

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมในการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาและการกำหนดกรอบแนวคิดในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. รูปแบบและการพัฒนารูปแบบ
2. แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดหลักการของรูปแบบ
3. การบริหารการประถมศึกษาของไทยในปัจจุบัน
4. การกำหนดองค์ประกอบในการกำหนดรูปแบบการบริหารการศึกษา
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

รูปแบบและการพัฒนารูปแบบ

1. ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ

คำว่า "รูปแบบ หรือ model" เป็นคำที่ใช้เพื่อสื่อความหมายหลายอย่าง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรูปแบบ จะหมายถึงสิ่งหรือวิธีการดำเนินงานที่เป็นต้นแบบของอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น แบบจำลองสิ่งก่อสร้าง รูปแบบในการพัฒนาชนบท รูปแบบในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เป็นต้น พจนานุกรม Contemporary English ของ Longman (1987 : 668) ให้ความหมายคำคำนี้เอาไว้ 5 ความหมาย แต่โดยสรุปแล้วจะมี 3 ลักษณะใหญ่ๆ คือ (1) model ที่หมายถึงสิ่งซึ่งเป็นแบบย่อส่วนของของจริง ความหมายนี้ตรงกับภาษาไทยว่า แบบจำลอง เช่น แบบจำลองของเรือดำน้ำ เป็นต้น (2) model ที่



หมายถึงสิ่งของหรือคนที่นำมาใช้เป็นแบบอย่างในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ครูแบบอย่าง นักเดินแบบ หรือแม่แบบในการวาดภาพศิลปะ เป็นต้น (3) model ที่หมายถึงแบบหรือรุ่นของผลิตภัณฑ์ต่างๆ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์รุ่น 864x เป็นต้น

และในพจนานุกรมการศึกษาซึ่งบรรณาธิการโดย Carter V. Good (1973) นั้นได้รวบรวมความหมายของรูปแบบเอาไว้ 4 ความหมายคือ

- (1) เป็นแบบอย่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อเป็นแนวทางในการสร้าง หรือทำซ้ำ
- (2) เป็นตัวอย่างเพื่อการเลียนแบบ เช่น ตัวอย่างในการออกเสียงภาษาต่างประเทศเพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนแบบ เป็นต้น
- (3) เป็นแผนภูมิหรือรูปสามมิติซึ่งเป็นตัวแทนของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือหลักการ หรือแนวคิด
- (4) เป็นชุดของปัจจัย หรือ ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งรวมกันเป็นตัวอย่างประกอบและเป็นสัญลักษณ์ทางระบบสังคม อาจจะเขียนออกมาเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์ หรือ บรรยายเป็นภาษาก็ได้

จากความหมายของรูปแบบทั้งหมดที่ Good รวบรวมเอาไว้ นั้น พอจะสรุปได้ว่า รูปแบบมีสองลักษณะคือ รูปแบบที่เป็นแบบจำลองของสิ่งที่เป็นรูปธรรม และรูปแบบที่เป็นแบบจำลองของสิ่งที่เป็นนามธรรม ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่ Tosi และ Carroll (1982 : 163) กล่าวถึงเอาไว้ว่า รูปแบบเป็นนามธรรมของของจริงหรือภาพจำลองของสภาพการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีตั้งแต่รูปแบบอย่างง่าย ๆ ไปจนถึงรูปแบบที่มีความสลับซับซ้อนมากๆ และมีทั้งรูปแบบเชิงกายภาพ (physical model) ที่เป็นแบบจำลองของวัตถุ เช่น แบบจำลองหอดูดาวแห่งชาติ แบบจำลองเครื่องบินขับไล่ เอฟ 16 เป็นต้น และรูปแบบเชิงคุณลักษณะ (qualitative model) ที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ด้วยภาษาหรือสัญลักษณ์ เช่น รูปแบบเชิงระบบและคามสถานการณ์ (a system/contingency model) ของ Brown และ Moberg (1980 : 16-17) และ รูปแบบการควบคุมวิถยานิพนธ์ ของ บุญชม ศรีสะอาด (2533) เป็นต้น

และรูปแบบการบริหารซึ่งกำลังศึกษาและพัฒนาในการวิจัยครั้งนี้จะอยู่ในกลุ่มของรูปแบบประเภทหลัง คือรูปแบบเชิงคุณลักษณะ ซึ่งเป็นรูปแบบในความหมายโดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงคำนี้ในวงวิชาการ ดังนั้นความหมายที่จะนำมากล่าวถึงบางส่วนดังนี้

Schwirian (อ้างใน Bardo และ Hartman, 1982 : 70) ได้กล่าวถึงรูปแบบในทางสังคมศาสตร์ไว้ว่า "เป็นชุดของข้อความเชิงนามธรรมเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เราสนใจ เพื่อใช้ในการนิยามคุณลักษณะ และ/หรือ บรรยายคุณสมบัตินั้นๆ" และ Bardo กับ Hartman อธิบายต่อไปว่า รูปแบบเป็นอะไรบางอย่างที่เราพัฒนาขึ้นมา เพื่อบรรยายคุณลักษณะที่สำคัญ ของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รูปแบบจึงมิใช่การบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์อย่างละเอียดทุกแง่มุม เพราะการทำเช่นนั้นจะทำให้รูปแบบมีความซับซ้อนและยุ่งยากเกินไปในการที่จะทำความเข้าใจ ซึ่งจะทำให้คุณค่าของรูปแบบนั้นค่อยลงไป ส่วนการที่จะระบุว่ารูปแบบหนึ่งๆ จะต้องมีรายละเอียดมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม และรูปแบบนั้นๆ ควรมียุคประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อกำหนดเป็นการตายตัว ทั้งนี้ก็แล้วแต่ปรากฏการณ์แต่ละอย่าง และวัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบที่ต้องการจะอธิบายปรากฏการณ์นั้นๆ อย่างไร

Stoner และ Wankel (1986 : 12) ให้ทัศนะว่ารูปแบบเป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์เพื่อทำให้เราได้เข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้นๆ ได้ง่ายขึ้น และ Willer (1987 : 15) กล่าวว่า "รูปแบบเป็นการสร้างมโนทัศน์ (conceptualization) เกี่ยวกับชุดของปรากฏการณ์ โดยอาศัยหลักการ (rationale) ของระบบรูปนัย (formal system) และมีจุดมุ่งหมายเพื่อการทำให้เกิดความกระจ่างชัดของนิยาม ความสัมพันธ์ และ ประพจน์ที่เกี่ยวข้อง"

โดยสรุปแล้ว รูปแบบหมายถึงแบบจำลองอย่างง่ายหรือย่อส่วน (simplified form) ของปรากฏการณ์ต่างๆ ที่ผู้เสนอรูปแบบดังกล่าวได้ศึกษาและพัฒนาขึ้นมา เพื่อแสดงหรืออธิบายปรากฏการณ์ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น หรือในบางกรณีอาจจะใช้ประโยชน์ในการทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนอาจใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป

2. ประเภทของรูปแบบ

นักวิชาการต่างๆ ได้แบ่งประเภทของรูปแบบไว้หลายลักษณะซึ่งแตกต่างกันไป เช่น Keeves (1988 : 561-565) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบทางการศึกษาและสังคมศาสตร์เอาไว้ 4 ประเภท คือ

1. Analogue Model เป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปไมยเทียบเคียงปรากฏการณ์ซึ่งเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม เช่น รูปแบบในการทำนายจำนวนนักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียน ซึ่งอนุมานแนวคิดมาจากการเปิดน้ำเข้าและปล่อยน้ำออกจากถัง นักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบเปรียบได้กับน้ำที่ไหลเข้าถัง นักเรียนที่ออกจากระบบเปรียบได้กับน้ำที่เปิดออกจากถัง ดังนั้นนักเรียนที่คงอยู่ในระบบจึงเท่ากับนักเรียนที่เข้าสู่ระบบลบด้วยนักเรียนที่ออกจากระบบ เป็นต้น

2. Semantic Model เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิ หรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบ และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของปรากฏการณ์นั้นๆ เช่น รูปแบบการเรียนรู้ในโรงเรียน (a model of school learning) ของ Carroll (1963 อ้างใน Keeves 1988 : 561) รูปแบบการสอนของ Joyce และ Weil (1985) รูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ของ บุญชม ศรีสะอาด (2533) และรูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาล พุทธศักราช 2522 (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล, 2522) เป็นต้น

3. Mathematical Model เป็นรูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ รูปแบบประเภทนี้นิยมใช้กันทั้งในสาขาจิตวิทยาและศึกษาศาสตร์ รวมทั้งการบริหารการศึกษาด้วย

4. Causal Model เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากเทคนิคที่เรียกว่า Path Analysis และหลักการสร้าง Semantic Model โดยการนำเอาตัวแปรต่างๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น เช่น The Standard Deprivation Model ซึ่งเป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพทางเศรษฐกิจสังคมของบิดามารดา สภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่บ้าน และระดับสติปัญญาของเด็ก เป็นต้น

Joyce และ Weil (1985) ได้ศึกษาและจัดแบ่งประเภทของรูปแบบตามแนวคิด หลักการ หรือ ทฤษฎีซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้นๆ และได้แบ่งกลุ่มรูปแบบการสอนเอาไว้ 4 รูปแบบคือ

1. Information-Processing Models เป็นรูปแบบการสอนที่ยึดหลักความสามารถ ในกระบวนการประมวลข้อมูลของผู้เรียนและแนวทางในการปรับปรุงวิธีการจัดการกับข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น

2. Personal Models รูปแบบการสอนที่จัดไว้ในกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลและการพัฒนาบุคคลเฉพาะราย โดยมุ่งเน้นกระบวนการที่แต่ละบุคคลจัดระบบและปฏิบัติต่อสรรพสิ่ง (reality) ทั้งหลาย

3. Social Interaction Model เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่าง บุคคล และบุคคลต่อสังคม

4. Behavior Models เป็นกลุ่มของรูปแบบการสอนที่ใช้องค์ความรู้ด้านพฤติกรรมศาสตร์ เป็นหลักในการพัฒนารูปแบบ จุดเน้นที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่สังเกตได้ของผู้เรียนมากกว่า การพัฒนาโครงสร้างทางจิตวิทยาและพฤติกรรมที่ไม่สามารถสังเกตได้

Schwirian นักนิเวศวิทยาคนสำคัญท่านหนึ่ง (อ้างถึงใน Bardo และ Hartman, 1982 70-72) ได้ให้ทัศนะที่น่าสนใจไว้อีกแนวหนึ่งซึ่งเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบ โดยแบ่ง ประเภทของรูปแบบด้วยการอธิบายลักษณะ จากลักษณะของเมืองออกเป็นรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะพื้นที่ และรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะของประชากร รูปแบบที่ใช้ในการอธิบายโดยพื้นที่นั้นมีจุดมุ่งหมายใน การบรรยายลักษณะของเมืองว่ามีลักษณะอย่างไร เช่น Concentric Zone Model และ Social Area Analysis Model เป็นต้น สำหรับรูปแบบที่ใช้อธิบายโดยคุณลักษณะของประชากรนั้น เป็นรูปแบบที่เสนอ แนวคิดในการอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของประชากรของเมืองต่างๆ เช่น Residential Segregation Models และ Group Location Models เป็นต้น

จากลักษณะการแบ่งประเภทของรูปแบบของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการแบ่งประเภทของรูปแบบตามแนวคิดที่หนึ่งนั้นบ่งชี้ให้ทราบถึงลักษณะการเขียนรูปแบบว่ามีลักษณะส่วนการแบ่งประเภทของรูปแบบในแบบที่สองและสามนั้นเป็นการแบ่งประเภทของรูปแบบตามแนวคิดพื้นฐานในการเสนอรูปแบบในการบรรยาย อธิบายปรากฏการณ์นั้นๆ เป็นหลัก

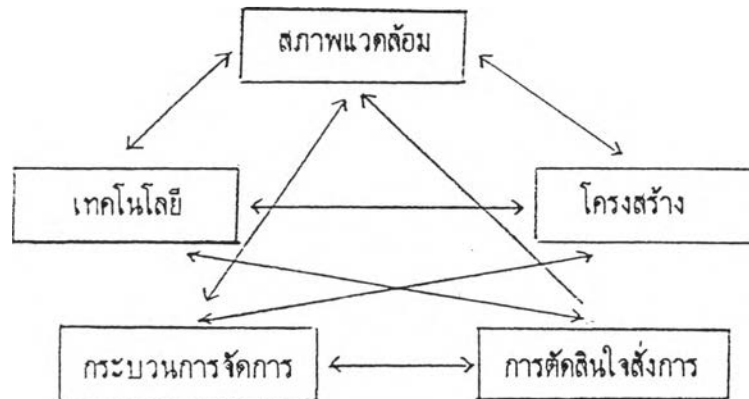
3. องค์ประกอบของรูปแบบ

จากการศึกษาตัวอย่างของรูปแบบจากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ พบว่าไม่ปรากฏมีหลักเกณฑ์ที่เป็นเกณฑ์ตายตัวว่ารูปแบบนั้นต้องมีองค์ประกอบอะไรบางอย่างไว้ ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับ ลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์ที่ผู้สนใจดำเนินการศึกษา ส่วนการกำหนดองค์ประกอบรูปแบบในการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหารจัดการ (the model of organization and management) ตามแนวคิดของ Brown และ Moberg (1980 : 16-17) นั้น Brown และ Moberg ได้สังเคราะห์รูปแบบขึ้นมาจากแนวคิดเชิงระบบ (systems approach) กับหลักการบริหารตามสถานการณ์ (contingency approach) และองค์ประกอบตามรูปแบบของ Brown และ Moberg ประกอบด้วย

- 1) สภาพแวดล้อม (environment)
- 2) เทคโนโลยี (technology)
- 3) โครงสร้าง (structure)
- 4) กระบวนการจัดการ (management process) และ การตัดสินใจสั่งการ (decision making)

รูปแบบการศึกษาและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหาร ของ Brown และ Moberg มีลักษณะดังแผนภูมิในหน้าถัดไปนี้

แผนภูมิที่ 1 รูปแบบเชิงระบบและสถานการณ์ (Systems/contingency Model) ของ Brown และ Moberg



แหล่งที่มา : Warren B. Brown and Dennis J. Moberg, Organization Theory and Management : A Macro Approach (New York : John Wiley and Sons, 1980) p. 17.

