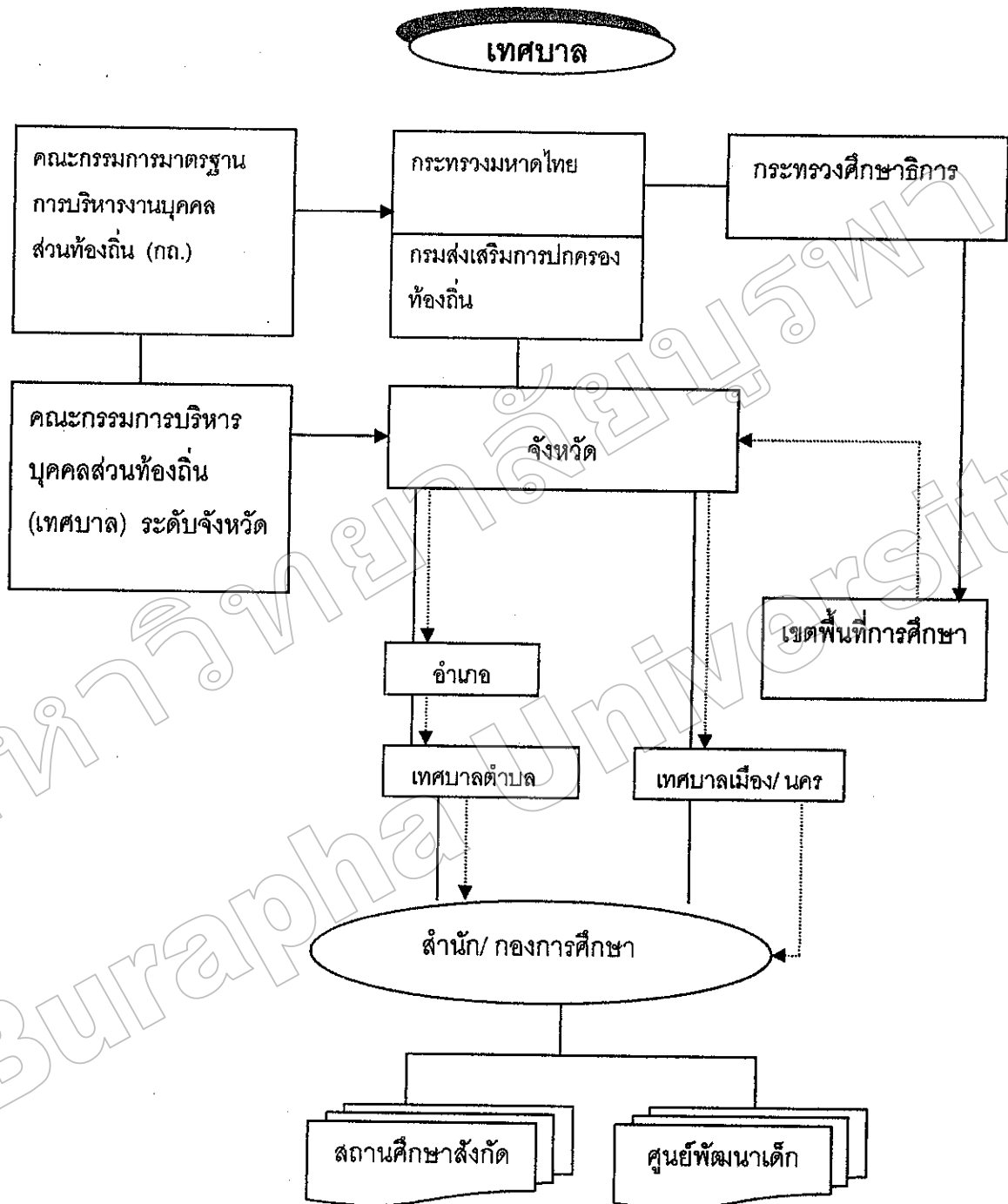


ภาพที่ 3 แผนภูมิหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 4 แผนภูมิโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของเทศบาล

แนวคิดเกี่ยวกับระบบเปิด (Open – System Perspective)

แนวคิดเกี่ยวกับระบบเปิดสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิด คือ องค์การระบบปิด (Closed System) และองค์การระบบเปิด (Open System) องค์การระบบปิดจะเป็นองค์การที่ไม่มีการเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับสภาพแวดล้อม เป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระและการดำเนินงานขององค์การจะไม่เกี่ยวข้องกันกับโลกภายนอก ในขณะที่องค์การระบบเปิดเป็นองค์การที่ต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกจึงทำให้องค์การนั้นสามารถอยู่รอดได้ กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรและผลผลิตที่องค์การผลิตได้ ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ต้องเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้องค์การจึงต้องมีการปรับตัว หรือเปลี่ยนแปลงตนเองอยู่ตลอดเวลาและอย่างต่อเนื่อง (Daft, 1986, p. 10; Hoy & Miskel, 2001, p. 18)

การดำเนินงานขององค์การระบบเปิดมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การในยุคปัจจุบัน เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องของการดำเนินงานขององค์การระบบเปิด จึงขอกล่าวถึงนิยามของระบบเปิดพอเป็นแนวทางดังนี้ ดาฟท์ (Daft, 1986, p. 10) และ ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel, 2001, p. 20) ได้ให้ความหมายของระบบเปิดว่าเป็น ปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มสมาชิกที่ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่ได้มาจากภายนอก แล้วนำมาแปลงสภาพ (Transforms) ให้เป็นผลผลิต (Output) ที่ตอบสนองสภาพแวดล้อม ระบบ (System) หมายถึงกลุ่มของสมาชิกที่มีความสัมพันธ์กันตามบทบาทหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ (Lunenberg & Ornstein, 2000, p. 14) จากความหมายดังกล่าวพอสรุปได้ว่า ระบบเปิดหมายถึง ความสัมพันธ์ของกลุ่มสมาชิกที่ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่ได้มาจากภายนอก องค์การ เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการ (Process) ของการเปลี่ยนแปลงให้เป็นผลผลิต (Output) ที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์การ

สถานศึกษาเป็นองค์การทางการศึกษา ควรมีการดำเนินการตามแนวคิดองค์การระบบเปิด (Lunenberg & Ornstein, 2000, p. 17; Hoy & Miskel, 2001, p. 18) ซึ่งระบบนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformational Process) และผลผลิต (Output) สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยนำเข้า (Inputs)

ดาฟท์ (Daft, 1986, p. 10) ได้กล่าวถึงปัจจัยนำเข้าขององค์การ ได้แก่ พนักงาน (Employees) วัตถุดิบ (Raw Materials) ทรัพยากรทางกายภาพต่าง ๆ (Physical Resources) ข้อมูลข่าวสาร (Information) และงบประมาณ (Financial Resources) ในขณะที่ ลูเนนเบอร์ก และออร์นสไตน์ (Lunenberg & Ornstein, 2000, p. 18) ได้กล่าวถึงปัจจัยนำเข้าของสถานศึกษา คือ บุคลากร (Personnel) การเงิน (Financing) และทฤษฎี/ความรู้ (Theory/ Knowledge) -

นอกจากนี้บางสถานศึกษาอาจรวมถึง กฎ ระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษา (Regulate School) นักศึกษา (Students) ครู (Teachers) และหลักสูตร (Curriculum) ในขณะที่ ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel, 2001, p. 20) ได้กล่าวถึงปัจจัยนำเข้าของสถานศึกษาเช่นกันว่า ได้แก่ บุคลากร (People) วัตถุดิบ (Raw Material) ข้อมูลข่าวสาร (Information) และเงิน (Money)

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ปัจจัยนำเข้าก็คือ องค์ประกอบของการบริหารงานวิชาการ ในการวิจัยครั้งนี้จะเรียกว่า ปัจจัยการบริหาร

2. กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformational Process)

เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าให้แปลงสภาพเป็นสิ่งของที่เพิ่มคุณค่าและสามารถส่งกลับเข้าสภาพแวดล้อมได้ (Daft, 1986, p. 10) เป็นการดำเนินการภายในองค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องความสามารถทางการบริหารของผู้บริหาร ได้แก่ ทักษะทางด้านการตัดสินใจและการสื่อสาร การวางแผนการดำเนินงานและความสามารถในการนำการเปลี่ยนแปลง (Lunenberg & Omstein, 2000, p. 18) และเป็นกระบวนการในการเพิ่มคุณค่าของสิ่งของ (Hoy & Miskel, 2001, p. 20)

ดังนั้นสรุปได้ว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงคือ กลวิธีที่นำมาใช้ในการดำเนินการเพื่อให้ได้ผลผลิตที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์การ ซึ่งการวิจัยนี้จะหมายถึง รูปแบบการบริหาร

3. ผลผลิต (Output)

ดาฟท์ (Daft, 1986, p. 10) กล่าวว่า ผลผลิต (Output) หมายถึง ผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการแก่ลูกค้า นอกจากนี้อาจมีความหมายรวมถึงความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจของพนักงาน หรืออื่น ๆ ที่เป็นผลอันเนื่องมาจากกระบวนการเปลี่ยนแปลง สำหรับในสถานศึกษา ผลผลิตจะหมายถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนนักศึกษา การปฏิบัติงานของครู ระดับความเจริญเติบโตของนักเรียนนักศึกษาและพนักงาน การออกกลางคันของนักศึกษา การทวนกลับคืนของพนักงาน การขาดเรียนของนักศึกษา ความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่พนักงานกับการบริหารจัดการ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ทิศนคติของนักเรียน นักศึกษา และความพึงพอใจของพนักงาน (Lunenberg & Omstein, 2000, p. 18) และเป็นผลผลิตที่ทวนกลับมาไปใช้ในสภาพแวดล้อม โดยปกติผลผลิตจะเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์และการให้บริการ แต่อาจจะรวมถึงความพึงพอใจของพนักงานและบุคคลอื่น (Hoy & Miskel, 2001, p. 20)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ผลผลิตก็คือผลลัพธ์ที่ได้จากกระบวนการเปลี่ยนแปลงอันเกี่ยวข้องกับความต้องการขององค์การและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งการวิจัยนี้จะหมายถึงจุดมุ่งหมายของสถาบัน

จากแนวคิดเกี่ยวกับระบบเปิดทำให้พบว่า โครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาล จำเป็นต้องอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับระบบเปิดมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาโดยทำการศึกษา ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในแต่ละส่วนคือ ปัจจัยการบริหารจะพิจารณาในแง่ของการบริหาร ของหน่วยงานในการดำเนินการเกี่ยวกับ งานวิชาการของสถาบัน รูปแบบการบริหาร และความ ต้องการของสถาบันเป็นหลัก

โครงสร้างการบริหารองค์การ

เวเบอร์ (Weber, 1947) นักปราชญ์ชาวเยอรมัน เป็นผู้เสนอแนวคิดการจัดองค์การ แบบราชการ ในปี ค.ศ. 1911 โดยเวเบอร์ ได้เสนอแนวคิดว่าเป็นวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เหนือกว่าวิธีการอื่นใด สังคมที่ดีต้องมีการจัดการบริหารในหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักการ และคุณลักษณะของการจัดองค์การแบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์ การที่ผู้นำหรือผู้บริหาร จะทำการปกครองและบริหารกิจการงานของกลุ่มชนไปได้นั้น ผู้นำจะต้องมีสิ่งสำคัญ 2 ประการ คือ อำนาจและกลไกทางการบริหารในเรื่องของอำนาจ หมายถึงความสามารถของบุคคลคนหนึ่ง ในการที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมของคนอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ การที่บุคคลใดจะปกครอง คนอื่นได้ก็ต่อเมื่อเขามีอำนาจปกครองอยู่ และอำนาจนั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับของกลุ่มคน ที่อยู่ใต้ปกครองด้วย นอกเหนือจากอำนาจแล้ว บุคคลนั้นยังจำเป็นต้องอาศัยกลไกการบริหาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้การใช้อำนาจปกครองดำเนินไปด้วยดี โดยกลไกการบริหาร อาจมีรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม กับรูปแบบของอำนาจ

เวเบอร์ ได้แบ่งรูปแบบแห่งการใช้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัว ซึ่งเป็นการอาศัยลักษณะเฉพาะตัวซึ่งได้บุคคลลักษณะ ความเป็นผู้นำเป็นปัจจัยโน้มน้าวให้ผู้ตามทั้งหลายเชื่อฟังและยอมปฏิบัติตามคำสั่งและ เจตนาธรรมของผู้นำ การใช้อำนาจมีลักษณะไม่เคร่งครัดรัดกุมหนักและไม่ค่อยมีเสถียรภาพ เรียกรูปแบบกลไกการบริหารนี้ว่า Communal 2) รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม ความชอบธรรมของอำนาจขึ้นอยู่กับประเพณีดั้งเดิมของสังคม ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำ เพราะ ผู้ตามมักมีความเห็นว่า ผู้นำเป็นหัวหน้าที่ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกัน มาช้านาน ในระดับชาติ ผู้นำที่ใช้อำนาจแบบประเพณีนิยมต่อคนจำนวนมากนั้น จำเป็นที่ต้องใช้ กลไกการบริหารแบบ Feudal Patrimonial และ 3) รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย การใช้ อำนาจของผู้นำตั้งอยู่บนรากฐานของตัวบทกฎหมาย ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำเพราะฝ่ายหลัง เป็นบุคคลที่มีหน้าที่เป็นผู้นำ ซึ่งดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรมตามกฎหมาย ผู้ตามปฏิบัติตาม ผู้นำเพราะมีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้ทำ กลไกการบริหารซึ่งทำหน้าที่รองรับการใช้ อำนาจตามกฎหมายของผู้นำต่อมวลชนนี้ ได้แก่ Bureaucracy ซึ่งเป็นระบบการจัดองค์การที่

ตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมายเป็นสำคัญ

ฮิวส์ (Huse, 1980, pp. 170-188) และ ดาฟท์ (Daft, 1986, pp. 231-250) ได้กล่าวถึงปัญหาโดยทั่ว ๆ ไปของทุกองค์การว่ามีอยู่ 2 ประการ คือ ความต้องการผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางกับความต้องการในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้บังเกิดประสิทธิผลและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็สามารถแบ่งองค์การได้เป็น 3 ประการ คือ

1. การจัดการองค์การตามบทบาทหน้าที่ โครงสร้างองค์การแบบนี้เป็นโครงสร้างองค์การที่มีพื้นฐานมาจากโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่มีลักษณะเป็นรูปปิรามิด องค์การในลักษณะนี้จะมีหน่วยงานย่อยที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน เป็นโครงสร้างองค์การที่ตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎี การบริหารจัดการที่สนับสนุนความเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสายการบังคับบัญชากับฝ่ายสนับสนุน กำหนดขอบเขตของการควบคุมงาน กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ บทบาทหลักของหน่วยงานย่อยก็คือหน่วยสนับสนุนที่จัดเป็นกลุ่ม ๆ วิชา เช่น วิศวกรรมศาสตร์และการบัญชี เป็นต้น และอยู่ภายใต้หัวหน้าคนเดียว ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ในการให้การฝึกอบรม และเสริมสร้างประสบการณ์ เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างมีคุณภาพ

