

บทวิเคราะห์องค์การทางการศึกษาไทย : จากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี เพื่อความเข้าใจในปรากฏการณ์ ปี 2544

รศ. ดร. วิโรจน์ สารรัตนะ

กล่าวนำ

บทวิเคราะห์ *องค์การทางการศึกษาไทย : จากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่อความเข้าใจในปรากฏการณ์* นี้ ผู้เขียนจะนำเสนอกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีในประเด็นต่าง ๆ ใน 5 ประเด็นดังต่อไปนี้ ก่อน คือ 1) การเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีการบริหารการศึกษา 2) ลักษณะองค์การทางการศึกษา 3) วัฒนธรรมองค์การทางการศึกษา 4) การพัฒนาวิชาชีพ ผู้บริหารการศึกษา และ 5) การกระจายอำนาจเชิงการเมืองและการกระจายอำนาจเชิงบริหาร จากนั้นจะนำเสนอบทวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การทางการศึกษาไทยว่าเป็นอย่างไร เป็นไปตามกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีนั้นหรือไม่เพียงใด หรือในนัยกลับกัน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การทางการศึกษาไทยสามารถอธิบายโดยทฤษฎีเหล่านั้นได้หรือไม่เพียงใด

เมื่อทฤษฎีเป็นจุดตั้งต้นของการศึกษาวิเคราะห์ ผู้เขียนจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของทฤษฎีก่อนว่าเป็นอย่างไร ทำไม่ต้องเป็นทฤษฎี ในประเด็นแรก *ทฤษฎีคืออะไร* ทฤษฎีเป็นการจัดกลุ่มอย่างเป็นระบบของแนวคิด (concepts) และหลักการ (principles) ให้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน แสดงถึงขอบข่ายของความรู้ที่สำคัญหนึ่ง ๆ ประสานเข้าด้วยกันให้สามารถมองเห็นเป็นกรอบแนวคิดที่ชัดเจนได้ (Koontz และคณะ, 1988) ทฤษฎีเป็นกรอบแนวคิด (conceptual framework) เพื่อจัดหมวดหมู่องค์ความรู้และเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน สำหรับทางการบริหารแล้วทฤษฎีจะถูกนำไปใช้กับการพัฒนาองค์การและเป็นเครื่องชี้นำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรบนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง (Griffin, 1993) ทฤษฎีเป็นข้อความที่อธิบายปรากฏการณ์บางอย่างอย่างเป็นระบบ โดยทฤษฎีนั้นอาจมีลักษณะอย่างง่ายไปถึงลักษณะซับซ้อน และอาจมีลักษณะเป็นเชิงองค์ความรู้หรือเป็นเชิงปรัชญา (Lunenburg และ Ornstein, 2000) ทฤษฎีเป็นชุดของแนวคิดที่มีความสัมพันธ์กัน มีข้อตกลงเบื้องต้น และมีการนำไปใช้โดยทั่วไปได้ โดยเฉพาะการอธิบายลักษณะพฤติกรรมในองค์การทางการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ และยิ่งกว่านั้น ทฤษฎีอาจเป็นที่มาของสมมุติฐานเพื่อใช้ทำนายความสัมพันธ์ของแนวคิดในระบบทฤษฎีนั้นเพิ่มเติมได้ (Hoy และ Miskel, 2001) ประเด็นที่สอง *ทำไมต้องทฤษฎี* ทฤษฎีทางการบริหารมีความสำคัญหลายประการ เช่น ทฤษฎีช่วยชี้นำการตัดสินใจทางการบริหาร ทฤษฎีช่วยให้มองภาพองค์กรได้ชัดเจนขึ้น ทฤษฎีช่วยให้ตระหนักถึงสภาพแวดล้อมขององค์กรด้วย ทฤษฎีเป็นแหล่งของความคิดใหม่ (Stoner และ Freeman, 1992) ทฤษฎีช่วยกำหนดกรอบของปรากฏการณ์ที่มีความสัมพันธ์กัน ทฤษฎีช่วยจำแนกแยกแยะปรากฏการณ์ ทฤษฎีช่วยสร้างสิ่งใหม่ ๆ ทฤษฎีช่วยในการทำนายปรากฏการณ์ ทฤษฎีช่วยให้เห็นถึงความจำเป็นของการวิจัย (Lunenburg และ Ornstein, 2000) ทฤษฎีสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้โดยตรงอย่างน้อยก็สามวิธี คือ ทฤษฎีช่วยสร้างกรอบความคิดในการทำงานให้กับผู้ปฏิบัติ ทฤษฎีช่วยให้เกิดแนวความคิดในการวิเคราะห์สภาพการณ์ในการปฏิบัติงาน และทฤษฎีช่วยชี้นำการตัดสินใจ (Hoy และ Miskel, 2001)

จากความหมายและความสำคัญของทฤษฎีดังกล่าวเห็นได้ว่า ประโยชน์ที่สำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีคือการนำเอามาอธิบายปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้เกิดความคิดใหม่ๆ และเพื่อให้สามารถทำนายปรากฏการณ์บางปรากฏการณ์ในอนาคตได้ ซึ่งลักษณะของประโยชน์ดังกล่าวก็สอดคล้องกับจุดหมายที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงไว้ในตอนต้น จึงคาดหวังว่า การศึกษากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปรากฏการณ์ในองค์การทางการศึกษาไทยจะทำให้เกิดความกระจ่างที่จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจพอสมควร

ประเด็นทฤษฎีทางการบริหาร

การเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีการบริหารการศึกษา

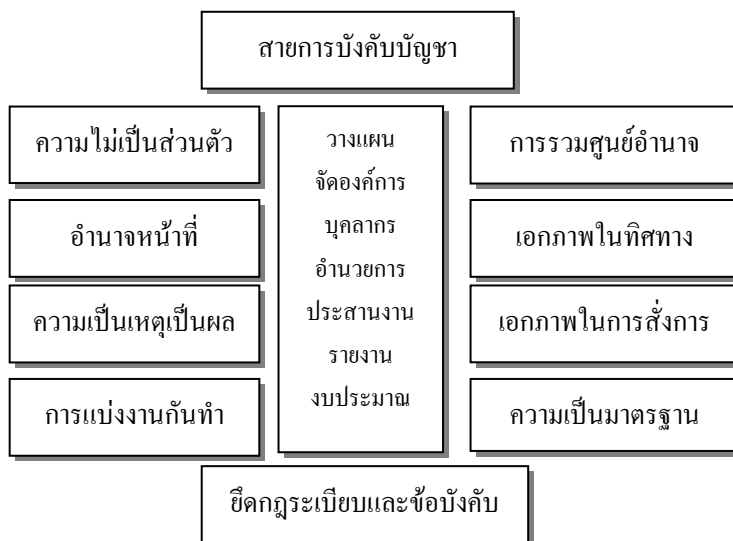
Sergiovanni และคณะ (1999) ให้ทัศนะไว้ว่า ทฤษฎีทางการบริหารการศึกษานั้นส่วนใหญ่ได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีทางด้านอื่นๆ มาประยุกต์ใช้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะจากทฤษฎีด้านการบริหารธุรกิจ ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจะทำการสำรวจทฤษฎีทางการบริหารในด้านต่างๆ เหล่านั้นก่อนในลักษณะที่เป็นกรอบแนวคิดของการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างๆ จากนั้นจึงจะนำเสนอทฤษฎีการบริหารการศึกษา โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดในทฤษฎีตามแนวคิดของ *Sergiovanni และคณะ* ในตอนต่อไป

กรณีของการเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีทางการบริหารในภาพรวมอย่างกว้าง ๆ นั้น ในด้านการบริหารธุรกิจ (Business Management) มีผู้จำแนกทฤษฎีออกเป็นยุคต่าง ๆ ดังนี้ เช่น *Stoner และ Freeman* (1992) จำแนกออกเป็น 4 ยุค คือ Classical Management, Behavioral School, Quantitative School, และ Evolution of Management (เช่น System Approach, Contingency Approach, Neo-Human Relations Movement) *DuBrin และ Ireland* (1993) จำแนกออกเป็น 4 ยุค คือ Classical Approach, Behavioral Approach, Quantitative Approach และ Contemporary Approach. *Griffin* (1993) จำแนกออกเป็น 5 ยุค คือ Classical Perspective, Behavioral Perspective, Quantitative Perspective, Integrated Perspective และ Contemporary Management Thought. *Robbins* (1996) จำแนกออกเป็น 6 ยุค คือ Historical Background, Classical Theories, Human Resources Approach, Quantitative Approach, Integrative Approach และ Current Trends and Issues. *Bartol และคณะ* (1998) จำแนกเป็น 5 ยุค คือ Preclassical Contributors, Classical Viewpoint, Behavioral Viewpoint, Quantitative Viewpoint, Contemporary Viewpoint (เช่น System Approach, Contingency Theory, Emerging Views) ด้านการบริหารการศึกษา (Educational Administration) มีผู้จำแนกทฤษฎีออกเป็นยุคต่าง ๆ ดังนี้ เช่น *Kimbrough และ Nunery* (1998) จำแนกออกเป็น 3 ยุค คือ Traditional Administrative Theory, Transitional Administrative Theory และ System Theory and Beyond. *Lunenburg และ Ornstein* (2000) จำแนกออกเป็น 4 ยุค คือ Classical Organizational Theory, Human Relation Approach, Behavioral Science Approach และ Development of Administrative Thought (System Theory) *Hoy และ Miskel* (2001) จำแนกออกเป็น 5 ยุค คือ Classical Organizational Thought, Human Relations Approach, Behavioral Science Approach, System View, Theoretical Development in Educational Administration เป็นต้น

(หมายเหตุ : ผู้เขียนขออนุญาตใช้คำศัพท์เป็นภาษาอังกฤษในบางคำ เพื่อการสื่อความหมายที่ตรงกัน และเพื่อความสะดวกในการเปรียบเทียบแนวคิดของผู้เขียนแต่ละท่าน เพราะบางทฤษฎีที่กล่าวถึงเป็นทฤษฎีเดียวกัน แต่ผู้เขียนใช้ศัพท์ต่างกัน)

กรณีรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาตามทัศนะของ *Sergiovanni และคณะ* (1999) ซึ่งได้แบ่งยุคของทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาในลักษณะเป็นเกลียวประสานร่วมกันของทฤษฎีหลัก 4 กลุ่มคือ ทฤษฎีกลุ่มที่เน้นความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ทฤษฎีกลุ่มที่เน้นคน (Person) ทฤษฎีกลุ่มที่เน้นการเมืองและการตัดสินใจ (Political and Decision Making) และทฤษฎีกลุ่มที่เน้นวัฒนธรรม (Culture) ตามลำดับ

ทฤษฎีกลุ่มที่เน้นความมีประสิทธิภาพ (Concern for Efficiency) เชื่อว่า องค์กรที่มีประสิทธิผลจะต้องมีการกำหนดหลักการและหน้าที่ทางการบริหารไว้ให้ชัดเจน เพราะจะทำให้การปฏิบัติงานมีความครอบคลุมหน้าที่ที่สำคัญทั้งหมดได้ ในด้านหลักการนั้นได้เน้นหลักการมีสายบังคับบัญชา หลักการแบ่งงานกันทำ หลักความเป็นเหตุผล หลักความไม่เป็นส่วนตัว หลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา หลักความเป็นเอกภาพในทิศทาง หลักการยึดถือกฎระเบียบและข้อบังคับ หลักการยึดถือมาตรฐานงานและมาตรฐานในผลลัพธ์ และหลักการรวมศูนย์อำนาจ เป็นต้น ในด้านการกำหนดหน้าที่ทางการบริหารนั้น ดังกรณีที่ *Gulick และ Urwick* ได้กำหนดหน้าที่ทางการบริหารที่รู้จักกันดีในชื่อย่อว่า POSDCoRB หรือที่ *Fayol* กำหนดในชื่อย่อว่า PODCC เป็นต้น นอกจากนั้นนักทฤษฎีในกลุ่มนี้ที่สำคัญ เช่น Taylor, Gulick, Urwick, Weber และ Fayol เป็นต้น ยังเชื่อว่าในการบริหารองค์กรใด ๆ หากใครได้รับการศึกษาหรือการฝึกฝนอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการและหน้าที่ทางการบริหารเหล่านั้นแล้ว ก็สามารถจะเป็นผู้บริหารที่ดีได้



