับครู Sinden,Hoy และSweetland (2004) กล่าวว่า เมื่อผู้บริหารสนับสนุนครูและเคารพความเป็นวิชาชีพและความเชี่ยวชาญของครู โดยทั่วไปแล้วครูมักจะไว้วางใจและเคารพต่อผู้บริหาร ครูให้คุณค่าต่อการได้รับการดูแลในฐานะเป็นนักวิชาชีพและการมี

อิสรภาพในการควบคุมชั้นเรียนซึ่งอยู่บนพื้นฐานความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพของตน ผู้บริหารที่เอื้ออำนวยจึงต้องรู้ว่า ครูต้องการอิสระในการทำงานของตน ชอบให้ผู้บริหารมีปฏิสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ และจะไว้วางใจผู้บริหารและความเป็นมืออาชีพของผู้บริหาร

ผู้บริหารควรสนับสนุนหรืออยู่ฝ่ายครูก่อน เมื่อครูทำผิดพลาด แล้วจึงให้ครูอธิบายเหตุผลในเวลาต่อมา ซึ่งเป็นลักษณะของการให้เกียรติและสนับสนุนกัน ผู้บริหารที่มีลักษณะเอื้ออำนวยจะเข้าใจดีว่า ครูย่อมไม่ถูกต้องเสมอไป อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมการเอื้ออำนวยของผู้บริหารในการสื่อสารกับครูและในความเป็นวิชาชีพของครูจะเกิดขึ้นในบรรยากาศของการเปิดเผยและความจริงใจซึ่งมีอยู่ในปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับผู้บริหาร

Hoy and Sweetland (2000, 2002) Tarter และ Hoy (2004)

ได้เสนอแนวทางในการที่ผู้บริหารจะสร้างวัฒนธรรมความไว้วางใจ ได้แก่

- 1) สร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรในองค์กร โดยให้มองความผิดพลาดเป็นเรื่องของการเรียนรู้ ไม่ใช่เป็นเหตุผลการลงโทษ
- 2) เปิดเผย ซื่อสัตย์ ยุติธรรมและจริงใจกับครู
- 3) แสดงความเป็นมืออาชีพและเปิดเผยกับครู
- 4) เคารพให้เกียรติต่อความเป็นวิชาชีพของครูและความชำนาญการของครูและสนับสนุนครู

2. พฤติกรรมการสร้างความไว้วางใจของครู (teacher behavior) เป็นการสร้างความไว้วางใจของครูให้กับผู้บริหารและเพื่อนร่วมงาน กล่าวคือ คณะครูเชื่อว่า คนสามารถพึ่งพากันและกันได้ในสถานการณ์ที่ยากลำบากและสามารถเชื่อถือในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งสิ่งที่ครูต้องปฏิบัติเพื่อให้เกิดความไว้วางใจ คือ

- 1) สร้างสัมพันธภาพที่ไม่เป็นทางการ (prefers informal approaches)
- 2) ไว้วางใจผู้บริหารและความเป็นมืออาชีพของผู้บริหาร (trust principal and principal's professionalism)
- 3) เคารพให้เกียรติผู้บริหาร และความรู้และความชำนาญการของผู้บริหาร (respect principal and principal's knowledge and expertise)
- 4) สนับสนุนผู้บริหาร (support principal)
- 5) พึ่งพาอาศัย ร่วมมือร่วมใจกัน (depend on each other)

Scotts (2007) ได้กล่าวถึงวิธีการสร้างความไว้วางใจของผู้บริหาร ดังต่อไปนี้

1) การยึดถือหลักคุณธรรม คุณลักษณะด้านคุณธรรม และความซื่อสัตย์ที่แสดงออกมาของบุคคลเป็นสิ่งสำคัญที่แสดงว่าบุคคลเป็นคนที่น่าไว้วางใจ บุคคลที่มีคุณลักษณะนี้จะได้รับความไว้วางใจให้ทำสิ่งที่ถูกต้องแม้ว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายมาควบคุมเพราะคนเหล่านี้มีมาตรฐานภายในเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต

2) ความเชื่อถือได้ คนที่น่าไว้วางใจเป็นคนเสมอต้นเสมอปลาย เชื่อถือได้ และมั่นคง การกระทำของบุคคลเหล่านี้สอดคล้องกับค่านิยมและหลักการที่เขายอมรับ บุคคลเหล่านี้จะรักษาสัญญาที่ให้ไว้กับผู้อื่น

3) ความยุติธรรม การมีความยุติธรรม หมายถึง การตัดสินใจที่ไม่ลำเอียงและไม่เอาเปรียบบุคคลอื่นที่อยู่ในสถานะที่มีโอกาสต่อรองน้อยกว่า

4) การดูแลเอาใจใส่ ผู้บริหารที่น่าไว้วางใจส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่สามารถพูดคุยเกี่ยวกับความกังวลและความคับข้องใจได้

5) การเปิดเผย ผู้บริหารที่น่าไว้วางใจรักษาความเชื่อมั่น แต่จะไม่รักษาความลับที่เป็นอันตรายหรือการมีสิ่งแอบแฝง การให้ข้อมูลที่เปิดเผยจะเป็นกระบวนการที่ปฏิบัติต่อกันกับบุคลากร

6) ความสามารถ ผู้บริหารที่น่าไว้วางใจจะปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มความสามารถ

7) ความจงรักภักดี ผู้บริหารที่น่าไว้วางใจจะแสดงออกการกระทำของคนให้เห็นว่าเต็มใจที่จะปกป้องผู้ได้บังคับบัญชาเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาทำผิดพลาดหรืออยู่ในช่วงวิกฤติ

นอกจากนี้ นโยบายและกิจกรรมในองค์การเป็นสิ่งที่มีความผลกระทบต่อความไว้วางใจของสมาชิกในองค์การ นโยบายและกิจกรรมต่อไปนี้สามารถส่งเสริมความไว้วางใจระหว่างสมาชิก ได้แก่

1) ลงทุนให้กับสมาชิกขององค์การ เป็นการให้ประสบการณ์การพัฒนาและการฝึกอบรมแก่พนักงาน การให้ผลประโยชน์สวัสดิการแก่พนักงาน และครอบครัว

2) ส่งเสริมการสื่อสารที่เปิดเผย การใช้นโยบายเปิดประตูซึ่งอนุญาตให้พนักงานแลกเปลี่ยนสิ่งที่ควรพิจารณากับผู้บริหาร

3) มีพฤติกรรมที่รับผิดชอบต่อสังคมและคุณธรรม โดยการสร้างจิตสำนึกของการเป็นพลเมืองดี องค์การที่ดี ที่แสดงถึงความกลมเกลียวและการเอาใจใส่

4) ให้ความมั่นคงในงานที่ทำ

จากแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ สรุปได้ว่า ความไว้วางใจ เกิดขึ้นได้จากการกระทำและคำพูดที่แสดงออกว่าบุคคลในองค์การนำไว้วางใจ มีพฤติกรรมที่น่าเชื่อถือ มีความสามารถ ยึดถือหลักคุณธรรม ความซื่อสัตย์และยุติธรรม เปิดเผยต่อกันและมีสัมพันธภาพที่เป็นกันเอง ตลอดจนยอมรับในความผิดพลาดและให้โอกาสแก้ไข ดังนั้นการสร้าง ความไว้วางใจในองค์การ หมายถึง การส่งเสริมให้เกิดความเชื่อต่อกันในการปฏิบัติงานของบุคคล หรือกลุ่มในสถานศึกษา ส่งเสริมให้บุคลากรคาดหวังผลการปฏิบัติงานและปฏิบัติงานได้ตามที่คาดหวัง สร้างความเข้าใจร่วมกันของบุคลากรทุกฝ่ายโดยการสื่อสารกันแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน อย่างเปิดเผย ให้เกียรติและให้ความเคารพในบทบาทของแต่ละฝ่าย และทำความเข้าใจให้ตรงกัน

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการ สรุปได้ว่า การจัด โครงสร้างองค์การสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น นอกจาก จะต้องคำนึงถึงหลักการจัด โครงสร้างองค์การอันประกอบด้วย การแบ่งงาน การจัดแผนงาน การกำหนดช่วงการบังคับบัญชา และการมอบอำนาจหน้าที่ เพื่อให้บุคลากรทุกคนในสถานศึกษา รับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนแล้ว การจัดกลไกขับเคลื่อนการทำงานตามโครงสร้างองค์การนับเป็น วิธีการส่งเสริมพฤติกรรม การปฏิบัติงานที่จำเป็นอย่างยิ่ง กลไกดังกล่าวเป็นการส่งเสริมทั้ง พฤติกรรมและความรู้สึกรักของบุคลากร ซึ่งกลไกการขับเคลื่อนการทำงานที่เหมาะสมจะเอื้อให้เกิด ความร่วมมือร่วมใจในการทำงานของบุคลากร ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม เอื้อให้เกิดการคิดค้นพัฒนานวัตกรรมต่างๆ ตลอดจนบรรยากาศความเอาใจใส่และความไว้วางใจ ภายในองค์การด้วย หากมีระดับความไว้วางใจสูงระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา จะทำให้เกิดรูปแบบการตัดสินใจต่างๆที่เป็นที่ยอมรับ

ตอนที่ 3 แนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย

อุทัย บุญประเสริฐและจิราภรณ์ จันทร์สุพัฒน์ (2545: 86) ได้ศึกษาภารกิจของ สถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยการศึกษางานของโรงเรียน/ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานและโครงสร้างระบบงานเดิมของสถานศึกษาต่างๆได้พบว่า การออกแบบ องค์การขององค์การโดยทั่วๆมักจะเป็นการออกแบบตามลักษณะการแบ่งงานเป็นหลัก ซึ่งมี

โครงสร้างขององค์กรเป็นแบบหน้าที่เฉพาะ คือ แบ่งบุคลากรออกเป็นกลุ่มตามลักษณะงานที่คล้ายกันหรือใช้ทักษะอย่างเดียวกัน ซึ่งปัจจุบัน ได้แก่

ฝ่ายวิชาการ เป็นกลุ่มงานที่จัดรวมบุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน โดยตรงไว้ด้วยกัน

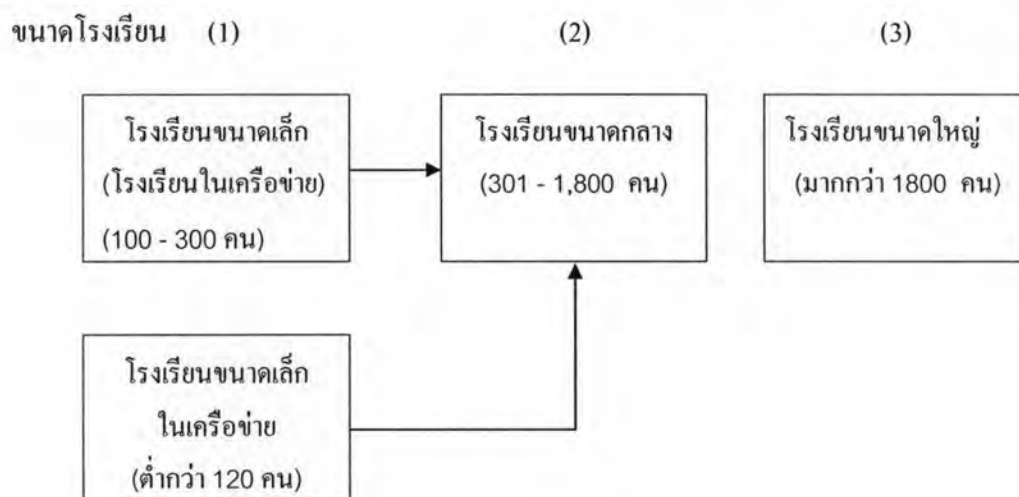
ฝ่ายธุรการ เป็นกลุ่มงานที่จัดรวมบุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

ฝ่ายบริการ เป็นกลุ่มงานที่จัดรวมบุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและจัดหาระบบงานที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากรฝ่ายอื่นในสถานศึกษา

ฝ่ายปกครอง เป็นกลุ่มงานที่จัดรวมบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองนักเรียนรวมทั้งงานด้านส่งเสริมจรรยาบรรณและเกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยของบุคลากร เป็นต้น

ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

อุทัย บุญประเสริฐ และจิราภรณ์ จันทร์สุวัฒน์ (2545) ได้เสนอการจัดโครงสร้างและระบบงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบใหม่ โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า ภายในปี 2549 สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีระบบบริหารและการจัดการศึกษาที่คล่องตัวเป็นอิสระทั้งด้านวิชาการงบประมาณ บุคคล และการบริหารทั่วไป โดยยึดหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จัดระบบให้บุคลากรได้ปฏิบัติงานตรงกับความรู้ความสามารถสามารถจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ และสามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน โดยกำหนดขนาดของโรงเรียนไว้ ดังนี้



รูปที่ 4 ขนาดโรงเรียน

อูทัย บุญประเสริฐ และจิราภรณ์ จันทร์สุพรรณ (2545) ได้เสนอหลักการจัดโครงสร้างองค์การ
คือ

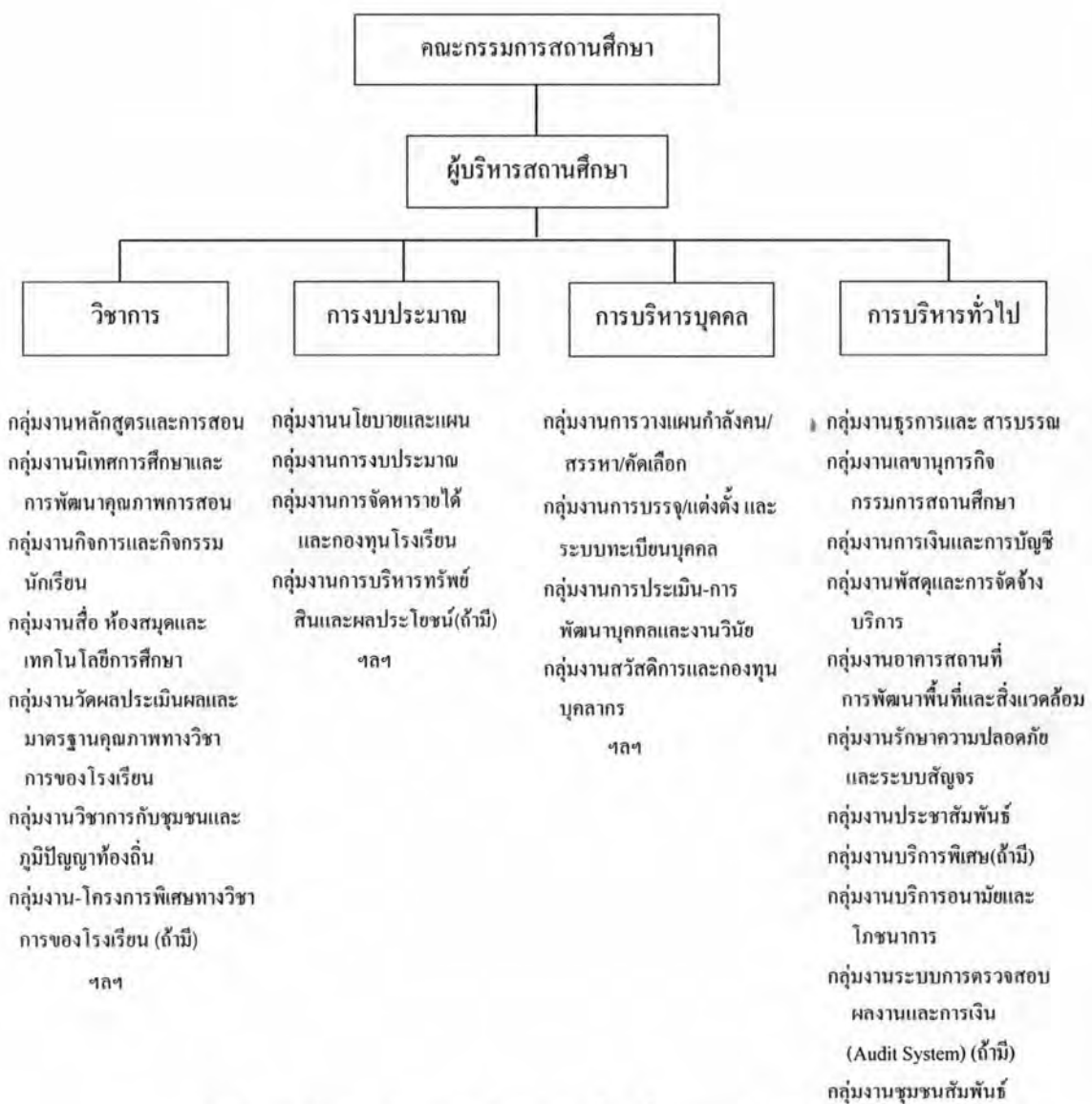
1. แบ่งงานตามภารกิจ (กลุ่มผู้สอน / กลุ่มผู้บริหาร / กลุ่มสนับสนุน)
2. จัดคนให้เหมาะกับงาน (ครู-สอน / บุคลากรอื่น บริหารและสนับสนุน)
3. เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม (ระดับบน-คณะกรรมการสถานศึกษา / ระดับล่าง- คณะกรรมการในโรงเรียน อนุกรรมการต่างๆ คณะทำงาน ฯลฯ)
4. การกระจายอำนาจ (วิชาการ งบประมาณ บุคคล บริหารทั่วไป)
5. เน้นหลักประสิทธิผล-ประสิทธิภาพ
6. การส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม
7. ให้มีการยืดหยุ่น ปรับตัวได้ดี
8. เอื้อต่อการทำงานและส่งเสริมในการพัฒนาบุคลากรตามสายวิชาชีพ
9. เน้นระบบที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน
10. ส่งเสริมการพัฒนากลยุทธ์การทำงาน

