

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานี้ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัย พบว่า

1. สภาพการจัดการศึกษาของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่นําร่องปฏิรูปการศึกษา

สภาพการจัดการศึกษาของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่นําร่องปฏิรูปการศึกษาที่ทำการศึกษาทั้งสิ้น จำนวน 10 แห่ง มีประเด็นการจัดการศึกษา ครอบคลุมด้านสภาพแวดล้อมการจัดการศึกษา ปัจจัยการจัดการศึกษา กระบวนการจัดการศึกษา ผลผลิตการจัดการศึกษา และข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา สามารถจำแนกประเภทรูปแบบการจัดการศึกษา ออกเป็น 4 ประเภท คือ

- (1) รูปแบบการจัดการศึกษาประเภทเขตที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด มี 2 เขต
- (2) รูปแบบการจัดการศึกษาประเภทเขตที่มีลักษณะพิเศษ มี 1 เขต
- (3) รูปแบบการจัดการศึกษาประเภทเขตที่มีพื้นที่ครอบคลุมหลายอำเภอในจังหวัด มี 6 เขต
- (4) รูปแบบการจัดการศึกษาประเภทที่มีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอเดียวในจังหวัด มี 1 เขต

ปัญหาอุปสรรค ปัญหาอุปสรรคที่พบ คือ การที่ยังไม่มีกฎหมายและระเบียบรองรับการดำเนินงานโดยเฉพาะการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ พื้นที่ความรับผิดชอบมีความแตกต่างกัน ตามสภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ขณะที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณใกล้เคียงกัน บุคลากรไม่อาจปฏิบัติงานได้เต็มเวลาเนื่องจากยังต้องปฏิบัติงานประจำด้วย เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

ความสำเร็จ เกิดความร่วมมือกันดำเนินงานอย่างเป็นเอกภาพ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาทั้งด้านบุคลากร วิชาการ งบประมาณ อาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นดังนี้

รูปแบบที่นำเสนอมี 2 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประเภทปกติ และ (2) รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีลักษณะพิเศษ รูปแบบการจัดการศึกษาประเภทปกติ เป็นเขตที่กำหนดขึ้นตามปริมาณคุณภาพของงานที่มีสภาพแวดล้อมปกติ ที่มีขนาดของความพอดี มีจำนวนสถานศึกษาพอเหมาะ มีสภาพภูมิศาสตร์ การคมนาคม ลักษณะทางการปกครอง และปัจจัยการจัดการศึกษาใกล้เคียงกัน รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีลักษณะพิเศษ เป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดตามสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง ที่มีความพิเศษจำต้องได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือเป็นพิเศษ ขนาดของพื้นที่ความรับผิดชอบและโครงสร้างการแบ่งงานขององค์กร เป็นไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เช่น พื้นที่ชายแดนทุรกันดาร ความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น ประกอบด้วยสาระสำคัญ 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ความนำ

ส่วนที่ 2 องค์ประกอบและสาระสำคัญของรูปแบบ

ส่วนที่ 3 เงื่อนไข และตัวบ่งชี้ความสำเร็จของรูปแบบ

ส่วนที่ 4 ปัญหา อุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้นของรูปแบบ และแนวทางแก้ไข

ส่วนที่ 1 ความนำ

การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่ใช้พื้นที่เป็นฐาน (site-based management) ที่มุ่งกระจายอำนาจการจัดการจากการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการไปยังหน่วยปฏิบัติที่เป็นสำนักงานเขตพื้นที่ มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบกันระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาสนองต่อความต้องการทางการศึกษาของผู้เรียนและประชาชนได้มากที่สุด มีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศไทย เริ่มมีขึ้นเมื่อมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาฉบับแรกของไทยที่เป็นการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ ได้กำหนดให้มีกระทรวงศึกษาธิการ และเขตพื้นที่การศึกษา โดยแยกการบริหารการศึกษาออกจากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดการศึกษาที่คำนึงถึงความเป็นวิชาชีพ ดำเนินการโดยผู้มีหน้าที่ทางการศึกษาโดยตรง

เขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย กรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่โดยรวมในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ

สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 จำนวน 175 เขต แยกเป็นเขตที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด จำนวน 16 เขต และเขตที่มีพื้นที่ครอบคลุมตั้งแต่ 2 อำเภอขึ้นไป ภายในจังหวัดแต่ละจังหวัด จำนวน 159 เขต

ดังนั้น การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงนำเสนอภายใต้แนวคิด ทฤษฎี บทบัญญัติพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏแนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิด การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ใกล้ชิดประชาชน หน่วยงานที่จัดการศึกษา และสถานศึกษา ที่รองรับการกระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเชื่อมโยงนโยบายทางการศึกษาของรัฐไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และเตรียมการรองรับการโอนอำนาจการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงต้องเป็นองค์กรที่มีศักยภาพ มีคุณภาพ เป็นผู้นำทางการศึกษาและผู้นำทางการเรียนรู้

2. หลักการ การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่คำนึงถึงหลักเอกภาพด้านนโยบายที่หลากหลายการปฏิบัติ หลักการกระจายอำนาจ หลักความยืดหยุ่นทางการบริหาร หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการมีส่วนร่วม หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หลักการบริหารจัดการที่ดี หลักการประกันคุณภาพการศึกษา หลักการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อการศึกษา หลักความเป็นวิชาชีพ หลักการจัดการอย่างเป็นระบบ และหลักการบูรณาการ

3. วัตถุประสงค์ เพื่อให้มีรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าของสังคมโลก บนพื้นฐานของบริบทสังคมไทยและท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น ทันสมัย สามารถปรับปรุงพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง ที่คณะกรรมการ ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน มีความรู้ ความเข้าใจ สามารถดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ และกระทรวงศึกษาธิการนำเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่อไป

ส่วนที่ 2 องค์ประกอบและสาระสำคัญของรูปแบบ

องค์ประกอบของรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมการจัดการศึกษา ปัจจัยการจัดการศึกษา กระบวนการจัดการศึกษา ผลผลิตการจัดการศึกษา และข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา ดังมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

1. สภาพแวดล้อมการจัดการศึกษา เป็นการจัดการศึกษาตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม ศาสนาและวัฒนธรรม การเมือง การปกครอง สภาพภูมิศาสตร์ และความต้องการของท้องถิ่น สามารถปรับตัวและแก้ไขปัญหาทางการศึกษาได้จับใจและทันเหตุการณ์ มีสถานศึกษาและแหล่งการเรียนรู้ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้ง่าย โดยนัยนี้ เขตพื้นที่การศึกษาจึงต้องเป็นเขต

พื้นที่การศึกษาที่มีขนาดของความพอดี ไม่กว้างขวางเกินไป และมีสถานศึกษาในปริมาณที่พอเหมาะต่อการกำกับดูแล ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุน ให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

2. ปัจจัยการจัดการศึกษา ประกอบด้วย

- นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่เอื้อต่อการจัดการศึกษาได้อย่างคล่องตัว ชัดเจน ไม่คลุมเครือ มีการออกกฎหมายรองรับการบริหารที่ชัดเจน เช่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล งบประมาณ วิชาการ และกฎกระทรวงว่าด้วยการกระจายอำนาจจากกระทรวงไปยังเขตพื้นที่และสถานศึกษา

- คณะกรรมการ คณะกรรมการแต่ละคณะที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมกับตำแหน่ง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน ได้มาโดยระบบคุณธรรม โปร่งใส ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและการบริหาร

- ผู้บริหาร เป็นผู้บริหารมืออาชีพ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ความรู้ ความสามารถทางการบริหารและการจัดการศึกษา เหมาะสมกับตำแหน่ง มีภาวะผู้นำสูงทั้งด้านคุณลักษณะส่วนตัวและพฤติกรรมกรบริหาร สามารถจูงใจให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ มีเจตคติที่ดีต่อการบริหารการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล มีความสามารถในการประสานนโยบาย การต่อรอง การแก้ไข ปัญหา ได้มาโดยระบบคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและการบริหาร ที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมีโอกาสได้รับการสรรหาด้วย

- ผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย บุคคล 3 กลุ่ม คือ ที่ปรึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และพนักงานจ้าง ได้แก่ พนักงานราชการ และคู่สัญญาเฉพาะกิจ เฉพาะคราว เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ ความรู้ ความสามารถ และทักษะเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ มีความรับผิดชอบ อุทิศตน จริงจัง และตั้งใจปฏิบัติงาน และมีความสามารถในการใช้เทคโนโลยี

- อาคารสถานที่ เป็นอาคารเอกเทศ ไม่ห่างไกลชุมชน เป็นศูนย์กลาง ที่สามารถให้บริการทางการศึกษาแก่หน่วยงาน สถานศึกษาและประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวกและคล่องตัว มีการจัดบรรยากาศ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้มารับบริการอย่างเหมาะสม

- เงิน เงินที่ใช้จัดการศึกษาได้มาจากงบประมาณรัฐ งบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินนอกงบประมาณ จากการจัดหาของสำนักงาน และการมีส่วนร่วมบริจาคจากภาคประชาชน

3. กระบวนการจัดการศึกษา ประกอบด้วยระบบย่อย 5 ระบบ คือ

ระบบย่อยด้านเป้าหมายและค่านิยม มีสาระประกอบด้วย (1) วิสัยทัศน์ที่มุ่งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นองค์กรผู้นำทางการศึกษาและการเรียนรู้ ที่มีศักยภาพส่งเสริมหน่วยงานสถานศึกษาให้มีศักยภาพในการจัดการศึกษา เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา (2) เป้าหมายการจัดการศึกษา ให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างมีคุณภาพ เสมอภาค โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ระบบย่อยด้านโครงสร้าง มีสาระประกอบด้วย (1) ภารกิจ มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2) พันธกิจ มีพันธกิจที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ภารกิจด้านต่าง ๆ 9 ด้าน (3) อำนาจหน้าที่ เป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (4) การแบ่งส่วนงาน ยึดหลักความยืดหยุ่นและหลักกฎระเบียบ โดยแบ่งตามปริมาณและคุณภาพของงาน ที่สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นทั้งที่เป็นพื้นที่ปกติ และพื้นที่พิเศษ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนงานที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการสำนักงาน และส่วนงานตามสาย-การบังคับบัญชา (5) วิธีการปฏิบัติงาน มีทั้งวิธีปฏิบัติงานภายในและภายนอก โดยการสร้างเครือข่าย การปฏิบัติงาน การสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างสำนักงานและหน่วยงานอื่นทั้งระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติ โดยมีขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานเป็นวงจรตั้งแต่ การวางแผน การดำเนินงาน การติดตาม ประเมินผลและรายงาน และการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนา

ระบบย่อยด้านเทคนิค มีสาระด้านความรู้และเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการยุคใหม่ ที่ต้องส่งเสริมผู้ปฏิบัติงานมีความรู้และแสวงหาความรู้ และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการ ทั้งด้านการจัดองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การจัดระบบสารสนเทศเชื่อมโยงจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้งจัดให้มีศูนย์สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา เพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่หน่วยงาน สถานศึกษาและประชาชน

ระบบย่อยด้านจิตสังคม มีสาระด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการสำนักงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยนัยนี้ ผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำทั้งด้านคุณลักษณะส่วนตัว ได้แก่ วิสัยทัศน์กว้างไกล และสื่อสารวิสัยทัศน์แก่ผู้อื่นได้ มีความรู้ ความสามารถ ทางวิชาการ มีทักษะการตัดสินใจ มีเจตคติที่ดี เชื่อมมั่นในการปฏิรูปการศึกษา และการบริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ฯลฯ และด้านพฤติกรรมการบริหาร ได้แก่ บริหารงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม บริหารงานอย่างเป็นระบบ ยึดเป้าหมายและแผน บริหารด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงและจัดการความเปลี่ยนแปลงได้ เป็นต้น