ภาพประกอบ 1 แสดงหลักการสำคัญและหน้าที่ทางการบริหาร
ของทฤษฎีกลุ่มที่เน้นความมีประสิทธิภาพ

กลุ่มทฤษฎีที่เน้นคน (Concern for Person) แบ่งออกเป็นสองกลุ่มย่อย คือกลุ่มที่เน้นหลักมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และกลุ่มที่เน้นหลักทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) โดยทั้งสองกลุ่มเชื่อว่าองค์กรที่มี ประสิทธิภาพจะต้องเข้าใจและให้ความสนใจกับการเสริมสร้างปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของคนในองค์กร โดยกลุ่มที่เน้นหลักมนุษยสัมพันธ์จะให้ความสำคัญกับอิทธิพลของกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีพื้นฐานจากความรู้สึกด้านจิตใจและความสัมพันธ์ระหว่างคนงานในกลุ่มด้วยกันเอง มอง

คนงานเป็นมนุษย์สังคมมากกว่าเป็นมนุษย์เศรษฐกิจ ส่วนกลุ่มที่เน้นหลักทรัพยากรมนุษย์จะให้ความสำคัญกับปัจจัยจูงใจระดับสูงหรือปัจจัยภายใน เช่น การได้รับการยอมรับนับถือ การได้รับมอบหมายงานที่มีคุณค่าและความหมาย ตลอดจนความมีอิสระในการทำงาน เป็นต้น นักทฤษฎีที่สำคัญในกลุ่มนี้ เช่น Maslow, McGregor, Argyris, Likert, Herzberg, Alderfer และ McClelland เป็นต้น

กลุ่มทฤษฎีที่เน้นการเมืองและการตัดสินใจ (Concern for Political and Decision Making) เป็นกลุ่มที่เชื่อว่าองค์กรที่มีประสิทธิผลนั้น ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์กรและนอกองค์กร ซึ่งอาจแสดงออกได้ในรูปแบบการเจรจาต่อรอง การใช้เสียงข้างมาก และการโน้มน้าว ตลอดจนการใช้อำนาจหน้าที่ ทฤษฎีกลุ่มนี้ยอมรับธรรมชาติของความขัดแย้ง ยอมรับการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร โดยยึดถือค่านิยมหลักที่สำคัญคือ ความเสมอภาค ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นเลิศ หรือความมีคุณภาพ และการมีทางเลือก (ไม่เน้นการมีทางเลือกเดียวหรือทางเลือกที่ดีที่สุด (One Best Way) เหมือนเช่นทฤษฎีในยุคแรกๆ) มีนักทฤษฎีที่สำคัญในกลุ่มนี้เช่น Simon, Lindblom, Cyert, March, Crozier, Cohen, Olsen และ Cusich เป็นต้น

กลุ่มทฤษฎีที่เน้นวัฒนธรรม (Concern for Culture) โดยเชื่อว่าองค์กรที่มีประสิทธิผลนั้น สมาชิกในองค์กรจะต้องมีวัฒนธรรมร่วม (Shared Culture) ที่เหนียวแน่นและแพร่หลายในวงกว้าง แสดงถึงความมีเอกภาพและความเป็นเอกลักษณ์ขององค์กรนั้นอย่างชัดเจนทั้งในระดับที่เป็นนัยของข้อตกลงเบื้องต้น (Tacit Assumption) ระดับค่านิยม (Values) และระดับที่เป็นปทัสถาน (Norm) มีนักทฤษฎีที่สำคัญ เช่น Shils, Bidwell, Geertz, Greenfield, Weick, Hofstede, Ouchi, Peter and Waterman, Pascale and Athos, Dyer, Lipsitz, Vaill และ Smircich เป็นต้น

การแบ่งทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาเป็น 4 ยุคดังกล่าว มีลักษณะเป็นเกลียวประสานกันมาตามยุคสมัย โดยทฤษฎีแต่ละยุคยังลงมือพิพฒต่อความคิดความเชื่อและการปฏิบัติในองค์กรส่วนใหญ่อยู่ ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารที่เน้นวัฒนธรรมองค์กรในยุคปัจจุบันมากขึ้น การแบ่งทฤษฎีเป็นยุคต่างๆ ตามทัศนะของ *Sergiovanni และคณะ* ดังกล่าวแสดงภาพประกอบได้ดังนี้



ภาพประกอบ 2 แสดงการแบ่งยุคทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา

กล่าวโดยสรุป ยุคต่าง ๆ ในทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา ส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับการแบ่งยุคทฤษฎีทางการบริหารด้านอื่นดังที่นำมากล่าวในตอนต้น โดยเฉพาะด้านการบริหารธุรกิจ ซึ่งดูเหมือนจะเป็นแหล่งที่มาสำคัญของทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา อย่างไรก็ตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงหรือวิวัฒนาการของทฤษฎีต่าง ๆ ดังกล่าว มิได้หมายความว่าทฤษฎีเก่าจะถูกเลิกใช้หรือหมดยุคหมดสมัยไป ในทางตรงกันข้าม

ทฤษฎีเหล่านี้ยังคงมีอิทธิพลต่อการบริหารในปัจจุบันอยู่ในลักษณะที่ *Sergiovanni และคณะ* (1999) เรียกว่า เป็นเกลียวประสานใน 4 กลุ่มทฤษฎี (Four Major Strands of Thought)

แต่โดยธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงหรือวิวัฒนาการแล้ว ทฤษฎีที่เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (Modern Paradigm) ย่อมเป็นทิศทางการบริหารที่พึงประสงค์มากกว่าทฤษฎีที่เป็นกระบวนทัศน์ดั้งเดิม (Classical Paradigm) และมีข้อสังเกตว่าในกระบวนทัศน์ดั้งเดิมจะเน้น Bureaucratic Pattern ในขณะที่กระบวนทัศน์ใหม่นั้นจะเน้น Democratic Pattern ซึ่งในภาพประกอบข้างล่างนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอประเด็นหลักที่สำคัญบางประเด็นเพื่อแสดงเปรียบเทียบให้เห็นถึงความเป็นกระบวนทัศน์ดั้งเดิมและกระบวนทัศน์ใหม่ ซึ่งผู้เขียนจะนำไปเป็นประเด็นในการวิเคราะห์องค์การทางการศึกษาไทยในตอนหลังต่อไป

กระบวนทัศน์ดั้งเดิม	→ กระบวนทัศน์ใหม่
การรวมศูนย์อำนาจหน้าที่	การกระจายอำนาจหน้าที่
ทางเลือกที่ดีที่สุด	ทางเลือกที่หลากหลาย
ความมีอำนาจเหนือกว่า	ความมีอำนาจร่วม
ความลับ ปกปิด	ความเปิดเผย ตรวจสอบได้
ความเคร่งครัดในกฎระเบียบ	ความยืดหยุ่นในกฎระเบียบ
ความเป็นผู้ปฏิบัติตาม	ความเป็นผู้นำ ริเริ่ม สร้างสรรค์
ความเป็นเสถียรภาพ	ความเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม
มุ่งงานประจำและแก้ปัญหา	มุ่งงานพัฒนาและหาโอกาส
มุ่งการสั่งการ	มุ่งการมีส่วนร่วม

ภาพประกอบที่ 3 แสดงเปรียบเทียบกระบวนทัศน์ดั้งเดิมและกระบวนทัศน์ใหม่

ลักษณะองค์การทางการศึกษา

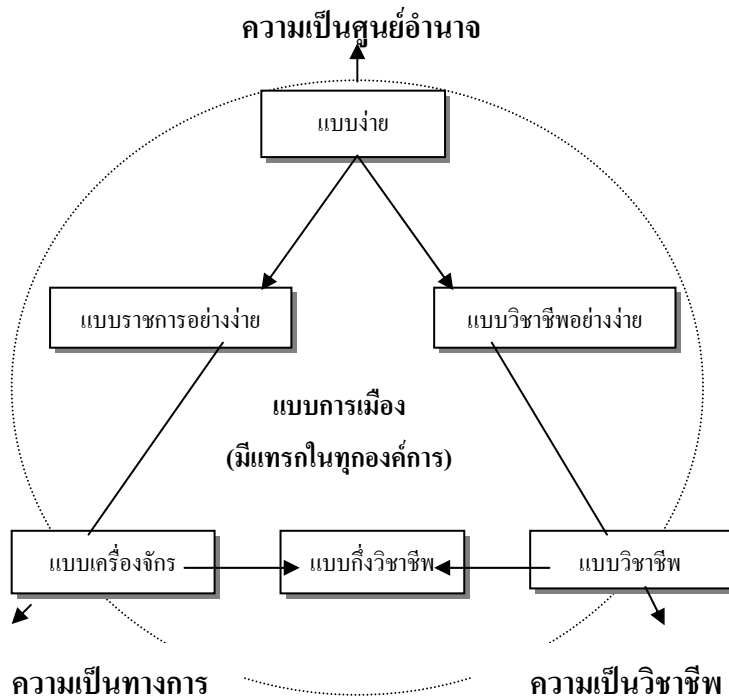
องค์การทางการศึกษาอาจจำแนกได้หลายลักษณะ เช่น *Hall* ได้จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ **องค์การแบบราชการ** (Bureaucratic) มีลักษณะที่สำคัญเช่น การมีสายบังคับบัญชา การยึดถือกฎระเบียบ การแบ่งงานกันทำ และการไม่คำนึงถึงความเป็นส่วนตัว เป็นต้น อีกลักษณะหนึ่งคือ **องค์การแบบวิชาชีพ** (Professional) มีลักษณะสำคัญ เช่น ความมีอิสระในการตัดสินใจ ความสามารถควบคุมมาตรฐานการทำงานตนเองได้ ตลอดจนความเป็นผู้มีความชำนาญในวิชาชีพ เป็นต้น (*Hall* 1962, อ้างใน *Hoy และ Miskel*, 2001)

องค์การสองลักษณะตามทัศนะของ *Hall* ดังกล่าว *Hoy และ Miskel* (2001) ได้นำมาจำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็น **องค์การที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน** (Chaotic) มีระดับของการเป็นทั้งแบบราชการและเป็นวิชาชีพต่ำ มีความสับสน และเต็มไปด้วยความขัดแย้ง องค์กรลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่ องค์กรในลักษณะอื่น องค์กรลักษณะที่สองเน้น **โครงสร้างเชิงอำนาจหน้าที่** (Authoritarian) อำนาจขึ้นอยู่กับบุคคลในตำแหน่งและสายการบังคับบัญชา ยึดถือกฎระเบียบ สั่งการจากบนสู่ล่าง องค์กรลักษณะที่สามเน้น โครงสร้างองค์การที่มีทั้งแบบราชการและแบบวิชาชีพสูง คล้ายกับรูปแบบเชิงอุดมคติของ *Weber* จึงเรียกองค์การลักษณะที่สามนี้ว่าเป็นแบบ **Weberian** และองค์การลักษณะที่สี่มี **โครงสร้างที่เน้นความเป็นวิชาชีพ**

(Professional) มีความเป็นราชการต่ำ เน้นการมอบอำนาจตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นมืออาชีพที่มีศักยภาพและความสามารถที่จะตัดสินใจเรื่องสำคัญขององค์กรได้