การจัดโครงสร้าง รูปแบบระบบและกรอบงานที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวนี้
อาจจัดได้ในลักษณะต่าง ๆ กัน ขึ้นอยู่กับว่าจะยึดแนวทางตามกรอบทฤษฎีใดเช่นตัวอย่าง
ตามแนวทางเลือก ต่อไปนี้



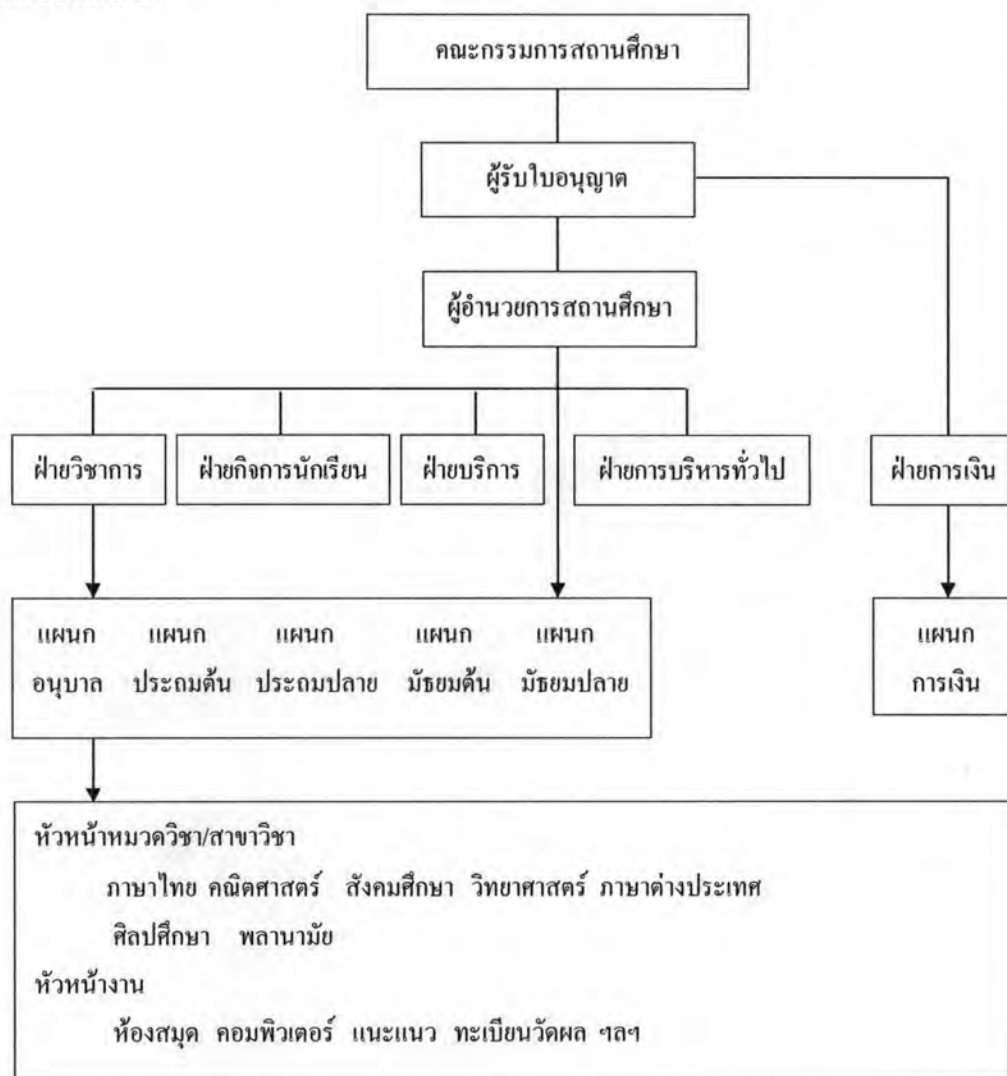
รูปที่ 5 ผังโครงสร้างสถานศึกษาแบบที่ 1
 ผังโครงสร้างสถานศึกษาที่จัดโครงสร้างแบบแบ่งงานตามหน้าที่เฉพาะ

ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ที่กำหนดให้ มีการกระจายอำนาจการบริหารงานด้านวิชาการ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และงาน บริหารทั่วไป มายังสถานศึกษาโดยตรงนั้น สถานศึกษาแต่ละแห่งอาจจัดโครงสร้างและระบบงาน ของตนเองรองรับภารกิจดังกล่าวได้ และให้งานประกันคุณภาพเป็นส่วนของกระบวนการบริหาร ปกติแบบต่อเนื่อง ดังผังโครงสร้างแบบที่แบ่งงานตามภารกิจเพื่อรองรับการกระจายอำนาจตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542



รูปที่ 6 ผังโครงสร้างสถานศึกษาแบบที่ 2 ที่จัดแบบแบ่งงานตามภารกิจ
เพื่อรองรับการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

โครงสร้างตามรูปแบบทางเลือกแบบนี้ เป็นแบบที่กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษามีสายปฏิบัติงานเป็นสายตรงกำกับกับการจัดการเรียนการสอนในระดับต่าง ๆ ที่แต่ละสถานศึกษาจัด ซึ่งแต่ละสถานศึกษาอาจจัด โครงสร้างองค์การและระบบงานของตนเองได้ตามความเหมาะสม และจัดให้งานประกันคุณภาพเป็นส่วนของกระบวนการบริหารปกติแบบต่อเนื่อง โดยมีงานการเงินแยกออกเด่นชัด

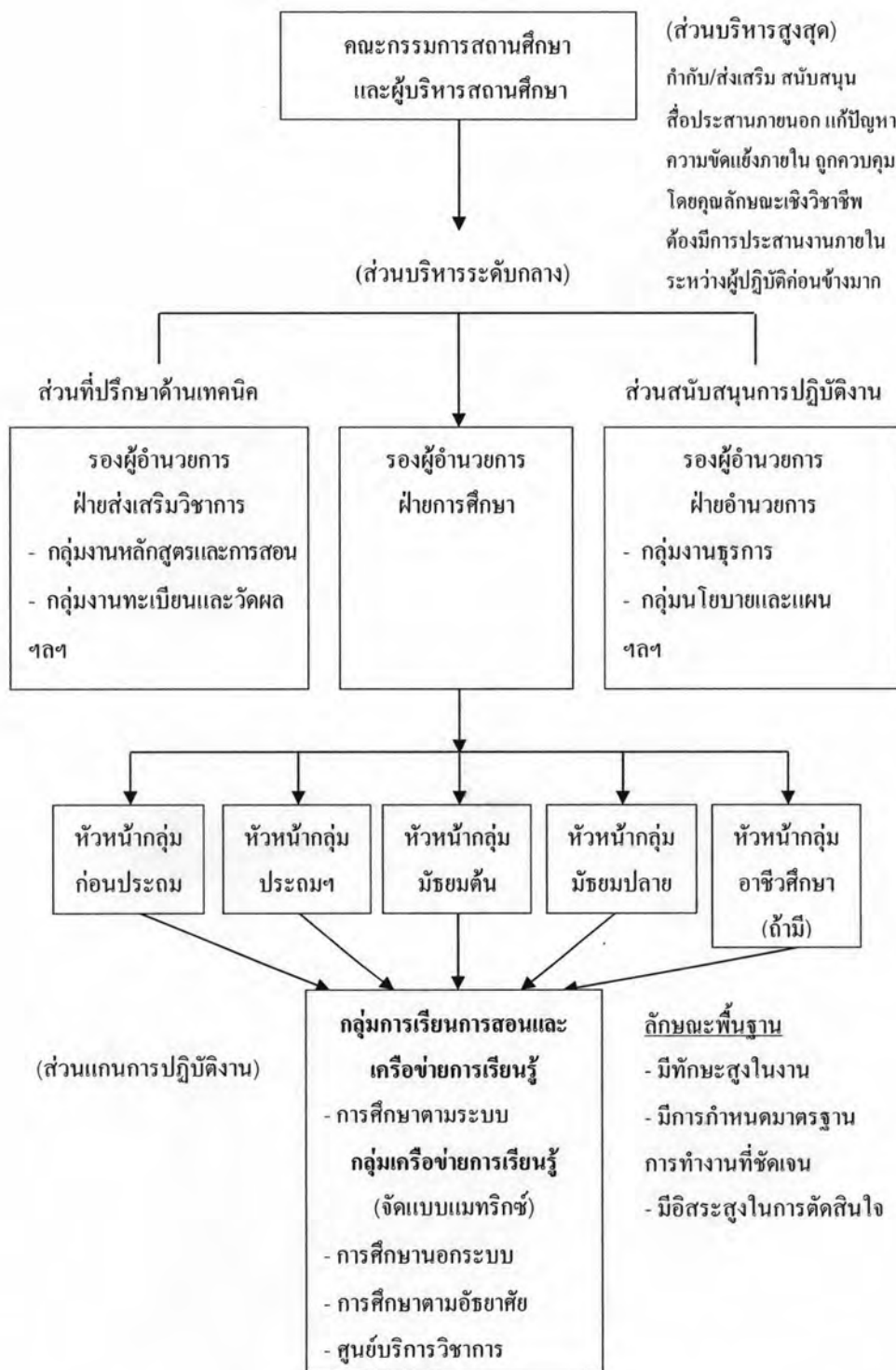


- หมายเหตุ: (1) สำหรับสถานศึกษาตามแบบของเอกชนนั้น พ.ร.บ. มาตรา 43 ระบุให้การบริหารและการจัดการมีความเป็นอิสระ สามารถจัดโครงสร้างและระบบงานของตนเองได้อย่างอิสระ แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ การประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐเท่านั้น
- (2) การจัดกลุ่มงานและรายละเอียดในด้านต่างๆ สถานศึกษาจึงอาจจัดให้มีเท่าที่จำเป็น
- (3) งานด้านการสอนจะกระจายไปตามระดับการจัดการศึกษาตามกลุ่มหรือสาขาวิชา ตามหลักสูตรที่โรงเรียนนั้นจัด

รูปที่ 7 ผังโครงสร้างสถานศึกษาแบบที่ 3
ที่จัดโครงสร้างแบบแบ่งงานตามหน้าที่เฉพาะ (แบบอิงระบบเอกชน)

การจัดโครงสร้างระบบงานของสถานศึกษาตามแนวทางเลือกในแบบนี้ เป็นแบบที่เชื่อว่าเมื่อสถานศึกษาสามารถบริหารจัดการตนเองได้ สามารถรับผิดชอบผลจากการบริหารจัดการตนเอง โดยต้องรับผิดชอบต่อการกิจการดำเนินการศึกษาตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมีเงื่อนไขการดำเนินการบริหารในแบบที่สามารถจัดให้มีความคล่องตัวและอิสระในการบริหารจัดการ บริหารโดยหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นหลักประกันและลดอัตราการเสี่ยงจากการบริหารโดยบุคคลคนเดียว และทุกสถานศึกษาจะต้องจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในของตนเอง ให้เป็นส่วนของการบริหารงานตามปกติแบบต่อเนื่อง และเตรียมรับระบบการตรวจสอบคุณภาพและการประกัน คุณภาพจากภายนอกสถานศึกษา ทางเลือกตามแนวทางนี้จะ เป็นแบบซึ่งผู้บริหารและคณะกรรมการแต่ละสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดเอง ออกแบบจัดโครงสร้างและกำหนดกลุ่มงานของตนเองได้อย่างอิสระให้สอดคล้องเหมาะสมกับภารกิจของสถานศึกษาสัมพันธ์กับทรัพยากร การเงิน และสภาพแวดล้อมในการบริหารจัดการของตนเองได้ ทั้งนี้ อยู่ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา โดยโครงสร้างที่นำเสนอในแบบนี้ ได้แก่

1. โครงสร้างที่มีประสิทธิผลแบบระบบราชการกึ่งวิชาชีพตามแนวคิดของมินท์ซเบิร์ก อูทซ์ บุญประเสริฐ และจิราภรณ์ จันทรสุวัฒน์ (2544) เสนอว่า จากการศึกษาภารกิจของสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ศึกษาของโรงเรียน / สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และโครงสร้างระบบงานเดิมของสถานศึกษา เห็นว่ามีลักษณะสอดคล้องกับแบบโครงสร้างที่มีประสิทธิผลตามแนวคิดของมินท์ซเบิร์กแบบระบบราชการกึ่งวิชาชีพหลายประการ ซึ่งถ้าได้มีการปรับองค์ประกอบและโครงสร้างขององค์การให้เป็นไปตามแบบของมินท์ซเบิร์กแล้ว น่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาได้เป็นอย่างดี ดังนำเสนอในแผนภาพต่อไปนี้



รูปที่ 8 ผังโครงสร้างสถานศึกษาแบบโครงสร้างที่มีประสิทธิผล
 แบบระบบราชการกึ่งวิชาชีพตามแนวคิดของ Mintzberg

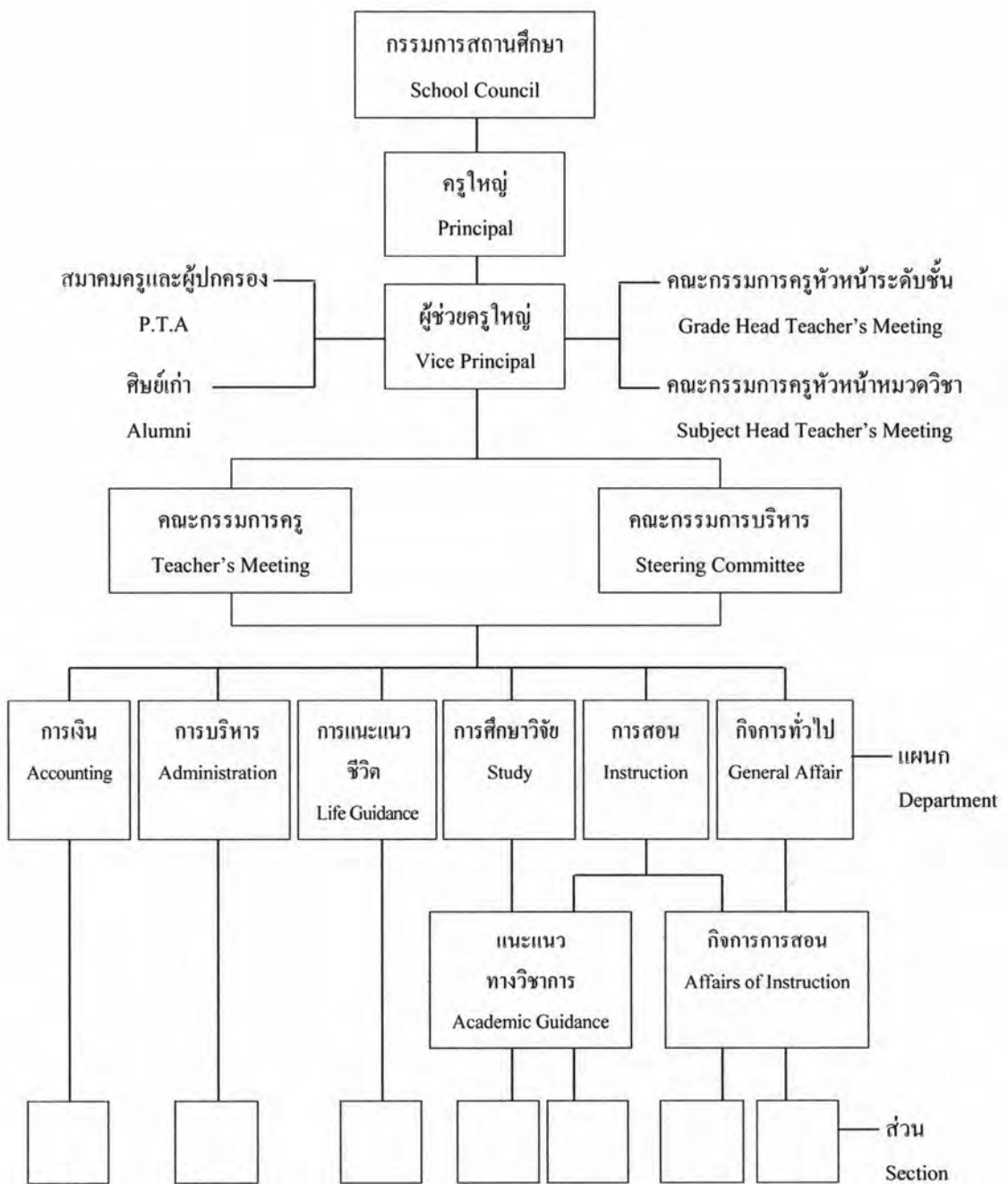
จากโครงสร้างแบบต่าง ๆ ที่ อุทัย บุญประเสริฐ และจิราภรณ์ จันทร์สุวัฒน์ (2544) ได้เสนอไว้ให้สถานศึกษานำไปเป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างองค์การนั้น อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะของรูปแบบการจัดโครงสร้างตามหน้าที่ โดยจัดตามภารกิจของสถานศึกษาซึ่งอาจจะแบ่งย่อยภารกิจให้เด่นชัดมากขึ้น โดยแยกเป็นหลายงานหรือรวมงานเป็นกลุ่มใหญ่ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้นำไปประยุกต์ใช้ในการออกแบบการจัดโครงสร้างให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตอนที่ 4 แนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการจัดโครงสร้างองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของต่างประเทศ

จากการศึกษาโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาในต่างประเทศ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาลงไปยังสถานศึกษา ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย โดยการศึกษาจากเอกสารและการศึกษาทางเว็บไซต์ ประมวลลักษณะโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาได้ ดังนี้