ระบบย่อยด้านการจัดการ ประกอบด้วย (1) การกำหนดจุดมุ่งหมาย ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และพันธกิจ เพื่อนำไปสู่การวางแผน (2) การวางแผน ที่คำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและที่เกี่ยวข้อง และการปรับปรุงพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง อย่างเป็นระบบและครบวงจร (3) การจัดองค์กร มีการกำหนดลักษณะงานและหน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดสายการบังคับบัญชาที่คำนึงถึงความเป็นเอกภาพการบังคับบัญชา ลักษณะงานใกล้เคียงกันอยู่ด้วยกัน การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับโครงสร้างการแบ่งงาน (4) การบริหารงานบุคคลที่คำนึงถึงหลักคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ หลักความเสมอภาคในโอกาสได้รับการสรรหา หลักความโปร่งใส และการสรรหาตามความต้องการของหน่วยงานที่แท้จริง มีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และการสร้างขวัญกำลังใจให้เกิดแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อความจงรักภักดี และก่อให้เกิดความยั่งยืนของหน่วยงาน (5) การบริหารงบประมาณ ที่คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจ ความเสมอภาคในโอกาสได้รับการจัดสรรงบประมาณ อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม หลักความโปร่งใส และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งระดมทรัพยากร

มาใช้เพื่อการศึกษา เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษา (6) การบริหารงานวิชาการ ที่คำนึงถึงหลักคุณภาพงานวิชาการ ความร่วมมือและเครือข่ายวิชาการ และการกระจายอำนาจ มีการศึกษาขอบข่ายงานวิชาการของสำนักงาน จัดทำแผนพัฒนาวิชาการร่วมกับหน่วยงาน สถานศึกษา การติดตาม นิเทศ และประเมินผลการดำเนินงานตามระบบ การรายงานผลแก่หน่วยงาน สถานศึกษาที่เกี่ยวข้อง และการปรับปรุงพัฒนางานวิชาการ (7) การควบคุม กำกับ ที่คำนึงถึงหลัก ประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความโปร่งใส และหลักการปรับปรุงพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง โดยวิธีการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษา อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ด้วยขั้นตอนดังนี้ คือ จัดทำมาตรฐาน และตัวบ่งชี้การปฏิบัติงาน การวางแผนติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศ เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมาย สรุปและรายงาน รวมทั้งการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานหรือวางแผนใหม่

4. ผลผลิตการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดการศึกษา ประสิทธิภาพ ได้แก่ เกิดความร่วมมือทั้งในและนอกสำนักงานเป็นเครือข่าย เกิดคุณภาพในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน และความคุ้มค่าในผลการดำเนินงานเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิต ประสิทธิผล ได้แก่ ทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้จัดหรือหน่วยงานที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับการส่งเสริม สนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพให้มีความเข้มแข็ง เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน และมีความพึงพอใจทั้งจากผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ทางการศึกษา ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สังคมสงบสุข ประเทศชาติมีความสามารถในการแข่งขันและยั่งยืน

5. การให้ข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา โดยคำนึงถึงการให้ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และมีการปรับปรุงพัฒนางาน จากผลของการให้ข้อมูลย้อนกลับ ซึ่งกระทำด้วยการรายงานผล และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานด้วยวิธีการต่าง ๆ

6. ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน การจะทำให้การจัดการศึกษาบรรลุผลสำเร็จได้ มียุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การทำงานแบบเครือข่ายและมีส่วนร่วมทั้งในและนอกสำนักงาน ยุทธศาสตร์การประสานงานเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ยุทธศาสตร์การใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์เพื่อให้นักศึกษาเข้าถึงประชาชนทุกโอกาส และทุกสถานที่ ยุทธศาสตร์การแข่งขันและการประกันคุณภาพ รวมทั้งยุทธศาสตร์การทำงานที่เน้นคุณภาพทั่วทั้งองค์กร เพื่อสร้างคุณภาพประสิทธิภาพอันจะก่อให้เกิดการยอมรับในฐานะที่เป็นองค์กร ผู้นำทางการศึกษา และผู้นำแห่งการเรียนรู้ได้อย่างแท้จริง

ส่วนที่ 3 เจื่อนไข และตัวบ่งชี้ความสำเร็จของรูปแบบ

1. เจื่อนไขความสำเร็จ

รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้นำเสนอขึ้นนี้ จะประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับเจื่อนไข ดังนี้ ประชาชน องค์กร หรือสถาบันทางสังคมให้การสนับสนุนการศึกษา มีการออกกฎหมายและระเบียบรองรับและเอื้อต่อการจัดการศึกษาทั้งด้านการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และวิชาการ เป็นต้น ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและการบริหาร มีการพัฒนา

บุคลากรอย่างต่อเนื่อง และหลอมรวมเจตคติและวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียว มีการจัดระบบการสื่อสารและสิ่งอำนวยความสะดวกให้เอื้อต่อการใช้เทคโนโลยีและการเข้าถึงการศึกษาของประชาชน มีการจัดตั้งหน่วยงานเครือข่ายบริการการศึกษาในพื้นที่ห่างไกลเพื่อลดเวลาค่าใช้จ่าย และการเดินทาง รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษให้กับสำนักงานที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย ทุรกันดาร ยากจน และมีลักษณะพิเศษที่ต้องการความช่วยเหลือ เหล่านี้เป็นต้น

2. ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ

เมื่อมีการนำรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สร้างขึ้นไปใช้ มีตัวบ่งชี้ความสำเร็จ 5 ประการ จำนวนทั้งสิ้น 20 ตัวบ่งชี้ แยกเป็น ด้านสภาพแวดล้อม 1 ตัวบ่งชี้ ด้านปัจจัยการจัดการศึกษา 4 ตัวบ่งชี้ ด้านกระบวนการจัดการศึกษา 12 ตัวบ่งชี้ ด้านผลผลิตการจัดการศึกษา 2 ตัวบ่งชี้ และด้านข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา 1 ตัวบ่งชี้

ส่วนที่ 4 ปัญหาอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและแนวทางแก้ไข

1. ปัญหาอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ได้แก่ (1) ปัญหาความไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ปัญหาการขาดการบูรณาการระหว่างการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนราชการอื่น และ (3) ปัญหาการทำงานแบบแยกส่วนระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับหน่วยงานสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

2. แนวทางแก้ไข

กระทรวงศึกษาธิการควร (1) เร่งพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างต่อเนื่อง (2) ประสานนโยบายกับกระทรวง กรม และจังหวัด ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ (3) แต่งตั้งและมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่เป็นตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการภายในจังหวัดและหรือเขตพื้นที่การศึกษา

การอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยพบประเด็นที่สมควรนำมาอภิปรายตามลำดับของประเด็นการจัดการศึกษา จากผลการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษา และรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

1. ผลการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษา

1.1 สภาพแวดล้อมการจัดการศึกษา พบว่า เขตพื้นที่ที่ครอบคลุมพื้นที่ทางการปกครองทั้งจังหวัด ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีขนาดปานกลางและค่อนข้างใหญ่ มีจุดเด่นที่มีสถานศึกษาในระบบทุกระดับและประเภทตั้งแต่การศึกษาปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการ-