จุดแข็งของโครงสร้างแบบนี้ก็คือจะเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความรู้ความสามารถที่เหมือนกันหรือมีความใกล้เคียงกัน แต่จุดอ่อนของโครงสร้างแบบนี้ก็คือหน่วยงานจะต้องเกี่ยวข้องกับหลาย ๆ โครงการ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความคับข้องใจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับลักษณะงานในแต่ละโครงการที่แตกต่างกันและมีการแข่งขันกันสูง แผนกตามบทบาทหน้าที่จะตั้งอยู่บนฐานของความสามารถทางเทคนิคเฉพาะทาง ซึ่งบางหน่วยงานจะเน้นความเชี่ยวชาญของตนเองเสียมากกว่าเป้าหมายขององค์การโดยรวม

2. การจัดองค์การตามผลผลิต เป็นการจัดองค์การที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถแตกต่างกันมาทำงานร่วมกัน ผู้จัดการโครงการจะมีอำนาจในการค้นหาแหล่งทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกองค์การ บุคลากรทุกคนในโปรแกรมหรือโครงการจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้จัดการที่ปฏิบัติงานตามภารกิจของโครงการ ด้วยเหตุนี้องค์การขนาดใหญ่จึงตั้งองค์การขนาดเล็กเพื่อให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ดังนั้นโครงสร้างภายในขององค์การแบบผลผลิตจึงเป็นองค์การที่มีการปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะความได้เปรียบขององค์การในลักษณะนี้ก็คือ ความเป็นเอกภาพในจุดมุ่งหมายและความเป็นเอกภาพในการสั่งการ ความสามัคคีที่สามารถที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันและความมี

จุดเน้นที่เป็นหนึ่งเดียว การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการสามารถทำให้ประสบกับความสำเร็จ ผู้จัดการจะมีทรัพยากรที่จะต้องควบคุมดูแลโดยตรง

ความเชี่ยวชาญในบทบาทหน้าที่และความเชี่ยวชาญในการผลิตจะได้รับการสลับเปลี่ยนกันอยู่เสมอ ๆ องค์การตามบทบาทหน้าที่จะได้รับความสนใจมากที่สุด แต่การประสานงานข้ามแผนกจะกลายเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ในทางตรงกันข้ามโครงสร้างแบบผลผลิตจะช่วยให้เกิดการประสานงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ก็ลดความสามารถในการพัฒนาไปสู่ความเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง เมื่อวิธีการหนึ่งวิธีการใดได้รับการคัดเลือกผลประโยชน์ อีกวิธีหนึ่งก็จะหมดไปหรือลดน้อยลง

3. การจัดองค์การแบบเมตริกซ์ ในปัจจุบันนี้ผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์การและบุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องก็ได้พยายามทำการศึกษาค้นคว้าวิจัย เพื่อหาจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์การทั้งสองแบบดังกล่าวข้างต้น รูปแบบหนึ่งที่ดีที่สุดก็คือแบบเมตริกซ์ (Matrix) องค์การแบบเมตริกซ์จะเป็นองค์การที่เกิดจากการนำเอาโครงสร้างแบบแนวนอน (Horizontal Structure) มาซ้อนทับกับโครงสร้างแบบแนวตั้ง (Vertical Horizontal Structure) จากรูปแบบดังกล่าวทำให้เงื่อนไขความสัมพันธ์ของผู้จัดการต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีการพัฒนาระบบที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและกระบวนการ ในการปฏิบัติงานให้มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับนำมาใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ของโครงการประสบกับความความสำเร็จสูงสุด มีการให้คำจำกัดความขององค์การแบบเมตริกซ์ใหม่ว่า เป็นองค์การแบบเครือข่ายของความสัมพันธ์ (Web of Relationship) มากกว่าการปฏิบัติการที่มีความสัมพันธ์แบบสายการบังคับบัญชาและที่ปรึกษา (Line and Staff Relationship) ถึงแม้ว่า ความหมายนี้จะมีความหมายที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างเป็นเอกฉันท์ แต่นักคิดค้นส่วนใหญ่ก็ยังอธิบายองค์การโดยยึดวิธีการทำงานขององค์การเป็นหลัก มีข้อตกลงกันเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับการตั้งชื่อว่า เมตริกซ์ (Matrix) มีหลายกรณีที่มีการใช้ทรัพยากรรวมกัน แล้วก็เรียกว่า เมตริกซ์ การบริหารโปรแกรมหรือโครงการ ก็เป็นอีกคำหนึ่งที่ใช้แทนกันบ่อย ๆ บางครั้งก็เรียกว่า โครงสร้างแบบตาข่าย (Grid Structure) บ้าง โครงสร้างแบบหลายมิติบ้าง และบางครั้งก็เรียกว่าเครือข่ายทั่วทั้งหมด (Global Matrix) บางครั้งก็เป็นการยากที่จะต้องมากำหนดในการตั้งชื่อเรื่องทั้งนี้เพราะว่า เมตริกซ์ เป็นการจัดการภายในโครงสร้างให้เป็นระเบียบเรียบร้อยอย่างต่อเนื่อง และเป็นพฤติกรรมที่ต้องดำเนินการไปพร้อมกัน ลักษณะเช่นนี้เรียกว่ากระบวนการ (Process)

เบิร์นส์ และสตอล์เคอร์ (Burns & Stalker, 1961 cited in Huse, 1980, p. 172) กล่าวถึง แผนแบบพื้นฐานโครงสร้างองค์การมี 2 แบบ คือ

1. โครงสร้างแบบจักรกล (Mechanistic Structure) เป็นโครงสร้างองค์การแบบทางราชการ (Bureaucratic Model) มีคุณลักษณะที่ต้องอาศัยเงื่อนไขภาระงานตามระดับสายการบังคับบัญชาค่อนข้างสูง ผู้บริหารแต่ละคนจะดำเนินกิจกรรมร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชาของตนซึ่งรวมทั้งการแก้ปัญหาความขัดแย้งอีกด้วย ผู้บริหารระดับสูงจะทำหน้าที่ควบคุม ติดตามผลการปฏิบัติงานและยังต้องทำหน้าที่ในการสื่อสาร เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญในงานระดับสูงและมีความเข้าใจในงานที่ถูกต้อง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า องค์การที่มีเป้าหมายคงที่ชัดเจนและต่อเนื่องก็คือองค์การแบบจักรกลที่มีความใกล้ชิดกับกฎระเบียบของทางราชการ

2. โครงสร้างแบบชีวิต (Organic Structure) ลักษณะของโครงสร้างแบบนี้จะมีลักษณะเปิดมากกว่า แต่มีความแข็งแกร่งน้อยกว่า โครงสร้างแบบนี้จะนำไปใช้กับองค์การที่เกี่ยวข้องกับความรู้เฉพาะทาง เป็นองค์การของบุคคลในระดับสูงและมีการติดต่อสื่อสารกันอย่างธรรมดามากกว่าโครงสร้างแบบจักรกล ภาวะผู้นำและการตัดสินใจสั่งการจะมีลักษณะที่แพร่กระจายซึ่งเน้นการตัดสินใจและการให้คำปรึกษาที่เป็นเอกฉันท์

มินท์ซเบิร์ก และควินน์ (Mintzberg & Quinn, 1996, pp. 343-349) ได้แบ่งโครงสร้างขององค์การออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

1. องค์การผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Organization) ลักษณะเด่น ๆ ขององค์การประเภทนี้ก็คือเป็นองค์การที่มีความยืดหยุ่น การดำเนินการพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อม และขนาดขององค์การจะเป็นองค์การขนาดเล็ก

2. องค์การจักรกล (Machine Organization) เป็นองค์การที่ให้ความสำคัญกับฝ่ายเสนาธิการ (Technostructure) ในอันที่จะรักษามาตรฐานการทำงาน ทำหน้าที่ในการออกแบบและการดูแลรักษาระบบมาตรฐาน เพื่อให้พฤติกรรมการทำงานเป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการวางแผนกิจกรรมขององค์การอีกด้วย

3. องค์การวิชาชีพ (Professional Organization) เป็นองค์การที่ให้มาตรฐานทางทักษะของคนงานมากกว่ากระบวนการและผลผลิต บุคลากรจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญสูง แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็มีการควบคุมการปฏิบัติงานพอสมควร มีการปฏิบัติการด้วยตัวของตัวเอง โดยองค์การจะให้อิสระแก่คนงานในการปฏิบัติงานของตน

4. องค์การหลากหลาย (Diversified Organization) มีลักษณะเหมือนกับองค์การแบบวิชาชีพที่ต่างก็มีอิสระอยู่ภายในองค์การเดียวกัน โดยมีโครงสร้างการบริหารงานแบบหลวม ๆ ข้อแตกต่างขององค์การแบบวิชาชีพจะเน้นไปที่ตัวบุคคล แต่องค์การหลากหลายจะเน้นไปที่หน่วยงานโดยเฉพาะหน่วยงานที่มีผู้บริหารอยู่ในระดับกลาง (Middle Line)

5. องค์การสร้างสรรค์ (Innovative Organization) องค์การแบบนี้มีลักษณะของโครงสร้างเป็นแบบโปรแกรม (Project Structures of Adhocracy) ที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่แตกต่างกันแต่ต้องมาปฏิบัติงานอยู่ในทีมเดียวกันและต้องให้ความร่วมมือกัน การที่โครงสร้างแบบนี้จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจะต้องปรับตัวเข้าหากัน ผู้จัดการจะต้องเป็นนักบูรณาการมีความยืดหยุ่นในคณะกรรมการ และผลักดันงานให้เป็นไปตามโครงสร้างของเมตริกซ์ (Matrix Structure)

6. องค์การนักบุญ (Missionary Organization) เป็นองค์การที่ให้ความสำคัญกับอุดมการณ์ (Ideology) ที่สมาชิกทุกคนต้องยึดถือ เป็นองค์การที่มีแนวโน้มในการแบ่งงานกันทำอย่างหลวม ๆ เป็นงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทางน้อย มีการลดรูปแบบโครงสร้างขององค์การให้เล็กลง เช่น ผู้บริหารระดับสูงก็จะได้มาจากผู้ให้การสนับสนุนและทีมงานทางการบริหารหรือสายการบังคับบัญชาจะมาจากผู้ปฏิบัติการในแผนกการต่าง ๆ องค์การนี้จะยึดมาตรฐานของปทัสถาน (Norms) เป็นหลักการดำเนินงานซึ่งปทัสถานต่าง ๆ นั้นเกิดจากแนวคิดร่วมกันของค่านิยมและความเชื่อที่เกิดขึ้นในหมู่สมาชิก

7. องค์การทางการเมือง (Political Organization) เป็นองค์การที่มีคุณลักษณะและความเป็นโครงสร้างน้อยที่สุด เป็นองค์การที่ไม่มีส่วนงาน ไม่มีกลไกการประสานงานและไม่มีรูปแบบที่แน่ชัดว่าจะเป็นอย่างองค์การแบบรวมอำนาจ (Centralization) หรือกระจายอำนาจ (Decentralization) องค์การลักษณะนี้ไม่มีลักษณะที่แน่ชัดว่าจะเป็นองค์การแบบถาวรหรือเป็นองค์การแบบชั่วคราว ดังนั้นจึงเป็นองค์การที่มีรูปแบบที่แตกต่างกัน

แนวคิดของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) ที่แบ่งองค์การเป็น 5 ประเภท ดังนี้

1. องค์การเรียบง่าย (Simple Structure) เป็นรูปแบบขององค์การที่ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนนักบริหารงานระดับสูงหรือฝ่ายบัญชาการสูงสุด และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก นักบริหารระดับสูงจะทำหน้าที่เป็นผู้นำที่เข้มแข็งเข้าไปควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลักอย่างใกล้ชิด และยังเป็นผู้กำหนดนโยบายและการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ เสียเอง ในองค์การแบบนี้จะมีนักบริหารระดับกลางน้อยมาก หรืออาจไม่มีเลยการจัดแบ่งหน่วยงานภายในใช้หลักการแบ่งแยกตามหน้าที่ โครงสร้างขององค์การมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจไว้ที่นักบริหารระดับสูง เพื่อพร้อมที่จะปรับตัวเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

2. องค์การระบบราชการเชิงจักรกล (Machine Bureaucracy) เป็นองค์การที่มีส่วนประกอบทั้งห้าประการ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ฝ่ายเสนาธิการ และฝ่ายสนับสนุนค่อนข้างจะสมบูรณ์ งานของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานก็มีลักษณะ

ข้าหากจำใจ สามารถปฏิบัติได้โดยง่ายไม่จำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถสูง หรือได้รับการฝึกอบรมมาอย่างลึกซึ้ง การกำหนดหลักเกณฑ์การทำงานไว้อย่างเคร่งครัดและเป็นทางการ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานหลักมีโอกาสทำงานตามแนวความคิดของตนน้อยมาก การปฏิบัติงานจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนักบริหารระดับกลางอย่างใกล้ชิด จึงทำให้ผู้บริหารระดับกลางมีความสำคัญมาก

3. องค์การระบบราชการเชิงวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) เป็นองค์การที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานหลักเป็นผู้มีการศึกษาและผ่านการฝึกอบรมมาสำหรับทำงานนั้นโดยเฉพาะ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายนี้จะมีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเองสูง ซึ่งการทำงานจะเป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพที่ได้รับการฝึกอบรมมา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายเสนาธิการ และนักบริหารระดับกลางน้อย องค์การประเภทนี้จึงประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการเป็นส่วนใหญ่และมีขนาดใหญ่ และมีบทบาทสำคัญในอันที่จะเข้าไปควบคุมกลไกการบริหารขององค์การอีกด้วย

4. องค์การแยกสาขา (Divisionalized Form) เป็นองค์การที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างระดับกลาง (Middle Line) ออกเป็นองค์การย่อย ๆ หลายองค์การซึ่งผูกโยงไว้อย่างหลวม ๆ (Loosely Coupled) กับสำนักงานใหญ่ องค์การย่อยเหล่านี้ทำงานอย่างอิสระเป็นตัวของตัวเองเหมือน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานหลักขององค์การระบบราชการแบบวิชาชีพ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับกลางกับนักบริหารระดับสูงมีความสำคัญมาก แต่ถึงกระนั้นก็ตามองค์การจะต้องกำหนดมาตรฐานของผลผลิตเอาไว้ เพื่อให้การทำงานขององค์การย่อยมีลักษณะที่ประสานกลมกลืนกัน