สำหรับองค์ประกอบของรูปแบบการบริหารการศึกษาเท่าที่พบจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่าส่วนใหญ่จะกล่าวถึง การจัดองค์การบริหารหรือโครงสร้างระบบบริหาร และแนวทางในการดำเนินงานในภาระหน้าที่ (function) ที่สำคัญๆ ในการบริหารงานขององค์กรนั้นๆ เช่น การบริหารงานบุคลากร การบริหารงานการเงิน การบริหารงานวิชาการ เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงอีกครั้งหนึ่งในตอนที่ว่าด้วยการกำหนดองค์ประกอบในการกำหนดรูปแบบ ต่อไป

โดยสรุปแล้วในการกำหนดองค์ประกอบของรูปแบบว่าจะประกอบด้วยอะไรบ้าง จำนวนเท่าใด มีโครงสร้างและความสัมพันธ์กันอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์ที่เรากำลังศึกษาหรือจะออกแบบแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบแต่ละรูปแบบนั้นๆ เป็นหลัก

4. การพัฒนารูปแบบ

Keeves (1988 : 560) ได้กล่าวถึงหลักการอย่างกว้างๆ เพื่อกำกับการสร้างรูปแบบไว้ 4 ประการคือ

- 1) รูปแบบควรประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้าง [ของตัวแปร] มากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงแบบธรรมดา อย่างไรก็ตามความเชื่อมโยงแบบเส้นตรงแบบธรรมดาทั่วไปนั้นก็มิมีประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยในช่วงต้นของการพัฒนารูปแบบ
- 2) รูปแบบควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบได้ สามารถตรวจสอบได้โดยการสังเกตและหาข้อสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้
- 3) รูปแบบควรจะต้องระบุหรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษา ดังนั้นนอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้ ควรใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย
- 4) นอกจากคุณสมบัติต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ และการสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ ซึ่งเป็นการขยายองค์ความรู้ในเรื่องที่เรากำลังศึกษาค้นคว้าด้วย

และจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบพบว่า การพัฒนารูปแบบนั้น อาจจะมีขั้นตอนในการกำหนดงานแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้วอาจจะแบ่งออกเป็นสองตอนใหญ่ๆ คือ การสร้าง

รูปแบบ (construct) และการหาความตรง (validity) ของรูปแบบ (Willer, 1967 : 83) ส่วนรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนจะมีการดำเนินการอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิดซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้นๆ

ตัวอย่างในเรื่องการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดย เลื่อน สุริหารและคณะ (2532) ซึ่งประกอบด้วย 1) การศึกษาและประมวลคุณลักษณะของบุคคลที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2) การพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอน เพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะของบุคคลที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (โดยการศึกษา

หลักสูตรประถมศึกษาที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอนของกระทรวงศึกษาธิการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน วิเคราะห์ พฤติกรรมการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนประถมศึกษาในหมู่บ้านของกลุ่มตัวอย่าง แล้วพัฒนารูปแบบ การจัดการเรียนการสอนที่สร้างเสริมคุณลักษณะของบุคคลที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทในภาคตะวันออกเฉียง (เหนือ) และ 3) ทดลองใช้รูปแบบและประเมินผลการทดลอง

การพัฒนารูปแบบอีกตัวอย่างหนึ่งเป็นรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ที่ บุญชม ศรีสะอาด (2533 : 3-5) ซึ่งดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอนคือ การพัฒนารูปแบบ และการทดสอบประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพของรูปแบบ ในส่วนการพัฒนารูปแบบนั้น ดำเนินการโดยวิเคราะห์ลำดับในการทำวิทยานิพนธ์ หลักการเขียนรายงานการวิจัย จุดบกพร่องที่มักจะพบในการทำวิทยานิพนธ์ ฯลฯ แล้วนำองค์ประกอบเหล่านั้น มาสร้างเป็นรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ตามลำดับขั้นในการทำวิทยานิพนธ์ หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนที่ 2 นำรูปแบบดังกล่าวไปทดสอบและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูปแบบ

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้พอสรุปได้ว่าการสร้างรูปแบบ (model) นั้นไม่มีข้อกำหนดที่ตายตัวแน่นอนว่าต้องทำอะไรบ้าง แต่โดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากการศึกษาองค์ความรู้ (intensive knowledge) เกี่ยวกับเรื่องที่เราจะสร้างรูปแบบให้ชัดเจน จากนั้นจึงค้นหาสมมุติฐานและหลักการของรูปแบบที่จะพัฒนา แล้วสร้างรูปแบบตามหลักการที่กำหนดขึ้น และนำรูปแบบที่สร้างขึ้นไปตรวจสอบหาคุณภาพของรูปแบบต่อไป

โดยสรุปแล้วการพัฒนารูปแบบมีการดำเนินการเป็นสองตอนใหญ่คือ การสร้างรูปแบบและการหาคุณภาพของรูปแบบ

แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดหลักการของรูปแบบ

แนวคิดพื้นฐานที่ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักการขั้นต้นของรูปแบบการบริหารในการศึกษาคำนี้ได้จากการศึกษาวิเคราะห์และทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักการ จัดองค์กรและการบริหารทั่วไป หลักการของรูปแบบการบริหารการศึกษาที่มีการศึกษาและนำเสนอในช่วงที่ผ่านมา และแนวคิดและหลักการบางประการเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. หลักการ ๕ ขององค์การและการบริหาร

ในการดำเนินภารกิจใดๆ ก็ตามที่ต้องอาศัยความร่วมมือของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการจัดองค์การและการบริหาร ที่จะส่งผลให้การดำเนินภารกิจดังกล่าวบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การจัดการประถมศึกษาเป็นภารกิจมีขอบเขตกว้างขวางและต้องอาศัยความร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายในการดำเนินการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดองค์การและการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินการจัดการประถมศึกษาบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในเรื่องแนวคิดและหลักการจัดองค์การและการบริหารนี้มีหลายแนวคิดด้วยกัน แนวคิดแรกที่อ้างถึงในที่นี้เป็นทัศนะของ Mooney (1973 : 91-98) ซึ่งกล่าวถึงหลักการจัดองค์การว่า เป็นสิ่งที่กำกับ (govern) การดำเนินงานขององค์การ Mooney ให้ความเห็นว่าการจัดองค์การเป็นเทคนิควิธีในการกำหนดความสัมพันธ์ของงานหรือภารกิจย่อยต่างๆ ขององค์การให้ประสานสัมพันธ์เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และหลักการจัดองค์การซึ่งเป็นตัวกำกับการดำเนินงานขององค์การก็คือการประสานภารกิจหรือกิจกรรมต่างๆ ขององค์การให้สอดคล้องกลมกลืนกัน หลักในการประสานงานในองค์การในทัศนะของ Mooney มี 2 หลักใหญ่ๆ คือ หลักการประสานงานในแนวตั้ง และหลักการประสานงานในแนวนอน หลักการประสานงานในแนวตั้ง (the principle of perpendicular co-ordination) ว่าด้วยเรื่องการแบ่งอำนาจ(authority) ในการดำเนินงานขององค์การนั่นเอง การจัดองค์การจึงจำเป็นต้องกำหนดอำนาจและหน้าที่ของแต่ละงานไว้อย่างชัดเจน ส่วนการอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานดำเนินไปอย่างประสานสัมพันธ์กันนั้นต้องอาศัยหลักภาวะผู้นำ (leadership) ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยการมอบหมายอำนาจหน้าที่ต่างๆ ลงไปตามสายงานในระดับต่างๆ ขององค์การ ส่วนการประสานงานในแนวนอน (the principle of horizontal co-ordination) นั้น จะเป็นการดำเนินการในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้บริการหรือการสนับสนุนทางวิชาการหรือความรู้ต่างๆ ซึ่งคล้ายกับคณะที่ปรึกษา (staff)

หลักการ ๕ ขององค์การที่ได้รับการยอมรับและกล่าวอ้างถึงกันมากคือ หลักการ ๕ ของ Fayol (Dessler, 1982 : 208-209) ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 หลักการได้แก่ (1) หลักการแบ่งงาน (principle of division of work) (2) หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (principle of unity of command)

(3) หลักเอกภาพในการสั่งการ (principle of unity of direction) (4) หลักการรวมอำนาจ (principle of centralization) และ (5) หลักสายงานในการบังคับบัญชา (the scalar chain principle)

ในเรื่องเดียวกันนี้ Massie และ Douglas (1981 : 272-298) ได้รวบรวมและสรุป หลักการสำคัญในการออกแบบองค์การไว้ 6 หลักการดังนี้ (1) หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) (2) หลักแห่งการยกเว้น (exception principle) (3) หลักเกี่ยวกับขอบเขตในการควบคุมงาน (span of control) (4) หลักการจัดสายการบังคับบัญชา (scalar principle) (5) หลักการแบ่งฝ่ายงาน (departmentation) และ (6) หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)

ปฏิญญา สาทร (2514 : 221-222) ได้กล่าวถึงหลักสำคัญในการจัดองค์การไว้ 7 ประการคือ

1. จะต้องจัดสายการบังคับบัญชา และติดต่อสื่อสารสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งให้แน่นอนและชัดเจน ระบุตำแหน่ง หน้าที่ และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น มีแผนภูมิองค์การ
2. ต้องระบุให้ชัดว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชาใคร ใครขึ้นต่อใคร รายงานผลการปฏิบัติงานกับใคร ให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา
3. สายการติดต่อสื่อสาร ต้องให้ชัดเจนและสั้น ไม่วกวน และพยายามให้ช่วงของการบังคับบัญชา (span of control) สั้นและแคบที่สุด
4. การติดต่อประสานงานในองค์การควรจะเป็นไปตามลำดับชั้น ไม่ควรค่าเงินการข้ามชั้นตอน
5. หัวหน้างานหรือผู้บริหารระดับกลาง ควรมีความสามารถเฉพาะตำแหน่งที่แท้จริง
6. สายการบังคับบัญชาและสายการสัมพันธ์ติดต่อสื่อสาร ต้องไม่ขาดสาย ไม่ควรปล่อยให้ตำแหน่งว่าง สามารถบรรจุคนแทนได้เสมอ จึงจะเป็นองค์การที่สมบูรณ์
7. ต้องคำนึงถึงว่าเมื่อมีการมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบงานใดแล้ว ควรให้อำนาจหน้าที่บริหารเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อความสำเร็จของงานนั้นๆ ด้วย

โดยสรุปแล้วการจัดองค์การในการบริหารนั้นควรคำนึงถึง (1) หลักการแบ่งงานและความรับผิดชอบ (2) หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (3) หลักการจัดสายงานและช่วงในการบังคับบัญชา

(4) หลักเอกภาพในการสั่งการและรายงาน (5) หลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ (6) หลักการมอบอำนาจการตัดสินใจ และ (7) หลักการประสานงาน

2. แนวคิด หลักการและรูปแบบการบริหารการศึกษาที่แนะนำเสนอในประเทศไทย

ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาในรัฐสภา ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องต่างๆ ได้ศึกษาและนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาไว้หลายรูปแบบ ดังนั้นเพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดหลักการในการสร้างรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัดในการวิจัยครั้งนี้ต่อไป จึงได้มีการทบทวนเกี่ยวกับหลักการของรูปแบบในการจัดการและการบริหารการศึกษาทั่วไปและการบริหารการประถมศึกษาในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งพอจะนำมากล่าวถึงดังนี้

2.1. หลักการและแนวคิดจากการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาระบบคณะกรรมการวางแผนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2517

แนวคิดและหลักการในการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารแนวคิดแรกที่จะนำเสนอ เป็นแนวคิดของคณะกรรมการวางแผนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (คณะกรรมการวางแผนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, 2517) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐบาลในสมัยนั้น เพื่อทำการศึกษาสภาพปัญหาการจัดการศึกษาของไทย และเสนอแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาต่อไป หลังจากการศึกษาเสร็จสิ้นลง คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้เสนอหลักการในการปฏิรูปการศึกษาของไทยไว้ดังนี้

1. การจัดระบบบริหารการศึกษาจะต้องกระจายอำนาจในการบริหารไปในท้องถิ่นให้มากที่สุด และองค์กรท้องถิ่นหมายถึงองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
2. การบริหารการศึกษาทุกระดับทุกประเภท จะต้องอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อเอกภาพในการกำหนดนโยบาย การบริหาร และการระดมสรรพกำลัง
3. หน่วยบริหารงานกลางต้องไม่จัดการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาโดยตรง และอำนาจบริหารเฉพาะในการกิจสำคัญซึ่งเป็นแกนกลางในการบริหารงาน เช่น การวางแผนและแผนการศึกษา

ในระดับชาติ การจัดการระบบประมวลผลการศึกษาระดับชาติ งานวิชาการระดับชาติ การจัดการศึกษา
บางประเภท และ งานประสานงานติดต่อดังประเทศ

4. การบริหารการศึกษาควรจะเป็นไปในรูปแบบของคณะกรรมการทุกระดับ และในระดับ
ท้องถิ่นควรมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานในระดับท้องถิ่น

สาระสำคัญของแนวคิดและหลักการปฏิรูปการศึกษาที่กล่าวมาแล้วพอสรุปได้ดังนี้คือ

- 1) หลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (ท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมที่แท้จริง)
- 2) หลักการมีเอกภาพในการบริหาร (อยู่ในสังกัดเดียวกัน)
- 3) หลักความเปิดเสรีและชัดเจนในการแบ่งภาระความรับผิดชอบของหน่วยบริหารระดับต่างๆ
- 4) หลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคล และ
- 5) หลักการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเอง

2.2. หลักการและแนวคิดของรูปแบบการบริหารการศึกษาประเภทกลางจากการสัมมนา

สรุปประเภท

ในปี 2522 มีความเคลื่อนไหวเพื่อการปรับปรุงรูปแบบการบริหารการศึกษาประเภท
หรือประถมศึกษาของไทยครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง และมีผู้เสนอรูปแบบการบริหารการศึกษาประเภท
การ พิจารณาหลายรูปแบบ รูปแบบการบริหารการศึกษาประเภทที่ได้มาจากการสัมมนาครูประเภท
ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2522 เป็นหนึ่งในหลายรูปแบบที่มีผู้เสนอเพื่อการพิจารณาในช่วงนั้น และรูปแบบ
ดังกล่าว มีหลักการสำคัญ 7 ประการดังนี้

1. ให้มีเอกภาพของการบริหารการศึกษา
2. เสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นหลักการกระจายอำนาจ
3. ระดมสรรพกำลังและทรัพยากรมาพัฒนาการศึกษาอย่างเต็มที่ ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ
การศึกษาประเภทอย่างสมบูรณ์
4. ยึดหลักเสมอภาคในสิทธิและโอกาสในส่วนที่จะได้รับความสนับสนุนทางการศึกษา
5. อยู่ในวิสัยที่สามารถปรับปรุง แก้ไข หรือประสานนโยบายกับหน่วยงานที่รับผิดชอบการ



ศึกษาระดับอื่นๆ ได้

6. วินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์คณะบุคคล
7. ให้ผู้มีความรู้ความสามารถทางการบริหารการศึกษาอย่างแท้จริงเป็นผู้จัดและบริหาร

การศึกษา

สาระสำคัญของหลักการโดยสรุปคือ

- 1) หลักการมีเอกภาพในการบริหาร
- 2) หลักการกระจายอำนาจการบริหาร
- 3) หลักการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบการศึกษาอย่างสมบูรณ์
- 4) หลักความเสมอภาคในการได้รับการสนับสนุนด้านต่างๆ
- 5) หลักความสอดคล้องกับการศึกษาระดับอื่นๆ
- 6) หลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคล และ
- 7) หลักการบริหารโดยนักบริหารมืออาชีพ

2.3. แนวคิดและหลักการของรูปแบบการบริหารการศึกษาประเภทรองคณะกรรมการ

พิจารณาปัญหาการศึกษาประเภท

ในปี พ.ศ. 2522 เช่นเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประเภท มีหน้าที่ศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารการศึกษาประเภท (ประถมศึกษา) เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการบริหารการศึกษาประเภทต่อไป ในการศึกษาครั้งนั้นคณะกรรมการเสนอหลักการของรูปแบบการบริหารการศึกษา ประเภทไว้ 9 ประการ (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประเภท, 2522 : 45-48) คือ

1. เอกภาพในการจัดการศึกษา เพื่อให้การบริหารการศึกษาประเภทมีเอกภาพในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐทุกประเภทควรจะดำเนินการโดยองค์การเดียวกันในทุกระดับคือ ระดับชาติ

จังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน และในด้านการกำหนดนโยบาย มาตรฐาน การจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ การบริหารนโยบาย นอกจากนี้ การจัดการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งมี ลักษณะคล้ายคลึงกัน สามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันได้ และจำเป็นต้องจัดให้