4.1 โครงสร้างองค์การของสถานศึกษาในประเทศญี่ปุ่น

โครงสร้างองค์การสถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะโครงสร้างแบบสูง มีการแบ่งงานออกเป็นหลายส่วน มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการ ดังแสดงในแผนภาพต่อไปนี้



ที่มา: Takakura, Sho and Murata, Yokuo, 1997

รูปที่ 9 โครงสร้างการบริหารโรงเรียนในประเทศไทยญี่ปุ่น

Takakura and Murata (1997: 68-69) กล่าวถึง การจัดแบ่งหน้าที่การบริหาร โรงเรียนของประเทศญี่ปุ่นไว้ ดังนี้

1. โรงเรียนก่อตั้งขึ้นโดยรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเอกชน และบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการการศึกษา เช่น คณะกรรมการบริหารการศึกษา แต่ก็ไม่เพียงกำหนดกรอบแนวคิดสำหรับการบริหารโรงเรียนเท่านั้น แต่ละโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการ โดยสามารถจัดระบบการบริหารของโรงเรียนขึ้นมาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบสำคัญที่สุดของระบบนี้ คือ หน้าที่การตัดสินใจและหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร

2. หน้าที่การตัดสินใจในโรงเรียนเกี่ยวข้องกับคณะครู ซึ่งหมายถึง ที่ประชุมครูทุกคนในโรงเรียน จะให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ รวมทั้งตัดสินใจในเรื่องที่ผู้บริหารร้องขอ หน้าที่ทางการบริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการจัดแบ่งหน้าที่ทางการบริหาร การตัดสินใจ ตามสายการบังคับบัญชา ครูใหญ่และรองครูใหญ่จะทำหน้าที่การบริหารในระดับบน ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารจะมีครูจำนวนหนึ่งจัดการแผนก เช่น แผนกกิจการทั่วไปและการสอน เป็นต้น ภายใต้โครงสร้างนี้ ครูรับผิดชอบภาระหน้าที่อยู่ในหลายส่วนในแต่ละแผนก เมื่อจำนวนส่วนงานมีมากขึ้นกว่าจำนวนครู ครูหนึ่งคนอาจจะต้องรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายหลาย ๆ งานพร้อมกัน

3. ครูใหญ่ รองครูใหญ่ หัวหน้าครู และคณะครู มีหน้าที่ดังนี้

3.1 ผู้บริหารรับผิดชอบการบริหารทั่วไปของโรงเรียน อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารได้ระบุไว้ในกฎหมายการศึกษา มาตรา 28-3 ว่า “ครูใหญ่ ทำหน้าที่ในกิจการของโรงเรียน และควบคุมดูแลบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน”

กิจการโรงเรียน หมายถึง หน้าที่ทุกอย่างที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการโรงเรียน เช่น การจัดการด้านเนื้อหาการเรียน บุคลากรการศึกษา นักเรียน สิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 รองครูใหญ่ คือ ผู้ช่วยครูใหญ่ เป็นเสมือนตัวแทนครูใหญ่และปฏิบัติหน้าที่แทนครูใหญ่ถ้าครูใหญ่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ (กฎหมายการศึกษา มาตรา 28-3 และ 4)

3.3 หัวหน้าครู อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้บริหาร โดยติดต่อและประสานระหว่างคณะทำงาน และให้การแนะแนวและคำแนะนำแก่ครู หัวหน้าครูมักจะถูกคาดหวังให้มีบทบาทหัวหน้าทีมในโรงเรียน

3.4 ครูใหญ่สามารถบริหารโรงเรียนได้อย่างอิสระบนพื้นฐานของจุดเน้นทางการศึกษา โดยที่ผู้บริหารจำเป็นต้องประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการบริหารการศึกษา และฟังคำร้องขอและข้อวิจารณ์ของครูและบุคลากรในโรงเรียน ครูจะร้องขอ เสนอแนะ ให้ข้อคิดเห็น

ในการประชุมครูซึ่งไม่มีอำนาจทางกฎหมาย แต่ถือเป็นส่วนของการบริหารในการให้ข้อคิดเห็นแก่ผู้บริหาร นอกจากนี้แล้วในโรงเรียนใหญ่บางแห่งจะมีการตั้งคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะช่วยผู้บริหารในการวางแผนและจัดการกิจการของโรงเรียน

Shunji (2000: 129) กล่าวว่า โครงสร้างองค์การทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างองค์การทางธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่ การมอบหมายงาน การรับคนเข้าทำงาน และการโยกย้ายตำแหน่ง และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างตำแหน่ง

1. การมอบหมายงาน แต่ละบุคคลรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมาย โดยเน้นแนวคิดความรับผิดชอบส่วนรวมมากกว่าส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานการศึกษา อาทิเช่น การถ่ายทอดบรรทัดฐานของสังคมมาสู่นักเรียน ซึ่งเป็นหน้าที่ของการจัดการศึกษาต่อสังคม จึงดูเหมือนเป็นยิ่งกว่าหน้าที่ทางการศึกษาตามปกติ กล่าวคือต้องก้าวล้ำเส้นเข้าไปในความรับผิดชอบของทั้งครอบครัวและชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเป็นการพิจารณาถึงระดับของส่วนรวม

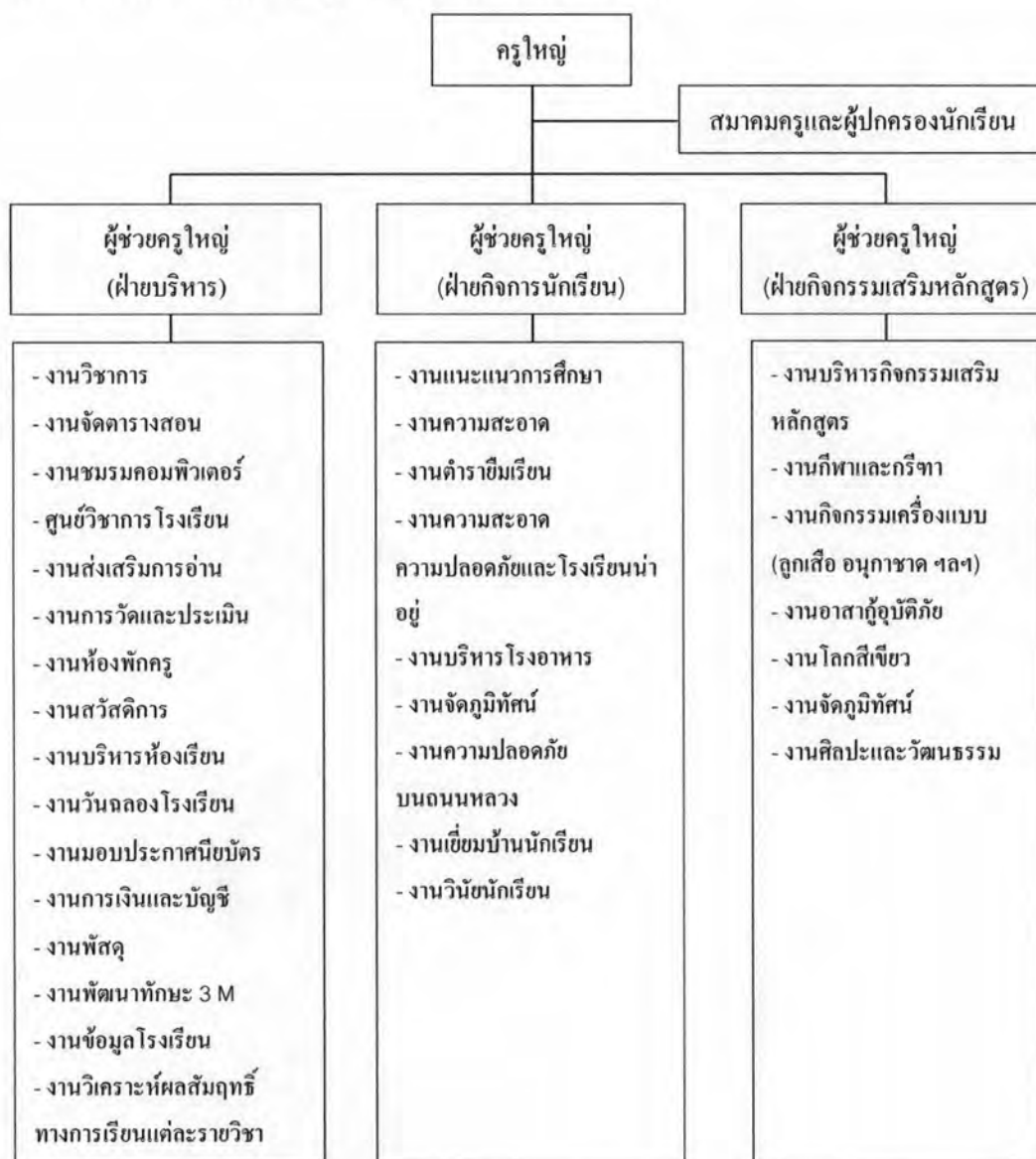
2. การรับคนเข้าทำงาน และการโยกย้ายตำแหน่ง การส่งเสริมทรัพยากรบุคคลขององค์การในญี่ปุ่นจะส่งเสริมบุคลากรภายในองค์การให้มีตำแหน่งสูงขึ้นมากกว่าการรับจากภายนอก โดยการพัฒนาทักษะและส่งเสริมเส้นทางอาชีพภายในองค์การตามประสบการณ์ ในการจัดการทรัพยากรบุคคลในการศึกษาของญี่ปุ่น ชุมชนการศึกษาจะเข้าไปเกี่ยวข้อง ผู้บริหารโรงเรียนในญี่ปุ่นส่วนใหญ่จึงมีอายุมาก มีค่าเฉลี่ยอายุอยู่ที่ 55 ปีขึ้นไป ซึ่งจะมีประสบการณ์ในทางวิชาชีพที่ต้องเกี่ยวข้องกับความรู้ในวิชาชีพและความสามารถในตำแหน่งผู้นำมากขึ้น

3. การจัดสรรทรัพยากรระหว่างตำแหน่ง ทรัพยากรขององค์การ ได้แก่ อำนาจ ความรับผิดชอบงาน ข้อสนเทศ และรางวัล ล้วนมีการจัดสรรและแบ่งปันกันระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ ในรูปแบบระบบราชการ หัวหน้าจะมีอำนาจและข้อสนเทศมากขึ้นและต้องรับผิดชอบมากขึ้น ทรัพยากรองค์การมีการแบ่งสรรกันมากขึ้นในกรณีขององค์การสถานศึกษาในแต่ละประเทศ โคมิน้ำ องค์การลักษณะหนึ่งในองค์การทางการศึกษาของญี่ปุ่น คือ รูปแบบระบบราชการแบบวิชาชีพ ตามแนวคิดของ Mintzberg รูปแบบระบบราชการแบบวิชาชีพซึ่งส่งเสริมการตัดสินใจของหมู่คณะ และเน้นการตัดสินใจส่วนรวมจึงจำเป็นต้องมีการแบ่งสรรทรัพยากรเท่าที่มากได้ การแบ่งแยกและช่องว่างระหว่างตำแหน่งจะมีน้อย สมาชิกจะรู้สึกเป็นเจ้าขององค์การและองค์การให้ความใส่ใจต่อสมาชิกด้วยมุมมองที่เข้าใจ

ทั้งนี้ความยืดหยุ่นขององค์การจะส่งเสริมการพัฒนาโรงเรียนทั้งในเรื่องของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานและความผูกพันที่มีต่อการทำงานในองค์การ โครงสร้างองค์การจึงต้องรับผิดชอบต่อความต้องการและความจำเป็นทั้งในระดับบุคคล องค์การและชุมชนวิชาชีพ

4.2 โครงสร้างองค์การของสถานศึกษาในประเทศไทย

โครงสร้างองค์การสถานศึกษาของประเทศไทยมีลักษณะ โครงสร้างแบบราบ มีการแบ่งงานออกเป็นสามกลุ่ม ดังแสดงในแผนภาพต่อไปนี้



ที่มา: จิระพันธ์ เมาะ, 2542

รูปที่ 10 โครงสร้างการบริหารโรงเรียน (ร.ร.ประถม รัฐประัก)

สำหรับโครงสร้างองค์การสถานศึกษาของประเทศไทย ครูใหญ่เป็นผู้บริหารโรงเรียน บริหารงานด้านวิชาการให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา หลักสูตรและนโยบาย

พิเศษอื่นๆ บริหารอัตรากำลังครู มอบหมายงานแก่ครูเป็นสายกลุ่มและรายบุคคล บริหารบุคลากร สายส่งเสริมการสอน โดยกำหนดสายงานบริหาร และสายส่งเสริมการสอน ติดตามกำกับ ให้คำแนะนำ และประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร งานกิจกรรมนักเรียน งานบริหารสำนักงาน การเงินและบัญชีโรงเรียน งานอาคารสถานที่ งานประชาสัมพันธ์ และการบริหารงานทั่วไป

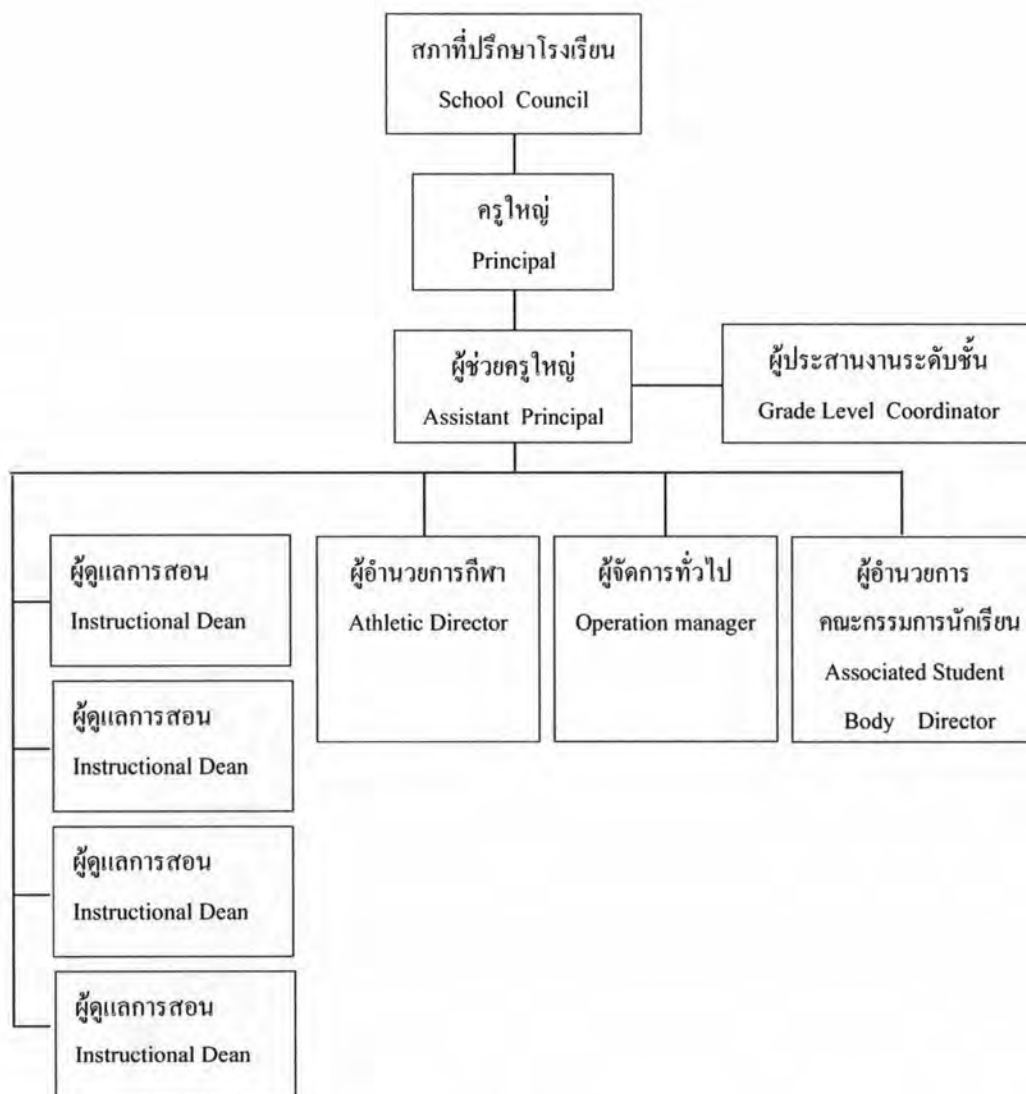
4.3 โครงสร้างองค์การของสถานศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

กมล สุดประเสริฐ (2542: 27) กล่าวว่า ตามปกติโรงเรียน / สถานศึกษาต่าง ๆ ดำเนินการตามคำแนะนำของสภาที่ปรึกษาโรงเรียน และในบางโรงเรียนได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนทำหน้าที่ตัดสินใจสั่งการ หน้าที่บทบาทของโรงเรียน/สถานศึกษา มีเป้าหมายสูงสุดคือการพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ความสามารถตามเป้าหมายและมาตรฐานที่กำหนดไว้

จากการศึกษา โครงสร้างการบริหารสถานศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารภายในที่หลากหลาย การแบ่งงานภายในสถานศึกษาขึ้นอยู่กับสภาพบริบทของโรงเรียน สถานศึกษาบางแห่ง ประกอบด้วย ครูใหญ่ 1 คน และผู้ช่วยครูใหญ่ 1 คน ในขณะที่สถานศึกษาอีกหลายแห่งอาจมีผู้ช่วยครูใหญ่ 3-5 คน และมีผู้บริหารดูแลเฉพาะด้านไป เช่น กิจกรรมนักเรียน ด้านกีฬา การเงิน เป็นต้น ดังเช่น ตัวอย่างโครงสร้างการบริหารของโรงเรียนต่างๆ ที่แสดงในแผนภาพต่าง ๆ ต่อไปนี้