5. องค์การโครงสร้างชั่วคราว (Adhocracy of the Project Structure) องค์การบางประเภทมีสภาพแวดล้อมที่สลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงมาก ทำให้ต้องมีวัตถุประสงค์ที่คิดค้นความรู้และสิ่งประดิษฐ์ใหม่ที่ต้องใช้คนมีความรู้เฉพาะด้านหลาย ๆ ด้านมาทำงานร่วมกัน แต่เป็นการร่วมกันแบบชั่วคราว องค์การแบบโครงสร้างชั่วคราวจะเป็นองค์การที่มีลักษณะที่มีเครือข่ายการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์การที่มีคุณภาพสูง และจะพยายามใช้วิธีการประสานงานด้วยการจัดองค์การแบบแนวราบ เช่น ใช้คณะกรรมการโดยให้ความสำคัญต่อระดับชั้นของสายการบังคับบัญชา กฎระเบียบตามที่ยึดถือกันมาอย่างเคร่งครัดในองค์การแบบปรีระมิตน้อยมาก เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลักจะให้ความสำคัญกับปรัชญาและค่านิยมบางอย่างของโครงการแทน

ไพเซย์ (Paisey, 1992, pp. 103 -116) ได้จำแนกโครงสร้างขององค์การเป็น 2 ลักษณะ คือ โครงสร้างองค์การแบบดั้งเดิม (Traditional Form) และโครงสร้างองค์การแบบเลือกได้ (Alternative Forms) ซึ่งมีสาระพอสรุปได้ ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การแบบดั้งเดิม (Traditional Forms) โครงสร้างองค์การของสถานศึกษาแบบนี้จะมีลักษณะของโครงสร้างแบบปิระมิด (Pyramidal Shapes) ไม่แบนราบ (Flat) ก็แบบสูง (Tall) อย่างใด อย่างหนึ่ง โครงสร้างปิระมิดแบบราบจะมีลักษณะของการกระจายงานน้อย มีระดับของอำนาจเพียงสองหรือสามระดับ และมีตำแหน่งในลักษณะหรือระดับเดียวกันค่อนข้างมาก ในทางตรงกันข้ามโครงสร้างระมิดแบบสูงจะมีการกระจายของงานและอำนาจหลายระดับ และจะมีจำนวนไม่มากนักที่แต่ละคนจะมีตำแหน่งเหมือนกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างองค์การแบบปิระมิดมักจะกล่าวถึงความสั้นและความยาวของสายการบังคับบัญชา

2. โครงสร้างองค์การแบบเลือกได้ (Alternative Forms) โครงสร้างองค์การของสถานศึกษาตามแบบเลือกได้นี้จะมีลักษณะของโครงสร้างแบบเมตริกซ์ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์การตามประเด็นทั้งสี่ประการให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น คือ ความไม่สามารถที่จะชี้ให้เห็นถึงงานต่าง ๆ ที่องค์การจะต้องดำเนินการ การกำหนดน้ำหนักของการใช้เวลาในการปฏิบัติงาน โครงสร้างที่แสดงให้เห็นเพียงความสัมพันธ์แคบ ๆ และเป็นความสัมพันธ์เฉพาะในแนวตั้งและความสามารถในหลาย ๆ ด้านของแต่ละบุคคลยังไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่ นอกจากนี้โครงสร้างแบบเลือกได้ก็ยังสามารถยืดหยุ่นและปรับตนเองให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้ แนวคิดพื้นฐานของการจัดโครงสร้างองค์การแบบเมตริกซ์มี 2 ประการ คือ ทุกโปรแกรมหลักสูตรของสถานศึกษาจะต้องดำเนินต่อไปโดยแยกสมาชิกที่มีความต้องการที่จะเข้าไปอยู่กับโปรแกรมต่าง ๆ ในรายวิชาต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายในแต่ละโปรแกรมนั้น และการแบ่งสมาชิกออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ แล้วแยกย้ายกันไปสอนในโปรแกรมต่าง ๆ เพื่อให้โปรแกรมต่าง ๆ เหล่านั้นบรรลุวัตถุประสงค์ เมื่อแนวคิดพื้นฐานของการจัดโครงสร้างองค์การแบบเมตริกซ์เป็นเช่นนี้ จึงสามารถจัดโครงสร้างแบบเมตริกซ์ออกได้ 2 รูปแบบ คือ

2.1 โครงสร้างที่คณะทำงานคงที่แต่โปรแกรมเปลี่ยนแปลง (Fixed Teams Valiable Programers) เมตริกซ์รูปแบบนี้คณะครูถูกแบ่งออกเป็นทีมที่มีจำนวนที่แน่นอน ซึ่งแต่ละทีมจะรับผิดชอบโปรแกรมวิชาต่าง ๆ ตั้งแต่สองโปรแกรมวิชาขึ้นไป สถานการณ์เช่นนี้ งานที่แต่ละทีมดำเนินการจะมีข้อจำกัดอยู่ที่ผู้เชี่ยวชาญที่ผู้เรียนคาดหวังว่าจะได้รับการเรียนรู้จากทีมอื่น

2.2 โครงสร้างที่โปรแกรมคงที่แต่คณะทำงานเปลี่ยนแปลง (Fixed Programmer Variable Teams) เมตริกซ์รูปแบบนี้สมาชิกของโปรแกรมวิชาเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกมาว่าเป็นบุคคลที่มีมาตรฐานที่ดีที่สุด และมารับภาระการเรียนการสอนของโปรแกรมวิชาที่มุ่งผลิตผู้เรียนให้มีความรู้ ความสามารถเฉพาะทาง เมื่อเป็นเช่นนี้แต่ละโปรแกรมวิชาจะประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณสมบัติของความเป็นผู้นำที่หลากหลายในแต่ละรายวิชาจากเมตริกซ์ทั้งสองรูปแบบดังกล่าวข้างต้นจะมีความแตกต่างกับโครงสร้างองค์การแบบดั้งเดิมทั้งสองรูปแบบ คือ รูปแบบแรกจะเป็นรูปแบบเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร การที่จะเป็นเช่นนี้ได้ องค์กรจะต้องมีอิสระในการบริหารตนเอง รูปแบบที่สอง ผู้บริหารหรือพนักงานจะเป็นสมาชิกขององค์กรได้มากกว่าหนึ่งองค์กรในเวลาเดียวกัน และจะต้องแบกรับภาระตามเงื่อนไขที่เหมาะสมกับทีมงานในแต่ละองค์กรอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดทักษะและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของทีมงาน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้การจัดองค์การก็ยิ่งพิจารณาปัญหาที่ ฮิวส์ (Huse, 1980) กำหนดไว้มาเป็นหลักในการพิจารณาการจัดโครงสร้างขององค์กร คือ ปัญหาความต้องการมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเข้ามาทำงานในองค์กร และปัญหาความต้องการในการประสานงานทั้งในระดับบุคคลและระดับหน่วยงานเพื่อให้บังเกิดผลงงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการจัดองค์การจึงมีแนวทางในการจัดการได้ 3 รูปแบบ คือ

1. การจัดองค์การที่เน้นความเป็นผู้เชี่ยวชาญของบุคลากร การจัดองค์การลักษณะนี้มีความเชื่อว่าถ้าบุคลากรขององค์กรเป็นผู้เชี่ยวชาญแล้วจะทำให้งานขององค์กรมีประสิทธิภาพ การจัดองค์การในลักษณะนี้ได้แก่ การจัดองค์การตามบทบาทหน้าที่ การจัดองค์การตามผลผลิต การจัดองค์การแบบจักรกล การจัดองค์การแบบวิชาชีพ การจัดองค์การแบบหลากหลาย การจัดองค์การแบบสาขา และการจัดองค์การแบบดั้งเดิม เป็นต้น
2. การจัดองค์การที่เน้นการประสานงานของบุคลากร การจัดองค์การลักษณะนี้มีความเชื่อว่า ถ้าบุคลากรขององค์กรมีการปฏิบัติงานที่ประสานงานกันได้ดีแล้วจะทำให้งานขององค์กรมีประสิทธิภาพ การจัดองค์การในลักษณะนี้ ได้แก่ การจัดองค์การตามธรรมชาติ การจัดการองค์การผู้ประกอบการ การจัดองค์การนักบุญ การจัดองค์การทางการเมือง และการจัดองค์การแบบเรียบง่าย เป็นต้น
3. การจัดองค์การที่เน้นการผสมผสานระหว่างความเป็นผู้เชี่ยวชาญกับการประสานงานของบุคลากรในองค์กร การจัดองค์การลักษณะนี้มีความเชื่อว่า ถ้านำบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้การประสานงานที่ดีแล้ว จะทำให้งานขององค์กรมี

ประสิทธิภาพ การจัดองค์การในลักษณะนี้ได้แก่ การจัดองค์การแบบเมตริกซ์ การจัดองค์การแบบสร้างสรรค์ การจัดองค์การแบบโครงการ และการจัดองค์การแบบเลือกได้ เป็นต้น

จากข้อสรุปของประเภทของการบริหารองค์การแบบต่าง ๆ ดังกล่าว ถ้าพิจารณาถึงการบริหารแบบองค์การแล้วจะเข้าข่ายประเภทของการบริหารองค์การแบบการผสมผสานระหว่างความเป็นผู้เชี่ยวชาญกับการประสานงานของบุคลากรในองค์การทั้งนี้เพราะการบริหารจัดการองค์การนั้นเป็นการบริหารจัดการเน้นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของสถาบันเป็นสำคัญ ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการและวิธีการของการจัดการบริหารองค์การแบบดังกล่าวมากกว่า

แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบการจ้ดระบบองค์การที่มีประสิทธิผล

เนื่องจาก นโยบายการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ดำเนินการโดยองค์การของรัฐซึ่งมีขนาดใหญ่ ในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ใหม่ ๆ ที่องค์การต้องใช้เป็นแนวทางในการฟื้นฟูอุปสรรคที่เกิดขึ้น กลยุทธ์หนึ่งที่สำคัญ คือ การออกแบบระบบองค์การให้มีประสิทธิผล (Effective Organization) ในการทำงานท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง (Ulrich, Quinn, & Cameron, 1990 อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, 2545) ตัวแบบการจ้ดระบบองค์การที่มีประสิทธิผล มีหลากหลายรูปแบบ ไม่ได้มีเพียง รูปแบบเดียว ซึ่งความหลากหลายของตัวแบบการจ้ดระบบองค์การช่วยให้เราเข้าใจกระบวนการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่มีความสลับซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น การศึกษาการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบการจ้ดระบบองค์การเป็นแนวทางในการศึกษาช่วยให้เราสามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ดีขึ้นได้

การจ้ดระบบองค์การที่มีประสิทธิผลนั้น มีนักวิชาการได้เสนอตัวแบบและแนวคิดไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

Elmore (1993) เสนอตัวแบบการจ้ดระบบองค์การเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาปัญหาของการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติไว้ 4 ตัวแบบคือ ตัวแบบการจัดการเชิงระบบ (Systems Management Model) ตัวแบบกระบวนการจัดการแบบบรูโรครติค (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (Organizational Development Model) และตัวแบบความขัดแย้งและการเจรจาต่อรอง (Conflict and Bargaining Model) ซึ่งแต่ละตัวแบบมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันใน 4 ประเด็นหลัก ๆ คือ ประเด็นแรก แนวคิดหลักที่สำคัญของแต่ละตัวแบบ ประเด็นที่สอง วิธีการจัดสรรอำนาจภายในองค์การ ประเด็นที่สาม กระบวนการตัดสินใจภายในองค์การและประเด็นสุดท้ายกระบวนการของการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ

1. ตัวแบบการจัดการเชิงระบบ

ตัวแบบการจัดการเชิงระบบ เป็นระบบองค์การที่มีประสิทธิผล ตัวแบบแรกในทัศนะของเอลมอร์ (Elmore, 1993) องค์การตามตัวแบบนี้เป็นองค์การที่ยึดหลักเหตุผลมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นเป้าหมายของการทำงาน และเน้นการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด

องค์การตามตัวแบบการจัดการเชิงระบบ มีการจัดโครงสร้างองค์การ ซึ่งเน้นการควบคุมตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ระหว่างองค์การย่อยต่าง ๆ ภายในระบบองค์การใหญ่ ซึ่งแต่ละองค์การย่อย จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด ภายใต้หน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นภายในองค์การ จึงมีลักษณะเป็นการตัดสินใจเพื่อปรับการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบภายในองค์การ เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบ กับการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของแต่ละองค์การย่อยภายในระบบองค์การใหญ่

กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายภายในองค์การแบบการจัดการเชิงระบบ ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้คือ กำหนดรายละเอียดของเป้าหมาย ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามนโยบาย มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่แต่ละองค์การ ตลอดจนกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การ และใช้เป็นแนวทางในการควบคุมกำกับกับการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การด้วย กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัตร เพื่อตอบสนองของความต้องการใหม่ ๆ ที่มีต่อองค์การซึ่งทำให้องค์การต้องปรับตัวอยู่ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามนโยบายมีจุดเน้นที่สำคัญที่การมีเป้าหมายของการปฏิบัติตามนโยบายและความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายสูงสุด

ภายใต้ตัวแบบระบบองค์การแบบการจัดการเชิงระบบการจัดการที่แน่ หมายถึง การกำหนดนโยบายที่ไม่ชัดเจน การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับองค์การย่อยต่าง ๆ ไม่ชัดเจน ขาดความใส่ใจที่จะระบุถึงผลการปฏิบัติงานที่ต้องการ และผู้ปฏิบัติงานขาดความรับผิดชอบการปฏิบัติงาน ตรงกันข้ามการจัดการที่ดีจะมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบภายในระบบองค์การมีความชัดเจนมีการระบุผลการปฏิบัติงานที่ต้องการและผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน ดังนั้น ตามตัวแบบการจัดการเชิงระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิผล หมายถึงการบริหารงานที่มีการกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์อย่างชัดเจน และพยายามดำเนินการให้บรรลุเป้าประสงค์/วัตถุประสงค์สูงสุด ระบบองค์การตามตัวแบบ การจัดการเชิงระบบ จัดเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในระบบ

เครื่องมือที่สำคัญของตัวแบบการจัดการเชิงระบบ คือการควบคุมและการใช้อำนาจหน้าที่ในการประสานงาน การควบคุมมีลักษณะเป็นการควบคุมตามระดับชั้นของการบังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแบบการจัดการเชิงระบบก็ยังคงมีความยืดหยุ่น โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง สามารถใช้ดุลพินิจได้บ้าง ทั้งนี้เพราะในระบบขององค์การที่สลับซับซ้อน การควบคุมอย่างเข้มงวดไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ผู้บริหารระดับสูงอาจมอบหมายความรับผิดชอบและกำหนดเป้าหมายที่ต้องการบรรลุให้ระดับปฏิบัติ และเปิดโอกาสให้ฝ่ายปฏิบัติเลือกวิธีปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายด้วยตนเอง ซึ่งวิธีการดังกล่าวเรียกว่าการปฏิบัติงานแบบเน้นศูนย์ความรับผิดชอบ กล่าวคือวัดความสำเร็จของหน่วยปฏิบัติ โดยการเปรียบเทียบระหว่างผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมาย ที่กำหนดไว้