นอกจากนั้น *Mintzberg* (1989 อ้างใน Hoy and Miskel, 2001) ได้จำแนกลักษณะองค์การทางการศึกษาออกเป็น 7 ลักษณะ คือ **1) ลักษณะแบบง่าย** (Simple Structure) อำนาจอยู่ที่ผู้บริหาร มีโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการ สมาชิกมีไม่มาก การแบ่งงานกันทำยังไม่ชัดเจน **2) ลักษณะแบบเครื่องจักร** (Machine Bureaucracy) มีมาตรฐานของงาน (Standardization of Works) เป็นกลไกการประสานงานขององค์การที่สำคัญ มีผู้ชำนาญการเชิงเทคนิค (Technostructure) มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์มาตรฐานงาน มีการรวมศูนย์อำนาจและความเป็นทางการสูง ยึดกฎระเบียบ เน้นการสื่อสารทางเดียวและการตัดสินใจเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา **3) ลักษณะแบบวิชาชีพ** (Professional Bureaucracy) เน้นทั้งเรื่องการกระจายอำนาจและเรื่องการทำให้เป็นมาตรฐาน แต่เป็นมาตรฐานด้านทักษะ (Standardization of Skills) ของสมาชิกใน องค์กร ที่จะต้องได้รับการพัฒนาถึงระดับความเป็นวิชาชีพ ดังนั้น มาตรฐานด้านทักษะของสมาชิกจึงเป็นกลไกสำคัญขององค์การในลักษณะนี้ ความมีประสิทธิภาพขององค์การ ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและทักษะของผู้ปฏิบัติเป็นสำคัญ เพราะองค์การลักษณะนี้จะกระจายอำนาจตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติงานในระดับสูง **4) ลักษณะแบบราชการอย่างง่าย** (Simple Bureaucracy) มีลักษณะปนกันระหว่างองค์การแบบง่ายและองค์การแบบเครื่องจักร โดยการรวมศูนย์อำนาจและความเป็นทางการมีสูง แต่อาจมีโครงสร้างองค์การแบบแบนราบ (Flat) การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดจากผู้บังคับบัญชา ยึดถือกฎระเบียบและข้อบังคับ **5) ลักษณะแบบวิชาชีพอย่างง่าย** (Simple Professional Bureaucracy) มีลักษณะปนกันระหว่างองค์การแบบง่ายกับแบบวิชาชีพ การรวมศูนย์อำนาจและความชำนาญเฉพาะทางมีอยู่ในระดับสูง แม้จะยึดหลักการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ แต่ก็ภายใต้การควบคุมกำกับของผู้บริหารอย่างใกล้ชิดเปรียบเสมือนกับวงดนตรีซิมโฟนีหรือวงออเชสตรา **6) ลักษณะแบบกึ่งวิชาชีพ** (Semi-professional Bureaucracy) มีลักษณะปนกันระหว่างองค์การแบบเครื่องจักรกับแบบ วิชาชีพ คือ แม้จะมีการรวมศูนย์อำนาจหรือมีลักษณะเป็นแบบทางการก็มีไม่มากเท่ากับองค์การแบบเครื่องจักร แต่ก็ไม่ได้มีความเป็นอิสระหรือกระจายอำนาจมากเท่าองค์การแบบวิชาชีพ **7) ลักษณะองค์การแบบการเมือง** (Political Organization) องค์การแบบนี้มักมีแทรกอยู่ในองค์การแทบทุกลักษณะ มีการใช้รูปแบบการเมืองและอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Power and Politics) ซึ่งจะทำให้โครงสร้างองค์การแบบทางการไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เกิดสภาพความไร้ระเบียบ การเจรจาต่อรอง การรวมกลุ่ม และการเล่นเกมการเมือง (Political Games) ซึ่งไม่ก่อให้เกิด ผลดีต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การ

องค์กรในลักษณะต่างๆ ตามทัศนคติของ *Mintzberg* ดังกล่าวข้างต้น แสดงภาพประกอบได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 4 แสดงลักษณะขององค์กรทางการศึกษาตามทัศนคติของ Mintzberg

โดยสรุป ลักษณะขององค์กรทางการศึกษาตามทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น เมื่อมองในแง่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน อาจกล่าวได้ว่ามีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในจุดเน้นจากแบบที่เป็น Bureaucracy มาเป็นแบบ Professional โดยระหว่างความเป็น Bureaucracy และ Professional นั้น ก็มีรูปแบบที่ผสมผสานกันเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามทิศทางของการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแบบ Bureaucracy สู่แบบ Professional เป็นสำคัญ โดย รูปแบบทั้งสองมีลักษณะที่เหมือนกันและแตกต่างกันดังแสดงให้เห็นในภาพประกอบข้างล่างนี้

ความเป็นแบบราชการ	ความเป็นแบบวิชาชีพ
ความชำนาญเฉพาะทาง	ความชำนาญเฉพาะทาง
การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน	การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน
ความไม่เป็นส่วนตัว	ความไม่เป็นส่วนตัว
มุ่งการบริการลูกค้าหรือผู้รับบริการ	มุ่งการบริการลูกค้าหรือผู้รับบริการ
ลักษณะแตกต่างที่สำคัญ	
เน้นการเป็นผู้ได้บังคับบัญชา	เน้นการเป็นเพื่อนร่วมงาน
เน้นระเบียบวินัยและควบคุม	เน้นความเป็นอิสระในการตัดสินใจ
เน้นการเป็นผู้ปฏิบัติตาม	เน้นการพัฒนามาตรฐานงานขึ้นเอง

ภาพประกอบที่ 5 แสดงลักษณะที่เหมือนกันและต่างกันขององค์กรแบบราชการและแบบวิชาชีพ

วัฒนธรรมองค์การทางการศึกษา

วัฒนธรรมองค์การเป็นลักษณะร่วมที่แสดงถึงความเป็นเอกภาพและเอกลักษณ์ขององค์การหนึ่ง ๆ ที่อาจแสดงออกให้เห็นได้ในหลายลักษณะ เช่น ประเพณี พิธีกรรม ระบบความคิด ความเชื่อ ทักษะคติ และค่านิยม ตลอดจนปรัชญาที่สมาชิกในองค์การนั้น ๆ ยึดถือประพฤติและปฏิบัติร่วมกันอย่างเหนียวแน่นและอย่างแพร่กระจายในวงกว้าง วัฒนธรรมองค์การอาจจำแนกออกได้เป็นสามระดับ โดยอาจพิจารณาจากระดับที่มีลักษณะที่เป็นนามธรรม ไปสู่ลักษณะที่เป็นรูปธรรม คือ ระดับที่แสดงถึงนัยของข้อตกลงเบื้องต้นขององค์การ (Tacit Assumption) ระดับที่เป็น ค่านิยม (Values) และระดับที่เป็นปทัสถาน (Norms) ตามลำดับ หรือในนัยกลับกัน อาจพิจารณาจากระดับที่เป็นรูปธรรมไปสู่ระดับที่เป็นนามธรรม คือจากระดับปทัสถานไปสู่ระดับค่านิยม และระดับที่แสดงถึงนัยของข้อตกลงเบื้องต้นขององค์การ

อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมองค์การควรเริ่มพิจารณาจากระดับนัยของข้อตกลงเบื้องต้นไปหาระดับค่านิยมและระดับปทัสถานขององค์การ ทั้งนี้เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การที่แสดงถึงนัยของข้อตกลงเบื้องต้นขององค์การมักแสดงออกมาในรูปที่เป็นปรัชญา (Philosophy) ที่สมาชิกขององค์การนั้นร่วมกันกำหนดขึ้นมา ปรัชญาองค์การที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์การที่จะแสดงออกมาในรูปที่เป็น ค่านิยม (รวมทั้งระบบความคิด ทักษะคติ และความเชื่อ) ที่แตกต่างกัน และค่านิยมของสมาชิกในองค์การที่แตกต่างกัน จะส่งผลต่อปทัสถานขององค์การที่แสดงให้เห็น โดยการประพฤติปฏิบัติในประเพณีหรือพิธีกรรมที่แตกต่างกันด้วย เช่น องค์การใดกำหนดปรัชญาที่มุ่งเน้นการพัฒนาวิชาการ ก็จะส่งผลต่อการมีค่านิยม ระบบความคิด ทักษะคติ และความเชื่อ ตลอดจนปทัสถานที่แสดงให้เห็น โดยการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกในองค์การนั้นที่มุ่งเน้นการพัฒนาทาง วิชาการร่วมกัน หรือองค์การใดกำหนดปรัชญาการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ก็จะส่งผลต่อการมีค่านิยม ระบบความคิด ทักษะคติ และความเชื่อ ตลอดจนปทัสถานที่แสดงให้เห็น โดยการประพฤติปฏิบัติในประเพณีหรือพิธีกรรม ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสและความสามารถตรวจสอบได้ของสมาชิกในองค์การนั้น เป็นต้น หรือหากพิจารณาในนัยกลับกัน หากองค์การใดที่สมาชิกส่วนใหญ่มีพฤติกรรมการปฏิบัติงานแบบร่วมมือ ร่วมใจ และเป็นทีม ก็จะสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมหลักขององค์การที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมและสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของสมาชิก เป็นต้น

องค์การ ก	องค์การ ข
นัยของข้อตกลงเบื้องต้นองค์การ เช่น ข้อปฏิบัติมาจากครูอาวุโสและผู้บริหาร ครูต้องยึดถือกฎระเบียบที่ฝ่ายบริหารกำหนดอย่างเข้มงวด อยู่ในระเบียบวินัยของราชการ	นัยของข้อตกลงเบื้องต้นองค์การ เช่น ข้อปฏิบัติมาจากตัวครูเอง ครูเป็นผู้มีความรับผิดชอบสามารถควบคุมตนเองและตัดสินใจเพื่อประโยชน์ต่อนักเรียนได้
<p style="text-align: center;">ค่านิยม</p> นัยของข้อตกลงเบื้องต้นดังกล่าวจะก่อให้เกิดค่านิยมร่วมในองค์การ เช่น การยอมรับในอำนาจจากระดับบน การยึดกฎระเบียบและข้อบังคับ	<p style="text-align: center;">ค่านิยม</p> นัยของข้อตกลงเบื้องต้นดังกล่าวจะก่อให้เกิดค่านิยมร่วมในองค์การ เช่น ความเชื่อมั่นในตนเอง ความเป็นอิสระ ความเป็นวิชาชีพ เป็นต้น
<p style="text-align: center;">ปทัสถาน</p> ค่านิยมดังกล่าวจะก่อให้เกิดพฤติกรรมกรปฏิบัติร่วมกัน เช่น การรอรับคำสั่งหรือ แนวปฏิบัติจากผู้บริหาร	<p style="text-align: center;">ปทัสถาน</p> ค่านิยมดังกล่าวจะก่อให้เกิดพฤติกรรมกรปฏิบัติร่วมกัน เช่น การกำหนดมาตรฐานการทำงานแห่งตนและมุ่งมั่นให้สำเร็จ

ภาพประกอบที่ 6 เปรียบเทียบลักษณะขององค์การที่วัฒนธรรมองค์การแตกต่างกัน

วัฒนธรรมมีความสำคัญกับองค์กร ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นลักษณะร่วมที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพและเอกลักษณ์ขององค์กร หนึ่ง ๆ ดังนั้นหากองค์กรใดเลือกใช้รูปแบบหรือประเภทวัฒนธรรมองค์กรเป็นอย่างไร ก็จะมีผลต่อพฤติกรรมการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกในองค์กรในรูปแบบอย่างนั้น นอกจากนั้นยังจะส่งผลกระทบต่อระบบความคิด ความเชื่อที่จะมี ต่อการกำหนดโครงสร้างองค์กร การจัดอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมในการทำงานด้วย และนั่นก็หมายความว่า องค์กรนั้นมีวัฒนธรรมองค์กรตามประเภทที่ถูกนำมาใช้นั้นอย่างเข้มแข็ง (Strong Culture)