รูปที่ 11 โครงสร้างการบริหารโรงเรียน Leon High School เมือง Tallahassee รัฐ Florida
จำนวนนักเรียน 1,776 คน



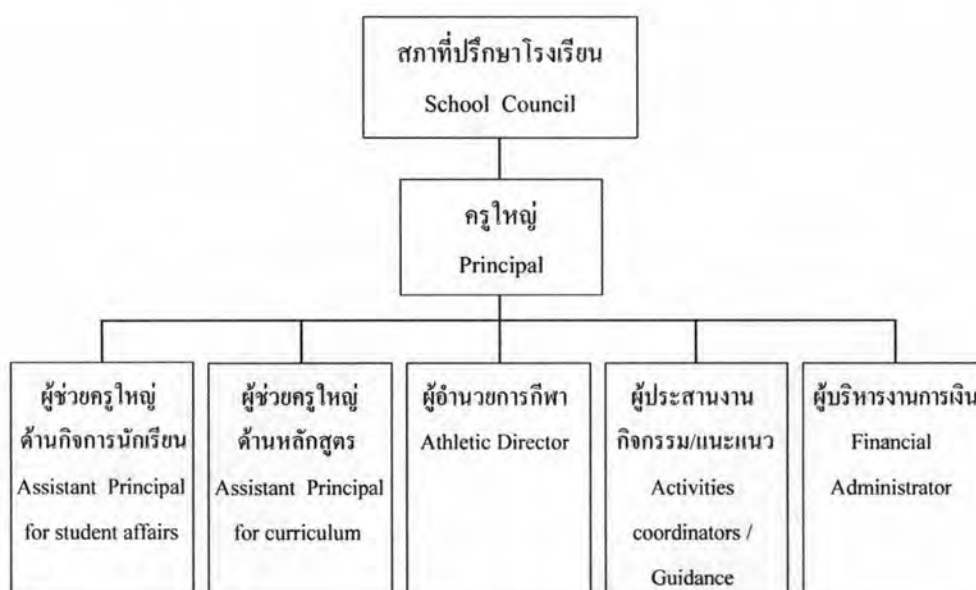
รูปที่ 12 โครงสร้างการบริหารของโรงเรียน Walnut High School เมือง Walnut รัฐ California จำนวนนักเรียน 1,900 คน

โครงสร้างการบริหารของโรงเรียน Walnut High School มีการบริหารที่มีลักษณะเป็นหน่วย กล่าวคือ มีสายการบังคับบัญชาชั้น โดยมีครูใหญ่ 1 คน ผู้ช่วยครูใหญ่ 1 คน ผู้ดูแลการสอน 4 คน ผู้ประสานงานระดับชั้น 8 คน ผู้อำนวยการกีฬา 1 คน ผู้จัดการทั่วไป 1 คน ผู้อำนวยการคณะกรรมการนักเรียน 1 คน สถานศึกษาแห่งนี้ไม่มีหัวหน้าแผนก แต่มีผู้ดูแลการสอนที่ดูแลให้คำแนะนำแต่ละหลักสูตรที่อยู่ในความรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น หัวหน้าการสอนวิชามนุษยและสุขภาพ จะรับผิดชอบการสอน วิชาละศึกษา วิชาสังคมศาสตร์ การขับขี่ และศิลปะการแสดง

หน้าที่ของผู้ดูแลการสอนแต่ละคน คือ เลือกตำราเรียน สื่อการสอน ให้คำแนะนำ ดูแล ประเมินครู และวางแผนพัฒนาการสอน โครงสร้างนี้ได้ปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการเตรียมการสอนของครู ด้วยการให้การแนะแนวและสนับสนุนจากผู้บริหารการสอนอย่างสม่ำเสมอ

ในส่วนของผู้ช่วยครูใหญ่จะดูแลประสานกับผู้ประสานงานระดับชั้น 8 คน ซึ่งมีระบบการให้คำปรึกษา ในเรื่องการปฐมนิเทศ การลงทะเบียนภาคฤดูร้อน การปรึกษาเกี่ยวกับการศึกษาต่อ การปรึกษาส่วนตัว วินัยนักเรียน และการเข้าชั้นเรียน และผู้ประสานงานระดับชั้น ต้องรับผิดชอบในการควบคุมดูแลและประสานงานชุมชนด้วย

ผู้จัดการทั่วไปรับผิดชอบในเรื่องการอำนวยความสะดวกทุกเรื่อง ควบคุมดูแล บริการต่าง ๆ และประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน และบุคลากรสนับสนุนต่าง ๆ รวมถึงการประสานทุกอย่างในโรงเรียน ทั้งเรื่องของงบประมาณ และบัญชีเงินเดือน



รูปที่ 13 โครงสร้างการบริหารโรงเรียน Immaculata –Lasalle high school
เมือง Miami รัฐ Florida





รูปที่ 14 โครงสร้างการบริหารโรงเรียน Blue Ridge Sudbury school

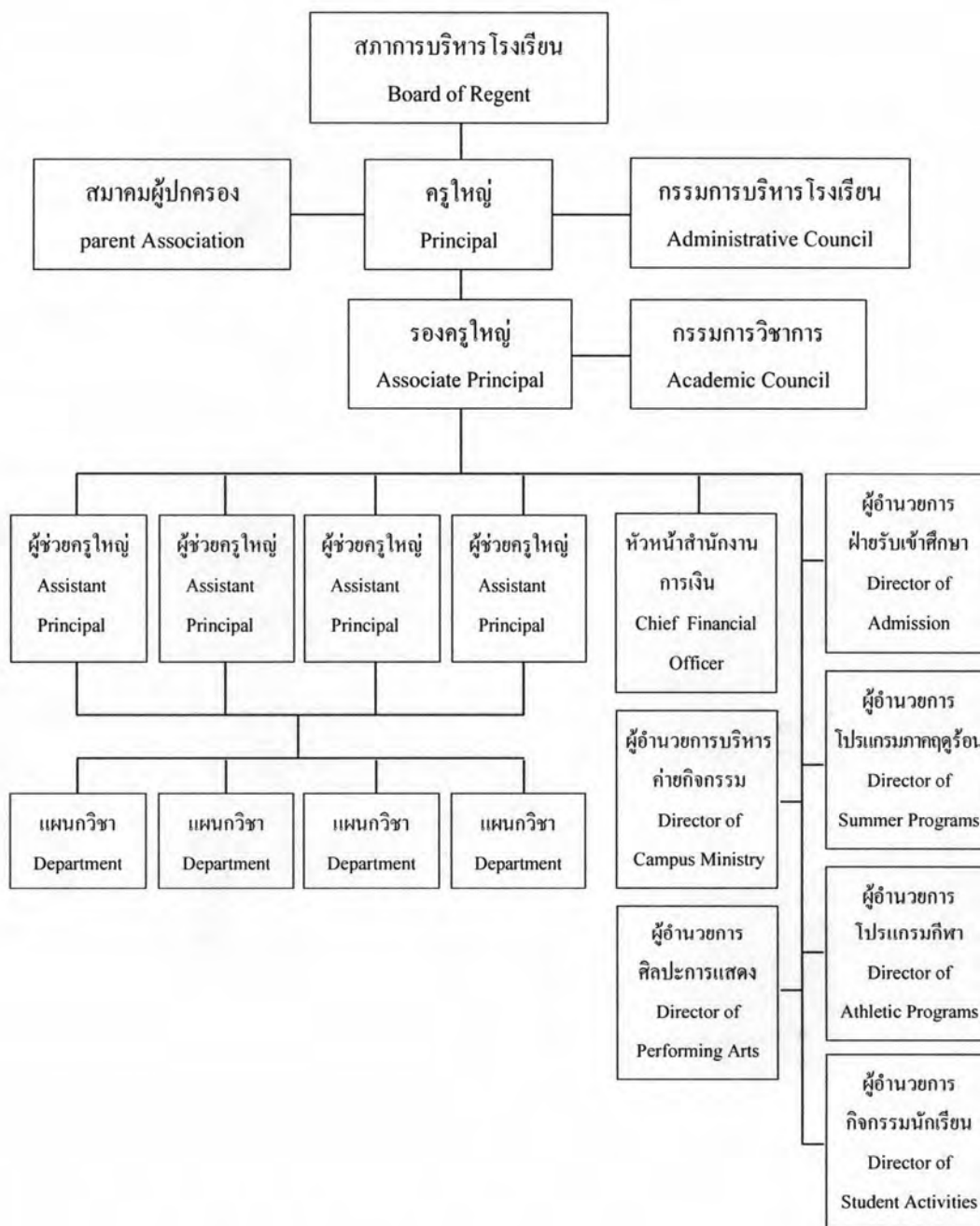
โครงสร้างการบริหารโรงเรียน Blue Ridge Sudbury school มีสภาโรงเรียน มีหน้าที่ในการกำหนดการสอน งบประมาณและกำหนดมาตรฐานรางวัลต่าง ๆ

คณะกรรมการโรงเรียนทำหน้าที่นำกฎของโรงเรียนมาใช้ในการส่งเสริมการปฏิบัติงาน จัดการกิจการต่าง ๆ ของโรงเรียนในแต่ละวัน บัญชี คณะกรรมการ และการบูรณาการระหว่างกลุ่ม และสนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติงานของผู้บริหาร

งานบัญชีดูแลด้านการเงิน งบประมาณและการบัญชี

งานบูรณาการ ดูแลโดยคณะกรรมการโรงเรียน ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มรับผิดชอบในเรื่องสื่อการเรียนการสอน วัสดุอุปกรณ์ เวลาพัก เวลาว่าง และกิจกรรมต่าง ๆ ภายในโรงเรียน ตัวอย่างการบูรณาการ เช่น การบูรณาการระหว่างโภชนาการกับศิลปะ การบูรณาการกิจกรรมนันทนาการ เป็นต้น การการบูรณาการแต่ละกลุ่มจะจัดทำคู่มือแนวทางและกำหนดแนวทางการปฏิบัติ

คณะกรรมการวินัยนักเรียน ทำหน้าที่ตรวจสอบและจัดการเรื่องร้องทุกข์และการฝ่าฝืนต่าง ๆ ของนักเรียน

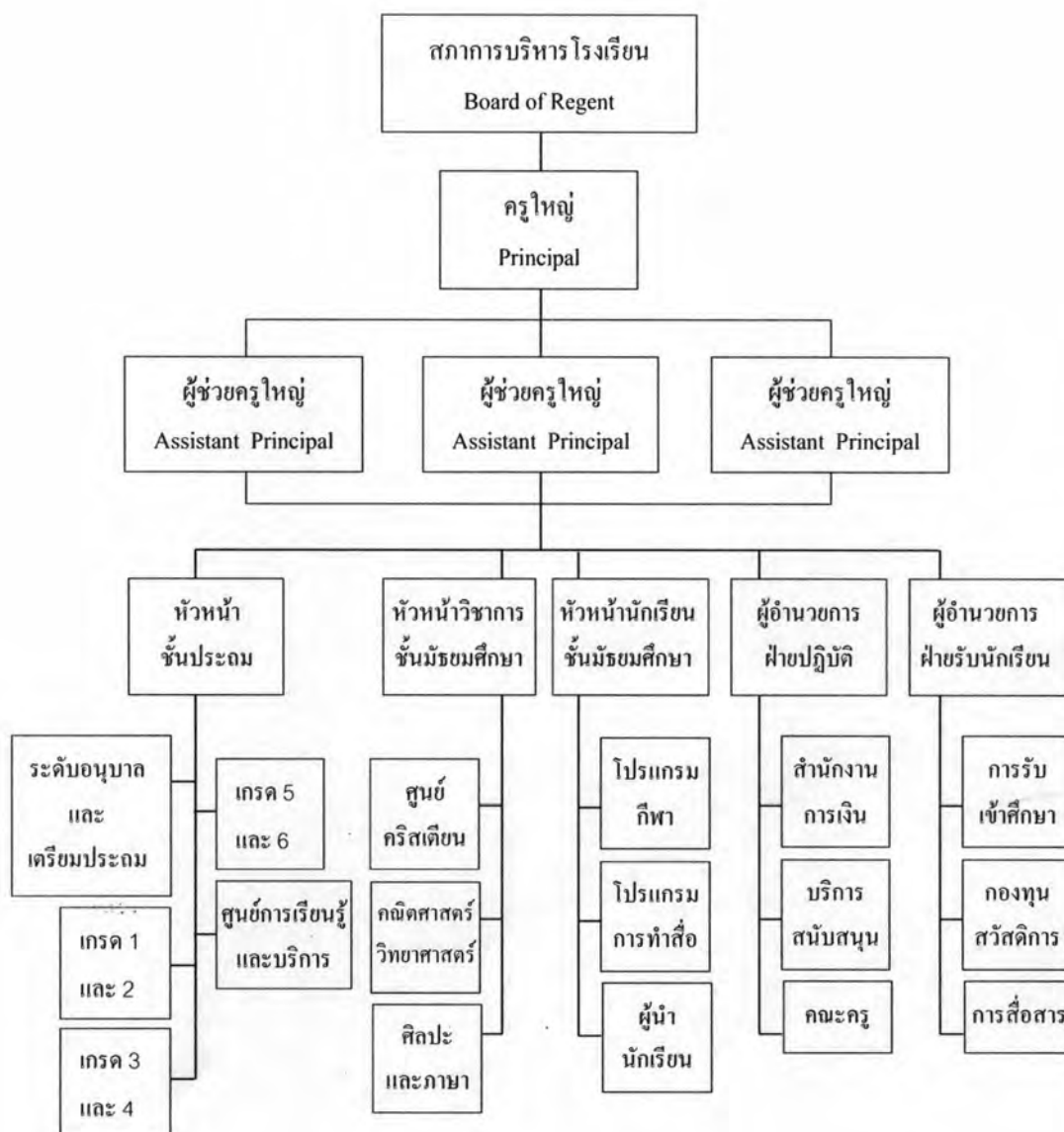


รูปที่ 15 โครงสร้างการบริหารโรงเรียน Archbishop Mitty high school
เมือง San Jose รัฐ California จำนวนนักเรียน 1,675 คน

โรงเรียน Archbishop Mitty เป็นโรงเรียนคาทอลิก โครงสร้างการบริหารในโรงเรียนแห่งนี้มีครูใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารทั่วไป สร้างสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ดูแลในการนำนโยบายและโปรแกรมของโรงเรียนไปปฏิบัติโดยร่วมมือกับหน่วยงานการศึกษาภาครัฐ กระทรวงศึกษาธิการ รองครูใหญ่รับผิดชอบการประสานงานการพัฒนาหลักสูตร นโยบายวิชาการ การพัฒนาบุคลากร การนิเทศครู วินัยนักเรียน เป็นต้น มีผู้ช่วยครูใหญ่ 4 คน ทำหน้าที่การบริหารทั่วไป ได้แก่ การรับผิดชอบการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ส่งเสริมสัมพันธ์ภาพระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และศิษย์เก่า การปกครองดูแลพฤติกรรมนักเรียนและการเข้าชั้นเรียน ประสานงานการจ้างครู การพัฒนาบุคลากร และการจัดโปรแกรมการนิเทศครู

คณะกรรมการบริหารจะประกอบด้วยผู้บริหารที่รับผิดชอบหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ผู้อำนวยการฝ่ายการเงินกำกับดูแลการเงินของโรงเรียน ผู้อำนวยการฝ่ายรับเข้าศึกษาจะประสานงานในการวางแผนการรับนักเรียน กระบวนการดำเนินการ และกิจกรรมการรับนักเรียน ผู้อำนวยการฝ่ายโปรแกรมภาคฤดูร้อนประสานงานโปรแกรมภาคฤดูร้อนและค่ายทุกอย่าง เป็นต้น

ในส่วนของแผนกวิชาและ แผนกงานจะมีประธานของแผนกบริหารงานตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติในการบริหาร นอกจากนี้ประธานแผนกยังเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิชาการทำหน้าที่พัฒนาหลักสูตรและพัฒนาครู



รูปที่ 16 โครงสร้างการบริหารโรงเรียน StoneBridge school เมือง Ashburn
รัฐ Virginia จำนวนนักเรียน 1,660 คน

ในการบริหารโรงเรียนประถมและมัธยมของรัฐในประเทศอเมริกานั้น จะมีเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการเป็นผู้ดูแล นโยบายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ มักจะเป็นรูปแบบเดียวกันที่ใช้กับโรงเรียนในเขตพื้นที่ ยกเว้นธรรมเนียมโรงเรียนและความต้องการจำเป็นพิเศษต่างๆของโรงเรียนและระดับชั้นเรียน โรงเรียนแต่ละโรงเรียนบริหารจัดการภายในขอบเขต

ของความต้องการทั่วไป ดังนั้นอำนาจจึงมีจำกัด ในส่วนโรงเรียนเอกชนที่แม้จะมีการบริหารด้วยตนเอง แต่ผู้บริหารต้องชี้แจงต่อคณะกรรมการบริหารและรับข้อกำหนดนโยบายจากองค์กรทางศาสนาหรือกลุ่มอื่นๆ