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพตามตัวแบบการจัดการเชิงระบบมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก มีการกำหนดเป้าหมายของแต่ละงาน ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของนโยบายไว้อย่างชัดเจน ประการที่สอง มีการวางแผนซึ่งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนเกณฑ์มาตรฐานของการปฏิบัติงาน ของแต่ละองค์การย่อยไว้อย่างชัดเจน ประการที่สามมีวิธีการที่เป็นรูปธรรมในการวัดผลการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การย่อย และ ประการสุดท้าย มีการควบคุมให้แต่ละองค์การย่อยมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งได้รับมอบหมาย

ตัวแบบการจัดการเชิงระบบจะใช้ได้ดีต่อเมื่อทุกคนในองค์การเชื่อมั่นในระดับชั้นของการบังคับบัญชา รวมทั้งมีค่านิยมที่ต้องการความสำเร็จสูงสุด ซึ่งภายใต้ระบบเช่นนี้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดปทัสถานขององค์การเลย

2. ตัวแบบกระบวนการจัดการแบบบูรณาการ

ในทัศนะของ เอลมอร์ (Elmore, 1993) พฤติกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์การแบบกระบวนการจัดการแบบบูรณาการ สามารถอธิบายได้โดยใช้ปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ ลักษณะการใช้ดุลพินิจในการทำงานและลักษณะการปฏิบัติงานประจำ ซึ่งคนในองค์การใช้ในการปฏิบัติงานภายในองค์การ

ลักษณะการจัดโครงสร้างของระบบขององค์การแบบกระบวนการจัดการแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการกระจายงานต่าง ๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การย่อยต่าง ๆ ภายในระบบขององค์การใหญ่ ซึ่งแต่ละองค์การย่อยจะมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านในงานที่ได้มอบหมาย มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Authority) ในการควบคุมดูแลงานในความรับผิดชอบของตนอย่างชัดเจน

กระบวนการตัดสินใจภายในระบบองค์การแบบกระบวนการจัดการแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการตัดสินใจแบบเพิ่มทวี กล่าวคือ แต่ละองค์การจะยึดถือรูปแบบการปฏิบัติงานประจำของตนเองเป็นบรรทัดฐาน เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจได้น้อย การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้จำกัด

กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติภายในระบบองค์การแบบกระบวนการจัดการแบบบูรณาการ ดำเนินการในลักษณะของการตรวจสอบว่ามีงานประจำใดบ้างในองค์การซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง จากนั้นจึงกำหนดวิธีการปฏิบัติงานซึ่งเป็นทางเลือกใหม่ที่จะใช้ทดแทนวิธีการปฏิบัติงานประจำเดิม ซึ่งจะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จมากขึ้น แล้วสนับสนุนให้องค์การเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานจากเดิมเป็นวิธีการปฏิบัติงานแบบใหม่

กระบวนการนำนโยบายการให้บริการสาธารณะไปปฏิบัติ ภายใต้ตัวแบบกระบวนการจัดการแบบบูรณาการ เริ่มต้นจากการที่องค์การระดับบน ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายมอบหมายภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบให้องค์การระดับล่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่ให้บริการโดยตรงกับประชาชนหรือองค์การในระดับปฏิบัติ ดำเนินการตามนโยบาย ดังนั้น นโยบายจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวจึงขึ้นอยู่กับการทำงานที่องค์การในระดับปฏิบัติอ้างความมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ เพื่อยืนยันที่จะปฏิบัติงานประจำแบบเดิม ๆ ตามความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านซึ่งองค์การที่อยู่โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จก็เป็นไปได้ยาก

3. ตัวแบบการพัฒนาองค์การ

องค์การแบบพัฒนาองค์การในทัศนะของ เอลมอร์ (Elmore, 1993) เป็นระบบองค์การที่ยึดหลักการตอบสนองของความพึงพอใจของคนในองค์การด้วยการเปิดโอกาสให้พวกเขาได้มีอิสระในการควบคุมการทำงาน ในความรับผิดชอบด้วยตนเอง เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการของการตัดสินใจ ทั้งนี้เพื่อให้เขามีพันธะสัญญาต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังนั้น การจัดโครงสร้างระบบขององค์การแบบพัฒนาองค์การจึงเน้นให้มีโครงสร้าง ซึ่งเปิดโอกาสให้คนในองค์การในทุก ๆ ระดับขององค์การมีการควบคุมการทำงานด้วยตนเอง มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและมีพันธะสัญญาต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โครงสร้างองค์การ จึงต้องมีการควบคุมตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชาน้อยที่สุด เน้นการกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจลงไปในทุก ๆ ระดับขององค์การ

กระบวนการตัดสินใจภายในองค์การมีลักษณะเป็นการแสวงหาฉันทามติ ภายในองค์การ ดังนั้น ปฏิสัมพันธ์ของคนภายในองค์การ จึงต้องอยู่ในระดับที่ดี กลไกที่จะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจภายในองค์การมีลักษณะของการมีฉันทามติร่วมกัน คือการสร้างทีมงานต่าง ๆ ที่มีประสิทธิผล ซึ่งจะเป็นกลไกที่สำคัญที่ทำให้คนในองค์การมีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องเป้าประสงค์/ วัตถุประสงค์ ใช้การติดต่อสื่อสารระหว่างคนในองค์การในระบบเปิด มีความไว้

เนื้อเชื้อใจซึ่งกันและกันและการสนับสนุน ซึ่งกันและกัน เปิดโอกาสให้แต่ละคนได้ใช้ความรู้
ความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่ และองค์การต้องมีระบบการบริหารความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ

กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเน้นการแสวงหาฉันทามติร่วมกันระหว่างผู้กำหนด
นโยบายและผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในเรื่องการกำหนดเป้าประสงค์/ วัตถุประสงค์ การเปิด
โอกาสให้คนอิสระในการทำงาน การทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีพันธะสัญญาต่อการปฏิบัติตามนโยบาย

เนื่องจากตัวแบบการจัดการเชิงระบบ และตัวแบบกระบวนการจัดการแบบระบบ
ราชการ มีฐานคิดว่าผู้ปฏิบัติงานระดับล่างขาดความรู้ ความสามารถ จึงต้องทำงานภายใต้การ
กำกับดูแลและการควบคุมอย่างเข้มงวด โดยผู้บริหารระดับสูงหรือผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้น ทั้งสอง
ตัวแบบจึงเป็นระบบการจ้องการ ซึ่งเน้นโครงสร้างซึ่งมีระดับชั้นของการบังคับบัญชา เน้น
โครงสร้างองค์การซึ่งแบ่งกลุ่มคนทำงานออกตามความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน พัฒนาลักษณะ
งานให้ง่ายต่อการปฏิบัติในลักษณะที่เป็นงานประจำ เน้นการควบคุมการทำงาน อย่างไรก็ตามเมื่อ
ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้และทักษะที่เป็นวิชาชีพมากยิ่งขึ้น ระดับการศึกษาเพิ่มสูงขึ้น จึงต้องการ
ความมีอิสระในการทำงานมากขึ้น ต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้น จึง
ต้องการความมีอิสระในการทำงานมากขึ้น ซึ่งความต้องการเหล่านี้ขัดแย้งกับ โครงสร้างองค์การ
ตามตัวแบบการจัดการเชิงระบบและตัวแบบกระบวนการจัดการแบบบูรณาการ ซึ่งเน้นการ
ควบคุม ดังนั้น องค์การตามตัวแบบการพัฒนาองค์การจึงเป็นทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพ
องค์การที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากตัวแบบการพัฒนาองค์การมีฐานคิดว่า คนจะมีประสิทธิภาพ
การทำงานสูงสุด ถ้าได้รับผิดชอบควบคุมการทำงานที่เขาได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ ได้มีส่วน
ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และได้รับการตอบสนองของแรงจูงใจต่าง ๆ เพียงพอต่อการเกิดพันธะ
สัญญาในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ตัวแบบการพัฒนาองค์การให้ความสำคัญกับ
ผู้ดำเนินงานไปปฏิบัติมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย

ดังนั้น ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้การจัดการองค์การแบบ
พัฒนาองค์การ อยู่ที่การที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องร่วมกัน (ไม่มีฉันทามติ
ร่วมกัน) และขาดพันธะสัญญาร่วมกัน ในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

การประยุกต์ใช้ตัวแบบระบบองค์การแบบการพัฒนาองค์การเพื่อนำนโยบายการ
ให้บริการสาธารณะไปปฏิบัติ โดยให้ระดับสูงมอบหมายนโยบายให้องค์การระดับล่าง ๆ นำไป
ปฏิบัติ จึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง ใช้การควบคุมให้น้อยที่สุด องค์การที่กำหนด
นโยบายควรใช้วิธีการสนับสนุนองค์การในระดับล่าง ๆ เพื่อให้้องค์การต่าง ๆ เหล่านั้นได้มี
ศักยภาพเพียงพอที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากตัวแบบการพัฒนาองค์การให้ความสำคัญในเรื่องการมีฉันทามติร่วมกัน การร่วมมือประสานการทำงานร่วมกัน การมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ทำให้ละเอียดที่จะวิเคราะห์ถึง ปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในระบบองค์การ ซึ่งมีหลายองค์การย่อย จึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่นำไปสู่ตัวแบบการจัดการองค์การอีกรูปแบบหนึ่งคือตัวแบบความขัดแย้งและการเจรจาต่อรอง

4. ตัวแบบความขัดแย้งและการเจรจาต่อรอง

ตัวแบบองค์การที่มีประสิทธิผลตัวแบบสุดท้ายที่ เอลมอร์ (Elmore, 1993) เสนอคือ ตัวแบบความขัดแย้งและการเจรจาต่อรอง ซึ่งมีแนวคิดที่สำคัญคือการมองว่าองค์การคือเวทีซึ่ง ฝ่ายต่าง ๆ ในองค์การที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันใช้เป็นสถานที่ในการแข่งขันกันเพื่อแสวงหา อำนาจและการมีโอกาสเข้าไปจัดสรรทรัพยากรขององค์การซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด

ภายใต้ตัวแบบความขัดแย้งและการเจรจาต่อรอง การจัดโครงสร้างขององค์การเป็น เพียงปัจจัยหนึ่งที่กำหนดอำนาจให้กับคนในระดับตำแหน่งต่าง ๆ ภายในโครงสร้างขององค์การ ทั้งนี้เพราะอำนาจในองค์การยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายปัจจัย เช่น ความรู้เฉพาะด้านในงาน ที่รับผิดชอบการควบคุมทรัพยากรภายในองค์การ ความสามารถในการระดมการสนับสนุนจาก ฝ่ายการเมืองซึ่งอยู่นอกองค์การ การกระจายอำนาจภายในองค์การ จึงเป็นสิ่งที่ไม่คงที่ แต่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

การตัดสินใจในระบบองค์การแบบความขัดแย้งและการเจรจาต่อรองใช้กระบวนการเจรจาต่อรองเป็นกลไกที่นำไปสู่การหาข้อยุติของการตัดสินใจร่วมกัน ข้อยุติของการเจรจาต่อรอง มักเกี่ยวกับเรื่องความชอบและการจัดสรรทรัพยากรมากกว่าที่จะหาข้อยุติเกี่ยวกับเป้าประสงค์/ วัตถุประสงค์ร่วมกัน

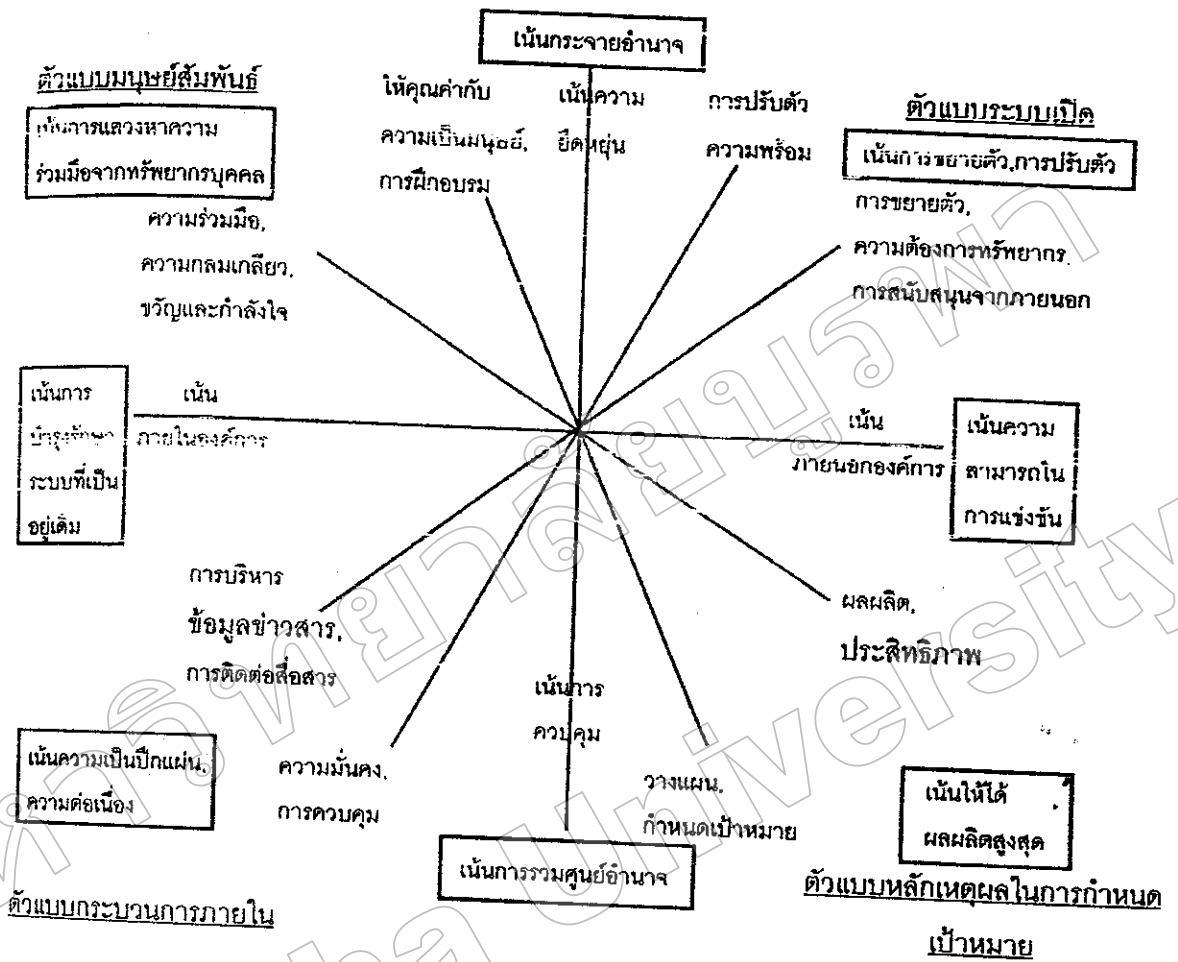
กระบวนการนำนโยบายให้บริการสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้ระบบองค์การแบบ ความขัดแย้งและการเจรจาต่อรองเป็นกระบวนการต่อเนื่องของการตัดสินใจโดยการเจรจาต่อรอง ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งองค์การในระดับปฏิบัติยังมีความขัดแย้งกัน ซึ่งส่วนมากมักจะเป็น ปัญหาความชอบที่แตกต่างกัน การจัดสรรทรัพยากรที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ เป็นต้น