Cameron and Quinn (1999 อ้างใน Hoy และ Miskel, 2001) ได้จำแนกประเภทของวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 4 ประเภท คือ วัฒนธรรมแบบราชการ (Hierarchy Culture) วัฒนธรรมแบบการตลาด (Market Culture) วัฒนธรรมแบบกลุ่มร่วม (Clan Culture) และวัฒนธรรมแบบกึ่งอำนาจ (Adhocracy Culture) (รูปภาพประกอบข้างล่าง) โดยให้ข้อสังเกตไว้ว่า วัฒนธรรมองค์กรแต่ละประเภทจะมีความเหมาะสมกับแต่ละองค์กรในรูปแบบต่างกันออกไป ตามสภาพการณ์ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ต้องการหนึ่ง ๆ ต้องการพัฒนาหรือเสริมสร้างให้มีวัฒนธรรมองค์กรประเภทใหม่ ก็จะต้องมีความพยายามที่จะพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรประเภทใหม่นั้นให้เกิดขึ้นด้วย

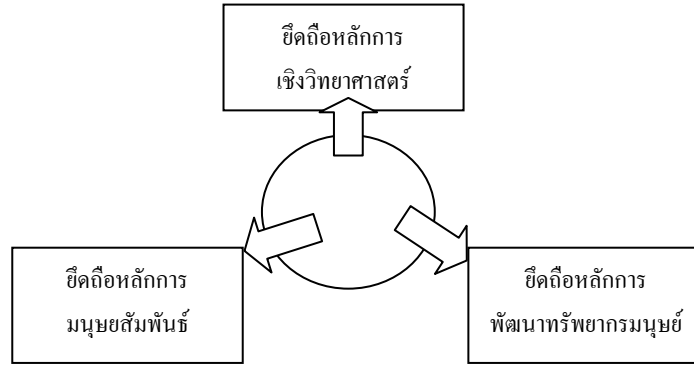
เน้นภายในและบูรณาการ เน้นภายนอกและหลากหลาย

ยึดหยุ่น และ คล่องตัว	วัฒนธรรมแบบกลุ่มร่วม ค่านิยมหลัก ความร่วมมือ ความมีส่วนร่วม ความเป็นกลุ่ม ความภักดี	วัฒนธรรมแบบกึ่งอำนาจ ค่านิยมหลัก ความริเริ่มสร้างสรรค์ ความกล้าเสี่ยง ความเปลี่ยนแปลง ความเติบโตก้าวหน้า
	วัฒนธรรมแบบราชการ ค่านิยมหลัก ความมีประสิทธิภาพ ความมีเสถียรภาพ ความแน่นอนทำนายได้ ความปรองดอง	วัฒนธรรมแบบการตลาด ค่านิยมหลัก ความสามารถแข่งขัน ความมีประสิทธิผล ความมุ่งมั่นเพื่อความสำเร็จ ความมุ่งมั่นเพื่อชัยชนะ

ภาพประกอบที่ 7 แสดงประเภทของวัฒนธรรมองค์กร

การพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา

Daresh และ Playko (1992) ได้กล่าวถึงทัศนคติในการพัฒนาวิชาชีพของผู้บริหารการศึกษาสามทัศนะ คือ ทัศนคติที่ยึดถือหลักการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Approach) ทัศนคติที่ยึดถือหลักการมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Approach) และทัศนคติที่ยึดถือหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development Approach) ดังแสดงภาพประกอบ



ภาพประกอบที่ 8 แสดงทัศนคติการพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา

การพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาที่ ยึดถือหลักการเชิงวิทยาศาสตร์ เป็นไปตามกรอบแนวคิด ทฤษฎีเชิงวิทยาศาสตร์ในยุคเริ่มแรก ซึ่งมีข้อตกลงเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารว่า การบริหารต้องอาศัยกฎระเบียบ และข้อบังคับเป็นสำคัญ งานของผู้บริหารจึงต้องให้มีความมั่นใจได้ว่าจะเป็นไปตามกฎระเบียบและข้อบังคับนั้น อย่างเป็นทางการเป็นผล ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวการปฏิบัติงานที่เหมาะสม มีการสั่งการจาก บนลงล่าง และครูผู้สอนจะมีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวการปฏิบัติของผู้บริหารนั้น ตาม ข้อตกลงเบื้องต้นนี้ แสดงให้เห็นถึงว่า ในการปฏิบัติงานนั้นจะมีทางเลือกที่ดีที่สุดเพียงทางเลือกเดียว (One Best Way or a Single Right Way) ซึ่งเมื่อกำหนดขึ้นมาแล้ว จะต้องเป็นหน้าที่ความ รับผิดชอบของผู้บริหารที่จะทำ ให้มั่นใจว่าครูได้รับรู้ในสิ่งที่กำหนดนั้นและมีการปฏิบัติตาม และหน้าที่ของผู้บริหารก็คือ “การวางแผน” เพื่อ หาทางเลือกที่ดีที่สุด ที่ประหยัดที่สุด และส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ได้ดีที่สุดนั่นเอง

จากกรอบแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวส่งผลต่อรูปแบบการพัฒนาวิชาชีพในระยะต่าง ๆ ดังนี้ 1) **ระยะก่อน ประจําการ** (Preservice Preparation) จะเน้นการสื่อสารทางเดียวจากผู้รู้ในองค์ความรู้ ในศาสตร์ หรือข้อเท็จจริง เชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Facts) เกี่ยวกับสิ่งที่ผู้บริหารพึงกระทำถ่ายทอดไปสู่ผู้ซึ่งคาดหวังว่าจะเป็นผู้บริหาร ในอนาคต ส่วนใหญ่แล้วสิ่งที่ถ่ายทอดนั้นจะเป็นข้อเท็จจริงที่อธิบายเกี่ยวกับ “สิ่งที่ดีหรือสิ่งที่ถูกต้อง” ที่ ผู้บริหารพึงกระทำ เอกสารตำราก็มักจะอธิบายถึง “วิธีการ” (How to) ที่จะใช้ในเรื่องต่าง ๆ เช่น วิธีการใช้ภาวะ ผู้นำ วิธีการบริหารการเงิน วิธีการประเมินบุคลากร วิธีการออกแบบหลักสูตรและการสอน และอื่น ๆ เป็นต้น 2) **ระยะเริ่มประจําการ** (Induction Program) จะเน้นการชี้แนะวิธีการทำงานที่ถูกต้อง (Correct) ในงานส่วนใดส่วน หนึ่งของโรงเรียนอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น ไม่เน้นการเรียนรู้ข้อเท็จจริง (Facts) ซึ่งได้รับในระยะก่อน ประจําการมาแล้ว 3) **ระยะประจําการ** (Ongoing Inservice Education) จะเน้นให้ผู้บริหารเรียนรู้ถึงวิธีการ บริหารงานในหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ (Efficiency) มากขึ้น

กรอบแนวคิดการพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารตามทัศนะเชิงวิทยาศาสตร์นี้ จะเป็นดังที่ว่า “มีสิ่งเดียวที่ ถูกต้อง มีวิธีการที่ดีที่สุด ที่สามารถจะนำไปใช้กับทุก ๆ สิ่ง” ดังนั้น การพัฒนาวิชาชีพจึงเน้นการสอนผู้บริหาร ให้รู้จักกระทำในสิ่งที่ถือว่าดีหรือที่ถูกต้องนั้น ซึ่งก็มีข้อสังเกตว่า การเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย การฝึกอบรม ในสถาบันพัฒนาผู้บริหาร หรือในสมาคมวิชาชีพผู้บริหาร เมื่อหลายปีก่อนจะยึดถือแนวการพัฒนาตามกรอบ แนวความคิดนี้กันเป็นส่วนมาก

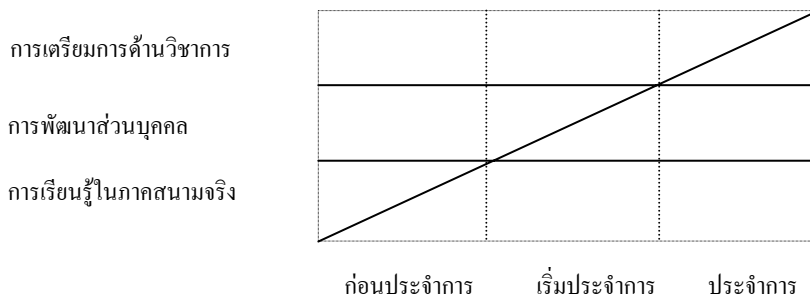
การพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาที่ ยึดถือหลักการเชิงมนุษยสัมพันธ์ เป็นไปตามกรอบแนวคิดการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์ (ประมาณ ปี 1920 – 1960) โดยมีข้อตกลงเบื้องต้นในการพัฒนาวิชาชีพที่สำคัญว่า 1) ถ้าผู้ปฏิบัติงานมีความสุขหรือมีความพึงพอใจในการทำงานแล้ว พวกเขาจะสามารถเพิ่มผลผลิตได้ 2) การปรับปรุงบรรยากาศโรงเรียนในเชิงจิตวิทยาสังคม (Psychosocial Climate) เป็นสิ่งที่ผู้บริหารพึงกระทำ ซึ่งจากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและข้อตกลงเบื้องต้นดังกล่าว ได้ส่งผลต่อรูปแบบการพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาในระยต่าง ๆ ดังนี้ คือ 1) **ระยะก่อนประจำการ** จะเน้นการพัฒนาทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเพื่อการเป็นผู้บริหารที่ดีในอนาคต เวลาส่วนใหญ่จึงจะหมดไปกับการเสริมสร้างกระบวนการ กลุ่ม และทักษะส่วนบุคคลที่สามารถจะนำไปใช้กับผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น เวลาที่จะใช้กับการถ่ายทอดข้อเท็จจริงและทักษะความชำนาญเฉพาะทางแบบกรอบแนวคิดแรกนั้นจะมีไม่มาก 2) **ระยะเริ่มประจำการ** จะเน้นการพัฒนาเพื่อให้เป็นผู้ที่สามารถตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลของผู้ที่เข้าทำงานใหม่ได้ เน้นให้ผู้เข้าทำงานมีความรู้สึกสะดวกสบายในการทำงาน 2) **ระยะประจำการ** เน้นการพัฒนาเพื่อให้เป็นผู้บริหารที่มุ่งให้ความสำคัญกับสมาชิกในองค์การอย่างต่อเนื่อง ให้รู้จักส่งเสริมความก้าวหน้าของสมาชิกโดยการมีส่วนร่วม ให้แต่ละบุคคลมีความพึงพอใจในฐานะที่เป็นมนุษย์มากกว่าจะเน้นการเสริมสร้างทักษะที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติงาน

การพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาที่ ยึดถือหลักการเชิงพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตามกรอบแนวคิดทฤษฎีมีข้อตกลงเบื้องต้นว่า 1) หน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารการศึกษาคือการพัฒนาความมีประสิทธิภาพขององค์การ (Organizational Effectiveness) และ 2) เชื่อว่าผู้ปฏิบัติงานที่มีความสุขหรือมีความพึงพอใจในการทำงานจะเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดผลผลิตที่ดีถ้าพวกเขาได้ทำงานในองค์การที่มีผลิตภาพ (Productive Place) การนำกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและข้อตกลงเบื้องต้นดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารในระยต่าง ๆ จึงมีลักษณะดังนี้คือ 1) **ระยะก่อนประจำการ** จะเน้นการพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพขององค์การ เพื่อให้สามารถเป็นผู้นำในการกำหนดทิศทางขององค์การในอนาคตได้ ขณะเดียวกันก็เสริมสร้างค่านิยมในการให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ต้องทุ่มเทความพยายามทั้งเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ปฏิบัติงานและการบรรลุเป้าหมายขององค์การด้วย 2) **ระยะเริ่มประจำการ** เน้นการเสริมสร้างวิสัยทัศน์อย่างต่อเนื่องจากระยะก่อนประจำการเพิ่มเติมให้มีศักยภาพในการนำวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัติเพื่อความมีประสิทธิภาพขององค์การ ผู้บริหารใหม่จะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการเรียนรู้ถึงวิธีการทำงานกับผู้ปฏิบัติเพื่อพัฒนาวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) เกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและผลิตภาพของโรงเรียน 3) **ระยะประจำการ** จะเน้นการเสริมสร้างผู้บริหารให้มีความสามารถในการทำงานร่วมกับคนอื่นหรือโดยอาศัยคนอื่นเพื่อการบรรลุความมีประสิทธิภาพขององค์การได้ดียิ่งขึ้น และอาจจะเสริมสร้างทักษะที่จำเป็นเกี่ยวกับการสื่อสารกับผู้ปฏิบัติหรือทักษะในการตัดสินใจร่วมกับครูผู้สอนหรือผู้เกี่ยวข้องอื่น