สอดคล้องกัน ควรบริหารโดยองค์กรเดียวกัน และสัมพันธ์กับการศึกษาระดับ และประเภทอื่น

2. การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ต้องคำนึงถึงความพร้อมและความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะรับไปปฏิบัติ ทั้งความพร้อมในแง่ของการเงินและบุคลากร ในกรณีที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะจัดการศึกษาเอง ควรให้ตัวแทนขององค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในบางส่วนไปก่อน เช่น การกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน และเสนอแนะความต้องการของท้องถิ่น เป็นต้น

3. ความเสมอภาคด้านผู้เรียน เนื่องจากการประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับที่มุ่งให้เด็กในวัยเรียนทุกคน ได้รับความศึกษาถึงระดับนี้เป็นอย่างน้อย ดังนั้นรัฐจะต้องกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึง กำหนดเป้าหมายให้แน่ชัด และยกระดับคุณภาพของการศึกษาให้เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา นั้น จะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่าก่อนเป็นอันดับแรกด้วย

4. ความเสมอภาคด้านบุคลากร เพื่อให้การบริหารบุคลากรมีความเสมอภาคยิ่งขึ้น ควรปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้ครุมีฐานะ ศักดิ์ศรี สวัสดิการ และโอกาสก้าวหน้าทัดเทียมกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ครูมีขวัญและกำลังใจ สามารถอุทิศตนให้กับการสอนนักเรียนได้อย่างเต็มที่

5. การวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์คณะบุคคล การวินิจฉัยและตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ควรดำเนินการโดยองค์คณะบุคคลและเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในแง่ของการกำหนดแนวทาง เสนอแนะความต้องการ และการควบคุมการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ ในทุกระดับ

6. การสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการศึกษาตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นยิ่งขึ้น หน่วยงานกลางในระดับประเทศควรมีหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบาย จัดสรร งบประมาณ กำหนดมาตรฐาน ติดตามและประเมินผลเท่านั้น ส่วนการปฏิบัติทั้งหมดควรจะดำเนินการในระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน

7. ความสอดคล้องของระบบบริหารประถมศึกษากับระบบบริหารการศึกษา และระบบการปกครองของประเทศ โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาประชาบาลจะต้องสอดคล้องกับระบบการบริหารการศึกษา และการปกครองของประเทศ

8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร จะต้องจัดให้สามารถใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดที่สุด และเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัว ดำเนินการได้รวดเร็วและทันการ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการศึกษา เป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้การใช้ทรัพยากรได้เกิดประโยชน์สูงสุด

9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา เพื่อให้การจัดการประถมศึกษามีประสิทธิผล จะต้องมีความหมายที่ชัดเจน และมีองค์การรับผิดชอบที่แน่ชัด สามารถตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ได้

จากหลักการดังกล่าวสรุปได้ว่าคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลเห็นว่าแนวคิดสำคัญของหลักการในการบริหารการศึกษาประชาบาลหรือประถมศึกษาของไทยนั้นควรประกอบด้วย

- 1) หลักการมีเอกภาพในการบริหาร (อยู่ในสังกัดเดียวกัน)
- 2) หลักการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดและบริหารการศึกษาขององค์กรและประชาชนในท้องถิ่น
- 3) หลักความเสมอภาคของผู้เรียน
- 4) หลักความเสมอภาคในการบริหารงานบุคคลทางการศึกษากับบุคลากรในสายงานอื่นๆ
- 5) หลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคลและให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 6) หลักการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น
- 7) หลักความสอดคล้องของระบบบริหารการศึกษาส่วนอื่นๆ
- 8) หลักประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และ
- 9) หลักประสิทธิผลในการจัดการศึกษา

2.4. หลักการและแนวคิดจากกระจ่ายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ

ในช่วงปลายปี 2535 และต้นปี 2536 ได้มีการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งของความพยายามในการปรับปรุงการบริหารการศึกษาของไทย และความเคลื่อนไหวดังกล่าวแบ่งออกเป็นสองแนวคิดคือ กลุ่มที่เสนอแนวคิดในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคและสถานศึกษา กับกลุ่มที่เสนอให้มีการตั้งทบวงการศึกษาพื้นฐาน กลุ่มแรกดำเนินการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงศึกษาธิการซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งดำเนินการโดยสมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทยและพรรคการเมืองฝ่ายค้านบางพรรคเป็นผู้ดำเนินการทางรัฐสภา สำหรับแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีดังนี้

- 1) กระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จากสำนักงานปลัดกระทรวงและกรมต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ไปกำหนดเป็นอำนาจของสำนักการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัด ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมอำเภอ สถานศึกษา และหน่วยงานด้านศิลปะ ศาสนาและวัฒนธรรม โดยกำหนดให้สำนักการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็น **นิติบุคคล** และให้มี**กรรมการบริหาร** ในระดับสถานศึกษา
- 2) ขจัดความซ้ำซ้อนในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยกำหนดให้สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัด และคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมอำเภอ รับผิดชอบในการจัดทำและอนุมัตินโยบายและแผน ตลอดจนดำเนินการบริหารหน่วยงานทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในเขตจังหวัดและอำเภอได้
- 3) เอกภาพในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยกำหนดให้หน่วยงานทางการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 4) การใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยกำหนดให้สถานศึกษา หน่วยงานทางศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม งบประมาณ และบุคลากรและทรัพย์สินต่างๆ สังกัดสำนักการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมจังหวัด

5) การมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น โดยการกำหนดให้ประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนการบริหารงบประมาณ การเงิน และบุคลากรในทุกๆระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ และ สถานศึกษา โดยเฉพาะระดับสถานศึกษา กำหนดให้คณะกรรมการโรงเรียนเป็นกรรมการบริหาร

6) การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และผู้เรียน โดยกำหนดให้ประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร แบบเรียน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนได้ทุกวิชา ยกเว้นวิชาที่เกี่ยวกับสถาบัน ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และภาษาไทย

7) การจัดการศึกษาให้มีความต่อเนื่อง โดยกำหนดให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน หลักสูตร ในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ยกเว้นสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล อยู่ภายใต้สังกัดครเดียวกัน สามารถจัดกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและสอดคล้องอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาเพื่ออาชีพทั้งในและนอกระบบ

8) การบูรณาการ การจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กำหนดให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เน้นในเรื่องศาสนา และวัฒนธรรม ใช้ทรัพยากรด้านศาสนา และวัฒนธรรมมาใช้ในการจัดการศึกษา

ซึ่งมีสาระโดยสรุปของหลักการต่างๆ ดังนี้คือ

- 1) หลักการกระจายอำนาจ
- 2) หลักเอกภาพในการบริหาร
- 3) หลักการประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร
- 4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น
- 5) หลักการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น
- 6) หลักความสอดคล้องกับการศึกษาระดับอื่น
- 7) หลักการระดมสรรพกำลังและทรัพยากร

2.5. สาระโดยสรุปของแนวคิดและหลักการของทบวงการศึกษาพื้นฐาน

ได้กล่าวมาแล้วว่า การเสนอเพื่อการตั้งทบวงการศึกษาพื้นฐานนี้ เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อการปรับปรุงการบริหารการศึกษาอีกแนวคิดหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2535 และต้นปี พ.ศ. 2536 และในการเสนอการจัดตั้งทบวงการศึกษาพื้นฐานนั้น คณะผู้ร่างพระราชบัญญัติได้ระบุหลักการไว้สั้นๆ ว่า "ให้มีทบวงการศึกษาพื้นฐาน" (ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพื้นฐาน พ.ศ. เอกสารโรเนียว) ซึ่งเป็นหลักการในการเสนอพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนหลักการของทบวงการศึกษาพื้นฐานนั้นมีได้กล่าวถึงเอาไว้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแนวคิดและรายละเอียดของพระราชบัญญัติดังกล่าวพอจะสรุปแนวคิดหลักของหลักการของทบวงการศึกษาพื้นฐานได้ดังนี้คือ

- 1) หลักการกระจายอำนาจการบริหาร
- 2) หลักการเป็นเอกภาพในการจัดการศึกษาและเอกภาพในการควบคุมมาตรฐาน
- 3) หลักความเบ็ดเสร็จและชัดเจนในการกำหนดภาระรับผิดชอบ
- 4) หลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคล

จากการศึกษาวิเคราะห์ แนวคิดหลักการในการจัดและการบริหารการศึกษาของไทยซึ่งมีผู้นำเสนอในช่วงที่ผ่านมาและที่กำลังเคลื่อนไหวอยู่ในปัจจุบัน ดังที่นำเสนอไปแล้วข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของแนวคิดและหลักการสำคัญๆ ในการจัดและบริหารการศึกษาของไทยพอสรุปได้ดังนี้

1. ควรเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากการรวมอำนาจอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นการบริหารแบบการกระจายอำนาจมากขึ้น
2. การบริหารการศึกษาควรเป็นการบริหารโดยองค์คณะบุคคลมากขึ้น
3. ประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการจัดและบริหารการศึกษารวมทั้งการ ดำเนินการเกี่ยวกับหลักสูตรและการเรียนการสอน มากขึ้น

4. การจัดการและบริหารการศึกษาควรอยู่ในความควบคุมดูแล และรับผิดชอบของท้องถิ่นมากขึ้น

5. การจัดการและบริหารการศึกษาควรมีเอกภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านนโยบาย และการดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อให้ตอบสนองต่อหลักการประถมศึกษาดังกล่าวมาแล้ว

6. การจัดการและบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่นควรมีอิสระมากขึ้น

7. การประถมศึกษาควรจัดให้สอดคล้อง สัมพันธ์กันกับการจัดการศึกษาระดับอื่น

อย่างไรก็ตามแนวคิดและข้อสรุปเหล่านี้ยังไม่เป็นข้อยุติ หรือข้อสรุปที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันในการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้ทั้งหมด แต่ก็เห็นว่าเป็นเรื่องที่กำลังอยู่ในความสนใจและความพยายามของผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในการที่จะเสนอแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการศึกษาของไทยที่ผ่านมา และกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักการกำกับการสร้างรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัดในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อสรุปเหล่านี้ต่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งเพื่อขอข้อคิดความเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับหลักการดังกล่าวนี้ต่อไป

การบริหารการประถมศึกษาของไทยในปัจจุบัน

จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารในการวิจัยครั้งนี้พบว่า งานการประถมศึกษาของไทยอยู่ในความรับผิดชอบของ 3 กระทรวงคือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และทบวงมหาวิทยาลัย และในแต่ละกระทรวงยังมีหน่วยงานย่อยอีกหลายหน่วยงาน ที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา เช่น กระทรวงศึกษาธิการมีหน่วยงานที่ดำเนินการจัดการประถมศึกษาอยู่ถึง 5 หน่วยงาน คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สปช.)
2. กรมการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.)
3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.)
4. กรมสามัญศึกษา (สศ.) และ
5. กรมการฝึกหัดครู (ฝค.)

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาในกระทรวงมหาดไทยมี 4 หน่วยงานคือ

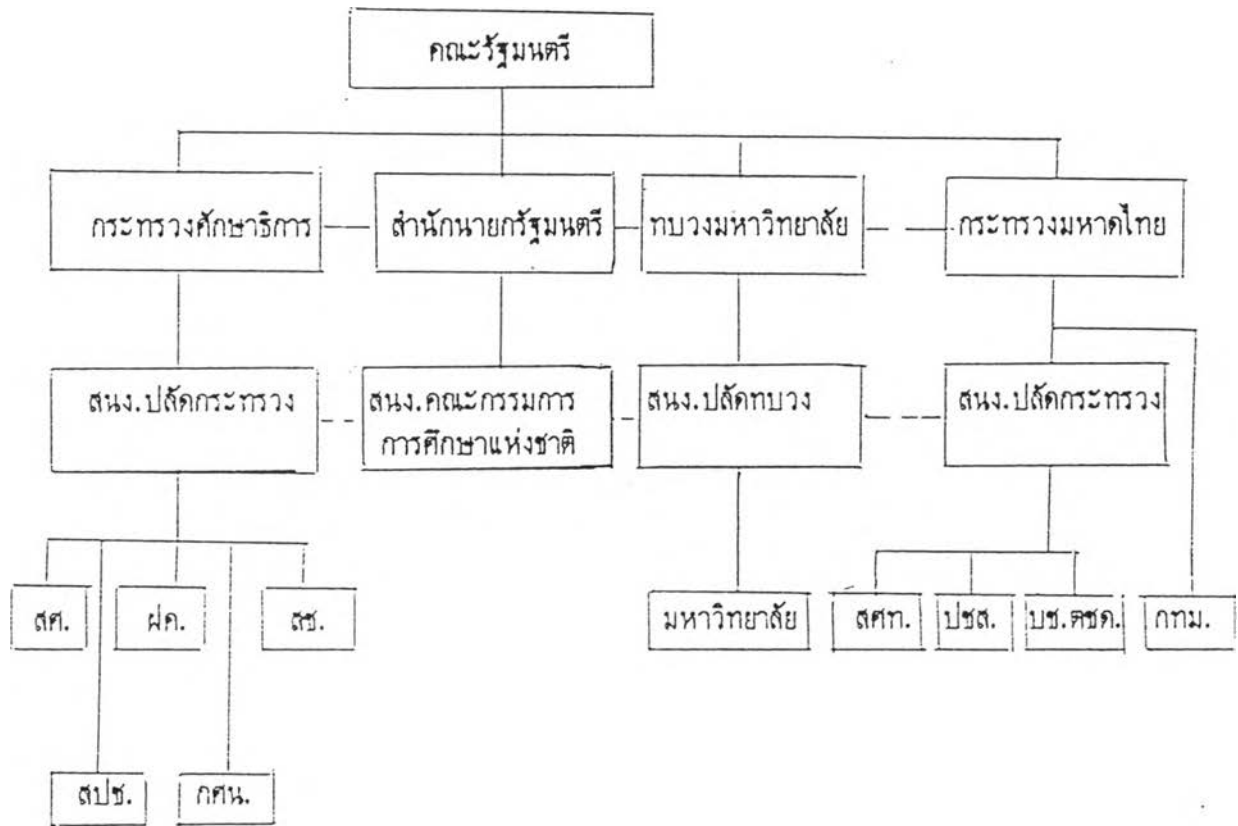
1. สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร (กทม.)
2. สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นของ (สศท.) กรมการปกครอง (ซึ่งดูแลโรงเรียนเทศบาลเมืองพัทยาและเทศบาลอื่นๆ)
3. กรมประชาสงเคราะห์ (ปชส.) (กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นและกองสงเคราะห์ชาวเขา) และ
4. กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (บช.ตชด.) ซึ่งดำเนินการประถมศึกษา ในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน

ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยนั้นดำเนินการจัดการประถมศึกษาในบางมหาวิทยาลัย ซึ่งในปัจจุบันนี้มีส่วนด้วยกัน 6 แห่ง คือ

1. สาริตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน
2. สาริตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน
3. สาริตคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
4. สาริตจุฬาลงกรณ์ (ฝ่ายประถม)
5. สาริตมหาวิทยาลัยบูรพา "พิบูลย์บำเพ็ญ" และ
6. สาริตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

นอกจากกระทรวงทั้งสามนี้แล้วยังมีหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการประถมศึกษาอีกหน่วยงานหนึ่งคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในระดับชาติทุกระดับ ซึ่งครอบคลุมระดับประถมศึกษาด้วย โครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยในภาพรวมมีลักษณะดังแผนภูมิข้างล่าง