ภายใต้ระบบองค์การแบบความขัดแย้งและการเจรจาต่อรองจะไม่มีองค์การใดขององค์การ หนึ่งมีอำนาจเหนือองค์การอื่น และสามารถสั่งให้องค์การอื่นปฏิบัติตามนโยบายที่ตนเองกำหนด ได้ การดำเนินงานจึงต้องให้การเจรจาต่อรองเพื่อแสวงหาข้อยุติร่วมกัน ดังนั้นการสรุปว่านโยบาย การให้บริการสาธารณะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวจึงไม่สามารถสรุปได้ง่าย ๆ ทั้งนี้เพราะ ภายใต้สถานการณ์เดียวกันขององค์การหนึ่งอาจสรุปว่านโยบายซึ่งตนเองมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

ความสำเร็จ ในขณะที่อีกองค์การหนึ่งอาจมีความเห็นว่ายโยบายเดียวกันนั้น ประสบความสำเร็จล้มเหลวก็เป็นได้ ทั้งนี้เพราะแต่ละองค์การใช้มุมมองจากจุดยืนที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม การนำเสนอตัวแบบการจัดองค์การทั้ง 4 ตัว แบบดังกล่าวนั้น เอลมอร์ มิได้มีจุดประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นว่าตัวแบบใดเป็นตัวแบบที่ดีกว่าตัวแบบอื่น ๆ และสมควรนำไปประยุกต์ใช้โดยลำพังเพียงตัวแบบเดียว ตรงกันข้ามเขาเสนอแนะให้ประยุกต์ใช้หลักการที่สำคัญของแต่ละตัวแบบผสมผสานกันกล่าวคือ ในบางสถานการณ์องค์การอาจจำเป็นต้องบริหารงานด้วยการควบคุม ในขณะที่บางสถานการณ์การเจรจาต่อรองอาจมีความเหมาะสมมากกว่า หรือในบางสถานการณ์ฝ่ายบริหารอาจจำเป็นต้องมอบอำนาจ เปิดโอกาสให้องค์การในระดับปฏิบัติได้ใช้ดุลพินิจในการเลือกวิธีปฏิบัติงานด้วยตนเอง

Quinn (1998 อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ สุททวาทีน, 2545) ได้เสนอตัวแบบที่สามารถใช้เป็นกรอบทฤษฎีที่กำหนดค่านิยมของการสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลในการทำงานแบบต่าง ๆ ดังภาพที่ 7



ภาพที่ 7 แผนภูมิแสดงแนวคิดการกำหนดกรอบค่านิยมขององค์กรที่มีประสิทธิผล

จากภาพประกอบดังกล่าว เป็นกรอบทฤษฎีที่กำหนดค่านิยมขององค์กรที่มีประสิทธิผล กล่าวคือ Quigg ต้องการแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่กำหนดความมีประสิทธิภาพขององค์กรมีหลายมิติ กล่าวคือ ตัวแบบของ Quigg เกิดขึ้นจากแกน X ซึ่งอยู่ระหว่างค่านิยม 2 ข้อ คือ เน้นภายในองค์กร (เน้นการบำรุงรักษาระบบที่เป็นอยู่เดิม) กับเน้นภายนอกองค์กร (เน้นความสามารถในการแข่งขัน) ตัดกับแกน Y ซึ่งอยู่ระหว่างค่านิยม เน้นการควบคุม (เน้นการรวมศูนย์อำนาจ) กับเน้นความยืดหยุ่น (เน้นการกระจายอำนาจ) ทำให้เกิดควอดรนต์ 4 ควอดรนต์ ซึ่งแต่ละควอดรนต์ คือ แต่ละตัวแบบขององค์กรที่มีประสิทธิผลในการทำงานภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ กัน ควอดรนต์บนซ้ายเป็นควอดรนต์ ซึ่งอยู่ระหว่างค่านิยมการกระจายอำนาจกับความพยายามที่จะบำรุงรักษาระบบที่เป็นอยู่เดิม เป็นระบบองค์กรแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human

Relations Model) ซึ่งพยายามแสวงหาความร่วมมือจากบุคลากรที่อยู่ในองค์การ เนื่องจากให้คุณค่ากับความเป็นมนุษย์ ด้วยการบำรุงขวัญและกำลังใจ มีความยืดหยุ่นในการจัดการ

ควอดรันท์บนซ้ายเป็นควอดรันท์ซึ่งอยู่ระหว่างค่านิยมการกระจายอำนาจกับความพยายามที่จะบำรุงรักษาระบบที่เป็นอยู่เดิม เป็นระบบองค์การแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Model) ซึ่งพยายามแสวงหาความร่วมมือจากบุคลากรที่อยู่ในองค์การ เนื่องจากให้คุณค่ากับความเป็นมนุษย์ พยายามแสวงหาความร่วมมือร่วมใจจากบุคลากร ด้วยการบำรุงขวัญและกำลังใจมีความยืดหยุ่นในการจัดการ

ควอดรันท์บนขวาเป็นควอดรันท์ซึ่งอยู่ระหว่างค่านิยมการกระจายอำนาจกับการเน้นความสามารถในการแข่งขัน เป็นตัวแบบองค์การระบบเปิด (Open Systems Model) มีความยืดหยุ่นในการปรับตัว ขยายตัว พยายามแสวงหาการสนับสนุนทรัพยากรจากภายนอกองค์การ ทั้งนี้เพื่อให้องค์การมีความสามารถในการแข่งขัน (Competitive Advantage)

ควอดรันท์ล่างขวา เป็นควอดรันท์ซึ่งอยู่ระหว่างค่านิยม เน้นความสามารถในการแข่งขันกับการรวมศูนย์อำนาจ เป็นตัวแบบองค์การที่ใช้หลักเหตุผล (Rational Goal Model) เน้นการวางแผนในการทำงาน มีการกำหนดเป้าหมาย เน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

ควอดรันท์ล่างซ้ายเป็นควอดรันท์ซึ่งอยู่ระหว่างค่านิยมเน้นการรวมศูนย์อำนาจกับการบำรุงรักษาระบบที่เป็นอยู่เดิม เป็นตัวแบบองค์การที่เน้นกระบวนการภายในองค์การ (Internal Process Model) สนใจความเป็นปึกแผ่นขององค์การ ความต่อเนื่องขององค์การ เน้นการควบคุมกำกับโดยใช้การจัดการข้อมูลข่าวสาร และให้ความสำคัญกับการติดต่อสื่อสารในองค์การ เพื่อให้องค์การมีความมั่นคง

ในทัศนะของ Cameron (1986) ในสภาพการณ์ที่สิ่งแวดล้อมขององค์การมีความซับซ้อนเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อน เกณฑ์ชี้วัดที่ใช้ในการกำหนดประสิทธิผลขององค์การจะยิ่งดูมีความขัดแย้งกันมากขึ้น กล่าวคือไม่สามารถสรุปได้ง่าย ๆ ว่าลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิผลที่แท้จริงเป็นอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้สภาวะการอย่างหนึ่ง องค์การ ที่มีประสิทธิผลอาจมีลักษณะเป็นอย่างหนึ่งในขณะที่ในสภาวะการณ์ที่แตกต่างออกไป ลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิผลอาจมีลักษณะที่ตรงกันข้าม ดังที่เห็นได้จากลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิผลแบบต่าง ๆ ในกรอบทฤษฎีซึ่งกำหนดค่านิยมของการแข่งขันขององค์การของ Quinn ซึ่งมีทั้งองค์การที่มีลักษณะตรงกันข้าม

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด Elmore, Quinn and Mintzberg มีมุมมองเกี่ยวกับองค์การที่มีประสิทธิผลคล้ายกัน กล่าวคือไม่มีรูปแบบการจัดระบบขององค์การแบบใดแบบหนึ่งที่ดีที่สุด ทั้งนี้

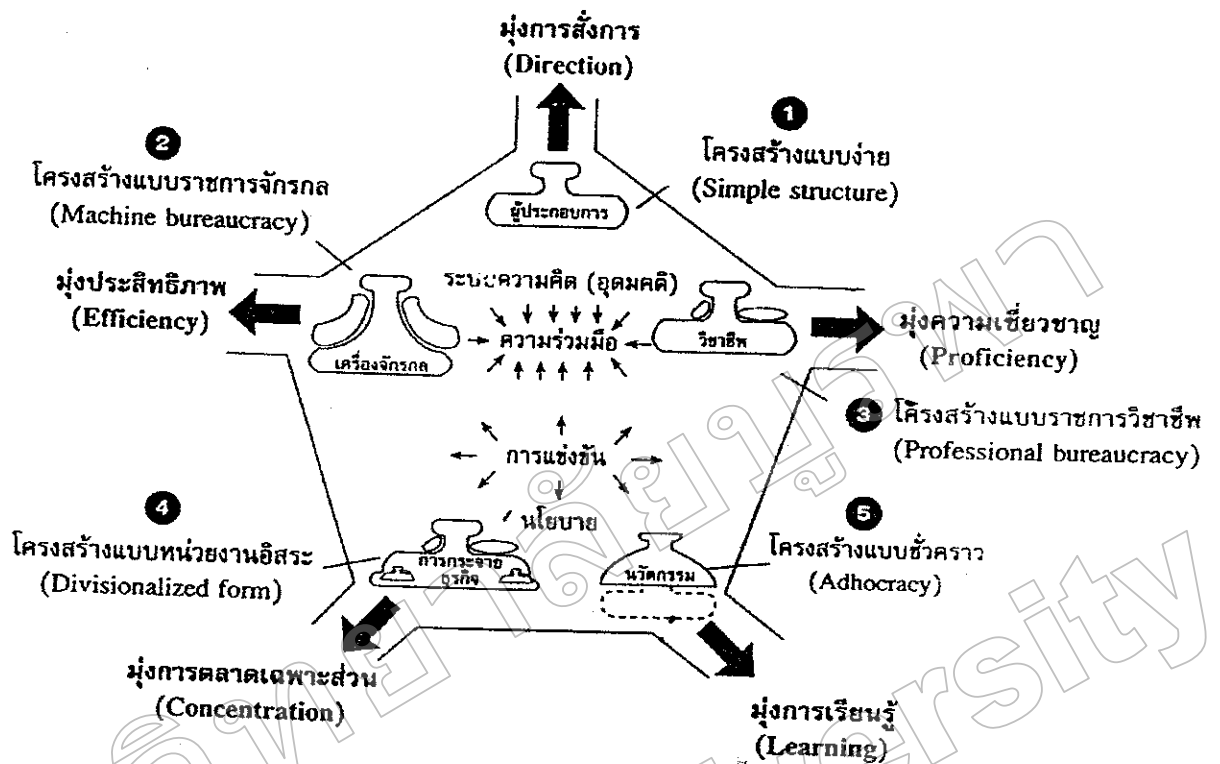
ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือสถานการณ์ กล่าวคือภายใต้เงื่อนไขหรือสถานการณ์อย่างหนึ่งอาจต้องการการจัดระบบองค์การแบบหนึ่ง และถ้าเงื่อนไขหรือสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป รูปแบบการจัดระบบองค์การก็เปลี่ยนไปด้วย ดังนั้นการนำนโยบายการจัดบริการสาธารณะไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องพิจารณาการจัดระบบองค์การของระบบการให้บริการสาธารณะดังกล่าว ให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขและสถานการณ์ซึ่งเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการจัดระบบองค์การที่มีประสิทธิผลเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

โครงสร้างที่มีประสิทธิผล

ฮอดจ์ และแอนโทนี (Hodge & Anthony, 1998, pp. 373-379) ได้กล่าวถึง ลักษณะของโครงสร้างที่มีประสิทธิผลไว้ 6 ประการ คือ

1. ช่วยให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลได้โดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด
2. กระตุ้นให้มีการคิดค้นนวัตกรรมในองค์การ
3. มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้
4. เชื้อต่อการทำงานของบุคลากรในองค์การและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร
5. ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน
6. ส่งเสริมให้เกิดกลยุทธ์ในการทำงาน

แนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว สามารถนำมาแสดงเป็นแผนภาพการวิเคราะห์โครงสร้างองค์การตามแนวคิดของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) ดังนี้



ภาพที่ 8 แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ด้านโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผล

จากแนวคิดของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) ได้มีนักวิชาการนำแนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การมาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของไทย เช่น ทิววรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2544) ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา และ จิราภรณ์ จันทร์สุพัฒน์ (2539) ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้างองค์การโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษสังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 11 ซึ่งเป็นผลงานวิชาการทางการศึกษา และได้้นำแนวคิดของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) มาใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยเห็นว่าเทศบาลมีการจัดการศึกษาสมควรที่จะทำการวิจัยโครงสร้าง โดยการนำทฤษฎีโครงสร้างองค์การของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) มาปรับใช้ เนื่องจากเทศบาลมีองค์ประกอบต่าง ๆ ทางด้านการศึกษาเป็นไปตามทฤษฎีของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) อยู่แล้ว หากทำการวิจัยจะทำให้ได้ข้อค้นพบจากการวิจัยที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารการศึกษาของเทศบาลอีกทางหนึ่งด้วย

การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในประเทศต่าง ๆ

การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่าง ๆ สามารถพิจารณาได้หลายลักษณะ คือ การดำเนินการด้านกฎหมาย การดำเนินการด้านการจัดตั้งองค์กร การดำเนินการด้านการปรับโครงสร้าง การดำเนินการด้านการสร้างภาวะผู้นำให้ท้องถิ่นและอื่น ๆ ในประเทศต่าง ๆ อาทิเช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น

อังกฤษ หลังปี 2513 นับได้ว่าเป็นช่วงของการตื่นตัวและขยายตัวอย่างสำคัญทางการศึกษาในประเทศอังกฤษ มีการตัดสินใจที่ท้าทายต่ออำนาจรัฐที่มีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติการศึกษา คริสตศักราช 1944 (พุทธศักราช 2487) โดย คาลแลกแฮม (Callaghan) ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคกรรมกร (Labour Party) ได้จุดชนวนการปฏิรูปการศึกษาขึ้นที่เมืองออกซ์ฟอร์ด (Oxford) ในปี 2518 ต่อมาแทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ผู้นำพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้สานต่อความคิดดังกล่าว โดยการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษาขึ้นมาในปีพุทธศักราช 2531 ซึ่งสะท้อนแนวความคิดของนายกรัฐมนตรีคนก่อนในหลาย ๆ ด้าน สาระสำคัญกล่าวถึง หลักสูตรแห่งชาติ การทดสอบอย่างเป็นทางการที่มีการเผยแพร่ผลงานต่อสาธารณชน ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการเรียน และมีสมรรถนะเหมาะสมในการที่จะได้รับสถานภาพเพื่อขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากรัฐในปีต่อไปด้วย