ความแตกต่างระหว่างการพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาที่ยึดถือหลักการมนุษยสัมพันธ์กับหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญคือ รูปแบบแรกจะมีความเชื่อว่า การเสริมสร้างความสุขหรือความพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงานจะเป็นเครื่องประกันโดยอัตโนมัติว่าพวกเขาจะทำงานหนักมากขึ้น และจะเพิ่มความมีประสิทธิภาพหรือผลิตภาพขององค์การให้มากขึ้นด้วย ในขณะที่รูปแบบที่สองเชื่อว่าผู้ปฏิบัติงานจะมีความสุขหรือความพึงพอใจในการทำงานมากขึ้น และจะเพิ่มความมีประสิทธิภาพขององค์การมากขึ้น หากพวกเขามีความรู้สึกว่าได้ทำงานอยู่ในองค์การที่มี ประสิทธิภาพหรือมีผลิตภาพที่ดี อย่างไรก็ตามความเหมือนระหว่างสองรูปแบบนี้คือ ต่างก็เน้นการตอบสนองความ พึงพอใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติ ต่างก็เห็นว่าความมี

ประสิทธิผลขององค์การเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และต่างก็ให้ทัศนะว่า หัวใจสำคัญต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติที่เกิดความพึงพอใจในงานที่ทำอยู่

อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อสังเกตว่า ไม่มีทัศนะใดที่มีความถูกต้องหรือมีความบกพร่องอย่างสมบูรณ์แบบ และควรจะได้ตระหนักถึงความจริงที่ว่าทั้งสามรูปแบบยังคงดำรงอยู่ในทางวิชาการและทางปฏิบัติ ดังที่ **Daresch และ Playko** (1992) ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันของรูปแบบการพัฒนาวิชาชีพสามมิติ (A Tridimensional Model) ดังนี้คือ มิติแรกเป็นมิติที่มุ่งเตรียมความพร้อมด้านวิชาการ (Academic Preparation) ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาในแง่ของการเรียนรายวิชาตามหลักสูตร มิติที่สองเป็นมิติที่มุ่งการพัฒนาส่วนบุคคล (Personal Formulation) ให้ตระหนักถึงค่านิยมและข้อตกลงเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทความเป็นผู้บริหารแบบทางการ ซึ่งอาจกระทำได้โดยการมีข้อมูลย้อนกลับ การฝึกฝนในชุมชน และการวิเคราะห์รูปแบบ เป็นต้น มิติที่สาม เป็นมิติที่มุ่งการเรียนรู้จากภาคสนาม (Field-Based Learning) การพัฒนาวิชาชีพในสามมิติดังกล่าวข้างต้น มีความสัมพันธ์กับช่วงระยะเวลาหรือขั้นตอนของการเป็นผู้บริหารในสามระยะดังที่กล่าวมาแล้ว คือ โดยระยะก่อนประจำการจะเน้นการเตรียมความพร้อมด้านวิชาการ ระยะที่สองจะเน้นการพัฒนาเพื่อให้เกิดความตระหนักในค่านิยมและข้อตกลงเบื้องต้นของความเป็นนักบริหารแบบทางการ และระยะที่สามจะเน้นการฝึกปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์ในภาคสนามจริง ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงภาพประกอบได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างมิติการพัฒนากับระยะการพัฒนาวิชาชีพ

การกระจายอำนาจเชิงการเมือง และการกระจายอำนาจเชิงบริหาร

Uveges (1979) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสองรูปแบบ คือ การกระจายอำนาจเชิงการเมือง (Political Decentralization) และการกระจายอำนาจเชิงบริหาร (Administrative Decentralization) เขาได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจเชิงการเมืองเป็นการกระจายอำนาจไปยังหน่วยที่เป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Area) โดยจะคำนึงถึงความต้องการจำเป็นของผู้ปฏิบัติในเขตพื้นที่เฉพาะ (A Specific Area) นั้น เป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับผู้คนที่อาศัยในเขตพื้นที่นั้นที่สามารถจะพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงแผนงานตามลำดับความสำคัญของเขตพื้นที่นั้นได้ การกำหนดแนวปฏิบัติหรือการควบคุมจากระดับหนึ่งสู่ระดับหนึ่งมีน้อย คำนึงถึงความแตกต่างกันของแต่ละเขตพื้นที่ นอกจากนั้นบุคคลหรือครอบครัวจะเป็นหน่วยการตัดสินใจที่สำคัญของระบบนี้ด้วย

ในกรณีของการกระจายอำนาจเชิงบริหารเกิดขึ้นใน กรณีหน่วยราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจบางประการ (Delegates Some of Power) หรือมอบอำนาจหน้าที่ (Delegating Authority) ไปให้หน่วยงานได้สังกัด โดยจะมีสายการบังคับบัญชาเชิงหน้าที่ (Functional Lines) จากหน่วยงานต้นสังกัดตรงไปหน่วยงานได้สังกัด

ตามลำดับไม่ใช่ไปยังเขตพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์ (Geographic Areas) ยิ่งกว่านั้นหน่วยงานได้สังกัดจะมีการปฏิบัติภายใต้การควบคุมของหน่วยงานระดับสูงอยู่

ประเด็นอื่นที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันก็คือ ทัศนคติความสัมพันธ์กันของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลในแต่ละระบบ ในระบบการกระจายอำนาจเชิงการเมือง หน่วยย่อย (Sub-Units) จะมีอำนาจของตนเองอย่างชัดเจน สามารถที่จะประสานงานและปรับเปลี่ยนทรัพยากรที่เข้ามาสู่หน่วยงานได้สังกัดของตนเพื่อตอบสนองลำดับความสำคัญของท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ในขณะที่ระบบการกระจายอำนาจเชิงบริหาร การปฏิบัติงานยังจะตอบสนองต่อหน้าที่และความเป็นวิชาชีพของหน่วยงานส่วนกลางอยู่ ทักษะเกี่ยวกับคำว่า “National” หรือ “Professional” จะยังคงมีอิทธิพลต่อ ผู้บริหารระดับท้องถิ่นอยู่มากดังจะเห็นได้ถึง Authority Line จากหน่วยงานส่วนกลางลงมาซึ่งหน่วยงานได้สังกัดโดยตรง

การกระจายอำนาจแต่ละระบบยังเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันไม่มีสิ้นสุด เพราะในกรณีการกระจายอำนาจเชิงการเมืองนั้นจะเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Parochialism (การพัฒนาเฉพาะในพื้นที่ตำบล) จึงไม่สามารถจะตอบสนองการบรรลุเป้าหมายระดับชาติ (National Goals) ได้ดี ในขณะที่การกระจายอำนาจเชิงบริหารจะมีปัญหาการบูรณาการของหน่วยงานในระดับเดียวกัน จะเกิดปัญหาการปฏิบัติงานที่แยกกันเป็นส่วน ๆ (Segmented Manner) หน่วยงานใดชำนาญด้านใดก็จะมุ่งทำเฉพาะในส่วนของตนเอง ขาดการทำงานที่เป็นองค์รวม

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจเชิงบริหาร (Administrative Decentralization) จะสอดคล้องกับกรอบแนวคิดเรื่องการบริหาร โรงเรียนแบบกระจายอำนาจ (Decentralized School Management) ซึ่งมีชื่อเรียกอย่างอื่นอีกหลายชื่อ เช่น School-Based Management, School-Site Management, Site-Based Management, Delegated Management, School-Site Decision Making, School Autonomy, Local Management of Schools, และ Self-Managing School เป็นต้น เพียงแต่มีมุมมองที่แตกต่างกันเท่านั้น นั่นคือ กรอบแนวคิดแรกมีมุมมองแบบกระจายอำนาจจากบนลงล่าง แต่กรอบแนวคิดหลังมีมุมมองจากล่างขึ้นบน ดังที่ *David* (1989) กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของโรงเรียนแบบกระจายอำนาจจะต้องประกอบด้วยความเป็นอิสระ (Autonomy) และการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Participatory Decision Making) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ *Cheng* (1993) ที่กล่าวว่า การบริหาร โรงเรียนแบบกระจายอำนาจนั้นมีลักษณะที่สำคัญดังนี้ คือ 1) เป็นการเพิ่มความเป็นอิสระของโรงเรียนในการควบคุม งบประมาณและการปลดเปลื้องจากกฎระเบียบที่เป็น ข้อจำกัดทั้งหลาย 2) การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับครูและบุคคลอื่นๆ ให้มากขึ้น เช่น ผู้ปกครอง นักเรียน หรือสมาชิกในชุมชน เป็นต้น โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าการตัดสินใจในระดับล่างจะเป็นการตัดสินใจที่ดี และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็น เจ้าของและควมมีพันธะผูกพันที่จะให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล นอกจากนั้น *Caldwell และ Spinks* (1990) ก็ให้ทัศนะว่า การบริหารโรงเรียนแบบกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่การตัดสินใจให้กับโรงเรียนในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งถือว่าการกระจายทางการบริหารมากกว่าที่จะเป็นทางการเมือง **โดยที่การตัดสินใจนั้นยังอยู่ภายใต้กรอบและยังจะได้รับการตรวจสอบการจัดสรรทรัพยากรนั้นจากท้องถิ่น จากรัฐ หรือจากรัฐบาลส่วนกลางอยู่** และทรัพยากรเพื่อการจัดสรรนั้นหมายถึงทั้งด้านที่เป็นความรู้หรือหลักสูตร ด้านที่เป็นเทคโนโลยีหรือวิธีการเรียนการสอน ด้านวัสดุอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกเครื่องมือเครื่องใช้ ด้านบุคลากร เวลา และงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของ *Lowe Boyd* (1992) ที่กล่าวว่า **การบริหาร โรงเรียนกระจายอำนาจนั้น ใช้หลักการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจปนกัน** ในส่วนของการกระจายอำนาจนั้นจะกระจายอำนาจการตัดสินใจ

เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียนมากขึ้น ส่วน*การรวมอำนาจ*นั้น จะเน้นเรื่องการควบคุม กำกับ และติดตามผลการดำเนินงานตามมาตรฐานส่วนกลางอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทสรุปประเด็นเชิงทฤษฎี

จากประเด็นเชิงทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปสาระสำคัญได้ว่าทฤษฎีการบริหารการศึกษามีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบที่ยึดถือโครงสร้าง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นอย่างเข้มงวดและเน้นผลผลิตของงานมากกว่าความเป็นมนุษย์ของคนงาน ไปสู่รูปแบบที่มีความยืดหยุ่นที่มีโครงสร้างอย่างหลวม (Loosely Structure Model) มากขึ้น มองเห็นคนงานเป็นมนุษย์สังคมนอกกว่ามนุษย์เศรษฐกิจมากกว่าระยะที่ผ่านมา มองเห็นการสร้างสิ่งจูงใจหรือความพึงพอใจในการทำงานของคนงานเป็นสิ่งสำคัญ และที่สำคัญ คือ *การเปลี่ยนแปลงในระบบการคิด* (Thinking System) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ทางการบริหารการศึกษาที่สำคัญ (Significant Paradigm Shift) เช่น กระบวนทัศน์เดิมจะเน้นการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับงานประจำภายในองค์กรเป็นหลัก แต่กระบวนทัศน์ใหม่จะเน้นการมีพลวัตเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอกมากขึ้น กระบวนทัศน์เดิมจะเน้นการนำนโยบายของผู้บริหารระดับสูงมาปฏิบัติ ในขณะที่กระบวนทัศน์ใหม่จะเน้นการเป็นผู้พัฒนาโยบายมากขึ้น กระบวนทัศน์เดิมจะเน้นการปกปิดหรือขจัดความขัดแย้งแต่กระบวนทัศน์ใหม่จะให้ความสำคัญกับความขัดแย้ง (Conflict) โดยถือว่าเป็นทั้งธรรมชาติขององค์กรและเป็นสิ่งจำเป็น กระบวนทัศน์เดิมจะยึดถือความเป็นเหตุผล (Rationality) เป็นบรรทัดฐานในการตัดสินใจเป็นหลัก ในขณะที่กระบวนทัศน์ใหม่จะยึดถือการเจรจาต่อรอง (Bargaining) การออกเสียง (Voting) หรือการโน้มน้าว (Persuasion) ตลอดจนการมีส่วนร่วม (Participation) เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย ตลอดจนแผนงาน โครงการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมร่วม (Shared Culture)