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาของไทยโดยภาพรวม



หมายเหตุ : ตศ. - กรมสามัญศึกษา ฝศ. - กรมการฝึกหัดครู ตช. - สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ตปช. - สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตศท. - สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ปชต. - กรมประชาสัมพันธ์ บช.ตชด. - กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กทม. - กรุงเทพมหานคร

(ดูรายละเอียดจากแผนภูมิที่ 3 ในหน้าถัดไป)

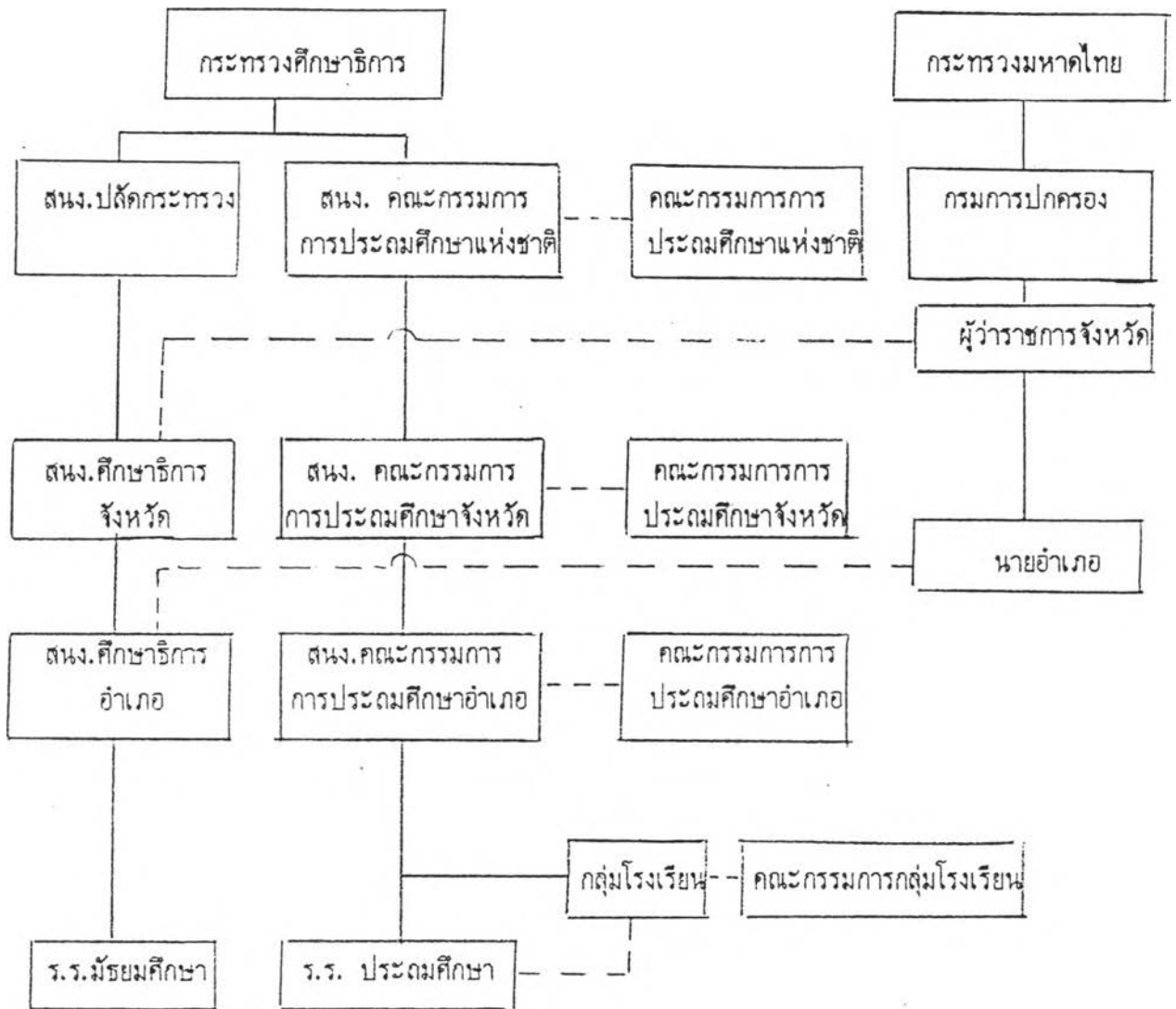
1. การบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ

การจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับกรม 5 กรมคือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมสามัญศึกษา และกรมการฝึกหัดครู การบริหารงานโดยทั่วไปของแต่ละสังกัดเป็นไปตามระเบียบและข้อปฏิบัติของแต่ละสังกัด แต่หลักสูตรและแบบเรียนทุกสังกัดใช้หลักสูตรเดียวกันคือ หลักสูตรประถมศึกษาตอนต้น พุทธศักราช 2521 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2533 และใช้แบบเรียนที่ได้รับการอนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการ แนวการจัดและบริหารการประถมศึกษาในแต่ละหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการโดยสรุปเป็นดังนี้

1.1. การบริหารประถมศึกษาในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ในการจัดการประถมศึกษา โดยมีโรงเรียนประถมศึกษาในความรับผิดชอบมากที่สุดคือมีทั้งหมดทั่วประเทศ ประมาณ 31,427 โรงเรียน ครู-อาจารย์ทั้งสิ้นประมาณ 340,902 คน และนักเรียนทั้งหมดประมาณ 6,703,854 คน (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2535 : 9) การจัดองค์การในการบริหารการประถมศึกษาในสังกัดคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 นั้น ได้จัดเป็น 4 ระดับคือ 1) ระดับชาติ 2) ระดับจังหวัด 3) ระดับอำเภอ และ 4) ระดับกลุ่มโรงเรียน และแผนภูมิของโครงสร้างการจัดองค์การในการบริหารในปัจจุบัน ซึ่งเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่มีการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษาในปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมานั้น มีลักษณะดังแผนภูมิในหน้าถัดไป

แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (2535-2539), 2535 หน้า 5.

การบริหารงานของหน่วยงานทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทุกระดับใช้การบริหารโดยองค์คณะบุคคล และในแต่ละระดับมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยบริหารระดับชาติ มีหน้าที่ในการกำหนด

นโยบาย จัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ กำหนดมาตรฐานด้านต่างๆและควบคุมกำกับดูแลการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานในสังกัดโดยทั่วไป ส่วนหน่วยบริหารระดับจังหวัดซึ่งได้แก่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดการประถมศึกษาให้เป็นไปและสอดคล้องกับนโยบายการจัดการประถมศึกษาของชาติ สำหรับหน่วยบริหารระดับอำเภอและกลุ่มโรงเรียนมีหน้าที่ในการประสานงานการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และมีโรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับนโยบายที่หน่วยเหนือกำหนดไว้ และเป็นไปตามหลักสูตรประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

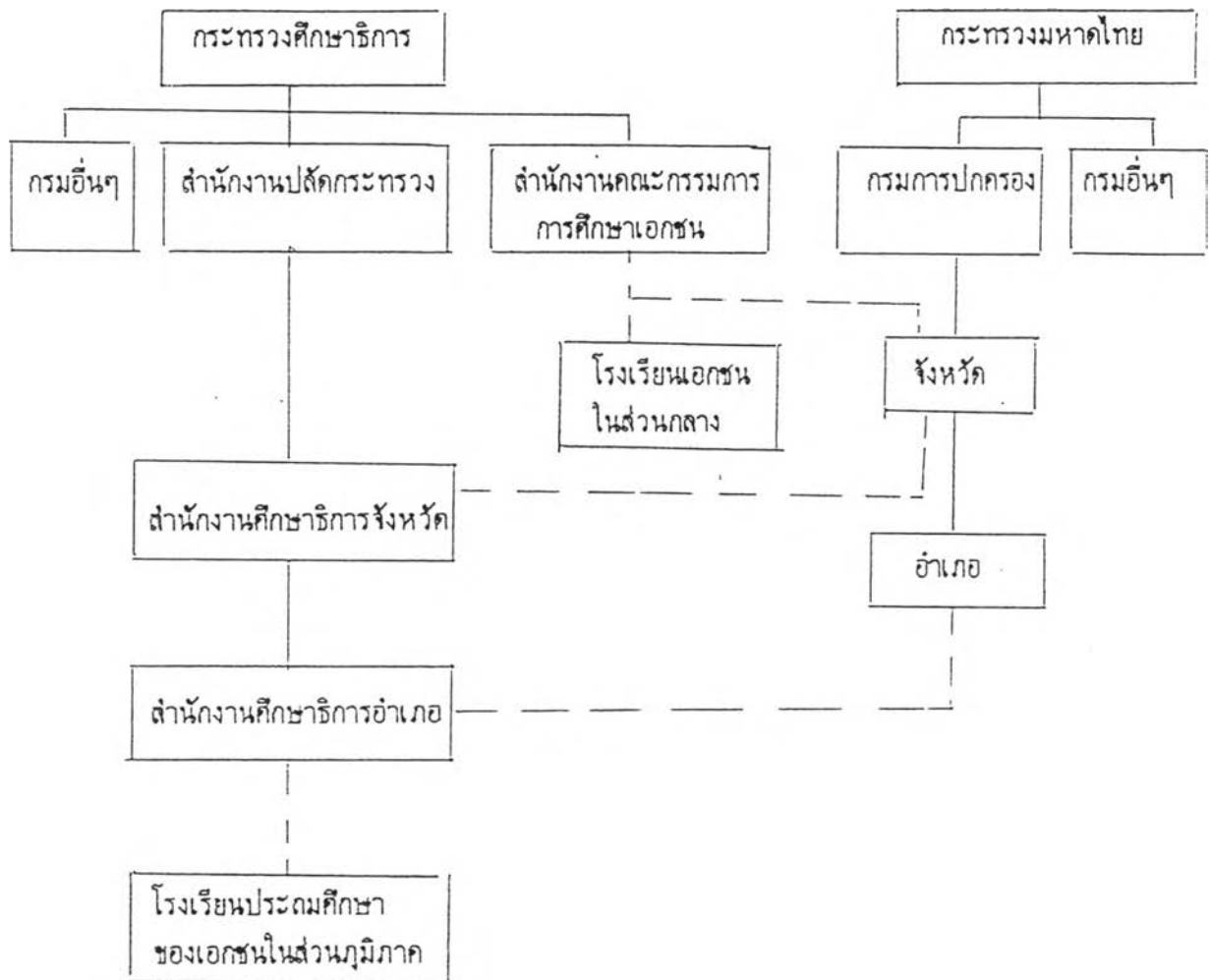
1.2. การบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

เอกชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเดิมนั้นเรียกว่ากองโรงเรียนราษฎร์ สังกัดกรมวิสามัญ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2535 :1) ได้เปลี่ยนมาเป็นชื่อในปัจจุบันนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 และมีฐานะเทียบเท่ากรมหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและให้ความช่วยเหลือส่งเสริมการจัดการศึกษาในสถานศึกษาของเอกชน การบริหารงานในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการบริหารงานในกรมอื่นๆ ที่มีสถานศึกษาในสังกัด ทั้งนี้เพราะสถานศึกษาในสังกัดหน่วยงานนี้มีเอกชนเป็นเจ้าของและเป็นนิติบุคคล การดำเนินกิจการของสถานศึกษาทั้งหมดอยู่ภายใต้การบริหารของเจ้าของและผู้จัดการ โดยมีหน่วยงานของรัฐคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สำหรับโรงเรียนเอกชนในส่วนกลาง) และผู้ว่าราชการจังหวัด (สำหรับโรงเรียนเอกชนในต่างจังหวัด) เป็นผู้ควบคุมดูแลตามระเบียบกฎหมายกำหนด ในปัจจุบันนี้การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 และระเบียบต่างๆ ที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

ในปัจจุบันนี้โรงเรียนเอกชนที่ดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษามีอยู่ประมาณ 1,436 โรงเรียน และนักเรียนทั้งหมดประมาณ 296,623 คน (สถิตินักเรียนและโรงเรียนเอกชน ประจำปี 2534) และโครงสร้างการบริหารงานของโรงเรียนเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีลักษณะดังนี้

แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน



ปรับปรุงจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การสำรวจสภาวะทางการศึกษาของประเทศ (บริษัท บวกนท จำกัด, 2526) หน้า 186. และเอกสารเผยแพร่ของกองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2424.

สำหรับแนวปฏิบัติในการบริหารการประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนโดยทั่วไปแบ่งออกเป็นสองลักษณะใหญ่คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนดูแลการจัดตั้งการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนในส่วนกลาง ส่วนโรงเรียนเอกชนในส่วนภูมิภาคอยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ ของโรงเรียนเอกชนเป็นไปตามข้อบังคับของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พุทธศักราช 2525 (พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พุทธศักราช 2525) ส่วนการ

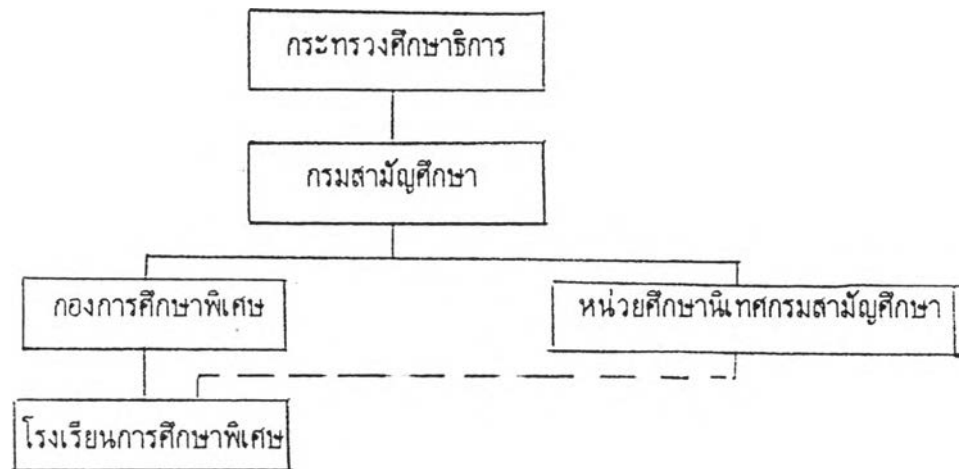


ดำเนินงานภายในของโรงเรียนเอกชนเหล่านั้น เป็นหน้าที่ของผู้บริหารและผู้จัดการของโรงเรียนแต่ละแห่ง โรงเรียนเอกชนมีรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาจากสองทางใหญ่คือ จากการเก็บค่าบำรุงการศึกษาของนักเรียน และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามขอบเขตของที่กฎหมายกำหนด การควบคุมดูแลการจัดและบริหารการศึกษาในโรงเรียนเอกชนนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนหลักสูตรและแบบเรียนที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน นั้นใช้หลักสูตรและแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรที่โรงเรียนจัดทำขึ้นและได้รับอนุมัติจาก กระทรวงศึกษาธิการ

1.3. การบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา

ในปัจจุบันนี้กรมสามัญศึกษาดูแลการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาซึ่งจัดโดยโรงเรียนสหราษฎร์และโรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับบุคคลที่ต้องการได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ เช่น คนพิการ หูหนวก ตาบอด เป็นต้น โรงเรียนสหราษฎร์และโรงเรียนการศึกษาพิเศษนี้อยู่ในความดูแลของกองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา ซึ่งมีสถานศึกษาอยู่ในความดูแลทั้งสิ้น 40 โรงเรียน ครูอาจารย์ 6,468 คน และนักเรียน 19,538 คน (สำนักงานปลัดกระทรวง, กองแผนงาน, 2534) ทั้งนี้สำนักงานศึกษาธิการเขตและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในพื้นที่ที่โรงเรียนเหล่านั้นตั้งอยู่ เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ควบคุมดูแลการจัดและบริหารการศึกษาในโรงเรียนสหราษฎร์และโรงเรียนการศึกษาพิเศษเหล่านั้น และโครงการบริหารการศึกษาในสังกัดกองการศึกษาพิเศษมีลักษณะดังแผนภูมิในหน้าถัดไป

แผนภูมิที่ 6 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาส่วนที่อยู่ในสังกัดของกรมสามัญศึกษา



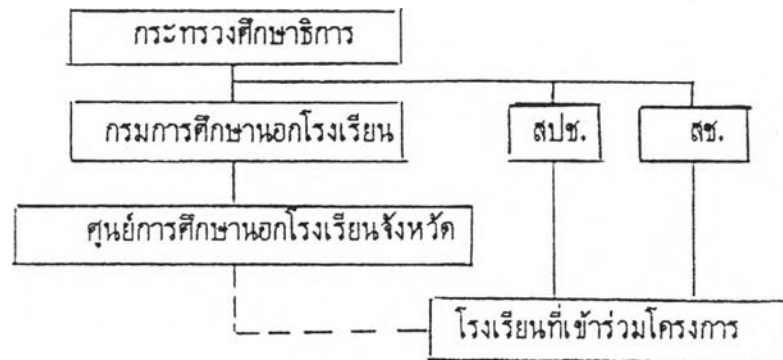
ปรับปรุงจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การสำรวจสถานะทางการศึกษาของประเทศ (บริษัท บวกนค จำกัด, 2526) หน้า 186. และเอกสารเผยแพร่ของกองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, 2424.