4.4 โครงสร้างองค์กรของสถานศึกษาในประเทศไทย

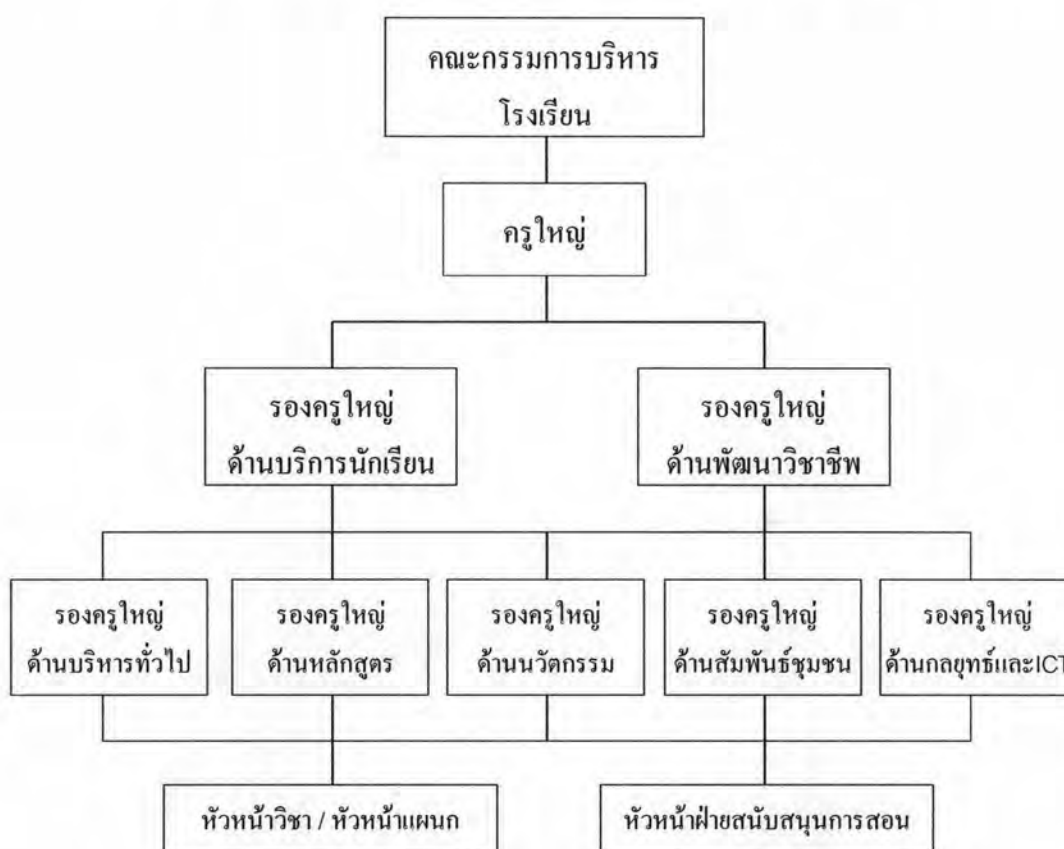
สุรางค์ โพร้พฤกษ์วงศ์ (2542: 45) กล่าวว่า สถานศึกษาในประเทศไทยจะต้องมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน โรงเรียนทุกแห่งมีครูใหญ่รับผิดชอบในการจัดองค์การภายในการบริหารและควบคุมดูแลโรงเรียน ครูใหญ่จะมีครู 1 คน ขึ้นไปที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยครูใหญ่ หรืออาจมีครูอาวุโสอื่นๆเป็นผู้ช่วย ครูใหญ่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านวิชาชีพตามพระราชบัญญัติการศึกษาและอำนาจหน้าที่อื่นๆที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ ครูใหญ่จะต้องปรึกษาหารือตามความเหมาะสมกับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารโรงเรียน บุคลากรของโรงเรียนและผู้ปกครอง ครูใหญ่มักมอบหมายหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับการจัดหลักสูตร วิธีการสอนให้แก่ครูอาวุโส หน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญของครูใหญ่ มีดังนี้

1. การจัดองค์กร ครูใหญ่รับผิดชอบการกำหนดและปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในภาพรวมของโรงเรียนที่เกี่ยวกับหลักสูตรและการประเมินผล สวัสดิการและความประพฤติของนักเรียนและครูทุกคน
2. บุคลากร ครูใหญ่มีส่วนร่วมในการสรรหาและแต่งตั้งครูและบุคลากรที่ไม่ใช่ครู รับผิดชอบในการมอบหมายหน้าที่ นิเทศและร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของครูและส่งเสริมการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องของครูทุกคน
3. หลักสูตร ครูใหญ่พร้อมด้วยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะต้องดำเนินการให้มีการสอนหลักสูตรแห่งชาติแก่นักเรียนทุกคนในโรงเรียน ยกเว้นผู้ที่มีความต้องการทางการศึกษาพิเศษ
4. การสื่อสารและประสานงาน ครูใหญ่จะต้องส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครองโดยการจัดให้มีการรายงานอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับความก้าวหน้าของนักเรียนและข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดองค์กร และเรื่องอื่นๆที่มีผลกระทบต่อโรงเรียน ครูใหญ่จะต้องให้คำปรึกษาและช่วยเหลือคณะกรรมการบริหารโรงเรียนในเรื่องงาน โดยเข้าร่วมประชุม รายงานผลงาน หรือโดยวิธีอื่นๆ
5. ทรัพยากร ครูใหญ่รับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมดูแล และชี้แจงเกี่ยวกับทรัพยากรด้านการเงินและวัสดุอุปกรณ์ของโรงเรียน นอกจากนี้ยังต้องจัดการให้มีความปลอดภัยและการดูแลอาคารเรียนและพื้นที่บริเวณโรงเรียน

6. การสอน ครูใหญ่ควรมีส่วนร่วมในการสอนนักเรียนในโรงเรียน รวมทั้งจัดให้มีการสอนแทนครูที่ขาด

7. การประเมินผล ครูใหญ่มีหน้าที่รับผิดชอบการประเมินการจัดองค์กรของโรงเรียนและมาตรฐานการเรียนการสอนอย่างสม่ำเสมอ

ตัวอย่างโครงสร้างการบริหารโรงเรียน นำเสนอในแผนภาพต่อไปนี้



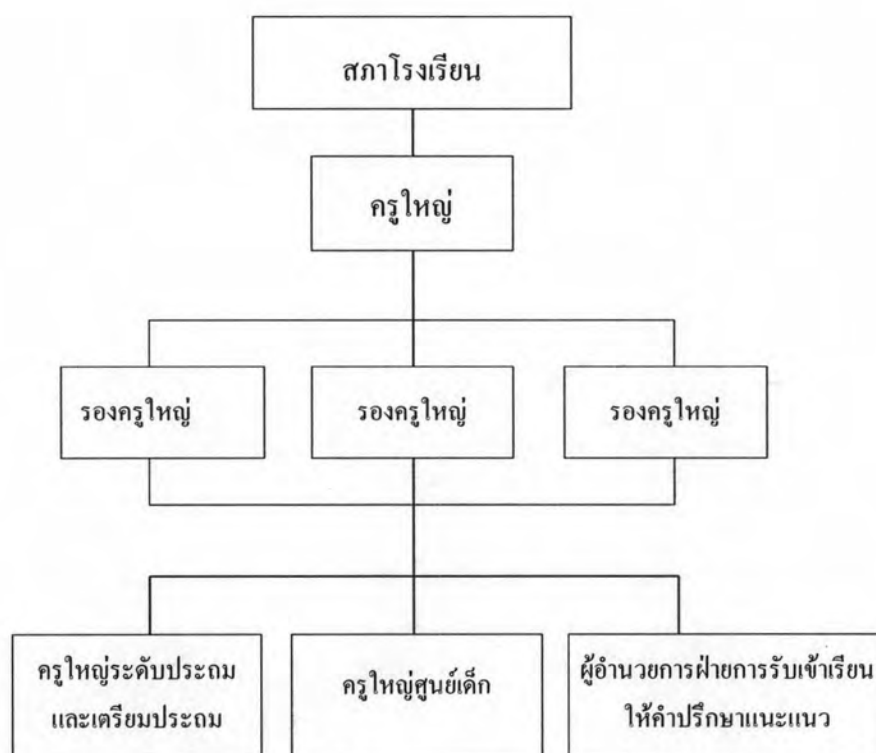
รูปที่ 17 โครงสร้างการบริหารโรงเรียน Asmole school

4.5 โครงสร้างองค์กรของสถานศึกษาในประเทศฝรั่งเศส

โรงเรียนแต่ละโรงเรียนจะมีสภาโรงเรียนซึ่งมีสมาชิกประมาณ 24 -30 คน สมาชิกมาจากหลายกลุ่มมีทั้งนักการเมืองท้องถิ่น ตัวแทนครูและบุคลากร รวมไปถึงนักเรียนด้วยทำหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องเงิน องค์กร/การจัดการ หลักสูตรและเรื่องทั่วไปของโรงเรียน

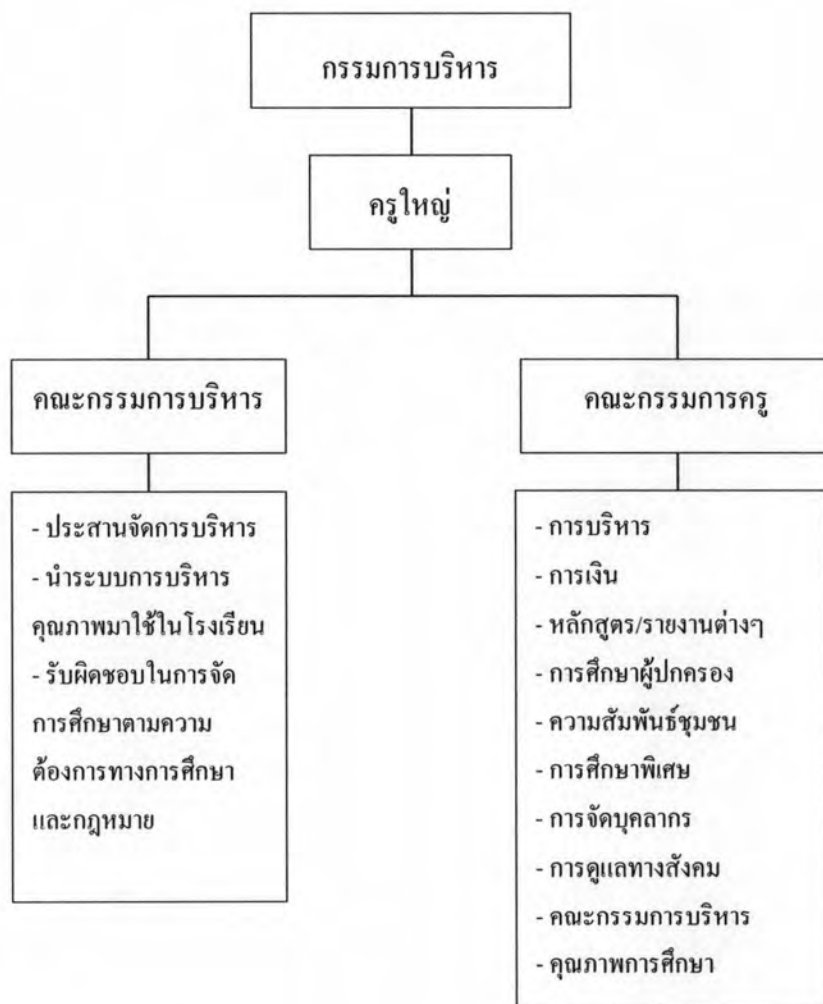
ครูใหญ่รับผิดชอบในการจัดการ โรงเรียนและเป็นตัวแทนของคณะกรรมการโรงเรียน

ในโรงเรียนระดับประถมศึกษา ครูใหญ่มาจากการคัดเลือกของคณะครู โดยมีคุณสมบัติคือมีประสบการณ์การทำงานอยู่ในโรงเรียนซึ่งมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับอย่างน้อยที่สุด 3 ปี ซึ่งในโรงเรียนมัธยมศึกษาก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ผู้สมัครในตำแหน่งครูใหญ่มีทั้งข้าราชการครูที่ปฏิบัติการสอน และนักการศึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ

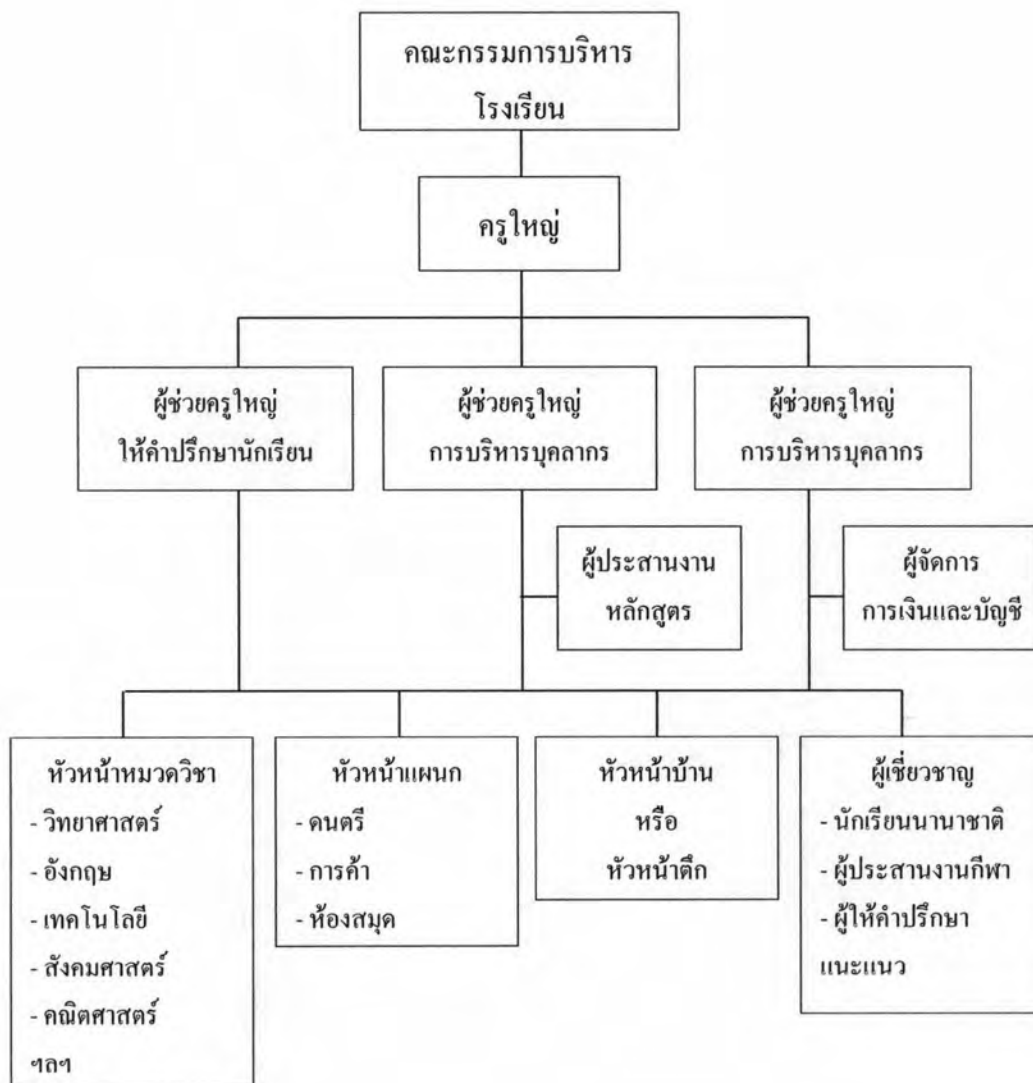


รูปที่ 18 โครงสร้างการบริหารสถานศึกษา Kehoe -France School

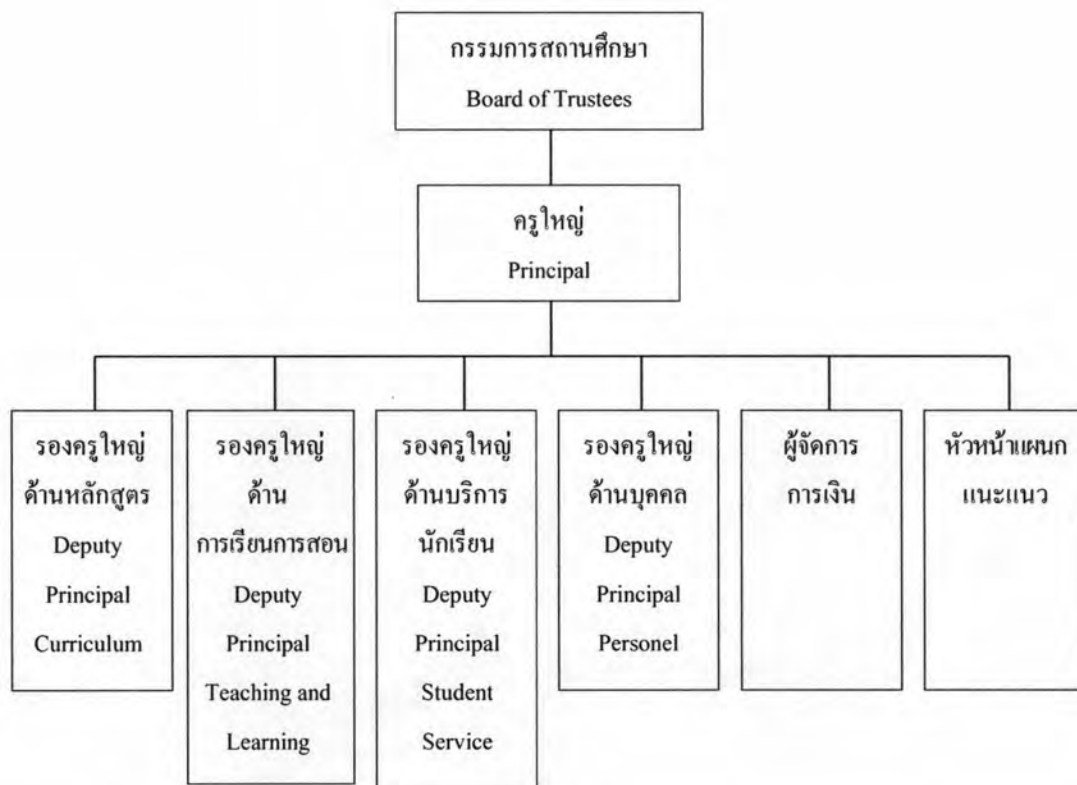
4.6 โครงสร้างองค์การของสถานศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์