ในกรณีขององค์กรทางการศึกษานั้น มีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบที่เน้นโครงสร้างเชิงอำนาจนิยมไปสู่โครงสร้างเชิงประชาธิปไตยนิยมมากขึ้น และดูเหมือนว่า องค์กรทางการศึกษาที่พึงประสงค์ตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงนั้นคือ *องค์กรเชิงวิชาชีพ* (Professional Organization) ที่มีการกระจายอำนาจสูง ให้ความสำคัญอิสระในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ กับผู้ปฏิบัติในระดับล่างมากขึ้น มีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้สูงเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจนั้น จนถึงขั้นคาดหวังให้เป็นบุคลากรมืออาชีพ (Professional) ที่มีความรับผิดชอบต่อการพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง กำหนดมาตรฐานการทำงานแห่งตน และมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน

ในกรณีของวัฒนธรรมองค์กรทางการศึกษานั้น สังเกตได้ว่า มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาและลักษณะขององค์กรทางการศึกษา โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงใน *ค่านิยมหลัก* (Core Values) ทางการบริหารที่เปลี่ยนแปลงจากค่านิยมที่มุ่งความเป็นราชการที่เน้นความมีประสิทธิภาพ ความมั่นคง ความแน่นอนและสามารถทำนายได้ ตลอดจนความปรองดอง ไปสู่ค่านิยมหลักที่เน้นความสามารถในการแข่งขัน ความมีประสิทธิภาพ ความมุ่งมั่นสู่สำเร็จ ความมุ่งมั่นในชัยชนะ ความมีส่วนร่วม ความร่วมมือ ความเป็นกลุ่ม ความภาคภูมิใจ ความริเริ่มสร้างสรรค์ ความกล้าเสี่ยง ความเปลี่ยนแปลง และความก้าวหน้า เป็นต้น และเช่นเดียวกับกรณีของการพัฒนาวิชาชีพของผู้บริหารการศึกษา แม้จะมีข้อสังเกตถึงไม่ความสมบูรณ์ในแต่ละรูปแบบ แต่แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงก็ดูจะสอดคล้องกับแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงทางทฤษฎี ลักษณะองค์กรและวัฒนธรรมองค์กรนั้น นั่นคือการพัฒนาวิชาชีพ

ผู้บริหารการศึกษาจะมุ่งเน้นการเสริมสร้าง**ความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์** (Vision) เพื่อกำหนดทิศทางทางการบริหารงานขององค์กรได้อย่างถูกต้อง (Do the Right Thing) และ**ความเป็นผู้มีภาวะผู้นำ** (Leadership) ในการที่จะจูงใจหรือกระตุ้นให้ผู้อื่นปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการที่จะเน้นการเรียนรู้กฎระเบียบหรือข้อบังคับที่ขาดความยืดหยุ่นไม่ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

สำหรับการกระจายอำนาจนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจเชิงการเมืองหรืออำนาจเชิงบริหาร แต่กระแสการเปลี่ยนแปลงก็คือ **การกระจายอำนาจ** (Decentralization) ไม่ใช่การรวมอำนาจ (Centralization) แม้จะยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ว่า กระจายอำนาจแบบไหนจะดีกว่ากันก็ตาม

จากทฤษฎีสู่บทวิเคราะห์ปรากฏการณ์องค์กรทางการศึกษาไทย

การนำเอากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีต่าง ๆ ดังกล่าวมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์กรทางการศึกษาไทย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเพื่อนำไปสู่การเกิดความคิดใหม่ที่จะเป็นข้อเสนอแนะต่อไปได้นี้ ผู้เขียนจะอ้างอิงสาระที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลัก แม้ว่าในทางปฏิบัติจะยังไม่บรรลุผลหรือยังไม่มีความชัดเจนก็ตาม แต่เมื่อเป็นกฎหมายแล้ว ก็คาดหวังว่าสิ่งที่จะเกิดขึ้นคงจะไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น เว้นแต่จะมีอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนี้ไป

ประเด็นวิเคราะห์

1) การใช้หลักการและแนวคิดในทฤษฎี

หากพิจารณาโครงสร้างองค์กรทางการศึกษาไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นได้ว่า ยังคงจำเป็นอาศัยหลักการของทฤษฎีดั้งเดิมเป็นพื้นฐานอยู่หลายหลักการ เช่น **หลักการมีสายการบังคับบัญชา** (Hierarchical Structure) จากกระทรวงผู้สำนักงานคณะกรรมการในส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสู่สถานศึกษาตามลำดับ **หลักการแบ่งงานกันทำ** (Division of Labor) เป็นสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น และหลักการอื่นซึ่งเป็นหลักการที่พึงมีตามปกติขององค์กรในระบบราชการ เช่น หลักความไม่เป็นส่วนตัว (Impersonal) หลักการกฎระเบียบและข้อบังคับ (Rules and Regulation) และหลักความเป็นเหตุผล (Rationality) เป็นต้น แต่ก็ดูเหมือนจะมีความยืดหยุ่นมากขึ้นตามกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

อย่างไรก็ตาม หลักการตามทฤษฎีดั้งเดิมที่นำมาใช้และดูเหมือนจะเป็นจุดเน้นที่สำคัญ คือ **หลักความเป็นเอกภาพในทิศทาง** (Unity in Direction) **หลักความเป็นมาตรฐานในผลลัพธ์** (Standardization of Outputs) และ **หลักความเป็นเอกภาพในการสั่งการ** (Unity of Command) ดังจะเห็นได้จากที่กำหนดไว้ว่า **“มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ”** ซึ่งอาจเห็นได้ในกรณีที่จะรวมกันของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกระทรวงใหม่กระทรวงหนึ่ง กรณีที่จะมีแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นแผนแม่บทที่หน่วยงานได้สังกัดจะต้องนำไปปฏิบัติตามให้สอดคล้อง เป็นต้น นอกจากนั้นยังยึดถือ **หลักความเป็นมาตรฐานของงาน** (Standardization of Work) ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอกโดยให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์และทำการประเมินทุกระยะ 5 ปี เป็นต้น

ข้อสังเกตของการเน้นหลักความเป็นเอกภาพในทิศทาง หลักความเป็นมาตรฐานในผลลัพธ์ หลักความเป็นเอกภาพในการสั่งการ และหลักความเป็นมาตรฐานของงาน เป็นหลักการที่จะทำให้ตอบสนองต่อความต้องการในระดับชาติ (National) และความเป็นวิชาชีพ (Professional) ตามกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเชิงบริหาร (Administrative Decentralization) ที่กล่าวว่า “ทัศนะเกี่ยวกับคำว่า National และ Professional ยังมีอิทธิพลต่อผู้บริหารในระดับล่างอยู่มาก สายการบังคับบัญชาเชิงหน้าที่ (Functional Lines) จะตรงไปจากหน่วยงานต้นสังกัดสู่หน่วยงานใต้สังกัด และการปฏิบัติงานของหน่วยงานใต้สังกัดยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานต้นสังกัดอยู่”

อย่างไรก็ตาม องค์การทางการศึกษาไทยได้มีการนำเอาหลักการทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาสมัยใหม่มาใช้ด้วย เช่น **หลักการบริหารเชิงการเมืองและการตัดสินใจ** (Concern for Political and Decision Making) และ **หลักการบริหารเชิงวัฒนธรรม** (Concern for Culture) ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามา**มีส่วนร่วม** (Participation) ในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะจากชุมชนและท้องถิ่น การจำแนกประเภทการศึกษาออกเป็นสามประเภทที่เป็นเครือข่ายเชื่อมกัน ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามธรรมชาติวิสัย เป็นต้น นอกจากนี้ รูปแบบการบริหารของหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ในเขตพื้นที่การศึกษา และในสถานศึกษา ก็ยังยึดถือ**หลักการมีส่วนร่วม**ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมเป็น **คณะกรรมการ** ถือเป็นการเปลี่ยนกรอบแนวคิดจากการมีผู้บริหารเดี่ยว (Single Headed Administrator) ไปเป็นผู้บริหารแบบพหู (Plural Headed Administrator) อันเป็นลักษณะการบริหารที่คำนึงถึงหลักการมีอำนาจร่วม (Shared Power/Power With) มากกว่าหลักการมีอำนาจเหนือกว่า (Power Over) อันเป็นหลักการของทฤษฎีดั้งเดิม

2) ลักษณะขององค์การ

ลักษณะองค์การทางการศึกษาไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดูเหมือนจะคาดหวังให้เป็น **องค์การวิชาชีพ** (Professional) พิจารณาได้จากการนำเอา**หลักการกระจายอำนาจเชิงบริหาร** (Administrative Decentralization) มาใช้ โดยกำหนดจะให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านการงบประมาณ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารทั่วไปไปไป ยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยที่ยังคงมีสายการบังคับบัญชาจากกระทรวงศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ลงไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาอยู่ และพิจารณาจากการนำเอา**หลักความเป็นมาตรฐานด้านทักษะ** (Standardization of Skills) มาใช้ด้วย เพื่อ รองรับกับการกระจายอำนาจการบริหารทั้งสี่ด้านนั้น ดังจะเห็นได้จากมาตรการที่จะส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพ ชั้นสูง ให้มี**องค์กรวิชาชีพครู** ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าองค์การในลักษณะดังกล่าวดูเหมือนเป็นเพียงแนวโน้มของความคาดหวัง แต่ในความเป็นจริงแล้ว การกระจายอำนาจเชิงบริหารและจัดการในสี่ด้านนั้นจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่อย่างไร และเพียงไร เพราะดูเหมือนว่าจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบล และหากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว อำนาจในสี่ด้าน ดังกล่าวจะต้องไปอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลด้วยหรือไม่ จะต้องรื้อปรับแก้กฎหมายกันใหม่หรือไม่ เพราะการไปสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นไปตามหลักการกระจาย

อำนาจเชิงการเมืองนั้น สายการบังคับบัญชาจากกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ผู้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจะขาดหายไป จะกลายเป็นสายการบังคับบัญชาจากกระทรวงมหาดไทยผู้บังคับการบริหารส่วนตำบลและสถานศึกษาเข้ามาแทนที่

นอกจากนั้น การไปสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำให้การบรรลุหลักการความเป็นเอกภาพด้านนโยบายตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติลดน้อยลงไปหรือไม่ เพราะสถานศึกษาไม่ได้สังกัดกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมโดยตรง และหลักการสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ **เน้นการจัดการศึกษาตามความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น ไม่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนกลางหรือระดับชาติ** นอกจากนั้นหากข้าราชการครูต้องเปลี่ยนสภาพไปเป็นพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ความเป็นมาตรฐานทางวิชาชีพจะแปรเปลี่ยนไปตามสภาพพื้นที่ของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือไม่ เพราะต่างก็จะมีความเป็นอิสระที่จะกำหนดมาตรฐานวิชาชีพพนักงานของตนเอง