จากงานวิจัยของประเทศอังกฤษที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา บราวน์ และแฟร์ลีย์ (Brown & Fairley, 1993 อ้างถึงใน สุรพล ทองชาติ, 2544) เสนอว่าการศึกษาสำหรับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง (Education for a Changing World) มีองค์ประกอบหกประการที่ให้ความเสมอภาคกันทางการศึกษาได้แก่ แนวทางการศึกษาที่กว้าง ๆ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าโดยการกระจายอำนาจ การปรับปรุงการเรียนการสอนของครู ระบบการประกันคุณภาพ และการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ส่วน โจนส์ (Johnes, 1993 อ้างถึงใน สุรพล ทองชาติ, 2544) ได้ศึกษา เนื้อหา และผลกระทบในการปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี 2531 ของประเทศอังกฤษ ทั้งภาคบังคับ และหลังมัธยมศึกษา ซึ่งมีการตรวจสอบ และเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างองค์กร และระบบกลไกทางการเงิน ความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นไปตามจุดประสงค์ของการประเมินผล มีการระบุปัญหาที่ต้องแก้ไขไว้เป็นหลักฐาน ในบทความว่าด้วยการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศอังกฤษนั้น ได้ศึกษาถึงระบบการศึกษาและการฝึกอบรมที่เป็นพื้นฐานในการปฏิรูปการศึกษาตลอดเวลา 15 ปี การปรับปรุงไม่มีการออกแบบ ในการเพิ่มคุณภาพแก่ระบบที่ให้โรงเรียน

วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมีอิสระในการปกครองสร้างระบบการตรวจสอบที่แข็งแกร่งให้
ผู้ปกครองและนักเรียนได้เลือกระบบคุณภาพที่แน่นแฟ้นและความหลากหลายในสถาบัน

สหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มลรัฐทั้งหลายได้ปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจังขึ้น
รัฐบาลได้สร้างวิสัยทัศน์ในระดับชาติ จากบุคคลหลายฝ่าย เช่น ผู้ว่าการมลรัฐ นักธุรกิจ
นักการเมือง นักการศึกษาชั้นนำ และผู้รับผิดชอบทางการศึกษาต่าง ๆ จนในที่สุดรัฐบาลกลางได้
นำวิสัยทัศน์ของบุคคลชั้นนำในมลรัฐต่าง ๆ มาตราเป็นกฎหมายในชื่อว่า "Goals 2000
Educate America Act" ซึ่งมีสาระเพื่อ 1) ปรับปรุงการเรียนการสอนโดยการจัดสร้างกรอบ
แนวคิดระดับชาติเพื่อการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) ส่งเสริมการวิจัย การสร้างข้อยุติตกลง
และการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระบบ ที่ประกันโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันและผลสัมฤทธิ์
ทางการศึกษาในระดับสูงของนักเรียนทุกคน 3) จัดกรอบแนวคิดสำหรับการกำหนดอำนาจหน้าที่
ในการจัดการโครงการการศึกษาของรัฐบาลกลาง ทั้งหมดเสียใหม่และ 4) ส่งเสริมการพัฒนา
และการนำเอาระบบของมาตรฐาน ทักษะ และการรับรองฝีมือแรงงานระดับชาติมาใช้ และ
เพื่อจุดประสงค์อื่น ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะเป็นการกระตุ้นให้แต่ละมลรัฐได้ออกกฎหมายปฏิรูป
การศึกษาของตน

การออกกฎหมาย นับว่าเป็นมาตรการสำคัญที่รัฐบาลตั้งใจจริงที่จะทำงานตามแนวซึ่ง
กฎหมายได้บัญญัติไว้ จากกฎหมายดังกล่าวนี้เองก็มียุทธศาสตร์ที่เป็นกลไกในการดำเนินงานเกิดขึ้น
โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ (Goals Panel) ขึ้น ซึ่งมี
ผู้อำนวยการและคณะทำงาน ผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาทำหน้าที่รวบรวมและกลั่นกรอง และใน
ที่สุดกำหนดออกมาเป็นเป้าประสงค์ของการศึกษาแห่งชาติ ในทำนองเดียวกันมลรัฐต่าง ๆ และ
สถานศึกษาก็จัดสร้างวิสัยทัศน์และวางเป้าประสงค์การศึกษาในส่วนของตน ซึ่งมีเป้าประสงค์
แนวทางสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้นยังได้จัดตั้งสภามาตรฐานและการปรับปรุง
การศึกษาระดับชาติ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่สำคัญชุดหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นกลไก
ในการ 1) รับรองและทบทวน มาตรฐานแห่งชาติด้านเนื้อหาวิชา และด้านการปฏิบัติงานของ
นักเรียนของรัฐบาลกลางและมลรัฐอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ เพื่อกำหนดขอบข่ายในสิ่งที่
นักเรียนควรรู้และสามารถทำได้ 2) รับรองมาตรฐานด้านเนื้อหาวิชาและมาตรฐานด้านการ
ปฏิบัติงานของนักเรียน จากมลรัฐที่สมัครใจเสนอมาถ้ามาตรฐานเหล่านั้นเทียบได้หรือสูงกว่า
มาตรฐานระดับชาติที่รับรองไว้แล้วโดยสภามาตรฐานและการปรับปรุงการศึกษาแห่งชาติ
3) รับรองและทบทวนเป็นระยะ ๆ ถึงมาตรฐานโอกาสการเข้าเรียนที่บ่งบอกถึงสภาพการสอน
การเรียนที่จำเป็น เพื่อว่านักเรียนทุกคนมีโอกาสอันยุติธรรมที่จะบรรลุความรู้และทักษะตามที่ระบุ
ไว้ในมาตรฐานระดับชาติและมาตรฐานของมลรัฐตามที่สภามาตรฐานและการปรับปรุงการศึกษา

แห่งชาติได้รับรองไว้ 4) รับรองมาตรฐานโอกาสการเข้าเรียนที่นำเสนอโดยสมัครใจจากมลรัฐ ถ้ามาตรฐานนั้น ๆ เทียบได้หรือสูงกว่าอย่างเห็นได้ชัดและมีคุณภาพ และ 5) รับรองการประเมินที่นำเสนอโดยมลรัฐ หรือกลุ่มทำงานของมลรัฐว่าสอดคล้องตรงตามมาตรฐานที่สภาได้รับรองไว้หรือไม่ และประเมินได้ตรงและเที่ยง เชื่อถือได้ สอดคล้องกับมาตรฐานด้านเนื้อหาวิชาหรือไม่

การปฏิรูปการศึกษาซึ่งเป็นเสมือนคลื่นลูกที่สองนี้ เป็นการปฏิรูปที่เรียกว่าการปรับหรือโครงสร้าง นั่นก็คือการกระจายอำนาจให้โรงเรียนและสถานศึกษาทำหน้าที่บริหารจัดการอันจะนำไปสู่การปฏิรูปหลักสูตร การเรียนการสอนที่เป็นจริง เพราะผู้ทำหน้าที่พัฒนาผู้เรียนนั่นก็คือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ส่วนหน่วยงานเหนือขึ้นไปเช่น เขตการศึกษาหรือกระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐนั้นก็ปรับรอบบาทของตนจากการบริหารจัดการแบบเดิมมาเป็นแบบการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่สถานศึกษา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการเรียนการสอนไปในทิศทางที่ถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้นยังมียุทธศาสตร์สำคัญ เช่น การให้ประชาชนได้มีหุ้นส่วนกับสถานศึกษา สถานศึกษามีหุ้นส่วนกับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยด้วย และในที่สุดสถานศึกษาก็ปรับหรือการปฏิบัติงานของตนโดยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

จากงานวิจัยของสหรัฐอเมริกาที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับปฏิรูปการศึกษา ดังที่ มอร์รา (Morra, 1993 อ้างถึงใน ประกอบ คุณารักษ์, 2543) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสัมพันธที่สนับสนุนการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาว่า ในบทบาทของสัมพันธที่ปรากฏในเมืองต่าง ๆ สี่แห่งที่มีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นระบบนั้น มีอยู่ห้าองค์ประกอบด้วยกันคือ มาตรฐานสำหรับนักเรียน หลักสูตรที่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ สื่ออุปกรณ์ที่มีคุณภาพในการเรียนการสอน การพัฒนาวิชาชีพครู และการประเมินผลนักเรียนที่สอดคล้องกับหลักสูตร ทั้งสี่เมืองได้จัดระบบการปฏิรูปการศึกษานั้นที่หลักสูตรสอดคล้องกับมาตรฐานของนักเรียนในแต่ละระดับ ดังที่แต่ละเมืองได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันคือ 1) ระบบการปฏิรูปการศึกษเป็นกระบวนการที่ยาวนาน 2) มีการดูแลด้วยเทคนิคต่าง ๆ และการสนับสนุนครู 3) ความก้าวหน้าทั้งหมดต้องมีมาตรฐานสูง และ 4) ระบบสัมพันธไม้อาจให้การสนับสนุนได้ตลอดเวลา ประเด็นที่ต้องรณรงค์คือ ความมั่นคงเสถียร และค้นหาแหล่งทรัพยากรในการปฏิรูป ข้อสำคัญประการแรกคือสร้างความสมัครใจ ในการสร้างมาตรฐานแห่งชาติ ควบคู่กับสภาการปฏิรูปที่สร้างความตระหนักในการพัฒนาวิชาชีพ และใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งงานวิจัยของวิเชอร์ และคณะ (Visher et al., 1996 อ้างถึงใน สุรพล พุฒคำ, 2544) ที่ได้ศึกษากลยุทธ์ในการปฏิรูปการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในเวลาต่อมาพบว่า กลยุทธ์ในการปฏิรูปการศึกษามีผลต่อผลลัพธ์การศึกษา การดูแลรักษาโรงเรียน ระดับคะแนน ความชำนาญ การสำเร็จการศึกษา และกิจกรรมหลังจากสำเร็จการศึกษา กลยุทธ์ที่เน้นมีอยู่ 10 ประการคือ 1) เพิ่มมาตรฐานทาง

วิชาการ 2) สร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ช่วยให้นักเรียนและครูทำงานร่วมกัน 3) โครงสร้างการเรียนการสอนทางด้านอาชีพและความสนใจของนักเรียน 4) ส่งเสริมนักเรียนให้บรรลุความสำเร็จโดยการพัฒนาวิชาชีพด้วยการฝึกอบรม 5) เชื่อมโยงประสบการณ์การเรียนรู้นอกโรงเรียน 6) จัดหาที่ปรึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ในวิทยาลัยและอาชีพ 7) จัดวันเรียนให้เป็นช่วง ๆ และเกี่ยวเนื่องกัน 8) ประเมินผลความก้าวหน้าของนักเรียน 9) สนับสนุนให้มีความร่วมมือกับสถาบันที่เปิดสอนแบบ 2 ปี และ 4 ปี หลังระดับมัธยมปลาย และ 10) ส่งเสริมกิจกรรมนักเรียนที่เกี่ยวข้องกับนักการศึกษา นายจ้าง ผู้ปกครอง และหมู่คณะ เป็นต้น และในทำนองเดียวกัน เมอร์ฟี และอาดัมส์ (Murphy & Adams, 1998 อ้างถึงใน สุรพล ทองชาติ, 2544) ซึ่งศึกษาการปฏิรูปการศึกษาในอเมริกาในช่วงปี 2523 - 2543 พบว่า ได้มีการตรวจสอบสาเหตุกลยุทธ์ และพลวัตในยุคแห่งการปฏิรูปการศึกษาที่เป็นเลิศในอเมริกา ประเมินค่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เป็นแรงกดดันในการปฏิรูปการศึกษาในอเมริกา การตรวจสอบนโยบายหลัก ๆ ของระบบ อาชีพ พลเมือง และตลาดที่ประกาศใช้สามยุคในการปฏิรูป กล่าวคือในยุคแห่งความเคร่งครัดในรัฐบาลที่ต้องการซ่อมแซมระบบโรงเรียน ยุคการรื้อปรับโครงสร้างเน้นการปรับปรุงองค์การการศึกษาและการปกครอง และยุคการปฏิรูปเพื่อเข้าหากลไกมาตรฐานและการตรวจสอบจากประชาชนและผู้บริโภค การปฏิรูปการศึกษา การวิจารณ์พลวัตทางการเมือง โครงสร้าง ปัจเจกบุคคลและสังคมนั้นได้อธิบายความก้าวหน้าและความคงที่ในการศึกษาของรัฐในอเมริกา

นอกจากนี้ทางสมาคมครูแห่งสหรัฐอเมริกา ได้แยกประเภทการเตรียมครูสำหรับการปฏิรูปการศึกษาในหลักสูตร เป้าประสงค์การเตรียมครู (Goals for Preparing Teachers) ได้ให้ลักษณะเด่นในการอบรมดังนี้คือ 1) มาตรฐานการศึกษาครู การคัดเลือก การบำรุงรักษาและการให้ออก 2) ความหลากหลายในการศึกษาครู สิ่งอำนวยความสะดวกนักเรียน และหลักสูตร 3) การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรครู 4) มิติการบำรุงรักษาครู 5) รูปแบบการเรียนการสอนและการสร้างสรรค์การสอน 6) ความร่วมมือในระดับการศึกษาอุดมศึกษา การศึกษาพื้นฐาน 12 ปี และอื่น ๆ 7) การพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง 8) การออกใบอนุญาตครู 9) การเปลี่ยนบทบาทความรับผิดชอบ และรางวัล 10) การวิจัยเพื่อการพัฒนาโรงเรียนและ 11) การพัฒนารูปแบบเพื่อส่งเสริมวิชาชีพครู

ญี่ปุ่น การออกกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการศึกษา รัฐสภาญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายชื่อ "The Law for the Establishment of a National Council on Educational Reform" เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการศึกษาโดยเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ มีวาระสามปี กฎหมายดังกล่าวอาศัยมติคณะรัฐมนตรีและได้

ประกาศใช้เมื่อปีพุทธศักราช 2527 คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเพื่อ
 คำปรึกษาแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล และแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา
 โดยมีกรรมการจำนวน 25 คน ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการจากสภาส่งเสริมวิทยาศาสตร์และ
 เทคโนโลยี อาจารย์มหาวิทยาลัย ที่ปรึกษาระดับสูงของธนาคาร นักหนังสือพิมพ์ ผู้บริหารมูลนิธิ
 เศรษฐกิจญี่ปุ่น ที่ปรึกษาสหพันธ์แรงงาน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเด็ก ศึกษาธิการของมหานคร
 โตเกียว นักประพันธ์ ประธานโรงละครแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการโอลิมปิก ผู้บริหาร
 โรงเรียน ครู นักแนะแนว เป็นต้น ซึ่งแบ่งออกเป็นคณะอนุกรรมการ (Sub Committee) สี่คณะ
 ตามเนื้อหาของการปฏิรูป ได้แก่ 1) เรื่องระบบการศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 2) การกำหนด
 ของสังคมด้านการศึกษา 3) การปฏิรูปประถมศึกษาและมัธยมศึกษา 4) การปฏิรูปอุดมศึกษา
 ญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายว่าด้วยการพัฒนากลไกและมาตรการสำหรับการส่งเสริมการ