1.4. การบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

กรมการศึกษานอกโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่ดูแลการจัดการศึกษาให้กับนักศึกษาที่ต้องการ

การได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาใน 3 รูปแบบ คือ (1) การศึกษาผู้ใหญ่ภาคค่ำ (2) การศึกษาทางวิทยุ โปรเซสซี ศึกษาจากคู่มือ และ (3) การศึกษานอกโรงเรียนประเภทบุคคลภายนอก (สอบเทียบ) (กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ, 2534 : 1) หลักสูตรที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอนเป็นหลักสูตรที่พัฒนาขึ้นมาโดยกรมการศึกษานอกโรงเรียน ด้วยความเห็นชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนแนวปฏิบัติในการจัดและบริหารการศึกษาของกรมการศึกษานอกโรงเรียนนั้นดำเนินการผ่านศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนซึ่งมีประจำอยู่ในทุกจังหวัด และการจัดการศึกษาในรูปแบบของการศึกษาผู้ใหญ่ภาคค่ำนั้นเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในแต่ละจังหวัดกับสถานศึกษาต่างๆ ทั้งของรัฐและของเอกชนในแต่ละพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการ โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาของกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีลักษณะดัง แผนภูมิในหน้าถัดไป

แผนภูมิที่ 7 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

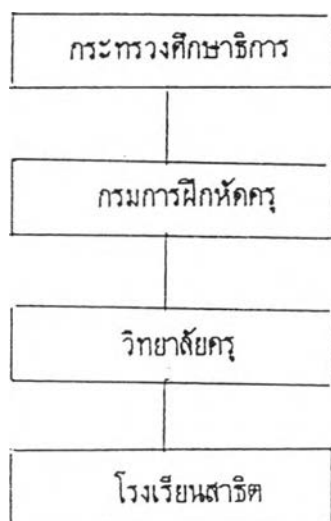


ปรับปรุงจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การสำรวจสถานะทางการศึกษาของประเทศ (บริษัท บวกนค จำกัด, 2526) หน้า 186. และเอกสารเผยแพร่ของกองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2424.

1.5. การบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

การจัดการโดยเฉพาะส่วนประถมศึกษาในกรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาแบบโรงเรียนสาธิต คล้ายกันกับที่ดำเนินการอยู่ในมหาวิทยาลัยต่างๆ ในปัจจุบันนี้วิทยาลัยครูซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็นสถาบันราชภัฏนั้น ในที่นี้ขอใช้คำว่าวิทยาลัยครูเพื่อความสะดวกในการสื่อสารนั้น ที่ดำเนินการโรงเรียนสาธิตในระดับประถมศึกษา มีอยู่ 9 แห่ง ได้แก่ วิทยาลัยครูเชียงใหม่ อุดรดิตต์ นครสวรรค์ พิบูลสงคราม มหาสารคาม เพชรบุรี พิจิตร สงขลา สอนสุนันทา และวิทยาลัยครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา มีนักเรียนทั้งหมด 2,677 คน การบริหารงานของโรงเรียนสาธิตแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับวิทยาลัยครูที่เปิดทำการสอนนั้นๆ เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม โรงเรียนสาธิตต่างๆ เหล่านี้ใช้หลักสูตรและแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการเป็นแนวในการจัดการเรียนการสอน ส่วนโครงสร้างการบริหารประถมศึกษาในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีลักษณะโดยทั่วไปดังแผนภูมิในหน้าถัดไป

แผนภูมิที่ 8 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมการฝึกหัดครู



ปรับปรุงจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การสำรวจสถานะทางการศึกษาของประเทศ (บริษัท บวกนก จำกัด, 2526) หน้า 186. และเอกสารเผยแพร่ของกองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2424.

2. การบริหารการประถมศึกษาในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มี 4 หน่วยงานคือ สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง กรมประชาสงเคราะห์ และกรมตำรวจ หน่วยงานแต่ละหน่วยดังกล่าวมีส่วนในการบริหารการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันดังนี้

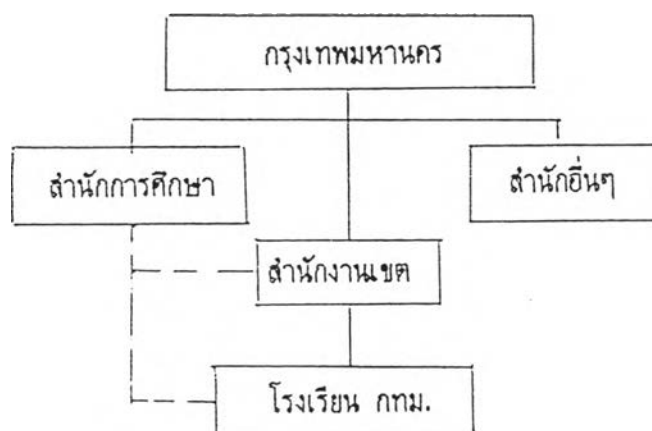
2.1. การบริหารการประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร

การบริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากการบริหารการศึกษาของส่วนอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้วหลายประการ ทั้งนี้ไม่เป็นเพียงแต่ว่าการจัดการศึกษาในสังกัดสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นการจัดการศึกษาภายใต้การบริหารของราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีการบริหารครอบคลุมเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด- และเป็นการบริหารการศึกษาที่อยู่ภายใต้การบริหารของส่วนราชการท้องถิ่นโดยตรง โดยไม่มีส่วนราชการในส่วนกลางกำกับควบคุมเหมือนการจัดการศึกษาในสังกัด

กระทรวงศึกษาธิการ หรือการจัดการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยา ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงาน
การศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจัดการประถมศึกษาตามที่ระบุไว้ในกฎหมายสองฉบับคือ พระ
ราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (21) ซึ่งกำหนดให้กรุงเทพมหานครมี
อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 9 ที่ระบุว่า
"บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับ
องค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่นนั้น" และมาตรา 6 ในพระราชบัญญัติระ
เบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ระบุให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการประถมศึกษาเหมือนกับหน่วยงานที่สังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เทศบาล และเทศบาลเมืองพัทยา ในทางปฏิบัตินั้นกรุงเทพ
มหานครได้มอบให้สำนักการศึกษากรุงเทพมหานครเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ตามประกาศของกรุงเทพมหานคร
เรื่องการจัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2528 กำหนดให้สำนักการศึกษาเป็น
หน่วยงานหนึ่งในสังกัดกรุงเทพมหานคร และในประกาศของกรุงเทพมหานครเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายใน
หน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานครได้กำหนดหน้าที่ของสำนักการศึกษา
ให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการปฏิบัติงานของโรงเรียนและการนิเทศ
การศึกษา ส่วนโรงเรียนต่างๆ นั้นขึ้นตรงกับสำนักงานเขตต่างๆ ดังแผนภูมิในหน้าถัดไป

แผนภูมิที่ 9 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร



ปรับปรุงจาก รายงานการประชุมของคณะทำงานเสนอแนวทางปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร (สิงหาคม) 2535. (ยึดสำเนา)

ในปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครจำนวน 427 โรงเรียน ครู-อาจารย์ 12,744 คน และ นักเรียน 243,679 คน (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, 2535 : 10-12)

โดยสรุปแล้วการบริหารการประถมศึกษาในสังกัดสำนักการศึกษากรุงเทพมหานครนั้น เป็นแบบที่มีความเบ็ดเสร็จภายใต้การควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักการศึกษาเป็นสตาฟ (staff) งานด้านการศึกษา การปฏิบัติราชการเป็นไปตามระเบียบของทางราชการและระเบียบกรุงเทพมหานคร ส่วนหลักสูตรและแบบเรียนที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอนใช้หลักสูตรและแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ รายละเอียดจะกล่าวถึงเพิ่มเติมเมื่อมีการศึกษาภาคสนามแล้วอีกครั้งหนึ่ง

2.2. การบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง

หน่วยงานในสังกัดกรมการปกครองที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในการจัดและบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันนี้มี 2 ส่วนคือ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น (ปัจจุบันเรียกว่า สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น) และส่วนราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)

สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นพนักงานครู
 เทศบาลและเมืองพัทยา งานระเบียบการตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการศึกษาของเทศบาลและเมือง
 พัทยา งานจัดตั้งงบประมาณประจำปีของเทศบาลและเมืองพัทยา (เงินอุดหนุนการศึกษา) งานจัด
 สรรงบประมาณ งานตรวจสอบบัญชี ตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเทศบาลและเมือง
 พัทยา (สงคราม สุทธะฮาด และคณะ, 2533 : 8) ส่วนหน่วยงานระดับจังหวัดนั้น ตามพระราชบัญญัติ
 เทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 71 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช
 2521 มาตรา 98 และ 99 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเทศบาลและ
 เมืองพัทยา จึงมีอำนาจในการควบคุมดูแลการจัดการศึกษาของหน่วยงานดังกล่าวด้วย โดยสรุปแล้วโครงสร้าง
 การจัดการองค์การในการบริหารการประถมศึกษาในสังกัดกรมการปกครองนั้นมีลักษณะดังแผนภูมิที่ 10

แผนภูมิที่ 10 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง



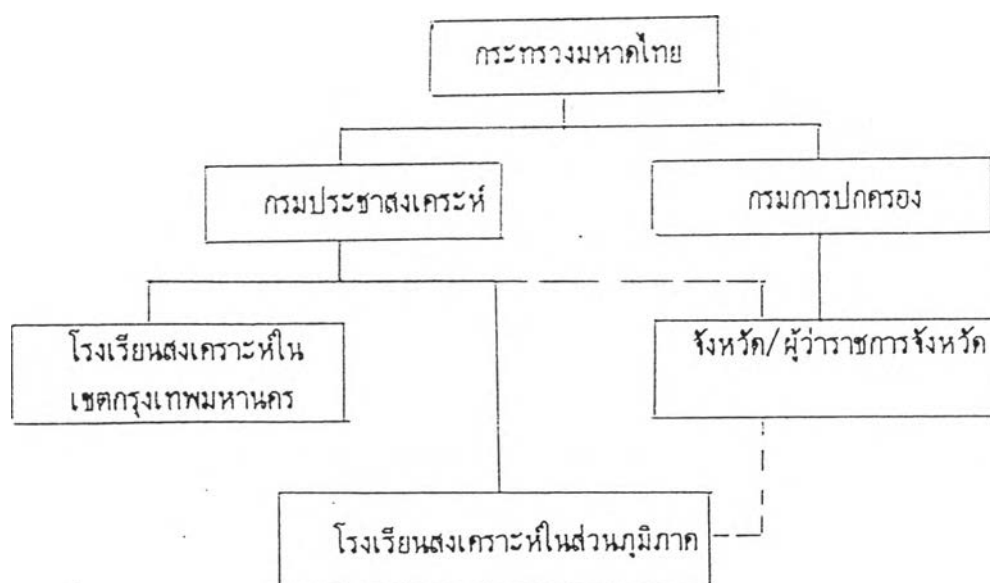
ปรับปรุงจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การสำรวจสถานะทางการศึกษาของประเทศ (บริษัท บวกนค จำกัด, 2526) หน้า 186. และเอกสารเผยแพร่ของกองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2424.

ในปัจจุบันนี้เทศบาลในจังหวัดต่างๆ และเทศบาลเมืองพัทยารับผิดชอบในการจัดและบริหาร การประถมศึกษาโรงเรียนเทศบาลต่างๆ ทั้งหมด 473 โรงเรียน ครู-อาจารย์ 11,877 คน นักเรียนรวมทั้งสิ้น 253,137 คน (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, 2535 ข : 9-12)

2.3. การบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์

โรงเรียนประถมศึกษาที่กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน คือ โรงเรียนสงเคราะห์ที่จัดดำเนินการโดยกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กับที่ดำเนินการโดยกองสงเคราะห์ ชาวเขา ในปัจจุบันนี้มีโรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นอยู่ 10 โรงเรียน ครู 160 คน และนักเรียนประถมศึกษา 1,350 คน ส่วนกองสงเคราะห์ชาวเขามีโรงเรียนอยู่ในความรับ ผิดชอบ 134 โรงเรียน ครู 109 คน และนักเรียน 3,326 คน (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษา ธิการ, 2535 ข : 9-12) และโครงสร้างการจํากัดการในการบริหารการประถมศึกษาในสังกัดกรมประชา สงเคราะห์มีลักษณะดังนี้

แผนภูมิที่ 11 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์

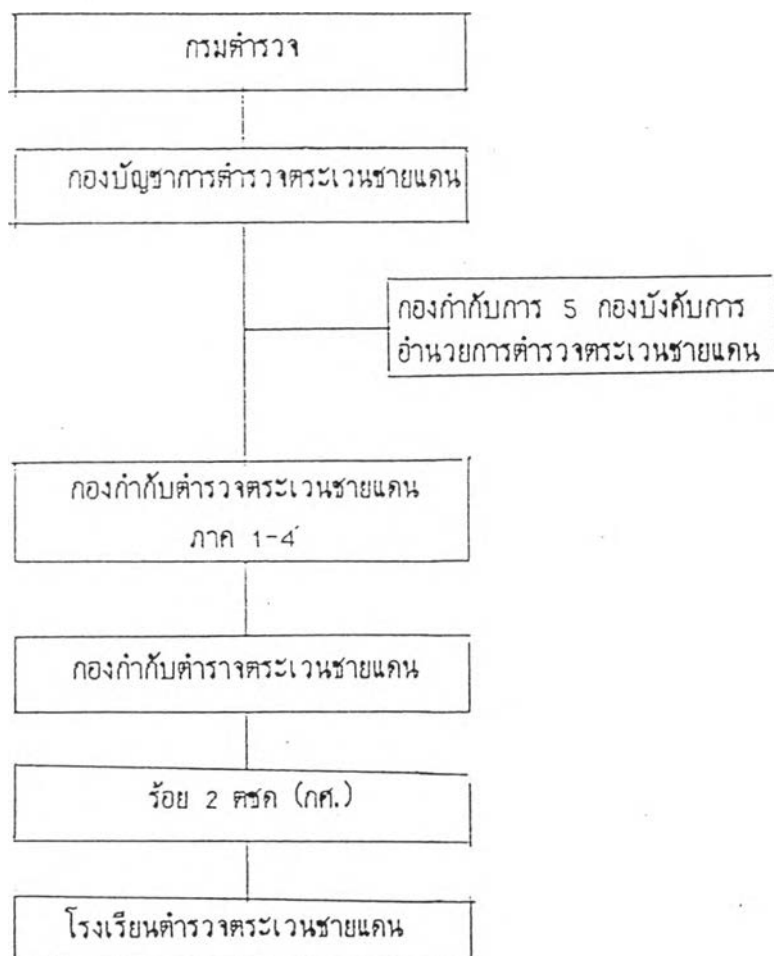


ปรับปรุงจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. การสำรวจสถานะทางการศึกษาของประเทศ (บริษัท บวกนก จำกัด, 2526) หน้า 186. และเอกสารเผยแพร่ของกองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2424.

2.4. การบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมตำรวจ

กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กรมตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนที่อยู่ห่างไกลตามบริเวณเขตชายแดน ปัจจุบันนี้กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนมีโรงเรียนต่างๆ อยู่ในความรับผิดชอบ 166 โรงเรียน ครู 1060 คน และนักเรียน 18,432 คน (กองบังคับการอำนวยการตำรวจตระเวนชายแดน, 2536 : 2) ส่วนโครงสร้างการบริหารการศึกษาในมีลักษณะดังแผนภูมิข้างล่าง

แผนภูมิที่ 12 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของกรมตำรวจ



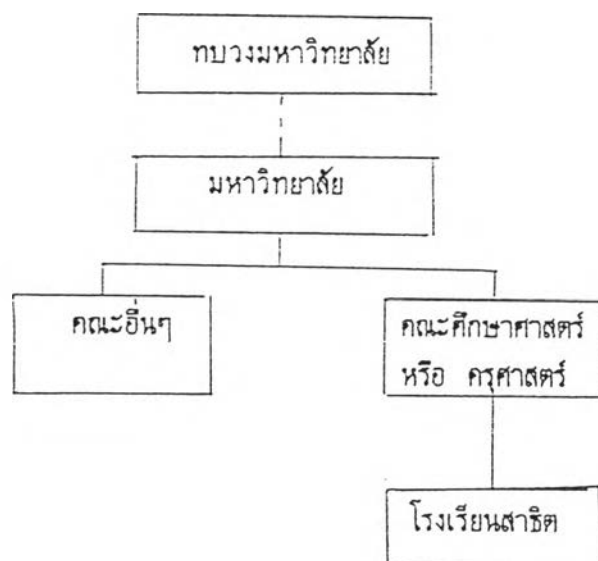
ปรับปรุงจาก เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง "การจัดและปัญหาการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มด้อยโอกาส โครงการในความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน, ม.ป.ป. (อัคราเสนา)

3. การบริหารการประถมศึกษาของหน่วยงานในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยเกิดขึ้นครั้งแรกที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี 2501 (ข้อมูลโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2534) จากการศึกษาของ สมคิด อิศระวัฒน์ และ คณะ (2520 : 7) พบว่าวัตถุประสงค์สำคัญในการจัดตั้งโรงเรียนสาธิตนั้นมุ่งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า วิจัย ทางการศึกษาและการสาธิตการสาธิตการสอนให้แก่ผลิตของคณะครุศาสตร์หรือศึกษาศาสตร์

ปัจจุบันนี้โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่เปิดทำการสอนในระดับประถมศึกษานั้นมีทั้งหมด 6 แห่ง (ข้อมูลโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2534) คือ สาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์บางเขน สาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน สาธิตคณะศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น สาธิตจุฬาลงกรณ์ (ฝ่ายประถม) สาธิตมหาวิทยาลัยบูรพา "พิบูลย์บำเพ็ญ" และสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร มีนักเรียนรวมทั้งสิ้น 5,646 คน (สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ, 2535 ก : 63) โครงสร้างการบริหารโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย มีลักษณะดังนี้

แผนภูมิที่ 13 โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย



ปรับปรุงจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การสำรวจสถานะทางการศึกษาของประเทศ (บริษัท บวกนค จำกัด, 2526) หน้า 186. และเอกสารเผยแพร่ของกองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2424.

การกำหนดองค์ประกอบในการกำหนดรูปแบบการบริหารการศึกษา

ได้กล่าวมาแล้วว่าจากการศึกษาตัวอย่างของรูปแบบจากเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า องค์ประกอบของรูปแบบนั้นแตกต่างกันไปตามตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการสร้างรูปแบบนั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์แต่ละอย่าง เช่น รูปแบบในการศึกษาและทำความเข้าใจการจัดองค์การและการจัดการของ Brown และ Moberg (1980 : 16-17) ที่เรียกว่า System/Contingency Model นั้นสังเคราะห์รูปแบบมาจากแนวคิดเชิงระบบ (systems approach) กับการบริหารตามสถานการณ์ (contingency approach) ซึ่งมีองค์ประกอบของรูปแบบ 5 ตัว ได้แก่ 1) สภาพแวดล้อม (environment) 2) เทคโนโลยี (technology) 3) โครงสร้าง (structure) 4) กระบวนการจัดการ (management process) และ 5) การตัดสินใจสั่งการ (decision making)

สำหรับรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาที่นำเสนอโดยคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล ในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งต่อมาได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดและบริหารการประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในปัจจุบันนั้น กล่าวถึงองค์ประกอบของรูปแบบไว้ 2 องค์ประกอบคือ การจัดองค์การในการบริหาร และการบริหารงานบุคคล โดยมีรายละเอียดในเรื่องการจัดองค์การในการบริหารคือ โครงสร้างระบบบริหารระดับต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้ ส่วนรายละเอียดในเรื่องการบริหารงานบุคคล จะกล่าวถึงหลักการบริหารงานบุคคลและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคล ในระดับต่างๆ

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา คณา และวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นต้นร่างที่นำเสนอในปี 2536 นั้น ปรากฏว่าได้กล่าวถึงส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของรูปแบบไว้ถึง 7 องค์ประกอบคือ การจัดองค์การในการบริหาร การกำหนดนโยบายและแผน การบริหารงานบุคคลากร การบริหารงานการงบประมาณ การบริหารการเงินและพัสดุ การบริหารงานวิชาการ และการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพ ซึ่งล้วนแต่ล้วนแต่เป็นการกิจสำคัญในการดำเนินการสำหรับงานทั้งระบบ

จากรายละเอียดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า องค์ประกอบที่ปรากฏในทุกรูปแบบคือ การจัดองค์การในการบริหาร และองค์ประกอบที่กล่าวถึงเป็นส่วนใหญ่ในรูปแบบเหล่านี้คือ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานการเงินและการงบประมาณ ส่วนที่เหลือจะเป็นเรื่อง การกำหนดนโยบายและแผน การบริหารงานวิชาการ และการควบคุม อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาและพัฒนาารูปแบบการบริหารการประถมศึกษา ระดับจังหวัดในการวิจัยครั้งนี้ อาจสรุปถึงความครอบคลุมขององค์ประกอบของรูปแบบการบริหารในการศึกษา 6 องค์ประกอบ ดังนี้

- 1) การจัดองค์การในการบริหาร
- 2) การกำหนดนโยบายและแผน
- 3) การบริหารงานวิชาการ
- 4) การบริหารงานบุคคล
- 5) การบริหารงานการเงินและการงบประมาณ
- 6) การควบคุมมาตรฐานและคุณภาพ

ดังรายละเอียดในแต่ละองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. การจัดองค์การในการบริหาร

รูปแบบขององค์การและการจัดองค์การในการบริหารเป็นส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การ เพราะโครงสร้างขององค์การที่รับการออกแบบได้อย่างเหมาะสม จะทำให้การดำเนินงานของบุคคลากรที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบและคล่องตัว องค์การเปรียบเสมือนบ้านของกิจกรรมทุกชนิดที่เกิดขึ้นจากการบริหารองค์การ โครงสร้างขององค์การจึงเปรียบได้กับระบบประสาทและเส้นทางเดินของกิจกรรมต่างๆ ขององค์การ ดังนั้นการศึกษาการจัดองค์การในการบริหารงานของหน่วยงานจึงเปรียบเสมือนการศึกษากายวิภาค (Anatomy) ของการบริหาร ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจภาพรวมของการบริหารงานของหน่วยงานนั้นได้เป็นอย่างดี

การจัดองค์การ (Organization) นั้นมีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันไปตามทัศนะของนักวิชาการแต่ละท่าน แต่โดยทั่วไปจะหมายถึงการจัดระบบงานในองค์การ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพ ในเรื่องนี้ Allen (1958 : 57) ได้กล่าวเอาไว้ว่าเป็นกระบวนการในการวิเคราะห์งานที่จะต้องปฏิบัติเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและจัดกลุ่มงานที่จะต้องปฏิบัติเหล่านั้นเป็นกลุ่มตามความเหมาะสม การกำหนดขอบเขตและมอบหมายความรับผิดชอบและอำนาจการดำเนินงาน ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มงานเหล่านั้น เพื่อเป็นแนวทางให้สมาชิกขององค์การสามารถ ปฏิบัติงานด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

การศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การอาจจะดำเนินการได้หลายแบบ สำหรับการศึกษ และทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การในการวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการออกแบบองค์การ จึงมุ่งประเด็นที่จะตอบคำถามสำคัญในการออกแบบองค์การ โดยเฉพาะคำถามที่ Hampton (1981 : 252) ได้กล่าวถึงเอาไว้ คือ (1) เราจะแบ่งงานในองค์การอย่างไร (2) เราจะประสานงานที่ดำเนินการโดยกลุ่มงานต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วในข้อแรกอย่างไร และ (3) เราจะแบ่งงานในหน่วยงานย่อยในแต่ละหน่วยอย่างไร ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาหลักในการจัดองค์การที่ Allen (1958 : 52-53) ระบุเอาไว้คือ การแบ่งงานในองค์การ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และการกำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวข้องของงานแต่ละงานในองค์การ โดยสรุปแล้วการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดองค์การครั้งนี้จะศึกษาองค์การในแง่ของ ระบบโครงสร้างขององค์การและการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยต่างๆ ในองค์การ ดังมีสาระโดยสรุป ดังนี้

1.1. **โครงสร้างการจัดองค์การ** เมื่อกล่าวถึงโครงสร้างขององค์การเรามักจะนึกถึงแผนภูมิการจัดองค์การ ซึ่งแสดงให้เห็นเราทราบถึงการแบ่งงานในองค์การออกเป็นส่วน มีหัวหน้างาน มีผู้ใต้บังคับบัญชา และสายการบังคับบัญชาของผู้เกี่ยวข้อง แต่ความจริงแล้วโครงสร้างขององค์การเป็นนามธรรม (Silver, 1983 : 21 - 22) เป็นสภาวะที่เป็นอยู่ขององค์การ อย่างไรก็ตามแม้ว่าโครงสร้างขององค์การนั้นจะเป็นสิ่งที่เป็นนามธรรมแต่เราอาจจะอธิบายหรือนำเสนอโครงสร้างขององค์การให้เข้าใจได้โดยการจำลองแนวคิดซึ่งเป็นนามธรรมนั้นออกมาเป็นภาพ ในรูปของแผนภูมิ หรือที่เรียกว่า organizational chart ซึ่ง Bedeian (1984 : 66) กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การเปรียบเสมือนโครงกระดูก (skeleton) ขององค์การ และโครงสร้างองค์การดังกล่าวเป็นตัวประสานระหว่างบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตาม

วัตถุประสงค์ แนวคิดนี้สอดคล้องกับที่ Robbins (1986 : 330) เขียนไว้ว่า "องค์การกำหนดโครงสร้าง (create structure) ขึ้นมาเพื่อประสานกิจกรรมและควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากรต่างๆ ในองค์การ หากแนวคิดที่กล่าวมานี้พอจะกล่าวได้ว่าการศึกษาโครงสร้างองค์การเป็นแนวทางที่จะช่วยให้เรามีความเข้าใจองค์การและการดำเนินงานขององค์การยิ่งขึ้น

1.2. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์หน่วยงานย่อยต่างๆ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ จะเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับภารกิจที่รับผิดชอบและอำนาจในการตัดสินใจสั่งการในเรื่องนั้นๆ Tossi and Carrol (1982 : 276) และองค์ประกอบทั้งสองส่วนนี้เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวข้องและสายการบังคับบัญชาระหว่างหน่วยงานย่อยต่างๆ ขององค์การ ส่วนอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยจะมีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์แบบหน่วยงานหลัก (line) กับแบบหน่วยสนับสนุน (staff) ในเรื่องนี้ Koontz และคณะ (1984 : 284-285) กล่าวว่าไว้ว่าความสัมพันธ์ทั้งสองลักษณะดังกล่าวมีความสำคัญต่อชีวิตขององค์การ และความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ของบุคคลฝ่ายต่างๆ มีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์การ ทั้งนี้เพราะการแบ่งหน้าที่เบื้องต้นดังกล่าวเป็นข้อกำหนดขอบเขตงานและความรับผิดชอบ ตลอดจนการติดต่อประสานงานซึ่งกันและกัน โดยที่หน่วยงานหลัก (line) มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และหน่วยสนับสนุน (staff) มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา หรือปฏิบัติงานต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานหลัก สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ฝ่ายการเงิน ฝ่ายบุคลากร ฝ่ายอาคารสถานที่ เป็นต้น (Koonitz และคณะ, 1984 : 285; Jackson, Morgan and Paolillo, 1986 : 116-118) ส่วนงานในแต่ละหน่วยย่อยเหล่านั้นจะแบ่งออกเป็นกี่ฝ่ายแต่ละฝ่ายมีหน้าที่อะไรบ้าง ขึ้นอยู่กับแต่ละองค์การและการออกแบบขององค์การนั้นๆ และการที่หน่วยงานแต่ละหน่วยจะมีอำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่ตนเองรับผิดชอบมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับแบบการบริหารของแต่ละหน่วยงานว่าจะมีลักษณะเป็นแบบการรวมอำนาจหรือแบบการกระจายอำนาจ (centralization-decentralization) มากน้อยเพียงใด



2. การกำหนดนโยบายและแผน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการวางแผนเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร เพราะแผนเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นตัวกำหนดให้บุคลากรฝ่ายต่างๆ นับตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงลงไปถึงผู้บริหารระดับล่างและสมาชิกขององค์การทุกคน ได้ทราบว่าองค์การจะทำอะไร เมื่อไหร่ อย่างไร และโดยใคร แผนจะเป็นตัวกำหนดให้ทุกคน ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติการได้ทราบว่า องค์การคาดหวังให้แต่ละคนทำอะไร อย่างไร

แผนโดยความหมายทั่วไปแล้วจะหมายถึงแผนงานและโครงการต่างๆ แต่ความจริงแล้ว คำว่า "แผน หรือ plan" นั้น รวมความตั้งแต่ จุดหมายหรือภารกิจขององค์การไปจนถึงการประมาณการการใช้เงิน (budgets) Koonitz และคณะ (1984 : 105) กำหนดไว้ว่าวัตถุประสงค์ จะอยู่ในระดับสูงกว่า นโยบาย และ นโยบาย อยู่ระดับสูงกว่า แผนหรือแผนงานโดยทั่วไป ส่วนใหญ่เราจะพบว่าในการวางแผนของหน่วยงานจะเริ่มต้นที่ "นโยบาย"