กล่าวโดยสรุป ลักษณะขององค์กรทางการศึกษาไทย หากพิจารณาเฉพาะในกรอบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว มีความมุ่งหวังจะให้มีการกระจายอำนาจเชิงบริหารจัดการให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างมีอิสระสามารถตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้ และคาดหวังที่จะมีบุคลากรในองค์กรที่มีคุณภาพสามารถควบคุมตนเอง และมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการทำงานตามที่ได้รับกระจายอำนาจนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะเดียวกันก็คาดหวังจะให้มีการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ และเกณฑ์มาตรฐานการประกันคุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (ซึ่งน่าจะเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลาง) อีกด้วย ตามหลักความเป็นเอกภาพในทิศทาง หลักความเป็นมาตรฐานด้านผลลัพธ์ และหลักความเป็นเอกภาพในการสั่งการ ดังกล่าวในบทวิเคราะห์ข้อ 1 ดังนั้นลักษณะขององค์กรทางการศึกษาไทยจึงมีลักษณะความคาดหวังที่ปนกันอยู่ ระหว่างการตอบสนองความต้องการระดับชาติและการตอบสนองความต้องการระดับท้องถิ่น (Mixed of Nationalization and Localization) ซึ่งองค์กรรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ก็โดยอาศัย**หลักการกระจายอำนาจเชิงบริหารมากกว่าการกระจายอำนาจเชิงการเมือง** เพราะหากอาศัยหลักการกระจายอำนาจเชิงการเมืองแล้ว สถานศึกษาต้องไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่บริหารโดยคณะบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ เมื่อเป็นเช่นนั้นการบริหารโดยองค์กรวิชาชีพเฉพาะก็จะเปลี่ยนไปเป็นองค์กรจากประชาชน และเมื่อนั้นการบริหารจัดการทางการศึกษาก็จะมุ่งตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก และจะเกิดปัญหาที่เรียกว่า parochialism ดังกล่าวข้างต้นตามมา

การมีลักษณะขององค์กรที่มีความคาดหวังปนกันทั้ง Centralization และ Decentralization นั้นน่าจะเป็นจุดลงตัวที่เหมาะสมสำหรับการบริหารการศึกษาไทยหรือไม่ เพราะไม่ว่าจะมองจากมุมของ Centralization ก็จะไม่มียะไรที่เป็น Centralization อย่างสมบูรณ์แบบ หรือแม้จะมองจากมุมของ Decentralization ก็ไม่มีอะไรที่เป็น Decentralization ที่สมบูรณ์แบบเช่นกัน เพราะต่างเป็นคำที่กำหนดขึ้นมาเพื่ออธิบายคุณลักษณะของการบริหารบนเส้นที่ต่อเนื่องกัน (Continuum) เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่ได้แยกออกจากกันเป็นคนละเรื่อง เช่นเดียวกับการมองเรื่อง Administrative Decentralization กับเรื่อง School – Based Management เป็นเรื่องเดียวกันดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น หากรูปแบบการกระจายอำนาจเชิงบริหารจะสามารถตอบสนองต่อการบรรลุเป้าหมายระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้วก็น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่ารูปแบบการกระจายอำนาจเชิงการเมืองที่มุ่งเน้นการตอบสนองเป้าหมายระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ข้อระวังสำหรับรูปแบบการกระจายอำนาจเชิงบริหารก็คือ ต้องไม่ให้เกิดการยึดอำนาจคืนหรือสร้างศูนย์อำนาจส่วนกลาง

ให้ เข้มแข็งมากขึ้นจนมีสภาพเหมือนปรากฏการณ์อันเป็นสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการกำหนดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้ขึ้นมาเท่านั้น

ปัจจุบันมีความสับสนและโต้เถียงกันไปมาระหว่างการให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาหรือสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นประเด็นของการกระจายอำนาจว่าควรเป็นการกระจายอำนาจเชิงบริหารหรือเชิงการเมือง ซึ่งหากวิเคราะห์เปรียบเทียบความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นแล้ว รูปแบบขององค์การทางการศึกษาไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า ด้วยเหตุผลของหลักการแต่ละรูปแบบดังที่กล่าวมาแล้ว

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือการที่องค์การทางการศึกษาไทยในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ได้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากการมีผู้บริหารเพียงคนเดียวไปเป็นผู้บริหารหลายคนในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมีสมาชิกมาจากหลายฝ่าย รวมทั้งตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยแล้วนั้น จะเป็นรูปแบบที่มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน จะเป็นรูปแบบที่มีความเป็นตัวแทนเชิงวิชาชีพผสมผสานกับตัวแทนเชิงภูมิปัญญา ท้องถิ่นมากกว่าองค์คณะบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะองค์คณะบุคคลดังกล่าว แม้จะเป็นตัวแทนที่เลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ แต่สภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน จะมีตัวแทนเชิงวิชาชีพทางการศึกษาที่มีคุณภาพเข้ามาเพียงพอที่จะตัดสินใจในนโยบายสำคัญทางการศึกษาได้อย่างถูกต้องถูกทิศทางหรือไม่ ความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นจะเป็นเพียงความต้องการตามความรู้สึก (Felt Needs) มากกว่าความต้องการจำเป็นที่แท้จริง (Real Needs) หรือไม่ เพราะสิ่งเหล่านั้นไม่อาจจะอาศัยแต่ภูมิปัญญาท้องถิ่นจากชาวบ้านแต่ยังจะต้องอาศัยภูมิปัญญาเชิงวิชาการจากบุคลากรในวิชาชีพประกอบอีกด้วย นอกจากนี้ จะมั่นใจได้อย่างไรว่าในอนาคต เมื่อมีการกระจายอำนาจทุกอย่างไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การนั้นจะไม่กลายเป็น **ศูนย์รวมอำนาจแห่งใหม่** ในระดับท้องถิ่นขึ้นมา จนกลายเป็นปัญหาสังคมที่ต้องแก้ไขกันอีก

ผู้เขียนตระหนักดีถึงข้อเรียกร้องในเรื่องการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน และตระหนักดีถึงความมีคุณค่าของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่การคืนอำนาจหรือการกระจายอำนาจให้กับองค์กรของประชาชนนั้น ควรคำนึงถึงความพร้อม ความมีศักยภาพ และความมีผลงานอันเป็นที่ประจักษ์และยอมรับด้วย ดังนั้น จึงควรให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ริเริ่มสร้างสร้งงานด้านการศึกษาของตนเองให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ก่อน ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในระบบนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดตั้งสถานศึกษาของตนขึ้นมาเพื่อให้เป็นทางเลือกใหม่แก่สังคมในพื้นที่ เพื่อแสดงถึงศักยภาพของตนเองให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ เพื่อเสริมสร้างและสะสมความเข้มแข็งให้แก่ตนเองทั้งในแง่วิชาการและประสบการณ์ก่อนที่จะขยายตัวให้ยิ่งใหญ่ต่อไปในวันข้างหน้า และเมื่อถึงวันนั้นก็ยังไม่สายเกินไปที่จะพิสูจน์ถึงควมมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพของตนเองในการที่จะรับสถานศึกษาอันเข้าไปในสังกัด แต่สำหรับปัจจุบัน ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่ายังมีความเสี่ยงมากเกินไปที่จะเอาสถานศึกษาที่ต้องอาศัยหลักการบริหารทั้งความเป็นศาสตร์ เป็นศิลป์ และเป็นวิชาชีพ ไปให้กับองค์กรหนึ่งที่เพิ่งจะเริ่มก่อตั้งมาไม่นานไปบริหารจัดการ

3) วัฒนธรรมองค์กรทางการศึกษา

พิจารณาจากสาระในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และบทวิเคราะห์ทั้งในข้อ 1 และข้อ 2 แสดงให้เห็นว่า องค์การทางการศึกษาไทยยังคงต้องอาศัยบุคลากรในองค์กรที่มีวัฒนธรรมองค์กรทั้งแบบดั้งเดิมและแบบสมัยใหม่ คือทั้ง Hierarchy Culture, Market Culture, Clan Culture และ Adhocracy Culture

อยู่ (ย้อนกลับคู่มือหาเชิงทฤษฎีในตอนต้น) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์การทางการศึกษาไทยในระบอบที่ผ่าน มา ส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมองค์การแบบ Hierarchy Culture อยู่ในระดับสูง แต่เมื่อลักษณะขององค์การมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปเป็น องค์การเชิงวิชาชีพสูงขึ้น มีการกระจายอำนาจตัดสินใจไปสู่ระดับล่างสูงขึ้นและ บุคลากรก็ได้รับคาดหวังว่าจะได้รับการพัฒนาในเชิงวิชาชีพสูงขึ้น ดังนั้นค่านิยมหลักในลำดับ ต่อๆ ไป เช่น ความมีประสิทธิภาพ ความสามารถแข่งขัน ความมุ่งมั่นในความสำเร็จ ความมีส่วนร่วม ความร่วมมือ ความริเริ่ม สร้างสรรค์ ความกล้าเสี่ยง ความเปลี่ยนแปลง และความก้าวหน้า เป็นต้น ก็จำเป็นต้องได้รับการเสริมสร้างและ พัฒนาให้มากขึ้น

ประเด็นของวัฒนธรรมองค์การมีความสำคัญและเป็นเรื่องใหญ่มากกว่าประเด็นเรื่องโครงสร้างหรือ เรื่องของ การกระจายอำนาจหรือไม่กระจายอำนาจ เพราะวัฒนธรรมองค์การเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อ พฤติกรรมของบุคคลในองค์การ แม้จะมีการกระจายอำนาจมากเพียงใด หากบุคคลในองค์การมีพฤติกรรมการทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม มีการแสวงหาแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม มีการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว การกระจายอำนาจนั้นก็ไม่มีคุณค่าใด ๆ และจะยิ่งซ้ำร้ายมากกว่าการไม่กระจายอำนาจให้เสียอีก เพราะจะเป็นการ ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ดังนั้น เมื่อมีความคาดหวังจะให้้องค์การทางการศึกษาไทยเป็นองค์การ วิชาชีพ เป็น องค์การที่จะมีการกระจายอำนาจให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้ สิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนก็คือ คือ **การมุ่งเน้นพัฒนาเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การจากที่ไม่พึ่งปรารณาไปสู่ที่พึ่งปรารณา** มิฉะนั้นแล้ว การกระจายอำนาจก็จะเป็นเสมือนการหยิบยื่นอาหารอันโอชะให้กับบรรดาผู้ที่กำลังหัวโหย

4) การพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้คาดหวังให้ผู้บริหารการศึกษาได้รับการพัฒนา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับความเป็นวิชาชีพชั้นสูง มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมาย กำหนด ตลอดจนมีองค์การวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาด้วย ในประเด็นเหล่านี้ ผู้เขียนไม่มี ข้อมูลเพียงพอที่จะวิเคราะห์ได้ถึงการดำเนินงานในระบอบที่ผ่านมาและในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ ตามทฤษฎีที่นำมากล่าวถึงตอนต้นแล้ว เห็นว่า ผู้บริหารการศึกษาในปัจจุบันจะต้องได้รับการพัฒนา **ทักษะเชิง มโนทัศน์** (Conceptual Skills) เพื่อให้มีความสามารถในการกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) หรือทิศทางการพัฒนา หน่วยงานหรือสถานศึกษาของตนเองได้อย่างถูกต้องและถูกทิศทาง (Do the Right Thing) มากขึ้น ทั้งนี้อันเป็น ผลมาจากผู้บริหารเหล่านั้นจะได้รับการกระจายอำนาจตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ มากขึ้น จะต้องมียุทธศาสตร์เป็น ผู้พัฒนานโยบายมากกว่าการเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ เป็นไปอย่างรวดเร็วจำเป็นต้องมีผู้บริหารที่มีทักษะในลักษณะดังกล่าวสูงกว่าที่เคยเป็นมา นอกจากการพัฒนา ทักษะเชิงมโนทัศน์นั้นแล้ว **ทักษะเชิงมนุษย์** (Human Skills) ก็มีความสำคัญและจำเป็นด้วยเช่นกัน เพราะการ บริหารยุคที่จะมีการกระจายอำนาจสูง และยุคที่บุคลากรในองค์การจะได้รับการพัฒนาให้เป็นผู้มีคุณภาพและ มาตรฐานสูงขึ้น จะทำให้ผู้บริหารต้องมียุทธศาสตร์ในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์ทางการศึกษา (Interest Groups) ต่างๆ ทั้งในโรงเรียน ในสังคมและชุมชนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยภาวะความเป็นผู้นำ (Leadership) สูงขึ้นมากกว่าที่จะอาศัยการสั่งการหรือใช้อำนาจบังคับดังที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การเรียนรู้ศาสตร์ทางการ บริหารเกี่ยวกับหลักการ แนวคิดและทฤษฎี ตาม **ทัศนะเชิงวิทยาศาสตร์** (Scientific Approach) ก็ยังคงมีความจำเป็น อยู่ด้วยเช่นกัน เพราะสิ่งเหล่านั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นวิชาชีพทางการบริหารได้ในระดับหนึ่ง และ