รูปที่ 19 โครงสร้างการบริหาร โรงเรียน Chrischruh Rudolf Steiner school
เมือง Chrischruh จำนวนนักเรียน 370 คน



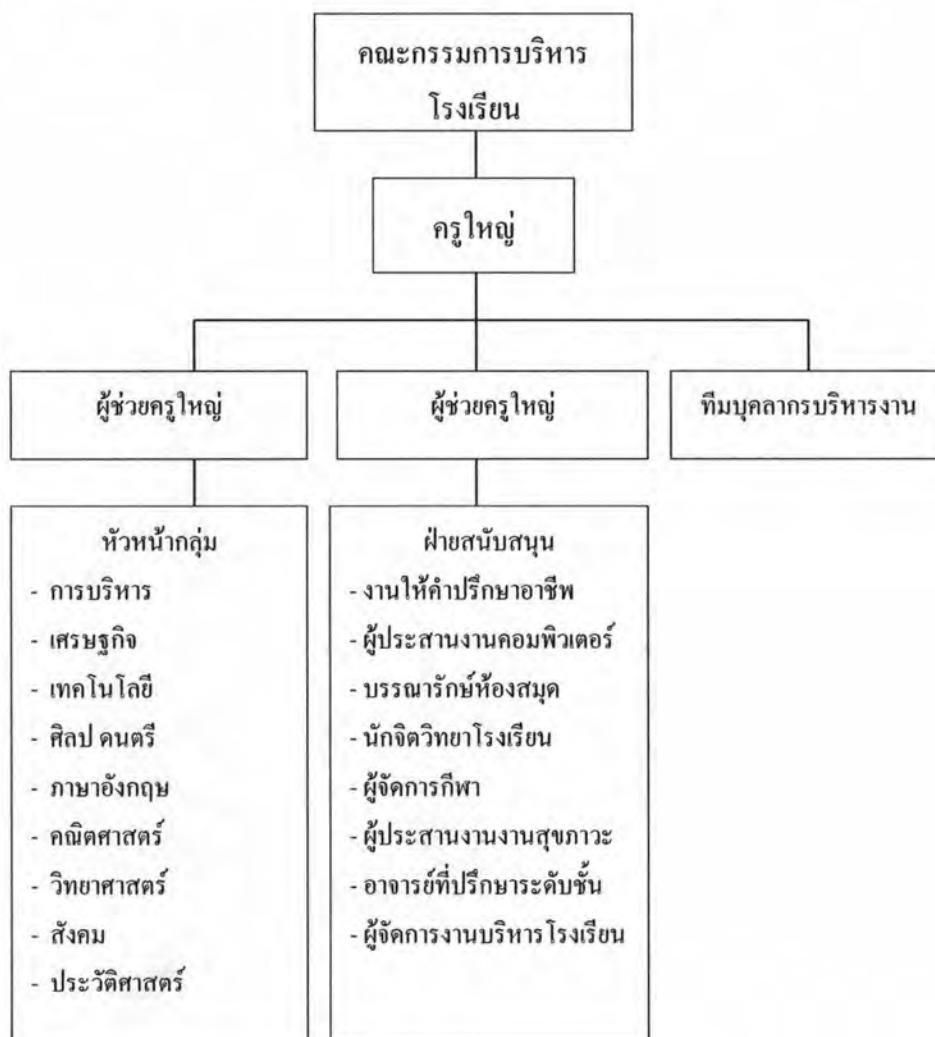
รูปที่ 20 โครงสร้างการบริหารสถานศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์



รูปที่ 21 โครงสร้างโรงเรียน Rangiora High School ตั้งอยู่ที่ประเทศนิวซีแลนด์
จำนวนนักเรียน 1,600 คน

ลักษณะโครงสร้างการบริหารของประเทศนิวซีแลนด์เป็นโครงสร้างองค์การแบบราบ มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย มีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในลักษณะคณะกรรมการ และมีการประสานงานโดยมอบหมายให้บุคคลเป็นผู้ประสานงาน

4.7 โครงสร้างองค์การของสถานศึกษาในประเทศออสเตรเลีย



รูปที่ 22 โครงสร้างการบริหารโรงเรียน Penrithhighschool เมือง Penrith
รัฐ New South Wales จำนวนนักเรียน 900 คน

จากการศึกษาโครงสร้างของประเทศต่างๆ ซึ่งมีบริบทแตกต่างกัน การจัดโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาของแต่ละประเทศจึงมีลักษณะแตกต่างกันไป การให้ความสำคัญต่อภารกิจในการบริหารสถานศึกษาในด้านต่างๆขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นในสถานศึกษานั้นๆ อาทิ ตัวอย่างโครงสร้างของประเทศญี่ปุ่น การตัดสินใจทางการบริหารและการบังคับบัญชา มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ การแบ่งงานแยกย่อยลงไปหลายงาน นอกเหนือจากงานการบริหาร งานการสอน สถานศึกษายังให้ความสำคัญในเรื่องการแนะแนวและการศึกษาวิจัย

ในขณะที่ประเทศมาเลเซียกำหนดภารกิจการบริหารสถานศึกษาเพียง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายกิจการนักเรียน และฝ่ายกิจกรรมเสริมหลักสูตร โดยฝ่ายบริหารจะดูแลงานด้านวิชาการ อาคาร สถานที่ การเงินบัญชีและพัสดุ ส่วนงานในฝ่ายอื่นๆจะมุ่งเน้นเกี่ยวกับความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม สำหรับสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศใหญ่ การจัดโครงสร้างการบริหารสถานศึกษามีหลากหลายรูปแบบ ทั้งโครงสร้างแบบราบและแบบสูง ขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน หากขนาดโรงเรียนใหญ่มาก และมีการจัดการเรียนการสอนหลายระดับ จะมีโครงสร้างองค์การที่แบ่งงานหลายฝ่ายยิ่งขึ้น สถานศึกษาในอเมริกาจะจัดแผนกงานออกเป็นฝ่ายหลัก ๆ คือ ฝ่ายหลักสูตร การเรียนการสอน ฝ่ายกิจการนักเรียนหรือวินัยนักเรียน ในด้านการเงิน กีฬา หรืออื่น ๆ จะมีสำนักงานหรือบุคลากรดูแลรับผิดชอบโดยเฉพาะ สำหรับในประเทศอังกฤษ สถานศึกษาบางแห่งจะมุ่งเน้นการพัฒนานักเรียน และพัฒนาวิชาชีพครู โดยรับผิดชอบในด้านการบริหารทั่วไป ด้านหลักสูตร ด้านนวัตกรรมหลักสูตร ด้านสัมพันธ์ชุมชน และด้านกลยุทธ์ชาติและ ICT ประเทศนิวซีแลนด์จะจัดแผนกงานในด้านการให้คำปรึกษานักเรียน ด้านหลักสูตร และการบริหารงานบุคคล ส่วนในประเทศออสเตรเลียเน้นงานด้านการสอน และการสนับสนุนกิจกรรมการเรียนการสอน จากการศึกษาโครงสร้างองค์การของต่างประเทศ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการพิจารณาการแบ่งงาน การจัดแผนกงาน และการพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

ตอนที่ 5 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ

5.1 ความหมายของรูปแบบ

นักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของรูปแบบไว้หลายลักษณะ ดังนี้

Willer (1967: 15) กล่าวว่า รูปแบบเป็นการสร้างความคิดรวบยอดของชุดปรากฏการณ์ ด้วยวิธีการของเหตุผลที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในนิยาม ความสัมพันธ์และข้อเสนอของระบบรูปนัยที่เกี่ยวข้อง

Good (1973: 370) ได้รวบรวมความหมายของรูปแบบ หรือแบบจำลองไว้ 4 ความหมาย คือ

1. เป็นแบบอย่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างหรือทำซ้ำ
2. เป็นตัวอย่างสำหรับการเลียนแบบ เช่น ตัวอย่างในการออกเสียงภาษาต่างประเทศ เพื่อให้ผู้เรียนได้เลียนแบบ
3. เป็นแผนภาพหรือภาพสามมิติที่เป็นตัวแทนของสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลักการหรือแนวคิด

4. เป็นชุดของปัจจัยหรือองค์ประกอบ หรือตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน รวมตัวเป็นตัวประกอบและเป็นสัญลักษณ์ทางระบบสังคม อาจเขียนเป็นสูตรคณิตศาสตร์ หรือบรรยายด้วยภาษาก็ได้

Smith and others (1980) ให้ความหมายของรูปแบบว่า หมายถึง การย่อส่วนของจริง ให้เล็กลง เพื่อให้พิจารณาและช่วยทำความเข้าใจในข้อเท็จจริง ปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมต่าง ๆ โดยการจัดวางแบบแผนให้เข้าใจง่ายขึ้น ซึ่งเป็นเหมือนตัวแทนความจริง แต่มิใช่ข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้น

Bardo และ Hartman (1982: 70) ให้ความหมายของรูปแบบว่า รูปแบบเป็นอะไรบางอย่างที่เราพัฒนาขึ้น เพื่อบรรยายคุณลักษณะที่สำคัญ ๆ ของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รูปแบบจึงไม่ใช่การบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์อย่างละเอียด ทุกแง่ทุกมุม ส่วนการที่จะระบุรูปแบบหนึ่ง ๆ จะต้องมีรายละเอียดอย่างน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม และรูปแบบนั้น ๆ ควรมียอดประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อกำหนดตายตัว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์แต่ละอย่าง และวัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบที่ต้องการจะอธิบายปรากฏการณ์นั้น ๆ อย่างไร

Stoner และ Wankel (1986: 12) ได้ให้ความหมายของรูปแบบว่า เป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์ เพื่อทำให้เราได้เข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้น ๆ ได้ง่ายขึ้น

Daft (1992: 20) ได้ให้ความหมายว่า รูปแบบ หมายถึง ตัวแทนอย่างง่ายที่ใช้เป็นเครื่องมืออธิบายมิติหรือปรากฏการณ์ที่สำคัญ ๆ บางมิติขององค์กร

อุทัย บุญประเสริฐ (2546) ให้ความหมายของรูปแบบว่า หมายถึง ตัวแบบหรือแบบจำลองที่สะท้อนภาพหรือปรากฏการณ์หรือสภาพที่เป็นนามธรรมที่เจ้าของแบบจำลองจัดทำขึ้นใช้เป็นตัวแทนเพื่ออธิบายปรากฏการณ์หรือแสดงองค์ประกอบที่สำคัญๆของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง กระบวนการใดกระบวนการหนึ่งที่สามารถช่วยให้สามารถเข้าใจแนวความคิด เข้าใจหลักการ กระบวนการ หรือกระบวนการทัศนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ช่วยให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น ช่วยให้เห็นองค์ประกอบสำคัญ ๆ ได้ง่ายและชัดเจน

จากการศึกษาความหมายของรูปแบบ จึงสรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง รูปแบบเชิงแนวคิด ซึ่งแสดงด้วยแผนภาพและถ้อยคำที่อธิบายถึงภาพหรือปรากฏการณ์ต่างๆ โดยแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญของเรื่องนั้นๆที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่ออธิบายและง่ายต่อการทำความเข้าใจ

5.2 ประเภทของรูปแบบ

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้แบ่งประเภทของรูปแบบออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังเช่น Smith and others (1980:461) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. รูปแบบเชิงกายภาพ จำแนกเป็น รูปแบบรูปปั้นที่มีลักษณะคล้ายของจริง เช่น เครื่องบินจำลอง และรูปแบบเชิงอุปมาที่มีลักษณะคล้ายปรากฏการณ์จริง เช่น การทดลองทางเคมีในห้องปฏิบัติการก่อนทำการทดลองจริง

2. รูปแบบเชิงสัญลักษณ์ จำแนกเป็นรูปแบบข้อความ ซึ่งเป็นการใช้ข้อความในการอธิบายย่อ เช่น คำพรรณาลักษณะงาน เป็นต้น และรูปแบบทางคณิตศาสตร์

Keeves (1988: 561-565) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบทางการศึกษา ไว้ 4 ประเภท คือ

1. รูปแบบเชิงเปรียบเทียบ (Analogue Model) เป็นรูปแบบเชิงกายภาพที่ส่วนใหญ่ใช้ในด้านวิทยาศาสตร์ สร้างขึ้นโดยใช้การเปรียบเทียบโครงสร้างที่สอดคล้องกับลักษณะที่คล้ายกันทางกายภาพและสอดคล้องกับข้อมูลและความรู้ที่มีอยู่ในขณะนั้น

2. รูปแบบเชิงภาษา (Semantic Model) เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบาย ปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิหรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของปรากฏการณ์นั้น ๆ

3. รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical Model) เป็นรูปแบบที่ใช้สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์แสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหรือตัวแปรสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละส่วน รูปแบบประเภทนี้แต่เดิมใช้กันทางด้านวิทยาศาสตร์เป็นหลัก แต่ในปัจจุบันได้นำมาใช้ในด้านพฤติกรรมศาสตร์ และสังคมศาสตร์ รวมไปถึงด้านการศึกษาด้วย

4. รูปแบบเชิงเหตุผล (Casual Model) เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากรูปแบบเชิงภาษา โดยนิยมใช้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ หรือตัวแปร หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องในเชิงความเป็นเหตุเป็นผลกัน โดยการนำเทคนิคการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) มาใช้

อุทัย บุญประเสริฐ (2546) กล่าวถึงรูปแบบหรือแบบจำลอง 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. รูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) เช่น แบบจำลองเครื่องบินที่สร้างเหมือนจริงแต่มีขนาดย่อส่วน หรือแบบจำลองที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะอย่าง เช่น แบบจำลองที่ออกแบบไว้เพื่อเป็นต้นแบบเพื่อผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ ที่ต้องสร้างแบบจำลองเท่าของจริงขึ้นมาก่อน แล้วจึงผลิตสินค้าตามแบบจำลองนั้น

2. รูปแบบเชิงแนวคิด (Conceptual Model) เป็นรูปแบบที่แสดงแนวคิดของสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่สร้างขึ้นจากแนวคิด หรือจากทฤษฎี เพื่ออธิบายปรากฏการณ์บางอย่าง หรือ

ใช้อธิบายทฤษฎีบางทฤษฎีเพื่อช่วยให้เข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น รูปแบบจึงอาจเป็นไปได้ทั้งในรูปแบบของ สิ่งที่เป็นรูปธรรมและสิ่งที่เป็นนามธรรมก็ได้

จากการศึกษาการแบ่งประเภทของรูปแบบของนักวิชาการต่าง ๆ สรุปได้ว่า ประเภทของรูปแบบมี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ รูปแบบเชิงกายภาพ ซึ่งมีลักษณะเหมือนของจริงที่มี ขนาดย่อส่วน หรือคล้ายของจริงโดยใช้การอุปมา และรูปแบบเชิงแนวคิดซึ่งสร้างขึ้นจากแนวคิด ทฤษฎีเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ โดยการใช้การเปรียบเทียบ การใช้ภาษา สัญลักษณ์ ตัวเลข ตลอดจนความสัมพันธ์เชิงเหตุผลมาอธิบายความสัมพันธ์ต่าง ๆ

5.3 องค์ประกอบของรูปแบบ

Brown และ Moberg (1980: 16-17) ได้ทำการสังเคราะห์องค์ประกอบของรูปแบบ พบว่า รูปแบบส่วนใหญ่ ประกอบด้วย สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี โครงสร้าง กระบวนการ จัดการ และ การตัดสินใจสั่งการ

Bardo and Hartman (1982: 70) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของรูปแบบไว้ว่า การที่จะระบุว่ารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดมากน้อยเพียงใดจึงจะ เหมาะสม และรูปแบบนั้นควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อกำหนดที่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ปรากฏการณ์นั้น ๆ

Bush (1986: 19) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบหลักของรูปแบบที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการ พิจารณารูปแบบขององค์การทางการศึกษา 4 ประการ คือ เป้าหมาย โครงสร้างองค์การ สภาพแวดล้อม และ ภาวะผู้นำ

Getzels และ Guba (1957) ได้กำหนดองค์ประกอบของรูปแบบเป็น 2 องค์ประกอบ คือ

1. สถาบัน (Institution) เป็นระบบของสังคมที่มีการกำหนดแนวปฏิบัติไว้เป็น แนวทาง และมีการนำเอาแนวปฏิบัติมาใช้อย่างสม่ำเสมอ หน่วยย่อยของสถาบันแบ่งออกเป็น บทบาท (Role) และความคาดหวัง (Expectation) ซึ่งบทบาทจะเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพของบุคคล ในบทบาทนั้น จะหมายถึงลักษณะของตำแหน่งหน้าที่และสภาพซึ่งอยู่ภายใต้สถาบัน และเป็น ตัวกำหนดพฤติกรรมของผู้สวมบทบาท ในส่วนของความคาดหวังเป็นเรื่องของเกณฑ์มาตรฐาน ของสังคมหรือสถาบันที่มุ่งหวังจะได้รับจากผู้สวมบทบาท บทบาทที่สมบูรณ์ควรกำหนด ความสัมพันธ์กับบทบาทอื่น ๆ ภายในสถาบัน แนวคิดนี้เองทำให้การกำหนดงานในแต่ละหน้าที่ เป็นไปในรูปของ การจัดลำดับขั้นโดยกำหนดให้บทบาทหนึ่งมีบทบาทต่อเนื่องไปกับอีกบทบาท หนึ่งต่อไปเรื่อย ๆ จนทำให้การดำเนินงานของสถาบันบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. บุคคล (Individual) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบสังคม สถาบันจะดำเนินการไม่ได้หากไม่มีองค์ประกอบด้านบุคคล ซึ่งมีส่วนประกอบย่อยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของสถาบันอยู่ 2 ประการคือ บุคลิกภาพ (Personality) และความต้องการ (Need Disposition) บุคลิกภาพของบุคคล มีความสำคัญต่อการวางตัว การสวมบทบาท และความต้องการในการทำงาน ในส่วนของความต้องการเป็นแนวโน้มในการพยายามทำตัวให้เหมาะสม และปฏิบัติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะที่แน่นอนของแต่ละคน โดยมีความคาดหวังบนพื้นฐานในการแสดงออก