โดยความหมายทั่วไปแล้ว นโยบายเป็นชุดของแนวปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจในการดำเนินงาน เป็นข้อกำหนดหรือทิศทางในการดำเนินงานหรือเพื่อการตัดสินใจหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่นโยบายกำหนด Allen (1958 : 32) อธิบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า นโยบายทำหน้าที่เป็นกรอบกว้างๆ สำหรับเป็นแนวในการตัดสินใจ และในการบริหารองค์การนั้น องค์การจะมีนโยบายระดับองค์การซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารระดับสูงขององค์การ และองค์การก็จะมีแผนรวม (overal plan) ของทั้งองค์การรองรับนโยบายดังกล่าว และภายใต้แผนรวมขององค์การนี้ฝ่ายต่างๆ ก็จะทำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย วิธีการดำเนินงาน โครงการ และงบประมาณในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายขึ้นมาอีกทีหนึ่ง (Allen 1958 : 181)

Longenecker และ Pringle (1981 : 105) ให้ความหมายของนโยบายว่า "เป็นข้อความที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทาง (guideline) สำหรับการดำเนินการในทางบริหารด้านต่างๆ (administrative action)"

โดยสรุปแล้วนโยบายก็คือข้อกำหนดอย่างกว้างๆ เพื่อเป็นแนวในการดำเนินงานขององค์การในด้านต่างๆ นโยบายขององค์การอาจจะมีได้หลายระดับ นับตั้งแต่นโยบายของหน่วยบริหารระดับสูงสุด ระดับรองลงมาจนถึงนโยบายระดับต่ำสุด นโยบายในระดับรองลงมาต้องสอดคล้องกับนโยบายในระดับเหนือขึ้นไป ส่วนองค์การแต่ละแห่งควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับอะไรบางอย่างนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ภารกิจ และหน่วยงานย่อยภายในขององค์การนั้นๆ

ส่วน "แผน" เป็นเอกสารทางการที่กำหนดให้ทราบว่าองค์การจะทำอะไร เมื่อไหร่ อย่างไร โดยใคร และใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง ซึ่งเป็นผลที่ได้จากการวางแผน กิตติมา ปรีดีดีลล (2532 : 23-24) ให้ทัศนะว่า แผนเปรียบเสมือนเข็มทิศที่ช่วยชี้ช่องทางในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ แผนที่ดีจะต้องช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความราบรื่น

จากการศึกษาวิเคราะห์งานของ อุทัย บุญประเสริฐ (2532 : 19), Tosi และ Carrol, (1982 : 187), Robbins (1980 : 7), Koontz และ คณະ (1984 : 102) และ Kimbrough และ Nunnery (1988 : 375) สรุปได้ว่าการวางแผนหมายถึงการกำหนดสิ่งที่จะต้องดำเนินการ วิธีการและทรัพยากรที่จะใช้ในการเพื่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และผลที่ได้จากการวางแผนก็คือเอกสารแผน ซึ่งเป็นเอกสารที่ระบุให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ วิธีการเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ทรัพยากรที่จะใช้ ระยะเวลาและสถานที่ที่จะดำเนินการ ผู้ที่รับผิดชอบ และวิธีการประเมินผล

3. การบริหารงานวิชาการ

หากจะกล่าวกันโดยสรุปแล้วหน้าที่หลักขององค์การทางการศึกษาหรือภารกิจหลักในการบริหารการศึกษาคือ การบริหารงานวิชาการ ส่วนงานอื่นในองค์การทางการศึกษานั้นเป็นงานที่จัดให้มีขึ้นเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ การบริหารงานวิชาการนั้นโดยพื้นฐานขั้นต้นทั่วไปจะหมายถึงการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการเรียนการสอน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งในเรื่องนี้เมื่อสำรวจและ

วิเคราะห์งานของ สุมิตร คุณากร (2518 อ้างใน กิติมา ปรีดีติติก, 2532 : 48), ภิญโญ สาร (2526 : 324), ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (1992 : 16) และ กิติมา ปรีดีติติก (2532 : 55-57) สรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านวิชาการโดยทั่วไปนั้นมี 5 งานหลักๆ คือ (1) งานวางแผนในการปฏิบัติงานด้านวิชาการ (2) งานหลักสูตรและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรและการสอน (3) งานสนับสนุนการสอนต่างๆ ที่ เช่น งานห้องสมุด งานจัดครูเข้าสอน เป็นต้น (4) งานพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอนและนิเทศการศึกษา และ (5) งานวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอน

4. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานทุกชนิด และทุกองค์การ เพราะการดำเนินงานจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับบุคลากรในองค์การเป็นสำคัญ Koontz, O'Donnell และ Wehrich (1984 : 377-378) ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า การบริหารงานบุคคลคือการสรรหาและบรรจุบุคลากรเข้าในตำแหน่งงานในองค์การ โดยการกำหนดความต้องการเกี่ยวกับกำลังคน การสำรวจบุคลากรที่มีอยู่ การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การส่งเสริมและพัฒนา การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการให้ค่าตอบแทนต่างๆ ส่วนการบริหารบุคคลในการบริหารการศึกษา นั้น ภิญโญ สาร (2526 : 266) ได้ว่าเอาไว้ว่า ขอบข่ายของงานบุคลากรมี 4 อย่าง คือ การแสวงหาบุคคล การทำบุรุษและวิชาบุคคล การพัฒนาบุคคล และการให้บุคคลพ้นจากงาน และมี 22 กิจกรรมย่อย คือ

- (1) การวางนโยบายและการออกระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับตัวบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโรงเรียน
- (2) การวางแผนเกี่ยวกับการจัดกำลังคน และการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคคล เพื่อให้ทำงานได้สะดวกตามแผนงานที่วางไว้
- (3) การวางโครงการของงานต่างๆ เพื่อให้บุคคลปฏิบัติตามแผนที่วางไว้
- (4) การกำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ที่ควรมอบหมายให้แก่ผู้ที่มารับตำแหน่งต่างๆ

- (5) การจัดลำดับการบังคับบัญชาและตำแหน่งภายในโรงเรียน
- (6) การดำเนินการเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
- (7) การแสวงหาคณะเข้ามาทำงาน การคัดเลือก และการสอบคัดเลือก
- (8) การบรรจุแต่งตั้ง
- (9) การปฐมนิเทศครูใหม่ หรือรับโอนย้ายมาใหม่ และการทดลองปฏิบัติราชการของครู

ใหม่

- (10) การทำและรวบรวมทะเบียนประวัติ ตลอดจนผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ
- (11) การโอนและการย้าย
- (12) การฝึกอบรมในระหว่างการศึกษา
- (13) การประเมินการปฏิบัติงานเป็นระยะ
- (14) การพิจารณาความดีความชอบ
- (15) การเลื่อนขึ้นตำแหน่งหรือการให้สิ่งตอบแทนความดีและความชอบชอบอย่างอื่น
- (16) การรักษาสุขภาพพนักงาน และ การให้ความปลอดภัยในการทำงาน
- (17) การจัดสวัสดิการ
- (18) การปกครองบังคับบัญชา
- (19) การรักษารวินัย
- (20) การให้พ้นจากงาน
- (21) การให้บำเหน็จบำนาญหรือสิ่งตอบแทนอย่างอื่น เมื่อพ้นจากงานตามวาระ
- (22) การวิจัยค้นคว้าเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับบุคคล

Carrell และคณะ (1990 อ้างใน Lunenburg และ Ornstein, 1991 : 456-457)

ได้กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลว่า ประกอบด้วยงาน 6 อย่าง คือ การวางแผนกำลังคน การสรรหา

การคัดเลือก การฝึกอบรมและการพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการให้ค่าตอบแทนต่างๆ และ Lunenburg กับ Ornstien (1991 : 457-488) ได้ใช้กรอบแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวในการเสนอเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในหนังสือการบริหารการศึกษาของเขา ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่เขาสรุปไว้ได้ดังนี้

- (1) การวางแผนกำลังคน การวางแผนกำลังคนที่ดีนั้นต้องให้สอดคล้องกับความต้องการด้านกำลังคนในปัจจุบันและอนาคต ในการวางแผนกำลังคนนั้น ผู้บริหารควรจะได้มีการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของงาน กำลังคนที่ต้องการสำหรับงานนั้น กำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน และกฎหมายว่าด้วยการจัดจ้างบุคคล
- (2) การสรรหา การสรรหานั้นเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากการวางแผนกำลังคน กล่าวคือเมื่อเราทราบแล้วว่าเราต้องการกำลังคนเท่าไร และอย่างไรแล้ว ก็จะมีแสวงหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตามต้องการต่อไป
- (3) การคัดเลือก หลังจากมีการประเมินบุคคลต่างๆ ที่สมัครงานแล้ว ทางองค์การก็จะคัดเลือกบุคคลที่ตรงกับความต้องการขององค์การมากที่สุดไว้
- (4) การฝึกอบรมและพัฒนา การฝึกอบรมเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะของบุคลากรที่เป็นอยู่ ส่วนการพัฒนาหมายถึงการเตรียมบุคคลเพื่อการเข้าสู่ตำแหน่งใหม่
- (5) การประเมินผลการปฏิบัติ เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากรตามมาตรฐานและวัตถุประสงค์ขององค์การ การดำเนินงานดังกล่าวนี้จะเกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลป้อนกลับแก่บุคลากรเกี่ยวกับการทำงานของเขา การให้ความดีความชอบ ตลอดจนการทำความเข้าใจและสื่อสารซึ่งกันและกันระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา
- (6) การให้ค่าตอบแทน ได้แก่การพิจารณาเกี่ยวกับเงินเดือน เงินสวัสดิการ และค่าตอบแทนอื่นๆ

จากแนวคิดที่กล่าวมาแล้วสรุปได้ว่าช่วยการบริหารงานบุคคลเกี่ยวข้องกับเรื่องการวางแผนอัตรากำลังบุคลากรในองค์การ การสรรหาและการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาระหว่างการปฏิบัติงาน การให้ความดีความชอบและสวัสดิการต่างๆ การประเมินการปฏิบัติงาน การลงโทษทางวินัย

และการให้พ้นจากงาน อำนาจหน้าที่ในการบริหารบุคคลในด้านต่างๆ ของหน่วยบริหารย่อยที่รับผิดชอบในการบริหารบุคคล

5. การบริหารงานการงบประมาณ การเงินและพัสดุ

ในการดำเนินงานด้านการเงินและการงบประมาณในการจัดการศึกษานั้นเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในสามเรื่องใหญ่ๆ คือ การจัดหาแหล่งเงินเพื่อใช้จ่ายในการจัดการศึกษา การจัดสรรเงินหรือการจัดทำงบประมาณ และการบริหารการเงิน แต่โดยทั่วไปพบว่าการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แบ่งการดำเนินงานเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาออกเป็น 2 เรื่องใหญ่คือ การจัดหาแหล่งเงินกับการบริหารธุรกิจการเงิน (financial resource and business administration) (Knezevich, 1964 : 430-463) หรือ การหารายได้กับการจัดสรรค่าใช้จ่าย (revenue and allocation or distribution of revenue) (Kimbrough and Nunnery, 1988 : 176-178) สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งเงินหรือรายได้ จะกล่าวถึงเรื่องการจัดหาเงินและแหล่งที่ได้เงินมาเพื่อการจัดการศึกษาเท่านั้น ส่วนการบริหารธุรกิจการเงินหรือการจัดสรรทรัพยากร จะครอบคลุมตั้งแต่การจัดทำงบประมาณไปจนถึงการบริหารการเงิน แต่ในบริบทของไทยนั้นจะแยกการจัดทำงบประมาณออกจากการบริหารการเงิน ส่วนการจัดหารายได้นั้นมักจะไม่ค่อยได้กล่าวถึงเพราะรายได้หลักในการจัดการศึกษามาจากงบประมาณของรัฐ สำหรับการศึกษารัฐมีได้แบ่งการศึกษาก่อเป็นสองตอนคือ การบริหารงานการงบประมาณกับการบริหารงานการเงินและพัสดุ

งบประมาณ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "budget" ซึ่งพจนานุกรมของ Longman Contemporary English : New Edition (1987 : 125) ให้ความหมายเอาไว้ว่า "เป็นแผนการกำหนดการใช้เงินในการดำเนินงานในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งจะระบุรายรับและรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินงาน" ซึ่งก็สอดคล้องกันกับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 205) ที่กล่าวถึงความหมายของงบประมาณเอาไว้ว่า เป็นบัญชีหรือจำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับและรายจ่าย อย่างไรก็ตาม งบประมาณตามความหมายที่เป็นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการบริหารงานขององค์กรหรือรัฐบาลนั้น ก็น่าจะมีความมากกว่านิยาม

ตามพจนานุกรมดังกล่าวมาแล้ว ดังที่ พงษ์ ติเมะเสถียร ฮารี วิไลวรรณ และอรุณี อย่างธาดา (2528 : 14) ได้กล่าวถึงเอาไว้ว่า งบประมาณเป็นแผนในการปฏิบัติงานในรอบระยะเวลาหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรอบระยะเวลาหนึ่งดังกล่าวคือ 1 ปี และในเอกสารงบประมาณนั้นจะระบุถึงจำนวนเงินที่ประมาณการไว้ว่าจะต้องใช้จ่ายในการปฏิบัติงานต่างๆ ในรอบปีนั้น พร้อมทั้งระบุแหล่งที่มาของเงิน ตลอดจนวิธีการหาเงินเหล่านั้น สำหรับความหมายของงบประมาณทางการศึกษานั้นก็คล้ายกับความหมายของงบประมาณทั่วไป เพียงแต่ว่าจะต้องปฏิบัติในการใช้งบประมาณดังกล่าว เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้การศึกษา Morphet, Johns และ Reller (1982 : 410) กล่าวว่า งบประมาณของโรงเรียนนั้นเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างแผนการจัดการศึกษากับรายรับและรายจ่าย โดยจะระบุประมาณการของรายรับรายจ่ายที่ต้องใช้จ่ายสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่างๆ ในการจัดโปรแกรมการศึกษาที่พึงประสงค์

รูปแบบการจัดทำงบประมาณของไทยนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ประเทศไทยเปลี่ยนรูปแบบการจัดทำงบประมาณจากระบบเดิม กล่าวคือการจัดทำงบประมาณจะเริ่มต้นจากการที่สำนักงบประมาณกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันพิจารณาและเสนอประมาณการรายได้จากแหล่งต่างๆ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบในวงเงินดังกล่าวก่อน เสร็จแล้วจะนำเสนอแนวนโยบายเพื่อการกำหนดเป็นนโยบาย งบประมาณประจำปี หลังจากนั้นสำนักงบประมาณจะนำนโยบายงบประมาณมาพิจารณาจัดทำงบประมาณ ประจำปีโดยกำหนดวงเงินเป็นรายกระทรวงและนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วสำนักงบประมาณก็จะแจ้งให้กระทรวงต่างๆ ทราบเพื่อดำเนินการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณประจำปีตามวงเงินที่ระบุไว้ต่อไป การจัดทำรายละเอียดของงบประมาณแต่ละกระทรวงเป็นเรื่องภายในของแต่ละกระทรวง สำนักงบประมาณจะพิจารณาคำขอจัดตั้งงบประมาณและรายละเอียดของงบประมาณแต่ละกระทรวงว่าเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลและวงเงินที่กำหนดให้หรือไม่ เมื่อเห็นว่าสอดคล้องตามข้อตกลงแล้วก็จะจัดพิมพ์เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะ

รัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ส่วนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภานั้น มีการพิจารณาเป็น 3 วาระเหมือนกับพระราชบัญญัติทั่วไป และเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติกฎหมายงบประมาณ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารก็จะดำเนินงานตามแผนที่เสนอ เอาไว้ และเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามแผนและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ รัฐได้มอบให้สำนักงานงบประมาณเป็น ผู้ออกกฎ หรือระเบียบในการบริหารงบประมาณต่อไป

ในเรื่องการงบประมาณนี้ Morphet และคณะ (1982 : 410) ได้เสนอวงจรการงบประมาณ ไว้ 5 ขั้นตอนคือ

- 1) การจัดเตรียมงบประมาณ เป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้โปรแกรมการจัดการเรียน การสอนเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้
- 2) การจัดทำเอกสารงบประมาณ เป็นบันทึกแผนการใช้งบประมาณเพื่อเป็นเอกสารทางการ ซึ่ง แสดงถึงรายรับ รายจ่ายในการจัดการศึกษาประจำปีการศึกษานั้นๆ
- 3) การนำเสนอและอนุมัติงบประมาณ ได้แก่การนำเอกสารงบประมาณเสนอต่อผู้มีอำนาจเพื่อ การอนุมัติ
- 4) การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด
- 5) การประเมินผลการใช้งบประมาณ

ส่วนข้อเสนอแนะในการจัดทำงบประมาณของโรงเรียนนี้ กิติมา ปรีดีติตถ (2532 : 150-151) เสนอไว้ว่ามี 4 ขั้นตอนดังนี้

- 1) พิจารณาจุดมุ่งหมายของโปรแกรมการศึกษา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการพิจารณาว่าจะ จัดการศึกษาเพื่อใคร มีจุดมุ่งหมายอย่างไร และจะต้องใช้แผนการศึกษาอย่างไร จึงจะบรรลุจุดมุ่งหมาย ดังกล่าว
- 2) พิจารณาแผนการศึกษา เพื่อกำหนดเงินงบประมาณ
- 3) จัดทำเอกสารงบประมาณ
- 4) บริหารงบประมาณและประเมินผล

โดยสรุปแล้วการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณนั้นประกอบด้วยภารกิจสำคัญ 5 ประการคือ

1) การจัดหารายได้เพื่อมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน
 2) การจัดทำงบประมาณ ได้แก่การจัดทำประมาณการรายรับรายจ่ายเงินงบประมาณ ตามแผนการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยวิธีการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง หรือจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนก็ได้
 รายละเอียดและขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณในแต่ละองค์การอาจจะแตกต่างกันไป

3) การอนุมัติงบประมาณ หลังจากการจัดทำประมาณการงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะเป็นขั้นตอนในการนำเอกสารงบประมาณเสนอต่อผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

4) การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนในการจัดสรร เบิกจ่าย จัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปตามแผนและงบประมาณที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การต่อไป

5) การประเมินผลการใช้งบประมาณ เป็นขั้นตอนของการติดตามผล รายงานผลการปฏิบัติงาน และการประเมินผลการใช้งบประมาณว่าเป็นไปตามแผนหรือวางไว้หรือไม่ อย่างไร

สำหรับการบริหารการเงินและพัสดุ เป็นการดำเนินงานที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของการดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา (school finance) เป็นการดำเนินงานเมื่อหน่วยงานต่างๆ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเรียบร้อยแล้ว

การบริหารงานการเงินในโรงเรียนและหน่วยงานทางการศึกษาคงมี 2 ลักษณะคือ การบริหารเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ และเงินทั้งสองประเภทดังกล่าวแบ่งออกเป็นหลายลักษณะ (กิติมาปริดีติสกล, 2532 : 145-147) ดังนี้

เงินงบประมาณ เงินงบประมาณ หมายถึง เงินที่ทางการจัดสรรมาให้หน่วยราชการต่างๆ และอนุญาตให้ใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ เงินงบประมาณที่สถานศึกษาต่างๆ จะได้รับมีสองลักษณะคือ เงินงบกลาง และ รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งแต่เดิมมีทั้งหมด 10 หมวด ได้แก่ 1) หมวดเงินเดือน 2) หมวดค่าจ้างประจำ

- 3) หมวดค่าจ้างชั่วคราว 4) หมวดค่าตอบแทน 5) หมวดค่าใช้สอย 6) หมวดค่าวัสดุ 7) หมวดค่าครุภัณฑ์
8) หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 9) หมวดเงินอุดหนุน และ 10) หมวดรายจ่ายอื่น

เงินนอกงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินอื่นๆ ที่ใช้ในราชการแต่ไม่ได้มาจากเงินงบประมาณ เช่น เงินบำรุงการศึกษาหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ เงินบริจาค เงินลูกเสือ เงินอนุภาค และ เงินค่าอาหารกลางวันที่เก็บจากนักเรียน เป็นต้น

สำหรับเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ผู้บริหารหน่วยงานระดับต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการในแต่ละเรื่อง และตามขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ส่วนการจัดทำบัญชีการเงินนั้น กิติมา ปริศิทธิกุล (2532 : 151-152) กล่าวว่าโรงเรียนจะมีบัญชีหรือบันทึกการเงินดังนี้ (1) แผนการคลังของโรงเรียน (2) บัญชีคุมเงิน (3) บัญชีรับเงิน (4) บัญชีรายจ่าย (5) บัญชีเงินอุดหนุน (6) หลักฐานต้นฉบับ และ (7) รายงานการเงิน การจัดทำบัญชีของโรงเรียนนั้นจะต้องให้เป็นปัจจุบันอยู่ตลอดเวลา และการจัดทำบัญชีพัสดุนั้นเป็นส่วนของการบริหารงานพัสดุซึ่งจะครอบคลุมตั้งแต่การวางแผนการจัดซื้อจัดหา การจัดทำรายการวัสดุ ครุภัณฑ์ เพื่อการรายงานและการตรวจสอบซึ่งเป็นภาระกิจสำคัญใกล้ชิดกับการบริการการเงิน

การตรวจสอบนั้นอาจแบ่งได้เป็นหลายลักษณะ เช่น การตรวจสอบทั่วไปและการตรวจสอบเฉพาะเรื่อง การตรวจสอบอย่างครบถ้วนและการตรวจสอบบางส่วน (Knezevich, 1962 : 452) และ การตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก (Stoner และ Wankel, 1984 : 612-613)

โดยสรุปแล้วการบริหารงานการเงินและพัสดุนั้นหมายถึงการเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชีและพัสดุ การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินต่างๆ และการรายงานการบริหารการเงินต่อผู้มีอำนาจ

สำหรับหรับการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานการงบประมาณ การเงินและพัสดุนั้นจะครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้คือ จะศึกษาว่าหน่วยบริหารการประถมศึกษาที่ระดับจังหวัดของแต่ละสังกัดได้รับงบประมาณในการบริหารงานมาจากแหล่งใดบ้าง ในการได้มาซึ่งงบประมาณดังกล่าวหน่วยบริหารระดับจังหวัดนั้นมีหน้าที่ในการดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณดังกล่าวมาได้อย่างไร และเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณมาแล้ว ดำเนินการในเรื่องการเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชีและพัสดุ การควบคุม

คุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินต่างๆ และการรายงานการบริหารการเงินต่อผู้มีอำนาจหรือหน่วยเหนืออย่างไร มีการจัดองค์กรในการดำเนินงานเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินและพัสดุอย่างไร หน่วยงานเหล่านั้นที่อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานดังกล่าวมาน้อยเพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานอะไรบ้าง

6. การบริหารการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน

การควบคุมเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร เพราะการดำเนินงานขององค์การจะเป็นไปตามแผนและทิศทางของวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่นั้น ระบบการควบคุมจะเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารได้ทราบและสามารถดำเนินการแก้ไขได้ทันเวลาที่ การควบคุม เป็นระบบหรือกระบวนการที่จะช่วยให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปตามแผนและวัตถุประสงค์มากขึ้น เป็นกระบวนการส่งเสริมการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

การควบคุมก็คือการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการบริหารองค์การ สำหรับประเด็นของการควบคุมนั้น Anthony, Dearden และ Bedford (1989 : 11-24) ได้เสนอแนวในการควบคุมไว้ 3 แนวคือ การควบคุมโดยแผนกลยุทธ์ (strategic planning) ควบคุมโดยวิธีการบริหาร (management control) และ ควบคุมโดยภารกิจ (task control) การควบคุมโดยแผนกลยุทธ์นั้นจะให้วัตถุประสงค์เป็นตัวกำกับการดำเนินงานขององค์การ การกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานขององค์การเป็นเครื่องมือในการควบคุมในลักษณะนี้ สำหรับการควบคุมโดยวิธีการบริหารได้แก่การส่งเสริมขวัญกำลังใจและการจูงใจบุคลากรในการทำเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ส่วนการควบคุมโดยภารกิจนั้นใช้กระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินงานเป็นตัวกำกับพฤติกรรมในการดำเนินงานของบุคลากร หมายความว่าในการควบคุมการดำเนินงานขององค์การนั้นควบคุมที่ แผน วิธีการหรือพฤติกรรมกรรมการบริหาร และขั้นตอนในการดำเนินเฉพาะเรื่อง

ในการเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการ (2536 : 51-52) ประเด็นหลักที่เสนอไว้ในกรอบแบบระบบควบคุมมี 4 ด้านคือ ด้านวิชาการ ด้านเนื้อหาวิชาเฉพาะ ด้านการนิเทศ และด้านการเงินและพัสดุ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ การควบคุมด้านวิชาการเป็น

การกำหนดแนวทางในการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานทางวิชาการโดยทั่วไปและการกำหนดวิธีการในการให้การรับรองมาตรฐานการศึกษา สำหรับการควบคุมเนื้อหาวิชาเฉพาะเป็นการกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมหลักสูตร แบบเรียน สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนในบางรายวิชาที่เห็นว่าสำคัญและจำเป็นที่ต้องกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่วนการนิเทศศึกษานั้นกล่าวถึงการ จัดระบบโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการนิเทศ และสำหรับการควบคุมด้านการเงินและพัสดุนั้นเป็นการกำหนดระบบและวิธีการดำเนินงาน เพื่อการควบคุมการบริหารการเงินและพัสดุให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง เพื่อป้องกันการทุจริตในเบิกจ่ายและใช้ทรัพยากร

การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานในการวิจัยครั้งนี้จะมุ่งเน้นเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานในสองด้านใหญ่ๆ คือ คุณภาพและมาตรฐานด้านการจัดการเรียนการสอน กับ ด้านการเงินและพัสดุ เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจการบริหารงานด้านเหล่านี้ว่าดำเนินการอย่างไรบ้าง และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบและการบริหารการประถมศึกษาที่สำคัญที่ได้ศึกษาวิเคราะห์และนำมาเสนอเพิ่มเติมจากที่กล่าวถึงไว้แล้วมีดังนี้

ธิดา พิทักษ์สินสุข (2532) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษา นอกสถานที่สำหรับนักเรียนอนุบาล ซึ่งเป็นการศึกษาถึงแนวทางและวิธีการนำเรียนอนุบาลไปศึกษา นอกสถานที่ โดยมีการดำเนินการพัฒนารูปแบบเป็น 5 ตอนด้วยกันคือ (1) การสร้างรูปแบบ (2) การตรวจรูปแบบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร และครูที่สอนนักเรียนอนุบาล (3) ทดลองใช้รูปแบบตามชั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่กำหนดไว้โดยพานักเรียนไปศึกษานอกสถานที่ (4) ประเมินผลการใช้รูปแบบโดยการรวบรวมความคิดเห็นของครู ผู้บริหาร และ (5) ผู้ปกครอง แล้วสรุปเป็นแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษานอกสถานที่ของนักเรียนอนุบาลต่อไป

ศิริยา จุลปานนท์ (2532) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษาของไทย ในช่วง พุทธศักราช 2438-2475 โดยมีกรอบในการศึกษาเกี่ยวกับด้านนโยบาย จุดมุ่งหมาย โครงการศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการแก้ไข

จำนุญ เกียรติมงคล (2527) ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดในภาคกลาง โดยใช้กรอบในการศึกษาครั้งนั้นได้แก่งาน 7 ด้าน ของคณะกรรมการคือ 1) การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด 2) การตั้งและจัดสรรงบประมาณ เพื่อ การประถมศึกษา 3) การจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกสัมโรงเรียน 4) การแต่งตั้งหัวหน้าการ ประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารสถานศึกษา 5) การ พิจารณาความดีความชอบประจำปีของ ข้าราชการครู 6) การออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และ 7) ปฏิบัติการอื่นตามกฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

ปรัชญา เวลารัช (2527) ได้ทำการศึกษาสภาพของการประถมศึกษาในชนบทไทย โดยศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 80 โรงเรียน ในชนบทของ 8 จังหวัดซึ่งสุ่มมาจากจังหวัดและภาคต่างๆ ทั่วประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่านอกเหนือจากโรงเรียนประถมศึกษาใน สังกัดอื่นๆ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นับว่าเป็นหน่วยงานที่จัดและบริหารการ ประถมศึกษาที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาใน 5 ประเด็นคือ (1) การบริการของโรงเรียน (2) เด็กนักเรียน (3) ครู (4) การบริหาร และ (5) ชุมชนกับโรงเรียน ในประเด็นการบริหาร ผู้วิจัยพบว่า เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ประถมศึกษาในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา เกิดการรวมอำนาจและความเป็นระบบราชการมากยิ่งขึ้น แต่มีลักษณะเฉพาะในการบริหารคือ การบริหารโดยองค์กรคณะบุคคลในทุกระดับการบริหาร และภาวะผู้นำ ของผู้บริหารแต่ละระดับและในโรงเรียนมีส่วนร่วมสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน ประถมศึกษาในชนบท

สายัณห์ คีรีงาม (2531) ศึกษาปัญหาของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อจะศึกษาว่าการบริหารมีปัญหายังไงบ้าง ผลของการศึกษาพบว่า โดยสภาพทั่วไป การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีปัญหาบ้างดังนี้ คือ ปัญหาการพิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนการศึกษาแห่งชาติ ปัญหาการพิจารณาให้ความดีความชอบ ปัญหาการพิจารณาในการให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง การบริหาร การยุบรวมโรงเรียน การปรับปรุงและการล้มเลิกโรงเรียนในสังกัด และปัญหาการปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนด หรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

ชัยฤกษ์ วงเจริญ (2530) ศึกษาบทบาทของนักบริหารการศึกษาเทศบาลในทัศนะของปลัดเทศบาล นักบริหารเทศบาล และ ผู้บริหารโรงเรียนเทศบาล โดยศึกษาเทศบาลทั่วประเทศ 117 เทศบาล พบข้อสรุปสำคัญ 3 ประการคือ (1) เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะจัดตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษาในเขตเทศบาล (2) คณะเทศมนตรีขาดความรุ้ความเข้าใจในการบริหารงาน และ (3) คณะเทศมนตรีมักจะแทรกแซงการปฏิบัติงานมากกว่าการกำหนดนโยบาย และผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะที่นำสนใจหลายประการ เช่น (1) เทศบาลควรให้ความสนใจต่อการจัดการศึกษาของเทศบาลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะด้านการวางแผนพัฒนา การจัดสรรงบประมาณ การให้การสนับสนุนอย่างมีเป้าหมายอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในกอง และฝ่ายการศึกษาของเทศบาล และ (2) เทศบาลควรพิจารณาจำนวนบุคลากรในกองและฝ่ายการศึกษาให้เหมาะสมและเพียงพอกับปริมาณงาน เพราะประสิทธิภาพของงานขึ้นอยู่กับจำนวนบุคลากรที่พอเพียงในการปฏิบัติงานด้วย