

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระบุถึงสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจ ไว้ในมาตรา 42, 43, 46, 53, 55, 80, 81, 284 และมาตรา 289 โดยเฉพาะในมาตรา 289 นั้นระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม การฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น นั้น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อ มาตรา 43 และ มาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติและการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสองนั้น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ ศีลธรรมอันดีของท้องถิ่น ในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษานั้น มีกฎหมายที่ เกี่ยวข้องหลายประเภท เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2533 และ 16 มีนาคม 2542 กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาให้เป็น ผู้ดำเนินการโดยตรงให้มากยิ่งขึ้น เพื่อการบริหารจัดการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นสามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้โดยตรง และเป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับ แนวการปฏิรูปการศึกษาของชาติ รวมทั้งต้องจัดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทให้มีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยตรงมากยิ่งขึ้น รัฐจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องคุณภาพและ มาตรฐานนโยบายส่วนที่เป็นส่วนรวม และในสิ่งที่ท้องถิ่นช่วยตัวเองไม่ได้เป็นหลัก

การจัดการศึกษาของเทศบาลเป็นภาระหน้าที่หนึ่งที่เทศบาลในฐานะองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดการศึกษาให้ประชาชนในเขตพื้นที่ จากข้อมูลของส่วนพัฒนาโครงสร้าง และระบบงานสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อปี 2545 พบว่า เขตพื้นที่ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (กทม., เมืองพัทยา, เทศบาล) ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเนื้อที่ 657, 705.8 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 12.30 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด และมีประชากรอาศัยอยู่ใน เขตเมือง จำนวน 18.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 29.7 ของประชากรทั้งประเทศ (61 ล้านคน) (ส่วนพัฒนาโครงสร้างและระบบงานสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, 2545, หน้า 113) ดังนั้น ภาระ หน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่ามีความสำคัญต่อการบริหารของ

ประเทศ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความพึงพอใจ ส่งผลให้การบริหารนั้นเป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพพออาจถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

การจัดการศึกษาของเทศบาลมีประวัติความเป็นมาจากการพัฒนาการศึกษาในชนบทของประเทศไทย ซึ่งปรากฏหลักฐานว่าหลังจากที่เทศบาลรับโอนโรงเรียนประชาบาลที่อยู่ในเขตเทศบาลไปแล้ว มีปัญหาด้านงบประมาณทรัพยากรสำหรับการศึกษาคูและการบริหารจัดการ ทำให้การศึกษาถูกละเลย ต่อมาระยะระหว่าง พ.ศ. 2509 – 2523 ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการมีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาลไปสังกัดเทศบาล ในปี พ.ศ. 2504 (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 83) ประกอบกับ ประกอบ คุณารักษ์ (2543, หน้า ค) กล่าวไว้ว่า “มีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารและบทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ การให้สถานศึกษามีความพร้อมขั้นพื้นฐาน การจัดสวัสดิการและจัดระบบให้ครูมีความก้าวหน้าในวิชาชีพและการมีบุคลากรฝ่ายสนับสนุนการดำเนินงานในสถานศึกษา โดยแยกต่างหากจากครูเป็นการเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งและยังขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่อย่างถูกต้อง เสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากร ไม่เสมอภาคในทรัพยากรพื้นฐาน อันจะมีผลให้สถานศึกษาและท้องถิ่นที่มีทรัพยากรน้อยกว่ามีปัญหามากกว่า” เป็นการชี้ให้เห็นว่าการศึกษาของเทศบาลยังมีปัญหาในการดำเนินการอยู่บ้าง นอกจากนี้ รศ.ดร.นิตยา เงินประเสริฐศรี ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อปี 2545 ผลการวิจัยได้เสนอกลยุทธ์พร้อมมาตรการในด้านการพัฒนาโครงสร้าง และกลไกรองรับภารกิจการถ่ายโอนสถานศึกษา ดังนั้นเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับภาระการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่และตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสมควรที่จะมีการพัฒนาโครงสร้างการบริหารการศึกษา เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมและรองรับการดำเนินการให้การบริหารการศึกษาของเทศบาลบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ในการปรับโครงสร้างการบริหารนั้นเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายที่ชัดเจนซึ่งได้กล่าวเชื่อมโยงการเปลี่ยนแปลงกับโครงสร้างการบริหารว่า “...ผมอยากเห็นที่เราเรียกกันว่าเป็นองค์กรที่มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Learning Organization) เรียนรู้รับข้อมูลข่าวสาร มีปฏิกิริยาได้ตอบสนองสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว คือมีระบบเส้นประสาทขององค์กรที่ตอบสนองต่อสิ่งที่มากระทบองค์กรได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ... เพราะฉะนั้นเราอยากเห็นลักษณะของโครงสร้างและระบบบริหารต้องเอื้ออำนวยให้เป็นอย่างนี้...” (สำนักเลขาธิการ