การกำหนดองค์ประกอบของรูปแบบขึ้นอยู่กับลักษณะของปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษา แต่อย่างไรก็ตามองค์ประกอบของรูปแบบโดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับองค์การ บุคคล และกระบวนการจัดการ ซึ่งรายละเอียดขององค์ประกอบนั้นอาจกำหนดหรือเลือกใช้ตามความเหมาะสมและความสอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

5.4 การพัฒนารูปแบบ

Willer (1986: 83) กล่าวถึง การพัฒนารูปแบบว่า การพัฒนารูปแบบ อาจมีขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปอาจแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การสร้างรูปแบบและการหาความเที่ยงตรงของรูปแบบ

สมาน อัสวภูมิ (2537: 8-9) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ 4 ขั้นตอน คือ 1) การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการและข้อมูลพื้นฐานประกอบการสร้างรูปแบบ 2) การสร้างรูปแบบ 3) การประมวลความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด และ 4) การปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์

พูลสุข หิงคานนท์ (2540) ได้พัฒนารูปแบบการจัดองค์การของวิทยาลัยพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข โดยมีขั้นตอนการวิจัย 5 ขั้นตอน คือ ขั้นที่ 1 ขั้นการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ขั้นที่ 2 การศึกษาสภาพและปัญหาของการจัดองค์การของวิทยาลัยพยาบาล ขั้นที่ 3 การสร้างรูปแบบฯ ขั้นที่ 4 ขั้นทดสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบไปใช้ และขั้นที่ 5 ขั้นการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนารูปแบบฯ

ดิเรก วรรณเศียร(2545: 46) สรุปว่า การพัฒนาแบบจำลอง (Model Development) หมายถึง กระบวนการในการสร้างหรือพัฒนาแบบจำลอง ซึ่งประกอบด้วย

1. การศึกษาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง
2. การกำหนดหลักการและองค์ประกอบของแบบจำลอง

3. การร่างแบบจำลอง
4. การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้หรือการทดลองใช้

แบบจำลอง

อุทัย บุญประเสริฐ (2547: 5) กล่าวว่า การพัฒนาแบบจำลองโดยทั่วไปอาจแบ่งเป็น 2 ตอนที่สำคัญคือ การสร้างแบบจำลอง และการหาความตรงของแบบจำลอง และขั้นตอนการดำเนินงานในรายละเอียดที่สำคัญโดยทั่วไปมักจะแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. การศึกษาสภาพ ระบบ และสภาพแวดล้อมของระบบปัจจุบัน (การวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจระบบปัจจุบันให้แน่ชัด ให้ชัดเจน)
 2. การค้นหาและระบุปัญหาและความต้องการอันจำเป็น (Needs) ของระบบปัจจุบัน (หาว่าควรปรับปรุงและ แก้ไข หรือพัฒนาอะไร)
 3. จัดสร้าง จัดทำแบบจำลอง ออกแบบจำลอง หรือเสนอแบบจำลองที่เป็นทางเลือก (Alternative Model) สำหรับการปรับปรุง แก้ไข หรือพัฒนา
 4. ทดสอบความเป็นไปได้ ความเหมาะสมในการปฏิบัติ และการยอมรับโดยเฉพาะ ของคณะผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง
 5. ปรับต้นแบบเป็นแบบจำลองฉบับสมบูรณ์ที่เหมาะสมกับการนำไปปฏิบัติ
- จากแนวทางการพัฒนารูปแบบดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการพัฒนารูปแบบมี ขั้นตอนการพัฒนารูปแบบ 4 ขั้นตอนหลัก คือ
1. ขั้นการศึกษาและวิเคราะห์ หลักการและข้อมูลพื้นฐาน สภาพและปัญหา การดำเนินงาน ระบุปัญหาและความต้องการจำเป็นในการพัฒนา
 2. ขั้นสร้างรูปแบบ โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์
 3. ขั้นทดสอบความเป็นไปได้ของรูปแบบที่สร้างขึ้น ความเหมาะสมในการนำไปใช้ และการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องต่างๆ
 4. ขั้นปรับปรุงรูปแบบให้มีความสมบูรณ์เหมาะแก่การนำไปใช้

5.5 การทดสอบรูปแบบ

นักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวถึงการทดสอบรูปแบบ ดังนี้

Eisner (1976: 192-193) ได้เสนอแนวคิดการตรวจสอบโดยการใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ ในบางเรื่องที่ต้องการความละเอียดอ่อนมากกว่าการวิจัยในเชิงปริมาณ โดยเชื่อว่า การรับรู้ที่เท่ากันนั้น เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของผู้รู้ และได้เสนอแนวคิดการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิไว้ดังนี้

1. การประเมินโดยแนวทางนี้ มิได้เน้นผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ตามรูปแบบการประเมินแบบอิงเป้าหมาย (Goal-based model) การตอบสนองปัญหาและความ

ต้องการของผู้เกี่ยวข้องตามรูปแบบการประเมินแบบสนองตอบ (Responsive model) หรือกระบวนการตัดสินใจ (Decision Making Model) แต่อย่างไรอย่างหนึ่ง แต่การประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นการวิเคราะห์วิจารณ์อย่างลึกซึ้งเฉพาะในประเด็นที่นำมาพิจารณา ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเสมอไป แต่อาจจะผสมผสานปัจจัยในการพิจารณาต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ตามพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับคุณภาพ ประสิทธิภาพ หรือความเหมาะสมของสิ่งที่ทำการประเมิน

2. เป็นรูปแบบการประเมินที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialization) ในเรื่องที่จะประเมิน โดยที่พัฒนามาจากรูปแบบการวิจารณ์งานศิลป์ (Art Criticism) ที่มีความละเอียดอ่อนลึกซึ้ง และต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญระดับสูงมาเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากเป็นการวัดคุณค่า ไม่อาจประเมินด้วยเครื่องวัดใดๆ ได้ และต้องใช้ความรู้ความสามารถของผู้ประเมินอย่างแท้จริง ต่อมาได้มีการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในทางการศึกษาระดับสูงในวงการอุดมศึกษามากขึ้น ในสาขาเฉพาะที่ต้องอาศัยผู้รู้ ผู้เล่นในเรื่องนั้นจริงๆ มาเป็นผู้ประเมินผล ทั้งนี้เพราะองค์ความรู้เฉพาะสาขานั้น ผู้ที่ศึกษาเรื่องนั้นจริงๆ จึงจะทราบและเข้าใจอย่างลึกซึ้ง

3. เป็นรูปแบบที่ใช้ตัวบุคคล คือ ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเครื่องมือในการประเมิน โดยให้ความเชื่อถือกับผู้ทรงคุณวุฒิที่เที่ยงธรรมและมีคุณพินิจที่ดี ทั้งนี้มาตรฐานและเกณฑ์พิจารณาต่าง ๆ นั้น จะเกิดขึ้นจากประสบการณ์และความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒินั่นเอง

4. เป็นรูปแบบที่ยอมให้ความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิ ตามอัตรา และความถนัดของแต่ละคน นับตั้งแต่การกำหนดประเด็นสำคัญที่พิจารณา การบ่งชี้ข้อมูลที่ต้องการ การเก็บรวบรวม การประมวลผล การวินิจฉัยข้อมูล ตลอดจนวิธีการนำเสนอ ทั้งนี้ การเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจะเน้นที่สถานภาพทางวิชาชีพ ประสบการณ์ และการเป็นที่เชื่อถือ (high credit) ของวิชาชีพนั้นเป็นสำคัญ

Keeves (1988: 589-560) กล่าวไว้ว่า จุดมุ่งหมายสำคัญของการทดสอบแบบจำลองนั้น เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของแบบจำลองในการปฏิบัติจริง แบบจำลองทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ จะทำการทดสอบโดยการพิสูจน์ตามสูตรหรือสมการหรือตรวจสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยการประมาณค่าพารามิเตอร์ของแบบจำลอง สำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ มักจะดำเนินการทดสอบแบบจำลองด้วยวิธีการทางสถิติ ผลของการทดสอบจะนำไปสู่การยอมรับหรือปฏิเสธแบบจำลองนั้นและนำไปสู่การสร้างทฤษฎีใหม่ต่อไป แต่การทดสอบแบบจำลองบางเรื่องนั้นไม่สามารถกระทำด้วยวิธีการดังกล่าวได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการ

อุทุมพร จามรمان (2541: 23) กล่าวไว้ว่า จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการสร้างรูปแบบก็เพื่อทดสอบ หรือตรวจสอบรูปแบบนั้นด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ การตรวจสอบรูปแบบมีหลายวิธี

ซึ่งอาจใช้การวิเคราะห์จากหลักฐานเชิงคุณลักษณะ(Qualitative) และเชิงปริมาณ (Quantitative) โดยที่ การตรวจสอบรูปแบบจากหลักฐานเชิงคุณลักษณะอาจใช้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ตรวจสอบ ส่วนการตรวจสอบ โมเดลจากหลักฐานเชิงปริมาณใช้เทคนิคทางสถิติ ซึ่งการตรวจสอบรูปแบบควรตรวจสอบคุณลักษณะ 2 อย่าง คือ

1. การตรวจสอบความมากน้อยของความสัมพันธ์/ความเกี่ยวข้อง / เหตุผลระหว่างตัวแปร

2. การประมาณค่าพารามิเตอร์ของความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งการประมาณค่านี้สามารถประมาณข้ามกาลเวลา กลุ่มตัวอย่าง หรือสถานที่ได้ (Across Time, Samples, Sites) หรืออ้างอิงจากกลุ่มตัวอย่างไปหาประชากรก็ได้ โดยผลการตรวจสอบนำไปสู่คำตอบ 2 ข้อ คือ การสร้างรูปแบบใหม่ หรือการปรับปรุงหรือพัฒนารูปแบบเดิม

อุทัย บุญประเสริฐ (2547: 8-9) กล่าวว่า การทดสอบแบบจำลองมีเป้าหมายเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและการวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของแบบจำลอง เมื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติจริง สำหรับการทดสอบแบบจำลองทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ มีวิธีการที่นิยมใช้ได้แก่

1. การทดสอบด้วยวิธีการเชิงสถิติหรือการทดลองด้วยโครงการนำร่อง ผลของการทดสอบจะนำไปสู่การยอมรับหรือปฏิเสธแบบจำลองนั้น และการนำไปสู่การสร้างเป็นหลักการแนวปฏิบัติ กระบวนทัศน์ใหม่ ความรู้ หรือทฤษฎีใหม่ต่อไป

2. การทดสอบรูปแบบโดยอาศัยความรู้และประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยใช้วิธีการประเมินจากความเห็น อาศัยความรู้ การรับรู้ของผู้ทรงคุณวุฒิ หรือการร่วมประเมิน โดยผู้ที่มีประสบการณ์สูงและมีความรอบรู้ที่รู้จริงในภาคปฏิบัติในงานสาขานั้น แต่ต้องระมัดระวังในเรื่องความน่าเชื่อถือของผู้ที่ถูกเลือกให้ทำหน้าที่ประเมินหรือให้ความเห็น อีกทั้งต้องระวังในเรื่องความแม่นยำและความน่าเชื่อถือได้ในเชิงวิชาการ

3. การนำรูปแบบไปทดลองใช้ในลักษณะโครงการนำร่อง เพื่อทดสอบความเหมาะสมในการปฏิบัติ ค้นหาปัญหาและแนวทางการแก้ไขปรับปรุงจากการปฏิบัติในภาคสนาม ส่วนหนึ่ง ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการจริงในแบบขยายผล หรือกำหนดเป็นอย่างอื่นต่อไป

กล่าวโดยสรุป การทดสอบรูปแบบมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบในการนำไปปฏิบัติจริง สามารถทำได้หลายลักษณะทั้งการทดสอบด้วยวิธีการทางสถิติ การทดลองด้วยโครงการนำร่อง หรือการทดสอบรูปแบบโดยอาศัยความรู้และประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยใช้วิธีการประเมินจากความเห็น

สำหรับการพัฒนารูปแบบในการวิจัยครั้งนี้มีขั้นตอนการพัฒนารูปแบบ 4 ขั้นตอนหลัก คือ 1) ขั้นการศึกษาและวิเคราะห์ หลักการและข้อมูลพื้นฐาน สภาพและปัญหา การดำเนินงาน ระบุปัญหาและความต้องการจำเป็นในการพัฒนา 2) ขั้นสร้างรูปแบบ โดยอาศัยข้อมูล

ที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์นำมาสร้างเป็นรูปแบบ 3) ขั้นตอนทดสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบที่สร้างขึ้น ความเหมาะสมในการนำไปใช้และการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยอาศัยความรู้และประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยใช้วิธีการประเมินจากความเห็นซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และมีความรอบรู้ที่รู้จริงในการปฏิบัติงานด้านนั้น และ 4) เป็นขั้นปรับปรุงรูปแบบให้มีความสมบูรณ์เหมาะแก่การนำไปใช้

ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวการกระจายอำนาจในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีรายละเอียดดังนี้

6.1 งานวิจัยในประเทศไทย

จิราภรณ์ จันทร์สุพรรณ (2539: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างองค์การของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 11 ในปัจจุบันตามสภาพที่เป็นจริงและวิเคราะห์โครงสร้างของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ สังกัดกรมสามัญศึกษา ตามแนวคิดโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิภาพของมินท์ชเบอร์ค ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างองค์การของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 11 มีการแบ่งงานทั้งแนวดิ่งและแนวนอนตามแนวมาตรฐานที่กรมสามัญศึกษาและเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ. 2532 กำหนดไว้เป็นหลักสำคัญ โครงสร้างอำนาจการตัดสินใจตามแบบแผน มีลักษณะโน้มเอียงเป็นแบบรวมอำนาจ ในด้านการประสานงานหลักใช้ระบบคณะกรรมการ และใช้วิธีประสานงานโดยตรงระหว่างผู้ปฏิบัติงาน และเมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างตามแนวคิดของมินท์ชเบอร์คแล้ว โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษในการวิจัยครั้งนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการกึ่งวิชาชีพ

พูลสุข หิงคานนท์ (2540: บทคัดย่อ) ได้พัฒนารูปแบบการจัดองค์การวิทยาลัยพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข โดยใช้รูปแบบการวิจัยแบบบรรยาย ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ผู้อำนวยการวิทยาลัยทุกแห่ง การสอบถามหัวหน้าภาควิชาทุกภาควิชาของวิทยาลัยพยาบาลด้วยแบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติบรรยายเพื่อนำผลมาเป็นข้อมูลในการสร้างรูปแบบการจัดองค์การของวิทยาลัยพยาบาลและทดสอบรูปแบบการจัดองค์การ โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบที่มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในขณะที่ขาดแคลนอัตรากำลังและแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของงาน

การสอน การส่งเสริมช่วยเหลือเกื้อกูลกันมากขึ้น เป็นรูปแบบการจัดองค์การในลักษณะองค์การแบบราชการเชิงวิชาชีพ ผสมผสานกับการจัดแบบทีม มีการแบ่งงานตามหน้าที่ผสมผสานกับกระบวนการปฏิบัติการ จัดกลุ่มงานเป็นกลุ่มอำนวยการ กลุ่มงานวิชาการโดยไม่กำหนดภาควิชา กลุ่มงานกิจการนักศึกษา กลุ่มงานโครงการ โดยใช้หลักการทำงานเป็นทีม ซึ่งมีความยืดหยุ่นตามภาระงานของวิทยาลัยและอัตรากำลัง มีการมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษร มีการมอบอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติ สายการบังคับบัญชาเป็นแบบแคบ มีการรายงานตามสายการบังคับบัญชาและมีแบบแผน มีขอบเขตการควบคุมงานและบังคับบัญชาในหน่วยหนึ่งไม่เกิน 10 คน มีการประสานงานทั้งแนวดิ่งและแนวราบ เป็นทางการมากขึ้น ใช้ลายลักษณ์อักษรมากกว่าวาจา

อุทัย บุญประเสริฐและจิราภรณ์ จันทร์สุวัฒน์ (2544) ศึกษาวิจัยเรื่อง ภารกิจ โครงสร้างและอัตรากำลังของสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 วัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อนำเสนอภารกิจ โครงสร้าง องค์กรและกรอบอัตรากำลังของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานและการบริหารสถานศึกษาที่สอดคล้องกับข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เก็บข้อมูลโดยการสอบถามและสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง การรับฟังความเห็นจากการประชุมสัมมนาผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา การศึกษาวิจัย พบว่า ภารกิจของสถานศึกษาตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ สิ่งที่ต้องถือปฏิบัติ ต้องถือเป็นแนวทางหลักสำหรับกำหนดการดำเนินงานของสถานศึกษาในอนาคต ในด้านโครงสร้างของสถานศึกษา การออกแบบจะคำนึงถึงระบบบริหารและการจัดการที่คล่องตัว เป็นอิสระทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ งานบุคคลและการบริหารทั่วไป งานวิจัยได้เสนอรูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกันถึง 4 แบบ เพื่อให้พิจารณาเลือกใช้ได้ โดยคำนึงถึงขนาดของสถานศึกษา