เรียนรู้ตลอดชีวิต (Law Concerning the Development of Mechanisms and Measures
 for Promoting Lifelong Learning) และสภาการศึกษาตลอดชีวิต (The Lifelong Learning
 Council) ได้รับการแต่งตั้งในปี 2533 โดยมีภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการริบด่วนสี่ประการคือ
 1) ส่งเสริมการศึกษาของคนงานอย่างต่อเนื่อง 2) ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมอาสาสมัคร
 3) ส่งเสริมกิจกรรมของคนหนุ่มสาว และ 4) ส่งเสริมการเรียนรู้ให้เป็นปัจจุบัน

จากการวิจัยของประเทศญี่ปุ่น ดังที่ อิมิก (Imig, 1985 อ้างถึงใน สุรพล ทองชาติ,
 2544) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปครุว่าการศึกษาที่ดีสำหรับครุนั้นต้องมีผลผลิตในการเรียน
 การสอนในบทเรียนหรือชั้นเรียนหรือในโรงเรียนและการเปลี่ยนแปลงที่ต้องเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง
 ในสายอาชีพครูที่ควรให้ความสำคัญก็คือ เกณฑ์การ คัดเลือก เครื่องครัดต่อการลาออก
 ประสิทธิภาพการสอนนักเรียน เพิ่มการใช้ การทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และเน้นด้าน
 เทคโนโลยีให้มาก การเปลี่ยนแปลงนี้ต้องตอบสนองต่อแรงบันดาลใจและความต้องการทางด้าน
 วิชาชีพและประเมินครูจากสถาบันการศึกษา กระบวนการเช่นนี้ต้องทำอย่างต่อเนื่อง และจะเป็น
 กลยุทธ์สำคัญในอนาคต โอะ และอิโนเอ (Mizuo and Inoue) ศึกษาการปรับองค์กรใน
 วิทยาลัยและคณะวิชาทางการศึกษาเพื่อรองรับขบวนการปฏิรูปการศึกษา ส่วนที่จะรองรับนี้
 ประกอบด้วยการสร้างหลักสูตรบัณฑิตทางการศึกษาครูและการปรับหลักสูตรสำหรับเพิ่ม
 สมรรถนะครู ส่วนแรกนั้นได้มีวิวัฒนาการนโยบายสาธารณะเชิงเป้าประสงค์ที่การปรับปรุง
 สมรรถนะครู ในส่วนนี้รวมถึงการรายงานต่าง ๆ ในระดับชาติ การทบทวนระบบ การมอบ
 วุฒิบัตร การจัดการและหรือปรับองค์กรของมหาวิทยาลัยและคณะวิชาเพื่อตอบสนองต่อความ
 ต้องการครู และการสร้างบัณฑิตทางการศึกษาในรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ยังสรุปพันธกิจที่มาจากกา
 รสอนนักเรียนซึ่งแสดงความสามารถของครูโดยตรง ส่วนที่สองแสดงข้อค้นพบจากการศึกษาเพื่อ

สำรวจถึงการปรับตัวทางจิตวิทยาในการปฏิบัติการสอนแก่นักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษา
นี้ได้ตรวจสอบชีวิตประจำวันของครูระหว่างการสอน ความกระวนกระวายอันเกิดขึ้นในการ
ปรับตัวเองต่อการทำงาน และผลลัพธ์ที่ได้ในชีวิตความเป็นอยู่ในบ้าน ห้องนอน เป็นต้น คำตอบ
ที่ได้นั้นแสดงให้เห็นทักษะในการสอน และทำที่ที่ต้องการสำหรับครูในการฝึกปฏิบัติ

ออสเตรเลีย หลังจากที่รัฐบาลยอมรับข้อเสนอแนะสำคัญที่เป็นคำแนะนำของสภา
ต่าง ๆ เพื่อการปฏิรูปการศึกษาแล้วจึงได้ตรากฎหมายขึ้น เพื่อให้บังคับเพิ่มเติมจากกฎหมายที่ใช้
อยู่แล้วอีกหลายฉบับ จะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาของ
ออสเตรเลียนับเป็นมาตรการที่ทำให้เห็นวิสัยทัศน์และการปฏิบัติจริงอันจะนำประเทศชาติไปสู่การ
ฝึกอบรมเพื่อการพัฒนาคนเข้าสู่โลกแห่งการทำงานที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศรุ่งเรืองขึ้น
การนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ เมื่อมีการตรากฎหมายแล้วเสร็จ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความ
ประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามภารกิจในความรับผิดชอบของ
กระทรวง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องตามนัยตามกฎหมายจะได้นำไปดำเนินการให้บรรลุ
จุดประสงค์ต่อไปแล้วแต่กรณี

พระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษา 2533 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (The Education
Reform Act 1990 New South Wales) ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ได้แสดงความประสงค์ไว้ใน
ทุก ๆ ด้านว่าเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาแล้วจะต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงในเรื่องใดบ้าง ซึ่ง
ครอบคลุมถึงทุกเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน เช่น การกำหนดหลักสูตร
การประเมินผล การรายงาน การให้ประกาศนียบัตร การจัดการเรียนการสอน การศึกษาพิเศษ
โรงเรียนเอกชน และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

จากงานวิจัยของประเทศออสเตรเลียที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะอย่าง
ยิ่งเกี่ยวกับครู ดังที่ บาร์เลตต์ (Barlett, 1991 อ้างถึงใน ประกอบ คุณารักษ์, 2543) ได้กล่าวไว้
ในบทความของเขาว่า บริบทของการจัดการศึกษาให้ครูจะต้องมีการปรับหรือ อีกทั้งจะต้องมีการ
จัดตั้งสหพันธวิชาชีพ รูปแบบสหพันธ์ที่รวมกันนี้สามารถชี้แนะได้โดยตัวแทนจากภาคเอกชนที่มี
ต่อรัฐบาลฝ่ายแรงงาน ในเวลาต่อมา สโตนส์ (Stones) ได้ศึกษาถึงอำนาจและวิธีการสอนของครู
ว่า ครูต้องผสมผสานหลักสูตร การศึกษากับการปฏิบัติการสอนให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การสอนนั้น
เปรียบเสมือน การส่งผ่านหลักสูตร (Delivery of Curriculum) ครูต้องเรียนรู้เกี่ยวกับมนุษย์
สอนโดยยึดเด็กเป็นศูนย์กลาง มีประสบการณ์การสอน มีการวิเคราะห์ปัญหาในชั้นเรียน และทุก
ฝ่ายต้องให้ความร่วมมือในการวิจัยในชั้นเรียนเพื่อทำให้เกิดรูปแบบของการสอนที่ดี การปฏิรูป
การศึกษาได้มีการพัฒนาในการกำหนดทิศทาง ดังที่ ฮาร์กรีฟส์ และอีวานส์ (Hargreaves &
Evans, 1998 อ้างถึงใน สุรพล พุฒคำ, 2544) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการนำครูเข้ามามีส่วนร่วมในการ

ปฏิรูปการศึกษากล่าวคือ ถึงเวลาแล้วที่จะต้องผนวกมืออาชีพทางการสอนกับการค้นคว้าวิจัยทางการศึกษาเข้าด้วยกัน เป็นเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงทิศทางและเวลาของหัวใจ ซึ่งหัวใจของการเปลี่ยนแปลงก็คือตัวครูซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการศึกษาของเยาวชนในศตวรรษที่ 21 นี้

นิวซีแลนด์ รัฐสภานิวซีแลนด์ได้ออกกฎหมายการศึกษา (The Education Act 1989; Amended, 1990) ขึ้นเพื่อการบริหารการศึกษาของชาติทั้งในเรื่องของการจัดองค์กรการบริหารการศึกษา องค์กรสนับสนุนการศึกษา การกำหนดงบประมาณทางการศึกษา การกำหนดระดับการศึกษาหลักสูตรการเรียนการสอน การติดตามตรวจสอบการจัดการศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากนิวซีแลนด์ได้ปฏิรูปการศึกษาแบบกระจายอำนาจสู่สถานศึกษามีการบริหารการศึกษาเพียงแค่สองระดับคือ ระดับกระทรวงกับระดับโรงเรียนหรือสถานศึกษา ภายหลังจากมีการปฏิรูปการศึกษาเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education) การลดทอนหน่วยงานที่ไม่จำเป็นและการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) ทั้งหมด นับตั้งแต่การศึกษาภาคก่อนวัยเรียน (Early Childhood Education) ระดับประถมศึกษา (Primary School) ระดับมัธยมศึกษา (Secondary School) และระดับหลังมัธยมศึกษาซึ่งได้แก่การศึกษาในมหาวิทยาลัย (Universities) การศึกษาสารพัดช่าง (Polytechnics) และวิทยาลัยการศึกษาหรือวิทยาลัยครู (Colleges of Education) และหน่วยงานที่จัดการศึกษาในสาขาต่าง ๆ ที่กำหนดอยู่ในกรอบหลักสูตร โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (Minister of Education) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร ด้านนโยบายสูงสุดของกระทรวงและมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (Secretary of Education) ซึ่งมาจากการสรรหาและแต่งตั้ง เป็นผู้บริหารงานประจำสูงสุดของกระทรวง มีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education) เป็นสำนักงานบริหารงานกลางทางการศึกษาของกระทรวง (ประกอบ คุณารักษ์, 2543, หน้า 73-81)

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) เมืองพัทยา และ 5) กรุงเทพมหานคร (ประภาพรณ ไชยวงษ์, 2544, หน้า 13) ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ เทศบาล ซึ่งเป็น

หน่วยงานท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในด้าน การจัดการศึกษา ที่ปรากฏในมาตรา 16 (9), 10 และ 17 (6) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายข้างต้น มีเทศบาลเพียงหน่วยงานเดียวที่ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่แล้วตั้งแต่ระดับการศึกษาปฐมวัยจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545, หน้า 2) ส่วนของค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้น เริ่มจัดการศึกษาตามภารกิจถ่ายโอนที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ในระดับปฐมวัย คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเดิมกรมพัฒนาชุมชนดูแล และศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดของกรมการ ศาสนา ส่วนการศึกษาปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัด กระทรวงศึกษาธิการตามภารกิจถ่ายโอนดังกล่าว กำหนดให้ถ่ายโอนได้เมื่อองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ก่อน (สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545, หน้า 30-36) จะเห็นได้ว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจ ด้านการจัดการศึกษาที่ชัดเจน สามารถจัดการศึกษาตั้งแต่รูปแบบดำเนินการรับผิดชอบดูแล การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยตนเอง โดยให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และ กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้น

สำหรับการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้การ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักความถูกต้องและเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น (มาตรา 288) ซึ่งมี 4 คณะ ในองค์กรระดับนโยบาย คือ 1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) 2) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) 3) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และ 4) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) สำหรับองค์กรปฏิบัติการระดับจังหวัดมี 3 คณะ คือ 1) คณะกรรมการข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) 2) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และ 3) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการดำเนินการ บริหารงานบุคคลทั้งหมด ตั้งแต่การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง วินัย และการพัฒนาบุคลากร (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป. ก, หน้า 9-12)

ในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีรองนายกฯ หนึ่งคน ดูแลรับผิดชอบงานการศึกษา ส่วนงานราชการประจำนั้นจะมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละหน่วยงาน และมีฝ่ายการศึกษาเป็นผู้ดูแลประสานงานกับสถานศึกษาในการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น สำหรับสถานศึกษาในระบบโรงเรียนมีผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหารและพนักงานครู เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษา เช่นเดียวกับสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

2. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ

สาระสำคัญโดยสรุปของโครงสร้างการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ดังนี้ คือ

สหรัฐอเมริกา การจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกา เป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ โดยกระทรวงศึกษาธิการของรัฐบาลกลางบริหารงานในรูปแบบโครงการ ประสานงาน เก็บรวบรวมข้อมูล แนะนำช่วยเหลือด้านการเงินในโครงการเฉพาะด้าน ตลอดจนทำหน้าที่สร้างภาวะผู้นำระดับมลรัฐ

ในระดับมลรัฐจะมีกระทรวงศึกษาธิการแห่งมลรัฐทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษา จัดสรรงบประมาณและช่วยเหลืองานด้านวิชาการ โดยเฉพาะในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในแต่ละมลรัฐจะมีเขตการศึกษา (School Districts) หลายสิบเขต ทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษาโดยคณะกรรมการการศึกษา (School Board) ร่วมกับศึกษาธิการเขต โดยทั่วไปประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีเขตการศึกษาประมาณ 15,600 เขต อย่างไรก็ตาม ในแต่ละมลรัฐก็จะมีวิธีการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป มีระดับของการกระจายอำนาจในการบริหารที่ไม่เหมือนกัน บางรัฐอาจกระจายไปถึงสถานศึกษา บางรัฐก็กระจายไปเพียงที่เขตการศึกษาเท่านั้น

สำหรับตัวอย่างในรัฐฟลอริดา กระทรวงศึกษาธิการในมลรัฐทำหน้าที่สนับสนุนให้เขตการศึกษาซึ่งมี 67 เขต เป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษา และในระดับเขตการศึกษาแต่ละเขตการศึกษาโดยคณะกรรมการการบริหารการศึกษาที่มาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายสนับสนุนงานด้านวิชาการ การพัฒนาหลักสูตร พิจารณางบประมาณ และกรอบอัตราค่าจ้างครู จัดทำคู่มือแนวทางการพัฒนาโรงเรียน ช่วยเหลือให้โรงเรียนดำเนินงานตามแผน ส่วนในระดับโรงเรียนมีสภาที่ปรึกษาโรงเรียนซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชน และครูใหญ่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน ในส่วนของการบริหารงานนั้นจะมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนทำ

หน้าที่ตัดสินใจการบริหารจัดการในพื้นที่ภายใต้คำแนะนำของสภาที่ปรึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 6)

สหราชอาณาจักร การบริหารการศึกษาระดับชาติในสหราชอาณาจักร อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ และการจ้างงานในอังกฤษ สำนักงานแห่งเวลส์ สำนักงานแห่งไอร์แลนด์เหนือ และสำนักงานแห่งสกอตแลนด์ โดยแต่ละแห่งจะมีรัฐมนตรีว่าการ (Secretary of State) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี และขึ้นตรงต่อรัฐสภาที่กรุงลอนดอน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และการจ้างงานในอังกฤษนั้นรับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยตรงจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Minister of State) และผู้ช่วยรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. (Parliamentary Under-Secretary of State) รับผิดชอบบริหารการศึกษาโดยเฉพาะ