นายกรัฐมนตรี, 2547, หน้า 332) "...เรื่องโครงสร้างจริง ๆ แล้ววางมาร่วมร้อยปี...สมควรที่จะต้องถึงเวลากลับมาทบทวนงานกันว่าเราจะทำอย่างไรที่จะทำให้มันไม่คงที่ที่มีความซับซ้อนน้อยลง..." (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2547, หน้า 333) ประกอบกับเมื่อวันพุธที่ 23 มีนาคม 2548 พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตอนหนึ่งว่า "...รัฐบาลจะเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาและกระบวนการเรียนการสอนทุกรูปแบบสำหรับผู้ที่อยู่ในวัยศึกษาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและสนับสนุนให้มีกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยคำนึงถึงคุณค่าลักษณะเฉพาะและเอกลักษณ์ของท้องถิ่น..." รัฐบาลจะร่วมมือกับทุกฝ่ายเพื่อสร้างแหล่งบริการองค์ความรู้ให้กระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศอย่างสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น..." (ทักษิณ ชินวัตร, ม.ป.ป.) จากคำแถลงนโยบายของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่านโยบายทางการศึกษาของรัฐบาลจะต้องมีความครอบคลุมทุกพื้นที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องสนองรับนโยบายดังกล่าว ตามความเห็นของผู้วิจัยแล้วมีความเห็นว่าการบริหารการศึกษาของเทศบาลจะประสบความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้นั้น ทางหนึ่งที่ต้องดำเนินการคือ ต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมทางด้านการบริหารเพื่อทำให้ระบบการศึกษาของเทศบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งถ้าหากรัฐบาลยังต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารแล้ว การบริหารการศึกษาของเทศบาลสมควรที่จะมีการปรับโครงสร้างเช่นกัน เนื่องจากโครงสร้างเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารงานภายในองค์กร ซึ่ง Waterman และคณะแห่งบริษัท McKinsey ได้เสนอว่าผู้บริหารของหน่วยงานที่บรรลุความสำเร็จต้องรับรู้ว่าการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยสำคัญ 7 อย่าง ได้แก่ โครงสร้าง สไตล์ บุคคล ระบบ ทักษะ กลยุทธ์ และค่านิยมร่วมกัน และต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน (สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ, 2547, หน้า 13) ตามแนวคิดของ Waterman และคณะ หากเทศบาลจะบริหารการศึกษาให้เกิดประสิทธิผลจะต้องพิจารณาโครงสร้างการบริหารการศึกษาซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำเรื่องโครงสร้างการบริหารมาทำการวิจัยเพื่อเสนอโครงสร้างการบริหารการศึกษาเทศบาลที่พึงประสงค์สำหรับใช้เป็นแนวทางการบริหารการศึกษาเทศบาลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อนำเสนอรูปแบบโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลที่พึงประสงค์

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลใช้ทฤษฎีการจัดองค์การของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1993) โดยการวิเคราะห์โครงสร้างขององค์การ ทำการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การใน 2 ลักษณะ คือ