วิสุทธิ์ วิจิตรพัชรภรณ์ (2547) ได้พัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงพรรณนา ใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์และการสอบถามผู้บริหารสถานศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติการบรรยายเพื่อนำผลมาเป็นข้อมูลในการสร้างรูปแบบและประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบโดยการสัมมนาผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษา ตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ความนำ ประกอบด้วย แนวคิด หลักการ วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ ส่วนที่ 2 องค์กรประกอบของรูปแบบ

และสาระสำคัญของแบบการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย มิติด้านการจัดการสถานศึกษา ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุม และมิติด้านภารกิจการบริหารสถานศึกษา ได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป และ ส่วนที่ 3 ยุทธศาสตร์การดำเนินงานและเงื่อนไขความสำเร็จ

สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (2548) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป โดยประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาที่จัดการสอนช่วงชั้นที่ 3 และช่วงชั้นที่ 4 จำนวน 2,170 คน ผลการวิจัยพบว่า ภายหลังจากที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร สิ่งต่างๆที่มีการดำเนินการที่ดีได้ขาดหายไป ปัญหา อุปสรรคที่เด่นชัด และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ได้แก่ ปัญหาการบริหารวิชาการ คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขาดความเข้าใจในการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา ขาดการนิเทศการศึกษา เกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาบุคลากรมีน้อย การบริหารวิชาการไม่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่จะรับผิดชอบโดยเฉพาะของโรงเรียนมัธยมศึกษา ทำให้โครงการ / งาน / กิจกรรมทางวิชาการไม่ก้าวหน้าขึ้น

ปัญหาการบริหารงบประมาณ คือ การจัดสรรงบประมาณล่าช้ามีขั้นตอนซับซ้อน เพราะมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกัน เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ โดยการลงคะแนนเสียงและใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ระบบการจัดสรรงบประมาณ การเบิกจ่ายยังล่าช้า การพิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยไม่คำนึงถึงบริบทของโรงเรียนและขาดความรอบรู้และขาดความรอบคอบทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ไร้ประสิทธิภาพ การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาเพราะใช้ฐานข้อมูลของการจัดสรรระดับประถมศึกษามาใช้ในการบริหารจัดการ

ปัญหาการบริหารบุคคล คือ การบรรจุแต่งตั้งครูใหม่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและความต้องการของโรงเรียน การจัดสรรอัตรากำลังครูไม่ตรงตามความขาดแคลนของโรงเรียน การย้ายครูและบุคลากรเป็นอำนาจของเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การย้ายครูและบุคลากรอยู่ในกรอบและความต้องการของเขตพื้นที่เป็นหลัก การบริหารบุคลากรทั้งในส่วนของผู้บริหารครู และศึกษานิเทศก์ ไม่สอดคล้องกับการบริหารที่เน้นความสามารถเฉพาะด้าน และการพัฒนาบุคลากรในระดับมัศึกษามีน้อยและไม่ตรงกับความต้องการของครู

ปัญหาการบริหารทั่วไป คือ ปัญหาจิตวิทยาการเรียนรู้ของนักเรียน ช่วงอายุของนักเรียนมีความห่างกันมากจากวัยเด็กถึงวัยรุ่น การจัดการดูแลนักเรียนจึงต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและเข้าใจ การดำเนินงานระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนและการแก้ไขปัญหายาเสพติดในโรงเรียนที่โรงเรียนมัธยมศึกษาได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องและพัฒนาเป็นลำดับแต่ในปัจจุบันไม่ได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานในเรื่องระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนและการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่ต่อเนื่อง เขตพื้นที่การศึกษามีขนาดใหญ่เกินไป ไม่สามารถดูแล ประสานงาน ส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ สถานศึกษาขนาดเล็กมีสภาพความพร้อมไม่พร้อมในหลายด้าน เช่น บุคลากร สื่ออุปกรณ์ อาคารสถานที่ การจัดโครงสร้างการบริหารภายในโรงเรียนของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาแตกต่างกัน ขาดเอกภาพทำให้เกิดความสับสน และในบางเขตพื้นที่ยังไม่มี การจัดทำกรอบโครงสร้างการบริหารภายในโรงเรียน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวสมาคมผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย จึงเสนอแนวทางแก้ไขโดยการขอแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยให้มีการขยายงานในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน โดยเสนอให้เพิ่ม 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานฝ่ายประถมศึกษา และ สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานฝ่ายมัธยมศึกษา โดยกำหนดให้มีกลุ่มงานในสำนักทั้งสองสำนัก เหมือนกัน ส่วน โครงสร้างในระดับเขตพื้นที่ให้มีกลุ่มงานรับผิดชอบในฝ่ายประถมศึกษาและ มัธยมศึกษาเช่นเดียวกัน และมีรองผู้อำนวยการเขตพื้นที่ฝ่ายประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

6.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

Sinden (2002) ได้ศึกษาเรื่องพฤติกรรมและโครงสร้างองค์การระบบราชการ ที่ทำให้บรรลุผลในโรงเรียน วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เพื่อแสดงโครงสร้างที่ทำให้ บรรลุผลและพฤติกรรมที่เอื้อให้บรรลุผลในองค์การระบบราชการของการศึกษา นักทฤษฎี สมัยใหม่ได้กำหนดแนวคิดองค์การระบบราชการที่เอื้อให้บรรลุผลให้เป็นระบบที่ช่วยบุคลากรที่ เกี่ยวข้องกับการทำงานในระบบ องค์การระบบราชการที่เอื้อให้บรรลุผลให้ข้อมูลและรากฐาน ความทรงจำที่แข็งแกร่งจำนวนมาก เพื่อเตรียมพื้นฐานการแก้ปัญหาและนวัตกรรมที่เข้มแข็ง โดยผลการวิจัยที่ผ่านมาแสดงว่า ระบบราชการที่เป็นอุปสรรคและระบบราชการที่เอื้อให้บรรลุผล สามารถแสดงให้เห็นและวัดได้ การวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการเติมเต็มเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะทั่วไป และลักษณะเฉพาะของกฎ โครงสร้าง และพฤติกรรมที่เอื้อให้บรรลุผล โดยใช้วิธีการวิจัย เชิงคุณภาพ มีการสัมภาษณ์คณะกรรมการและผู้บริหาร ใช้การสังเกตปฏิสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงาน หลักและการวิเคราะห์เอกสารเพื่อพัฒนาเป็นเอกสารพรรณนาโครงสร้าง พฤติกรรม และวิธีการ

ปฏิบัติที่เอื้อให้บรรลุผล ผลการวิจัย แสดงให้เห็นถึงการรับรู้ของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับพฤติกรรม และโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผล รวมถึงการเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็น ในโรงเรียน

Hoy and Sweetland (2001) ได้ศึกษาเรื่อง การออกแบบโรงเรียนที่ดีขึ้น : ความหมาย และการวัดโครงสร้างโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผล โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อตรวจสอบ ผลทางบวกและทางลบของโครงสร้างโรงเรียนที่เป็นระบบราชการ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างแบบ ระบบราชการถูกวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่ามีข้อเสีย กล่าวคือเป็นระบบที่ล่าช้า มีกฎเกณฑ์มากเกินไป แต่เนื่องจากองค์การบางขนาด รวมทั้งโรงเรียนด้วยที่มีโครงสร้างระบบราชการ เพราะ ต้องมีการออกแบบวิธีการปฏิบัติที่เป็นแบบแผนอย่างเหมาะสมและโครงสร้างสายการบังคับบัญชา เพื่อป้องกันความไร้ระเบียบและส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นการศึกษาเพื่อตรวจสอบ แนวคิดโครงสร้างองค์การที่เอื้อให้บรรลุผลจึงเกิดขึ้น กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้เป็นโรงเรียน มัธยมในรัฐโอไฮโอ จำนวน 97 โรงเรียน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้ค่าสหสัมพันธ์และสมการถดถอย ผลการศึกษาพบว่าโรงเรียนที่มีโครงสร้างระบบราชการ ที่เอื้อให้บรรลุผลจะมีระดับความไว้วางใจของหมู่คณะต่อผู้บริหารสูง ความขี้ขลาดที่เกิดความ ไม่ไว้วางใจต่อกันมีน้อย และมีความขัดแย้งในบทบาทน้อย

Sinden, Hoy และ Sweetland (2004) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้างโรงเรียน ที่เอื้อให้บรรลุผล : ข้อพิจารณาทางการวิจัย ข้อพิจารณาเชิงประจักษ์ และข้อพิจารณาทางทฤษฎี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) อธิบายถึงโครงสร้างโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผล 2) เพื่อกำหนด โครงสร้างโรงเรียนมัธยม และ 3) เพื่อศึกษาและอธิบายถึงพลวัตของโครงสร้างที่บรรลุผลใน เรื่องความมีแบบแผน การรวมอำนาจ และการจัดแบ่งหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์การโรงเรียนที่ เอื้อให้บรรลุผล ได้มีการนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในการวิจัยเชิงคุณภาพในโรงเรียนมัธยม ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างพื้นฐานทางทฤษฎีของโครงสร้างโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผลได้มีการ พัฒนาขึ้น โดยการศึกษาในโรงเรียนมัธยม 6 แห่งในรัฐโอไฮโอ ซึ่งได้ข้อสรุปจากผลการวิจัยเชิง ปริมาณเกี่ยวกับโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผล มีการวิเคราะห์เชิงลึกโดยการใช้นิตินการสัมภาษณ์ ในโรงเรียนทั้ง 6 แห่ง และใช้แบบสอบถามเจาะลึกลักษณะเฉพาะในการปฏิบัติงานของ ผู้อำนวยการและครูในสถานศึกษานั้น ผลการวิจัยอธิบายถึงพลวัตของโครงสร้างโรงเรียนที่เอื้อ ให้บรรลุผลในลักษณะของความเป็นแบบแผนขององค์การ การรวมอำนาจขององค์การ และการ จัดแบ่งหน้าที่ขององค์การ

Kotnis (2004) ได้ศึกษาเรื่อง โครงสร้างระบบราชการที่เอื้อให้บรรลุผลในการศึกษา : กรณีศึกษาความเป็นแบบแผนในเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน วัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ เพื่อวัดและบรรยายผลกระทบของนโยบายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของเมือง โดยใช้แบบสอบถามโครงสร้างโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผล (ESS) ของ Hoy and Sweetland (2000, 2001, 2002) วิธื่อดำเนินการวิจัยใช้ทั้งวิธีการเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยการสัมภาษณ์ การแจกแบบสอบถาม และการวิเคราะห์เอกสารของเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน และครู ผลการวิจัยพบว่า ความเป็นแบบแผนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สร้างระบบราชการที่เอื้อให้บรรลุผลมีผลกระทบและสอดคล้องอย่างยิ่งต่อการจัดแบ่งหน้าที่ของโรงเรียนส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่การศึกษา หลังจาก 1 ทศวรรษที่การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเริ่มขึ้น ระบบราชการที่ได้รับการยอมรับจากครู ผู้บริหารทั้งในเขตพื้นที่และในโรงเรียนส่วนใหญ่ คือระบบราชการที่เอื้อให้บรรลุผล และที่เห็นพ้องกันคือ ในโรงเรียนส่วนใหญ่ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนโดยเฉลี่ยมีการพัฒนาขึ้น

Wendler (2004) ได้ศึกษาเรื่องการวินิจฉัยโครงสร้างองค์การที่สนับสนุนความร่วมมือภายในโรงเรียนมัธยม วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้างนี้ เพื่อเปรียบเทียบระดับความร่วมมือระหว่างครูโรงเรียนมัธยมที่ถูกจัดอยู่ในทีมที่มีหลายสาขาวิชา กับครูที่ถูกจัดอยู่ในทีมแบบแผนก ซึ่งเป้าหมายคือเพื่อกำหนดโครงสร้างองค์การที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีปฏิสัมพันธ์และการติดต่อสัมพันธ์สูงซึ่งจะเพิ่มกิจกรรมที่มีส่วนทำให้การสอนมีประสิทธิภาพ ซึ่งตัวแปรที่ทำการเปรียบเทียบคือ การปฏิบัติการสอน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างครู สัมพันธภาพ และอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจของครู กลุ่มตัวอย่างเป็นครูที่ถูกจัดอยู่ในทีมที่มีหลายสาขาวิชา จำนวน 8 คน และครูที่ถูกจัดอยู่ในทีมแบบแผนก จำนวน 5 คน ในโรงเรียนมัธยมที่ midwestern ผลการศึกษาบ่งชี้ว่าระดับการประสานงานในการจัดทำหลักสูตร การมอบหมายงานนักเรียน และปฏิสัมพันธ์กับผู้ปกครองในทีมที่มีหลายสาขาวิชา มีสูงมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง ทีมแบบแผนกมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและในนโยบายของโรงเรียนสูงกว่า แม้ว่าทั้ง 2 กลุ่มจะมีอิสระสูงพอ ๆ กันในการตัดสินใจเกี่ยวกับการมอบหมายงานให้แก่ นักเรียนและการทำงานของนักเรียน

Gage (2003) ได้ศึกษาเรื่องความหมายและการวัดความเอาใจใส่ในโรงเรียน : การวิเคราะห์เชิงสำรวจ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อ 1) กำหนดแนวคิดโครงสร้างความเอาใจใส่ในโรงเรียนรัฐบาล 2) เพื่อกำหนดแนวการดำเนินการความเอาใจใส่ในโรงเรียน และ 3) เพื่อพัฒนาและทดสอบรูปแบบเส้นทางที่สัมพันธ์กับความเอาใจใส่ที่มีต่อความไว้วางใจในหมู่คณะ โครงสร้าง

โรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผล ความประสงค์ของผู้บริหารต่อความเอาใจใส่ และความคาดหวังที่จะเป็นกลุ่มก้อน โดยเมื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ 2 ข้อแรกแล้ว ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบเส้นทางซึ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร รูปแบบที่น่าเสนอมีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างความเอาใจใส่ในโรงเรียนและความคาดหวังที่จะเป็นกลุ่มก้อน โครงสร้างโรงเรียนที่เอื้อให้บรรลุผล และความประสงค์ของผู้บริหารต่อความเอาใจใส่ และมีความสัมพันธ์ทางอ้อมเชิงบวกต่อความเอาใจใส่ในโรงเรียน ความไว้วางใจของหมู่คณะในตัวผู้บริหารผ่านทางโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผล ความไว้วางใจของหมู่คณะในตัวผู้รับบริการผ่านทางความคาดหวังที่จะเป็นกลุ่มก้อน และความไว้วางใจของหมู่คณะในตัวเพื่อนร่วมงานผ่านทางโครงสร้างที่เอื้อให้บรรลุผลกับความเอาใจใส่ในโรงเรียน มีการทดสอบรูปแบบเส้นทางด้วยกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนขนาดกลางที่หลากหลายในรัฐโอไฮโอ จำนวน 75 โรงเรียน ผลการวิจัยให้ข้อมูลบางส่วนที่สนับสนุนรูปแบบความเอาใจใส่ในโรงเรียนกับความไว้วางใจของหมู่คณะในตัวผู้รับบริการและความคาดหวังที่จะเป็นกลุ่มก้อนสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ

Armendariz (2003) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการลดโครงสร้างองค์การอย่างสร้างสรรค์ : กรณีศึกษาการเปลี่ยนโครงสร้างโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยศึกษาวิจัยกับโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกาซึ่งปรับโครงสร้างการบริหารตามสายการบังคับบัญชามาเป็นรูปแบบหัวหน้าตึกเรียน มาสู่ระบบความร่วมมือร่วมใจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการดูแลนักเรียน โดยการแยกโรงเรียนออกเป็นหน่วยย่อยผ่านระบบหัวหน้าตึกเรียน จุดเด่นและจุดด้อยของรูปแบบได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในอนาคต ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาของโรงเรียน Linda Vista ที่แบ่งโรงเรียนออกเป็นหน่วยที่ไม่มีระดับชั้น 4 หน่วย คือ ช่วงวัยอนุบาล ช่วงประถมต้น ช่วงประถมปลาย และช่วงมัธยมต้น ในแต่ละช่วงจะมีประมาณ 2-3 ชั้นเรียน ไม่ได้จัดเป็นห้องเรียน แต่โรงเรียนจัดอำนวยความสะดวกในด้านการสอนตามความสนใจทั้งเป็นกลุ่มและบูรณาการ โดยพัฒนาทักษะการอ่านออกเขียนได้ ทักษะทางภาษา ทักษะทางศิลปะ ทักษะทางสังคม ทักษะทางคณิตศาสตร์ สำหรับครูจะทำงานประสานร่วมกันในเรื่องของการวางแผนหลักสูตรและวางแผนกิจกรรม

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การ สรุปได้ว่า ทั้งหน่วยงานและนักวิชาการต่างให้ความสำคัญกับเรื่องของโครงสร้างองค์การ โดยศึกษาทั้งในเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้าง ประสิทธิภาพของโครงสร้าง ความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆที่เกี่ยวกับโครงสร้าง การปรับโครงสร้างองค์การ และการสร้างบรรยากาศวัฒนธรรมต่างๆ ทั้งนี้เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย