

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสำคัญของการจัดการศึกษาไทยในอดีต คือโครงสร้างการบริหารงานที่มีสายการบังคับบัญชาซ้ำซ้อน และกระบวนการบริหารที่รวมอำนาจการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ถึงแม้ว่าจะมีการแบ่งอำนาจ ความรับผิดชอบให้แก่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น แต่การจัดการศึกษาในแต่ละหน่วยงาน ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมด้วยระเบียบ กฎเกณฑ์ ต่าง ๆ ที่สั่งตรงมาจากส่วนกลาง ทำให้รูปแบบของการจัดการศึกษา มีลักษณะเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศซึ่งไม่สอดคล้องกับความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรม ภูมิปัญญาและความต้องการของแต่ละชุมชน และก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารตลอดจนไม่สอดคล้องกับสภาพของแต่ละภูมิภาคด้วยสาเหตุดังกล่าว การปฏิรูปการศึกษาครั้งยิ่งใหญ่ของประเทศไทย จึงได้เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของทุกฝ่ายในสังคมไทย โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นฐานที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545) ที่มุ่งหวังจะยกระดับการศึกษาของชาติ ให้ได้มาตรฐาน และจัดได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพจึงกำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ คือปฏิรูปการเรียนรู้ ปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษา ปฏิรูปครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545, หน้า 1)

การปรับโครงสร้างการบริหารและจัดการศึกษารูปแบบใหม่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545) ซึ่งจะต้องปรับสถานภาพขององค์กรที่มีอยู่เดิมของหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ ตามโครงสร้างใหม่ โดยยึดหลักการจัดโครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงานให้มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันทางสังคมอื่น ทั้งนี้ คำนึงถึงความประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความเหมาะสมกับทรัพยากรในการลงทุน ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน มีการบริหารงานที่โปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ โดยมุ่งให้องค์กร หน่วยงานทุกระดับ และองค์กรอิสระในกำกับของกระทรวง เป็นองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด มีความคล่องตัว การบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพ และบังเกิดประสิทธิผลและเป็นการ

ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่ไม่กระทบสิทธิ สถานภาพ หรือก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคลากรประจำการ น้อยที่สุด โดยคำนึงถึง ความทั่วถึง เท่าเทียมเกิดคุณภาพและเป็นธรรม (สมาคมศึกษานิการ แห่งประเทศไทย, 2544, หน้า 4)

แนวคิดหลักบริหารทั่วไปในการบริหารจัดการองค์การหรือหน่วยงานโดยทั่วไปเน้น การดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยเสียค่าใช้จ่าย น้อยที่สุด ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับผิชอบ มากที่สุด ในขณะที่ขบวนการขององค์การก็มีความสุขความพอใจมากที่สุดด้วย สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรที่ให้บริการด้านการศึกษาที่รองรับการกระจายอำนาจและจัดการศึกษา ได้ยึดหลักการบริหารดังกล่าวนี้ พร้อมด้วยแนวการบริหารในระบบราชการไทยในแผนปฏิรูป ระบบบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2542 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่นำมาเป็นพื้นฐานของการจัดระบบและการ บริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้การจัดโครงสร้างการบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีโครงสร้างการบริหาร ที่ไม่ซับซ้อน ยุ่งยากเพราะต้องการให้การบริหารเกิดความคล่องตัว มีผู้บริหารและบุคลากรมีความรับผิดชอบชัดเจน มีการกำหนดภาระงานและเป้าหมายการทำงาน ที่ชัดเจน รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เข้ามามีส่วนรวมในการจัดการศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545, หน้า 12)

อย่างไรก็ตาม การบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาถึงแม้ว่าจะมีการวางแผนในการ บริหารจัดการไว้อย่างดี แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเป็น ยุคที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รวดเร็ว ด้วยพลังแห่งเทคโนโลยี สารสนเทศ (IT) โลกไร้พรมแดน ดังนั้น การบริหารงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้อง กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน วิธีการที่ทำให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด และประเมินผล การทำงานที่ผ่านมาว่าบรรลุผลตามเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งได้แก่การกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ และ ผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน ซึ่งจะทำงานไปวันต่อวัน ไร้จุดหมายทิศทาง ดังเช่นอดีตที่ผ่านมาอีกไม่ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวการบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงต้องมีการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) โดยการวิจัยเขตพื้นที่การศึกษาจึงจะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการ ปฏิรูปการศึกษา เพราะจะเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานที่ทำอยู่ทั้งหมด (<http://www.Sobkroo.com>)

โดยที่การบริหารและการจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นเรื่องใหม่สำหรับ ประเทศไทย เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 มีผลบังคับใช้ จึงได้มีการยุบรวมหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ

เช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และหน่วยงานระดับกรมต่าง ๆ เช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อจัดตั้งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการศึกษาของชาติ ตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายระบุไว้ (สมาคมศึกษาธิการแห่งประเทศไทย, 2546, หน้า 9) แต่ในการหลอมรวมหน่วยงานต่าง ๆ เป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามักจะมีทรัพยากรเพื่อการบริหาร เช่น สภาพอาคารสำนักงาน บุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ ในแต่ละเขตไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดปัญหาการบริหารตามรูปแบบที่กำหนดไว้ต่าง ๆ ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากรูปแบบการบริหารในปัจจุบัน อาจจะไม่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่หรือสถานการณ์ปัจจุบันในขณะนี้ ตามแผนกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (พ.ศ. 2548 – 2552) ได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อให้ได้มาตรฐานมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์กร รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนมีคุณภาพ เพื่อให้การดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 จึงกำหนดกลยุทธ์ระดับองค์กร (พ.ศ. 2547 – 2549) ในเรื่องการพัฒนารูปแบบ/วิธีการบริหารและจัดการของหน่วยงาน ผู้วิจัย จึงมีความสนใจที่จะพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามูลฐานของผู้รับบริการ เพื่อทำความเข้าใจปัญหาในระดับลึกในการดำเนินงานที่ทำอยู่ทั้งหมดมาสร้างการมีส่วนร่วมในการหาแนวทางแก้ปัญหาในการพัฒนา และนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้เสนอให้ผู้บริหารประกอบการตัดสินใจในการวางแผนปฏิบัติงานให้มีรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เพื่อให้การบริหารจัดการและให้บริการทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อส่งผลไปยังผลผลิตหลักของการจัดการศึกษาคือนักเรียนในสังกัดทุกคน โดยทางตรงและทางอ้อม

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามูลฐานความต้องการของผู้รับบริการ

ความสำคัญของการวิจัย

ผลของการวิจัยครั้งนี้

1. ได้รูปแบบการบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของเขตพื้นที่

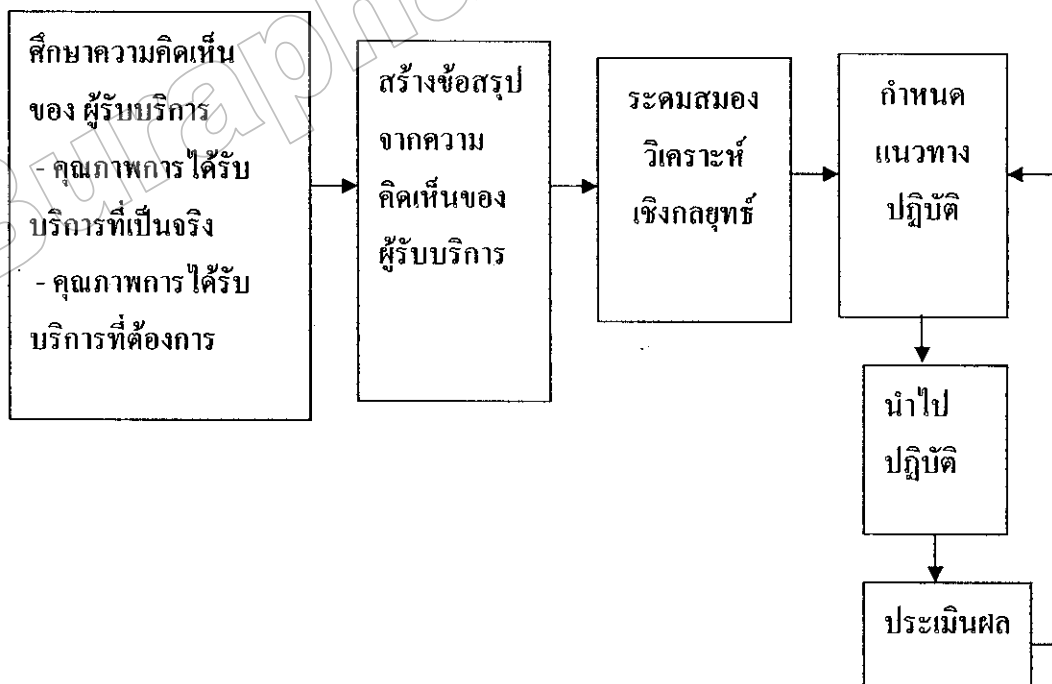
2. ให้ผู้บริหารนำผลจากการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 และเขตการศึกษาอื่น ๆ เป็นทางเลือกในการใช้กระบวนการวิจัยเพื่อพัฒนาหน่วยงานของตนเอง

คำถามการวิจัย

รูปแบบการบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่เหมาะสมกับบริบทของเขตพื้นที่ควรมีลักษณะอย่างไร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยการพัฒนาแบบการบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา บนฐานผู้รับบริการ ครั้งนี้ มุ่งศึกษาแนวความคิดจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จากสภาพปัญหาของผู้รับบริการผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และจากเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ โดยมีการกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ในการพัฒนาและในทุกขั้นตอนมีการระดมสมองแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของทุกคนในหน่วยงาน ซึ่งมีรายละเอียด กำหนดเป็นกรอบความคิด ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบความคิดในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการพัฒนา รูปแบบการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาบนฐานของผู้รับบริการ โดยศึกษาเฉพาะกรณี ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2

2. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัด จำนวน 138 คน และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 จำนวน 67 คน

3. ขั้นตอนในการวิจัย

3.1 ดำรวจข้อมูลพื้นฐาน

3.2 สรุปปัญหา และความต้องการของผู้รับบริการ

3.3 ระดมสมอง โดยการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์

3.4 กำหนดแนวทางปฏิบัติ

3.5 นำไปปฏิบัติ

3.6 ประเมินผล

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การพัฒนา รูปแบบการบริหาร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบนพื้นฐานผู้รับบริการ หมายถึง การพัฒนาลักษณะการบริหารในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากปัญหาความต้องการ ของผู้รับบริการ ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวม 6 กลุ่ม 1 หน่วยตรวจสอบภายใน

1.1 กลุ่มอำนาจการ หมายถึง งานสารบรรณ งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม งานยานพาหนะ งานจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์การ งานการสร้างเครือข่ายประชาสัมพันธ์ งานเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารของหน่วยงานต่อสาธารณชน งานบริหารด้านข้อมูลข่าวสาร งาน ประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอกเขตพื้นที่การศึกษา งานการประสาน การใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน งานประสานเกี่ยวกับการสรรหากรรมการและอนุกรรมการใน ระดับต่าง ๆ งานบริหารการเงินและสินทรัพย์

1.2 กลุ่มบริหารงานบุคคล หมายถึง งานวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง งานสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง งานบำเหน็จความชอบและทะเบียนประวัติ งานพัฒนาบุคลากร งานวินัยและนิติการ และงานเลขานุการอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ) เขตพื้นที่การศึกษา

1.3 กลุ่มนโยบายและแผน หมายถึง งานข้อมูลสารสนเทศ งานนโยบายและแผน งานวิเคราะห์งบประมาณ งานติดตาม ประเมินผลและรายงาน และงานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

1.4 กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา หมายถึง งานส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษา งานส่งเสริมกิจการนักเรียน งานส่งเสริมสวัสดิการ งานส่งเสริมกิจการพิเศษ งานส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน

1.5 กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา หมายถึง งานพัฒนาหลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐาน และกระบวนการเรียนรู้ งานวัดและประเมินผลการศึกษา งานส่งเสริมและพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา งานนิเทศติดตามประเมินผล ระบบบริการและการจัดการศึกษา งานส่งเสริมพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และงานเลขานุการคณะกรรมการ การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษา

1.6 กลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา หมายถึง งานการศึกษาวิเคราะห์วิจัย และพัฒนานวัตกรรมการบริหาร งานระบบข้อมูลสารสนเทศ งานประสานการตรวจราชการ งานติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และงานส่งเสริม สนับสนุน การสร้างองค์ความรู้และเทคนิควิชาชีพในการบริหารการจัดการศึกษา

1.7 หน่วยตรวจสอบภายใน หมายถึงงานตรวจสอบการเงินและบัญชี งานตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ครอบคลุมท้องที่ 4 อำเภอ คือ อำเภอบ้านฉาง อำเภอบางละมุง อำเภอพนัสนิคม อำเภอพานทอง อำเภอบ่อทอง และกิ่งอำเภอเกาะจันทร์

3. การระดมสมอง (Brain Storming) หมายถึง การแสวงหาความคิดเห็นต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ได้มากที่สุดภายในเวลาที่กำหนด

4. การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ หมายถึง การวิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 ในประเด็นจุดแข็งและจุดอ่อนของสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมภายนอก โดยการระดมสมองของทุกคนในหน่วยงาน

5. การประเมินผล หมายถึง การตัดสินคุณค่าในการดำเนินงานพัฒนาว่าได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ เพื่อนำผลที่ได้ไป ปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง

6. คุณภาพ หมายถึง ระดับคุณภาพที่เป็นจริง และระดับคุณภาพที่ต้องการจากการให้บริการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยการกำหนด เกณฑ์ใช้คะแนนเฉลี่ยของจุดตัด ดังนี้

4.51 – 5.00	หมายถึง	มีคุณภาพอยู่ในระดับมากที่สุด
3.51 – 4.50	หมายถึง	มีคุณภาพอยู่ในระดับมาก
2.51 – 3.50	หมายถึง	มีคุณภาพอยู่ในระดับปานกลาง
1.51 – 2.50	หมายถึง	มีคุณภาพอยู่ในระดับน้อย
1.00 – 1.50	หมายถึง	มีคุณภาพอยู่ในระดับน้อยที่สุด

โดยถือเกณฑ์คุณภาพอยู่ในระดับปานกลางเป็นที่ยอมรับได้

7. ผู้รับบริการ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต 2 จำนวน 138 คน