1. วิเคราะห์องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การตามแนวคิดของมินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) เกี่ยวกับ

- 1.1 ส่วนประกอบหลักขององค์การ
- 1.2 กลไกการประสานงาน
- 1.3 ทางเดินของงาน
- 1.4 ตัวแปรในการออกแบบองค์การ
- 1.5 ปัจจัยสถานการณ์

องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การตามแนวคิดของมินท์ซเบิร์ก มีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนประกอบหลักขององค์การ

ส่วนประกอบหลักขององค์การ 5 ส่วน (Five Basic Parts of Organization) คือ

1. ส่วนบริหารระดับสูง (Strategic Apex)
2. ส่วนบริหารระดับกลาง (Middle Line)
3. ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค (Techno Structure)
4. ส่วนสนับสนุน (Supporting Staff)
5. ส่วนปฏิบัติงานหลัก (Operating Core)

กลไกประสานงาน

กลไกการประสานงาน 5 แบบ (Five Coordinating Mechanisms) คือ

1. การประสานงานภายในระหว่างผู้ปฏิบัติ (Mutual Adjustment)
2. การนิเทศโดยตรง (Direct Supervision)
3. การกำหนดมาตรฐานทักษะของผู้ปฏิบัติงาน (Standardization of Work Skill)
4. การกำหนดมาตรฐานกระบวนการทำงาน (Standardization of Work Process)
5. การกำหนดมาตรฐานผลผลิต (Standardization of Output)

ทางเดินของงาน

ทางเดินของงาน 5 แบบ (Five Views of How Organization Function) คือ

1. สายการบังคับบัญชา (The Flow of Formal Authority)
2. สายงานตามกิจกรรมหลัก (The Flow of Regular Activity)
3. สายการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ (The Flow of Informal Communication)
4. กลุ่มงาน (The Set of Work Constellation)
5. สายงานตามกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการ (The Flow of Ad Hoc Decision Process)

ตัวแปรในการออกแบบองค์การ

ตัวแปรในการออกแบบโครงสร้างองค์การ 9 ตัวแปร คือ

1. การกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะงาน (Job Specialization)
2. ลักษณะรูปแบบมาตรฐาน (Behavior Formalization)
3. การฝึกอบรมและการปลูกฝังอุดมการณ์ (Training and Indoctrinate)
4. การจัดกลุ่มงาน (Unit Grouping)
5. ขนาดของกลุ่ม (Unit Size)
6. ระบบการวางแผนและการควบคุม (Planning and Control System)
7. สื่อประสานระหว่างกลุ่ม (Liaison Devices)
8. การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง (Vertical Decentralization)
9. การกระจายอำนาจตามแนวนอน (Horizontal Decentralization)