สำหรับในระดับท้องถิ่นนั้น อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities) ในอังกฤษและเวลส์ คณะกรรมการการศึกษาและห้องสมุด (Education and Library Boards) ในไอร์แลนด์เหนือ และองค์การบริหารท้องถิ่นสกอตแลนด์ (Scottish Local Authorities) ในองค์การระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการการศึกษาซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งผู้ประกอบการและกลุ่มธุรกิจเอกชน โดยองค์การท้องถิ่นจะจัดให้มีผู้อำนวยการศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการระดับท้องถิ่น ซึ่งองค์การนี้จะทำหน้าที่จัดสถานที่เรียนให้แก่ผู้เรียนอย่างเพียงพอ จัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียน ประกันคุณภาพ และจ้างครูโรงเรียนในสังกัดดูแลการเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ จ่ายเงินอุดหนุนและช่วยเหลือเด็ก บริการอาหารฟรีแก่เด็ก ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียนดูแลและจัดการการศึกษาสำหรับเด็กที่ต้องการการศึกษาพิเศษ

ในระดับสถานศึกษามีรูปแบบการบริหารเป็นแบบ LMSs (Local Management of Schools) จะมีคณะกรรมการบริหารของสถานศึกษารับผิดชอบในการให้คำปรึกษาและตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษา ทั้งในด้านการจัดการเรียนการสอน หลักสูตร การควบคุมคุณภาพ และการบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นกรรมการอยู่ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 7)

ฝรั่งเศส การบริหารการศึกษาในฝรั่งเศส แบ่งเขตการศึกษาเป็น 28 เขต (ฝรั่งเศสมีเขตการปกครอง 22 เขต) โดยในสวนกลางมีหลายกระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องการศึกษา ได้แก่ กระทรวงการศึกษาแห่งชาติ การวิจัยและเทคโนโลยี รับผิดชอบการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ส่วนระดับอุดมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงว่าการอุดมศึกษา นอกจากนี้ ยังมีกระทรวงเกษตรและการประมงดูแลการศึกษาด้านเกษตร กระทรวงแรงงาน

มีบทบาทการจัดการศึกษาเป็นต้น โดยหน่วยงานทั้งหลายในส่วนกลางจะมีหน้าที่ในการนำเสนอแนวคิดและนโยบาย การประเมินผล การควบคุม ประสานงาน ส่งเสริมและกระตุ้นให้ดำเนินการโดยเร็ว และสร้างนวัตกรรม แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจในการกำหนดระเบียบ วางกรอบ คู่มือหลักสูตร อนุมัติสร้างโรงเรียน และชั้นเรียน การบริหารงานบุคคลบางประเภท

สำหรับในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นระดับเขตโดยสภาเขตรับผิดชอบการบริหารโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ระดับจังหวัด โดยสภาจังหวัดรับผิดชอบการบริหารโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ระดับตำบล หรือเทศบาล มีสภาเทศบาลรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษา และโรงเรียนอนุบาล ส่วนในระดับสถานศึกษา มีอิสระในการบริหารสถานศึกษาในด้านการเรียน การสอนและการบริหารทั่วไป รวมทั้งจัดทำแผนการเรียนการสอนเพื่อกำหนดงบประมาณและติดตามผล ทั้งนี้ จะมีสภาบริหารโรงเรียนทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารการศึกษา และกำหนดแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษาด้วย ส่วนการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น สถาบันอุดมศึกษา มีอิสระในการบริหารทั้งด้านการเรียนการสอนและงบประมาณ

นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังมีองค์กรตรวจสอบและประเมินผล โดยระดับชาติเป็นหน่วยตรวจสอบการศึกษาทั่วไปแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบงานด้านวิชาการ และหน่วยตรวจสอบการบริหารการศึกษา ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำในด้านการบริหาร ส่วนในท้องถิ่นมีคณะผู้ตรวจสอบด้านการสอนและวิชาการทำหน้าที่ตรวจสอบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ส่วนระดับประถมศึกษาเป็นหน้าที่ของคณะผู้ตรวจสอบด้านการศึกษาแห่งชาติ สำหรับอุดมศึกษาจะมีคณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 8)

ออสเตรเลีย ในระดับชาติมีกระทรวงการศึกษา การฝึกอบรม และกิจการเยาวชน (DEETYA) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี พัฒนานโยบายและบริหารแผนงาน ให้บริการด้านการศึกษาฝึกอบรม และโครงการนานาชาติแก่หน่วยงาน สถาบันและลูกค้า หน่วยงานย่อยของส่วนกลางมีทั้งหมด 14 หน่วยงาน

ส่วนในระดับรัฐ แต่ละรัฐและเขตปกครองตนเองทำหน้าที่ในการให้บริการในเขตพื้นที่รับผิดชอบ (รวม 7 แห่ง และมีสำนักงานเขตอีก 14 แห่ง) ในกรณีของรัฐวิคตอเรีย มีกระทรวงการศึกษา (Department of Education) ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียน จัดสรรงบประมาณสำหรับพัฒนาครูรวมทั้งจัดโครงการรับรองสมรรถนะทางวิชาการ

สำหรับในระดับสถานศึกษา มีสภาโรงเรียนทำหน้าที่ในการจัดทำกฎบัตรโรงเรียนซึ่งเป็นเสมือนสัญญาระหว่างโรงเรียนกับรัฐเกี่ยวกับกระบวนการเรียนการสอน การติดตามประเมินผลการรายงานผลต่อรัฐบาล และมีอำนาจตัดสินใจกิจการในโรงเรียนทั้งด้านงบประมาณ หลักสูตร และบุคลากร นอกจากนี้โรงเรียนยังสามารถคัดเลือก บรรจุ และประเมินผลงานของครูได้ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 9)

นิวซีแลนด์ เป็นประเทศที่ได้รับการกล่าวถึงในเรื่องความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาโดยมีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาลงไปถึงสถานศึกษา มีโครงสร้างของการบริหารการศึกษาเพียง 2 ระดับ คือ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษารัฐบาลในการกำหนดนโยบายการศึกษาทุกระดับ รวมทั้งแนะนำเกี่ยวกับการให้ทรัพยากรทางการศึกษาและรับผิดชอบในการนำนโยบายการศึกษาของรัฐไปปฏิบัติ และระดับสถานศึกษาซึ่งมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเป็นองค์การบริหาร ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกที่เหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษา ค้าง และบริหารบุคลากร (โดยกรรมการจ้างครูใหญ่ และครูใหญ่จ้างครู) จัดการ ควบคุมงบประมาณของโรงเรียนให้เป็นไปตามธรรมนูญโรงเรียน รวมทั้งทำหน้าที่อื่น ๆ เช่น ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การประเมินผลภายใน การประกันความปลอดภัยแก่นักเรียน และบุคลากรในโรงเรียน ฯลฯ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการรับรองคุณภาพศึกษาก็มีองค์กรตรวจสอบและประเมินผล โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ทดสอบความรู้และทักษะรับรองคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนและนักศึกษา และยังมีหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลภายนอก ตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษารายงานผลการตรวจสอบต่อผู้เกี่ยวข้องคือ สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 10)

ญี่ปุ่น การบริหารการศึกษาในส่วนกลางมีกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์ กีฬาและวัฒนธรรม ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณและร่างกฎหมายการศึกษาเสนอรัฐสภาสนับสนุนทรัพยากร กำหนดนโยบาย และแผนกำหนดเกณฑ์การจัดตั้งโรงเรียน และแนวทางการจัดหลักสูตร การศึกษาวิจัย และวางแผนการศึกษาท้องถิ่น ให้คำแนะนำการจัดตั้งองค์กรและการบริหารงาน รวมทั้งให้ความเห็นชอบการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนในท้องถิ่นและกำกับดูแลหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติ เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติ สถาบันการวิจัยการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น

สำหรับในระดับท้องถิ่น (ระดับจังหวัดและเทศบาล) มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ฝ่าย คือ

1) สภา ทำหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณ การเก็บค่าเล่าเรียน และแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายกเทศมนตรี ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัย อนุมัติการจัดตั้ง/ ปิดโรงเรียนเอกชน และสนับสนุนเงินอุดหนุน เสนอแนะงบประมาณและร่างกฎหมายต่อสภา บริหารทรัพย์สิน และการใช้งบประมาณ 3) คณะกรรมการการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่คล้ายคลึงกันทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล คือ บริหารโรงเรียน จัดทำหลักสูตรที่สอดคล้องกับกระทรวง เลือกดัชนีเรียน กำหนดขนาดชั้นเรียน และกระบวนการรับ การจัดฝึกอบรมครู ส่วนที่แตกต่างกันคือ ในระดับเทศบาลรับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษา ในระดับจังหวัดรับผิดชอบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษ ส่วนในระดับสถานศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนมีอิสระในการกำหนดรูปแบบการบริหารโรงเรียน โดยการมีส่วนร่วมของคณะครู คณะผู้บริหาร และสมาคมผู้ปกครอง-ครู (PTA) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 11)

เกาหลี การบริหารการศึกษาในส่วนกลางมีกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบดูแลการศึกษาทุกระดับ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ดูแลการดำเนินงานตามนโยบาย สนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียนองค์การการศึกษาท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยของรัฐ ดำเนินการพัฒนาคูรวมทั้งกำกับดูแลงานการศึกษาตลอดชีวิต

ในระดับท้องถิ่นมีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษาในท้องถิ่น โดยการทำงานของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นจะดำเนินการในรูปคณะกรรมการ และถูกประเมินโดยกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ท้องถิ่นนั้น ๆ

สำหรับในระดับโรงเรียนเน้นการให้โรงเรียนเป็นฐานการจัดการ (School Based Management) โดยสภาโรงเรียนซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณางบประมาณโรงเรียน ปรับปรุงหลักสูตร และจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร จัดกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับโรงเรียน รวมทั้งให้คำแนะนำในการบริหารโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 12)

มาเลเซีย เป็นประเทศหนึ่งที่ระบบการบริหารการศึกษาทุกประเภททุกระดับอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการเพียงกระทรวงเดียว มีระบบการจัดและการบริหารการศึกษาทุกประเภทที่ใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานระดับชาติมีหน้าที่นำนโยบายการศึกษาของรัฐไปสู่การปฏิบัติ ดำเนินการจัดทำงบประมาณ สรรหา ควบคุม กำกับการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา

สำหรับในระดับรัฐหรือเขตการปกครองพิเศษ จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา 2 ฝ่ายด้วยกันคือ 1) สำนักงานการศึกษาแห่งรัฐ 2) สำนักงานแห่งรัฐฝ่ายการศึกษาทำหน้าที่บริหารการศึกษาของรัฐบาล โรงเรียนสอนศาสนา โรงเรียนของมูลนิธิ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ส่วนในระดับอำเภอมีสำนักงานการศึกษาอำเภอ ทำหน้าที่บริหารงานการจัดการศึกษาของรัฐบาลระดับอำเภอ เมื่อมาถึงระดับกลุ่มโรงเรียนซึ่งจะเป็นกลุ่มโรงเรียนของรัฐบาล 10-15 โรงเรียน เป็นศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนทำหน้าที่ประสานและพัฒนางานวิชาการระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่ม ส่วนในระดับสถานศึกษามีหน้าที่บริหารงานวิชาการ งานกิจการนักเรียน และงานกิจการเสริมหลักสูตร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 13)

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. ระบบที่รวมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้กับราชการพลเรือนของประเทศ (Integrated National and Local Government Personnel) ประเทศที่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกับราชการพลเรือนของประเทศรวมอยู่ในระบบบริหารเดียวกัน รัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลบางประการให้แก่กรมต่าง ๆ ซึ่งนอกจากนี้ เงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำงานก็อยู่ในระบบเดียวกับราชการพลเรือนของประเทศ พนักงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกับพนักงานข้าราชการพลเรือน จึงสามารถโอนสับเปลี่ยนกันได้ โดยมีได้เสียสิทธิประโยชน์ใด ๆ

ซึ่งการบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้สามารถเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ เนื่องจากพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งถือเป็นกำลังพลในภาครัฐที่ถูกจัดรวมเข้าอยู่ภายใต้โครงสร้างอันเดียวกัน กล่าวคือ อำนาจในการบริหารงานบุคคลจะถูกกำหนดกรอบโดยคณะกรรมการกลาง ด้านการบริหารงานบุคคลในระดับชาติ หรือเป็นไปตามแนวนโยบายขององค์การมหาชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบนี้ มักเป็นประเทศที่รวมอำนาจอย่างมากในอดีต เช่น จีน และประเทศอื่นที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ รัฐบาลมลรัฐในอินเดีย มอรวอดโค และเนปาล

2. ระบบที่แยกการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นออกจากราชการพลเรือนของประเทศ

- 2.1 ระบบบริหารงานบุคคลที่รวมอำนาจการบริหารไว้ในองค์กรระดับชาติ (Unified Local Government Personnel System) ลักษณะสำคัญของระบบนี้คือ มีคณะกรรมการ

ระดับชาติเป็นองค์การกลางในการบริหารงานบุคคล แยกต่างหากจากการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน (National Civil Service Commission) โดยมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมเหนือพนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับทั่วประเทศ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ได้แก่ อำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การกำหนดอัตราเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งองค์การบริหารงานบุคคลระดับชาติอาจมอบอำนาจบางส่วนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติก็ได้ เช่น การแต่งตั้งพนักงานในระดับล่าง การยืมตัวพนักงานของรัฐมาปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ ประเทศไอร์แลนด์ จากไมกา ทานซาเนีย กานา ไนจีเรีย ศรีลังกา และไทย

2.2 ระบบบริหารงานบุคคลที่แยกให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจบริหารเอง การบริหารรูปแบบนี้เป็นระบบที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากในการบริหารงานบุคคล อำนาจของรัฐในส่วนกลางไม่สามารถโอนสับเปลี่ยนพนักงานระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือกับพนักงานของรัฐในส่วนกลางได้ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้จะเข้าทำงาน วิธีการสรรหาคนเข้าทำงาน การกำหนดอัตราเงินเดือน เงื่อนไขการทำงานได้เองโดยลำพัง อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ รัฐบาลกลางได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในระบบนี้ ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลบางประการไว้ในกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งกลุ่มประเทศในระบบนี้ ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

2.2.1 กลุ่มประเทศที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐเข้าไปแทรกแซงหรือมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมาก โดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ มีการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลอย่างกว้าง ๆ แล้วให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไปกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติเอง เช่น การกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์การรับบุคคลเข้าทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง การขอความเห็นชอบในการแต่งตั้งถอดถอนพนักงานบางตำแหน่ง ไปจนถึงระบบการเกษียณอายุและการให้ออกจากงาน เป็นต้น รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐมีหน้าที่จนถึงระบบการเกษียณอายุและการให้ออกจากงาน เป็นต้น รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้สามารถเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากอำนาจในการจัดการด้านบุคลากรทั้งกระบวนการจะเป็นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะบริหารด้วยตนเองโดยอิสระ ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ อังกฤษ นอร์เวย์ ฟินแลนด์ และนิวซีแลนด์ เป็นต้น