เป็นสิ่งที่ จะช่วยให้เกิดแนวคิดใหม่ๆ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานหรือท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

5) การกระจายอำนาจเชิงการเมืองหรือเชิงบริหาร

ดังกล่าวมาแล้วว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดการกระจายอำนาจเป็นแบบเชิงบริหาร (Administrative Decentralization) ไม่ใช่การกระจายอำนาจเชิงการเมือง (Political Decentralization) เพราะเป็นเรื่องของการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ของหน่วยงานส่วนกลางไปให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อันเป็นหน่วยงานได้สังกัด เส้นที่แสดงถึงสายการบังคับบัญชาจะต่อเนื่องกันมาตั้งแต่หน่วยงานระดับกระทรวงมาจนถึงระดับสถานศึกษา โดยหน่วยงานในแต่ละระดับนั้นจะเป็นหน่วยงานในวิชาชีพทางการศึกษา จึงเป็นโครงสร้างการบริหารที่ระดับบนและระดับล่างยังมีความสัมพันธ์ต่อกันสูง มีความคาดหวังในผลงานที่ตอบสนองต่อความต้องการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงสร้างการบริหารตามรูปแบบดังกล่าวยังไม่ทันจะเกิดขึ้น ก็มีพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นมา ให้มีไออนสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เป็นการกระจายอำนาจเชิงการเมือง เนื่องจากหน่วยงานที่รับการกระจายอำนาจเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ จึงทำให้เป็นที่น่าสงสัยว่า ทำไมกฎหมายที่มีการประกาศใช้ในรัฐบาลชุดเดียวกัน และระยะเวลาการประกาศใช้ห่างกันไม่กี่เดือน จึงเป็นกฎหมายที่มีหลักการขัดแย้งกัน จนก่อให้เกิดความสับสนทั้งในด้านความคิดและด้านการปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากการแสดงทัศนะของนักวิชาการหรือผู้บริหารที่เกี่ยวข้องที่เป็นไปคนละทิศคนละทาง และการประท้วงการโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลของสมาคมหรือชมรมครูในพื้นที่ต่างๆ ในระยะที่ผ่านมาและในระยะปัจจุบัน

บทสรุป

จากบทวิเคราะห์องค์การทางการศึกษาไทยตามความคาดหวังของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ในด้านโครงสร้างนั้น องค์การทางการศึกษาไทยยังยึดถือหลักการบริหารตามทฤษฎีดั้งเดิมเป็นพื้นฐานตามธรรมชาติขององค์การราชการอยู่หลายหลักการ โดยเน้นหลักการที่สำคัญคือ หลักความเป็นเอกภาพในทิศทาง หลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา หลักความเป็นมาตรฐานของงาน และหลักความเป็นมาตรฐานของผลลัพธ์ ในขณะที่เดียวกันก็เน้นหลักการตามกรอบแนวคิดทฤษฎีสมัยใหม่ด้วย เช่น หลักการมีส่วนร่วม หลักการมีอำนาจร่วม และหลักการมีวัฒนธรรมร่วม เป็นต้น ดังนั้นลักษณะขององค์การทางการศึกษาไทยจึงสามารถนำเอา**หลักการทั้งของทฤษฎีดั้งเดิมและทฤษฎีสมัยใหม่อธิบายร่วมกันได้** หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ได้นำเอาหลักการของทั้งทฤษฎีดั้งเดิมและทฤษฎีสมัยมาใช้ร่วมกัน **เป็นองค์การที่มีความคาดหวังปนกัน** ทั้งการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนกลางหรือระดับชาติและต่อระดับท้องถิ่นด้วยตาม รูปแบบการกระจายอำนาจเชิงการบริหารที่หน่วยงานได้สังกัด ยังคงต้องปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานต้นสังกัดแม้จะมีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้บางส่วนแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงเฉพาะแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการบริหารในสี่ด้านและแนวคิดการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามวิชาชีพขั้นสูงแล้ว ก็ดูเหมือนว่าจะมีความคาดหวังให้องค์การทางการศึกษาไทยเป็น **องค์การเชิงวิชาชีพ** ตามทัศนะของ Mintzberg ดังกล่าวในตอนต้น แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของความคาดหวังที่ปนกันระหว่างหลักการในทฤษฎีดั้งเดิมและทฤษฎีสสมัยใหม่ดังกล่าวแล้วความเป็นไปได้ในความคาดหวังขององค์การทางการศึกษาไทยน่าจะมีลักษณะเป็น **แบบกึ่งวิชาชีพ** (Semi-Professional) มากกว่าแบบวิชาชีพ (Professional) ซึ่งความคาดหวังนี้มีใช่เป็นความคาดหวังในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า องค์การทางการศึกษาของไทยส่วนใหญ่ น่าจะเป็นองค์การราชการแบบจักรกล (Machine Bureaucracy) โดยมีลักษณะขององค์การแบบการเมือง (Political Organization) แทรกปนอยู่มาก ทั้งในลักษณะที่เล่นการเมือง การเล่นพรรคเล่นพวก และการใช้อำนาจนอกระบบ ดังนั้นหากจะพัฒนาเพื่อยกระดับถึงแค่ความเป็นองค์การแบบกึ่งวิชาชีพก็คงต้องอาศัยความพยายาม ทรัพยากรและระยะเวลาอีกมาก คงไม่สามารถพัฒนาแบบก้าวกระโดดถึงระดับวิชาชีพเลยทีเดียว

สำหรับประเด็นของ **วัฒนธรรมองค์การและการพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษานั้น** ถือว่าเป็นงาน **สำคัญจำเป็นและเร่งด่วนเป็นอันดับแรก** ของการพัฒนาหรือการที่จะปฏิรูปการศึกษา เพราะองค์การทางการศึกษาไทยในระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นองค์การราชการแบบจักรกลที่มีการใช้อำนาจนอกระบบและเล่นเกมการเมืองกันมาก ดังกล่าวมาแล้วนั้น เมื่อมีกรอบแนวคิดที่จะกระจายอำนาจทางการบริหารลงสู่ระดับล่างให้มากขึ้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาวัฒนธรรมการทำงานและวัฒนธรรมการบริหารงานของบุคลากรระดับล่างให้เตรียมรับกับการกระจายอำนาจนั้นให้ถูกต้องและถูกทิศทางมีคุณธรรมและจริยธรรมที่เหมาะสม มิฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจซึ่งคาดหวังว่าจะเป็นยาวิเศษที่รักษาโรคร้ายในอดีตได้ก็จะกลายเป็นยาพิษที่จะทำลาย ทุกสิ่งทุกอย่างให้หมดสิ้นไปได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น

สำหรับ **การกระจายอำนาจเชิงบริหาร** โดยการมอบอำนาจหน้าที่จากระดับบนสู่ระดับล่างนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว **รัฐบาลควรให้โอกาสได้ถูกนำไปใช้ให้เห็นผล** ในระยะเวลาที่นานพอสมควร ไม่ควรมีอะไรที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเบี่ยงเบนไปใช้รูปแบบอื่นหรือรูปแบบการกระจายอำนาจเชิงการเมืองในทันทีทันใด ซึ่งจะมีความเสี่ยงและอันตรายมากเกินไปที่จะทำเช่นนั้นในสภาพปัจจุบัน หรือหากจะให้เกิดขึ้นจริง ก็ควรให้มีทดลองนำร่องก่อนในบางพื้นที่ หรือ **ควรเป็นไปในรูปแบบที่เป็นทางเลือก** โดย องค์การทางการเมืองนั้นควรจะต้องตั้งและบริหารสถานศึกษาของตนเองขึ้นมาให้เป็นทางเลือกหนึ่งของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหากสามารถบริหารจัดการได้จริงแล้ว สังคมจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเลือกเอง ทั้งนี้เนื่องจากสังคมไทยในปัจจุบันต้องการทางเลือกที่หลากหลาย ไม่ใช่เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดที่ถูกยึดเยี่ยมาให้ดังที่เคยเป็นมา

บรรณานุกรม

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน., 2542. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

Bartol, K., and Others, 1998. Management: A Pacific Rim Focus. 2nd edition. Roseville NSW: McGraw-Hill.

Caldwell, B.J., and Spinks, J.M. 1990. The Self-Managing School. London: Taylor & Francis (printers) Ltd.

- Cheng, Y.C. 1993. 'The Theory and Characteristics of School-Based Management.' *International Journal of Education Management*. 7(6):6-17.
- Cunningham, W.G., and Cordeiro, P.A., 2000. *Educational Administration: A Problem-Based Approach*. Boston: Allyn & Bacon.
- David, J. 1989. 'Synthesis of Research on School-Based Management.' *Educational Leadership*, 46(8): 45-53.
- Daresh, J.C., and Playko, M.A., 1992. *The Professional Development of School Administrators*. New Jersey: Merrill Prentice-Hall.
- DuBrin, A.J. and Ireland, R.D., 1993. *Management and Organization*. 2nd edition. Ohio: South-Western Publishing
- Griffin, R.W., 1993. *Management*. 4th edition. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Hoy, W.K. and Miskel C.G., 2001. *Educational Administration*. 6th edition. New York: The McGraw -Hills Companies, Inc.
- Koontz, H., and Others. 1988. *Essentials of Management*. 5th edition. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Kimbrough R.B., and Nunery, M.Y., 1998. *Educational Administration: An Introduction*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Lowe Boyd, W., 1992. 'The Power of Paradigms: Reconceptualising Educational Policy and Management.' *Educational Administration Quarterly*, 28(4):504-528.
- Lunenburg, F.C., and Ornstein, A.C., 2000. *Educational Administration: Concepts and Practices*. 3rd edition. Belmont: Wadworth.
- Owens, R.G., 2001. *Organizational Behavior in Education*. 7th edition. Boston: Allyn & Bacon.
- Razik, T.A., and Swanson, A.D., 2001. *Fundamental Concepts of Educational Leadership*. 2nd edition. New Jersey: Merrill Prentice-Hall.
- Robbins, S.P., and Coulter, M. 1996. *Management*. 5th edition. New Jersey: Prentice Hall, International, Inc.
- Sergiovanni, T.J., 2001. *The Principalship: A Reflective Practice Perspective*. 4th edition. Boston: Allyn & Bacon.
- Sergiovanni, T.J., and Others, 1999. *Educational Governance and Administration*. 4th edition. Boston: Allyn & Bacon.
- Stoner, J.A.F., and Freeman, R.E. 1992. *Management*. 5th edition. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Ubben, G.C., and Others, 2001. *The Principal*. 4th edition. Boston: Allyn & Bacon.
- Uveges, J.A., Jr., 1979. *The Dimensions of Public Administration*. Los Angeles: Allyn & Bacon.