ปัจจัยสถานการณ์

ปัจจัยตามสถานการณ์ 5 อย่าง คือ

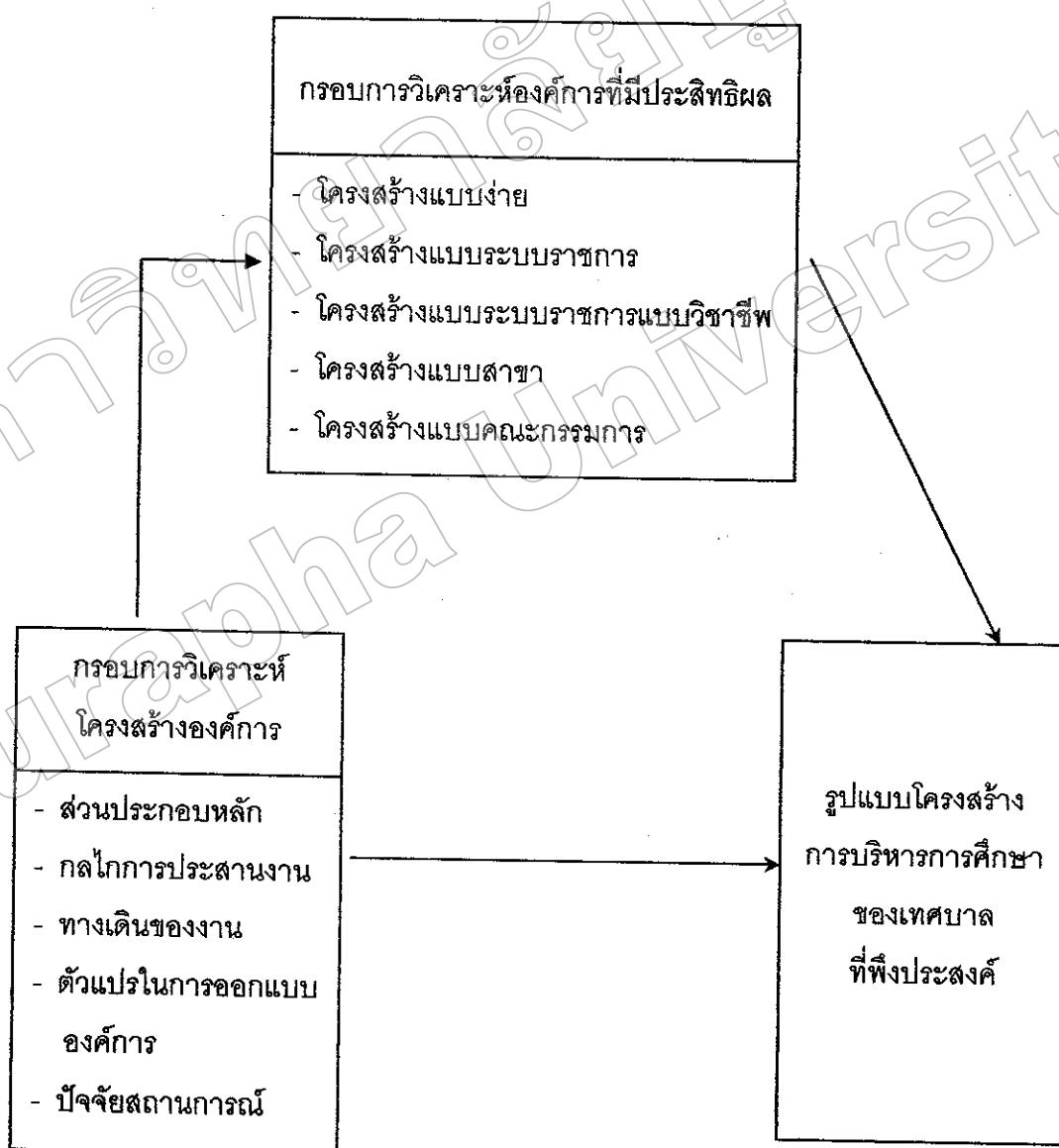
1. อายุขององค์การ (Age)
2. ขนาดขององค์การ (Size)
3. ระบบเทคนิคในองค์การ (Technical System)
4. สิ่งแวดล้อมขององค์การ (Environment)
5. อิทธิพลที่มีต่อองค์การ (Power)

2. วิเคราะห์โครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลตามแนวคิดของมินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) ของการศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาล ในโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผล 5 แบบ โดยมีองค์ประกอบทุกแบบดังต่อไปนี้ กลไกการประสานงานส่วนประกอบหลักที่สำคัญ ตัวแปรในการออกแบบองค์การที่เด่นชัด และปัจจัยสถานการณ์ ซึ่ง

แบ่งเป็น 5 ประเภท ดังต่อไปนี้

- 2.1 โครงสร้างแบบง่าย (Simple Structure)
- 2.2 โครงสร้างแบบระบบราชการ (Machine Bureaucracy)
- 2.3 โครงสร้างแบบระบบราชการวิชาชีพ (Professional Bureaucracy)
- 2.4 โครงสร้างแบบสาขา (Division Form)
- 2.5 โครงสร้างแบบคณะกรรมการ (Ad Hocrcacy)

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างองค์การของเทศบาลที่จัดการศึกษาตาม ข้อมูลปี พ.ศ. 2547 จำนวน 144 แห่ง และวิเคราะห์ภารกิจแนวทาง 6 ประการหลัก ได้แก่ การศึกษาปฐมวัย สร้างบทบาทชุมชนให้เข้ามาร่วมบริหาร การศึกษาขั้นพื้นฐาน ขยายโอกาส ในการเรียน การศึกษานอกระบบ การฝึกอาชีพ เน้นภูมิปัญญาท้องถิ่น ศูนย์เด็กเยาวชน สร้างโอกาสให้เด็กด้อยโอกาสเข้าสู่ระบบการศึกษาและส่งเสริมและอนุรักษ์ประเพณีท้องถิ่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ข้อค้นพบจากการวิจัยจะเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาโครงสร้างของการบริหาร การศึกษาของเทศบาลที่จะใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของ เทศบาลให้มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น
2. นำทฤษฎีการจัดสร้างองค์การของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) เป็นเครื่องมือ การวิจัยจะทำให้รูปแบบมีประสิทธิภาพตามทฤษฎี

นิยามศัพท์เฉพาะ

ได้รวบรวมข้อมูลจากผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของเทศบาลส่วนประกอบหลัก ขององค์การ คือ

1. รูปแบบ (Model) หมายถึง กระบวนการในการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษา ของเทศบาลให้ทฤษฎีการจัดองค์การของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) โดยการวิเคราะห์ โครงสร้างขององค์การตามแนวคิดของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) ประกอบด้วย
2. โครงสร้าง หมายถึง การแบ่งงานในองค์การและการร่วมมือกัน โครงสร้างองค์การ แสดงให้เห็นได้โดยแผนภูมิการจัดองค์การ ซึ่งแสดงให้เห็นตำแหน่งและการพรณงานหรือแสดง ให้เห็นระเบียบวิธีหรือแสดงเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชา
3. รูปแบบโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลที่พึงประสงค์ หมายถึง แบบจำลองโครงสร้างการบริหารที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างการบริหาร ซึ่งในงานวิจัยเล่มนี้ หมายถึง แบบจำลองโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลที่ได้ผ่านการสังเคราะห์ในด้าน ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ตามแนวโครงสร้างการจัดองค์การของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979, p. 15) ซึ่งมี 5 ด้าน คือ ส่วนประกอบหลัก การประสานงานทางเดินของงาน ตัวแปรในการออกแบบขององค์การ และปัจจัยตามสถานการณ์

4. ส่วนประกอบหลักขององค์การ หมายถึง การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลซึ่งประกอบด้วย ส่วนประกอบหลักขององค์การ 5 ส่วน คือ ส่วนบริหารระดับสูง ส่วนบริหารระดับกลาง ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค ส่วนสนับสนุน และส่วนปฏิบัติงานหลัก

4.1 ส่วนบริหารระดับสูง (Strategic Apex) หมายถึง ผู้บริหารที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำหนดกลยุทธ์การศึกษาของเทศบาล

4.2 ส่วนบริหารระดับกลาง (Middle Line) ส่วนที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนบริหารระดับสูงกับส่วนแผนการปฏิบัติงานในสายการบังคับบัญชาที่เป็นทางการ

4.3 ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค (Techno Structure) หมายถึง นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรขององค์การให้ดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4 ส่วนสนับสนุน (Supporting Staff) หมายถึง บุคลากรที่มีหน้าที่สนับสนุนองค์การในส่วนที่นอกเหนือจากการปฏิบัติงานตามสายงานหลัก

4.5 ส่วนปฏิบัติงานหลัก (Operating Core) หมายถึง ผู้ที่เป็นส่วนสำคัญในการทำให้เกิดผลผลิตทางการศึกษา

5. กลไกการประสานงาน หมายถึง การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลซึ่งประกอบด้วย กลไกการประสานงาน 5 แบบ (Five Coordinating Mechanisms) คือ

5.1 การประสานงานภายในระหว่างผู้ปฏิบัติ (Mutual Adjustment) หมายถึง กลไกการประสานงานให้เป็นผลสำเร็จ โดยใช้กระบวนการที่ง่าย ๆ และการติดต่อแบบไม่เป็นทางการ

5.2 การนิเทศโดยตรง (Direct Supervision) หมายถึง กลไกในการประสานงานที่มีบุคคลหนึ่งรับผิดชอบงานแทนคนอื่น ๆ โดยจะสอนงานให้กับคนเหล่านั้นและกำชับดูแลการปฏิบัติงานของทุกคน

5.3 การกำหนดมาตรฐานทักษะของผู้ปฏิบัติงาน (Standardization of Work Skill) หมายถึง การกำหนดมาตรฐานความรู้และทักษะของผู้ปฏิบัติงาน ใช้เมื่อต้องการลักษณะบางประการของการฝึกอบรมที่จะทำให้การทำงานมีลักษณะที่แน่นอนเฉพาะ

5.4 การกำหนดมาตรฐานกระบวนการทำงาน (Standardization of Work Process) หมายถึง มาตรฐานเมื่อเนื้อหาของงานมีลักษณะเฉพาะหรือจัดเป็นลำดับขั้นตอนได้

5.5 การกำหนดมาตรฐานผลผลิต (Standardization of Output) หมายถึง การกำหนดมาตรฐานในส่วนที่เป็นผลผลิต

6. ทางเดินของงาน หมายถึง การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลซึ่งประกอบด้วย ทางเดินของงาน 5 แบบ (Five Views of How Organization Function) คือ

6.1 สายการบังคับบัญชา (The Flow of Formal Authority) หมายถึง ระบบงานตามสายการบังคับบัญชาดังแต่ระดับบนลงมาถึงระดับปฏิบัติ

6.2 สายงานตามกิจกรรมหลัก (The Flow of Regular Activity) หมายถึง สายงานที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามคำสั่ง คำสอน คำแนะนำ ข้อกำหนด ข้อปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับปฏิบัติ

6.3 สายการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ (The Flow of Informal Communication) หมายถึง สายงานที่เน้นบทบาทของการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันภายในระหว่างผู้ปฏิบัติงานในลักษณะของสังคมมิติ

6.4 กลุ่มงาน (The Set of Work Constellation) หมายถึง กลุ่มเพื่อน (Peer Group) ที่มีอยู่หลายกลุ่ม

6.5 สายงานตามกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการ (The Flow of Ad Hoc Decision Process) หมายถึง สายงานของการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ซึ่งรับข้อมูลความต้องการของลูกค้าจากระดับปฏิบัติที่เสนอขึ้นไปตามสายการบังคับบัญชา

7. ตัวแปรในการออกแบบองค์การ หมายถึง การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลซึ่งประกอบด้วย ตัวแปรในการออกแบบโครงสร้างองค์การ 9 ตัวแปร คือ

7.1 การกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะงาน (Job Specialization) หมายถึง การแบ่งงานในองค์การให้เป็นงานย่อย สามารถกำหนดได้ 2 มิติ คือ การกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะงานในแนวนอนซึ่งเป็นรูปแบบหลักของการแบ่งงาน และความเชี่ยวชาญเฉพาะงานในแนวตั้งซึ่งเป็นการแบ่งกระบวนการทำงานตั้งแต่ระดับบริหารไปจนถึงระดับปฏิบัติ

7.2 ลักษณะรูปแบบมาตรฐาน (Behavior Formalization) หมายถึง การลดความแตกต่างในวิธีทำงานของบุคลากรในองค์การ

7.3 การฝึกอบรมและการปลูกฝังอุดมการณ์ (Training and Indoctrinate) หมายถึง กระบวนการสอนทักษะและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน ส่วนการปลูกฝังอุดมการณ์ หมายถึง กระบวนการสร้างปทัสถานในองค์การ

7.4 การจัดกลุ่มงาน (Unit Grouping) หมายถึง วิธีการพื้นฐานที่จะทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงานในองค์การ

7.5 ขนาดของกลุ่ม (Unit Size) หมายถึง ขนาดของกลุ่มจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ 1) การกำหนดมาตรฐานทั้งด้านทักษะของผู้ปฏิบัติงาน กระบวนการทำงานและมาตรฐานผลผลิต 2) ความคล้ายคลึงกันของงาน 3) ความต้องการอิสระของผู้ปฏิบัติงาน 4) ความต้องการที่จะลดความคลาดเคลื่อนในสายบังคับบัญชาหรือระบบข้อมูล

7.6 ระบบการวางแผนและการควบคุม (Planning and Control System) วัตถุประสงค์ของแผนคือ การกำหนดผลผลิตในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต

7.7 สื่อประสานระหว่างกลุ่ม (Liaison Devices) หมายถึง การพัฒนาสื่อในการประสานงานภายในระหว่างผู้ปฏิบัติงานให้เกิดขึ้นในโครงสร้างองค์การ

7.8 การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง (Vertical Decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง ไปยังผู้บริหารระดับต่าง ๆ ตามสายบังคับบัญชา

7.9 การกระจายอำนาจตามแนวนอน (Horizontal Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจตามแนวนอน เป็นการยกเอาอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารไปยังบุคคลอื่น ๆ

8. ปัจจัยสถานการณ์ หมายถึง การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเทศบาลซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยตามสถานการณ์ 5 อย่าง คือ

8.1 อายุขององค์การ (Age) หมายถึง การแบ่งอายุของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และ พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

8.2 ขนาดขององค์การ (Size) หมายถึง การแบ่งขนาดเทศบาลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก

8.3 ระบบเทคนิคในองค์การ (Technical System) หมายถึง ฐานความรู้ที่ใช้ในองค์การ

8.4 สิ่งแวดล้อมขององค์การ (Environment) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหรือความซับซ้อนขององค์การ

8.5 อิทธิพลที่มีต่อองค์การ (Power) หมายถึง แรงกดดันที่มีต่อองค์การ

9. โครงสร้างองค์การ หมายถึง การวิเคราะห์องค์ประกอบในการจัดองค์การบริหารการศึกษาของเทศบาลตามแนวคิดของ มินท์ซเบอร์ก (1979) ประกอบด้วย

9.1 โครงสร้างแบบเรียบง่าย (Simple Structure) หมายถึง โครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีผู้บริหารไม่กี่คน โครงสร้างเป็นแบบเรียบง่าย มีความเป็นระเบียบ มีความซับซ้อนน้อย

9.2 โครงสร้างแบบราชการ (Machine Bureaucracy) หมายถึง องค์การที่มีการบริหารงานตามมาตรฐาน เป็นกฎ ระเบียบ อย่างเคร่งครัด

9.3 โครงสร้างแบบราชการวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) หมายถึง การจัดโครงสร้างการบริหารโดยเน้นการกระจายอำนาจและรักษามาตรฐานในเวลาเดียวกัน และมีมืออาชีพที่ได้รับการฝึกฝนด้านเทคนิคอย่างชำนาญเป็นจำนวนมาก

9.4 โครงสร้างแบบสาขา (Divisionalize Form) ใช้กับองค์กรที่มีหน่วยงานอิสระเกิดขึ้นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจโดยแบ่งโครงสร้างแตกต่างกันตามลูกค้าหรือพื้นที่ตามภูมิศาสตร์

9.5 โครงสร้างแบบคณะกรรมการ (Adhocracy) เป็นการจัดองค์กรที่เผชิญการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากสภาพแวดล้อมไม่คงที่ มีความเสี่ยงภัยสูง และต้องการตัดสินใจใหม่ ๆ โดยเน้นโครงสร้างเป็นแบบเรียนรู้