อาชีวศึกษา รวมทั้งมีแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญ สามารถรองรับความต้องการทางการศึกษาของประชาชนในเขตพื้นที่ได้อย่างดี ทำให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาได้ทุกระดับและประเภท แต่การที่มีสถานศึกษาทุกระดับ ประเภทดังกล่าวก็ได้เป็นเครื่องประกันคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้เพราะผลของการดำเนินงานนาร่องปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานดังกล่าว พบว่า เขตพื้นที่ที่มีพื้นที่กว้างขวางและมีสถานศึกษาจำนวนมากยากต่อการกำกับดูแล ประสานส่งเสริมและนิเทศการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และไม่สามารถเร่งรัดพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทางกลับกัน เขตพื้นที่ที่ครอบคลุมพื้นที่อำเภอเดียว หรือบางอำเภอภายในจังหวัดที่มีประชากรประมาณไม่เกิน 200,000 คน ปริมาณสถานศึกษา จำนวน 100 แห่งเศษ สำนักงานฯ สามารถกำกับดูแล นิเทศ ประสานและส่งเสริมสถานศึกษาได้ทั่วถึง เกิดการใกล้ชิดกันระหว่างสำนักงานฯ และสถานศึกษา สอดคล้องกับผลการวิจัยของคณะกรรมการดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2543) และสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2544) ที่พบว่า เขตพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรประมาณ 150,000-200,000 คน จำนวนสถานศึกษา ประมาณ 100 แห่ง การคมนาคมและการติดต่อสื่อสารภายในเขตพื้นที่การศึกษา ไป-กลับไม่เกิน 1 วัน มีความเหมาะสมกับการจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา มากกว่าเขตที่มีขนาดใหญ่หรือเขตที่มีพื้นที่ครอบคลุมจังหวัดขนาดใหญ่ ดังจะเห็นได้จากรายงานของคณะกรรมการการศึกษาสภาผู้แทนราษฎร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547: 20) ที่พบว่า การที่กระทรวงศึกษาธิการมีการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา เป็น 175 เขต ซึ่งเป็นเขตขนาดใหญ่ แต่ละเขตมีพื้นที่กว้างขวางครอบคลุมอำเภอจำนวนมาก บางพื้นที่มีความห่างไกลระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทำให้การกำกับดูแล ติดตามและประเมินผล ทำได้ไม่ทั่วถึง การคมนาคมติดต่อกันทำได้ยาก พื้นที่ทุรกันดารห่างไกลกัน ประกอบกับขาดเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย ทำให้ยากต่อการติดต่อประสานงาน ล่าช้า เสียเวลา และค่าใช้จ่ายมาก

ต่อกรณีดังกล่าวกระทรวงศึกษาธิการ สมควรตระหนักและนำเป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนดเขตพื้นที่การศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความพอดีและเหมาะสม หากจะมุ่งหวังให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริมสถานศึกษา เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.2 ปัจจัยการศึกษา พบว่า สืบเนื่องจากการที่สำนักงานฯ เขตพื้นที่นาร่องปฏิรูปการศึกษา ทั้ง 10 แห่ง เป็นสำนักงานที่กำหนดขึ้นโดยประกาศของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นเพียงการจำลองการบริหารจัดการแบบเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ขณะที่ปัจจัยทางการบริหารยังเป็นปัจจัยที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีอยู่เดิม ทั้งด้านกฎหมายและระเบียบบุคลากร อาคารสถานที่ และวัสดุครุภัณฑ์ กล่าวคือ ด้านกฎหมายและระเบียบโดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้เดิม และยังไม่ได้กำหนดขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ บุคลากรทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ-

งานยังคงต้องปฏิบัติงานประจำในตำแหน่งเดิมด้วย สำหรับกรรมการเขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษา ส่วนใหญ่ได้มาโดยการประสานตกลงให้ได้มาแบบรวมขอม ไม่มีโอกาสได้เลือกจากกลุ่มคนโดยกว้างขวาง ระยะเวลาการสรรหามีน้อย จึงยังไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ ด้านอาคารสถานที่ ส่วนใหญ่ที่ยังไม่เป็นเอกเทศ ยังคงใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานในภารกิจของหน่วยงานเดิม ทำให้ขาดอิสระและคับแคบ รวมทั้งวัสดุ ครุภัณฑ์ที่ส่วนใหญ่ได้จากการยืมมาจากหน่วยงานเดิม เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาตามที่กำหนดขึ้นใหม่ เพราะมิใช่ปัจจัยการจัดการศึกษาที่แท้จริงของสำนักงานฯ เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจัยการจัดการศึกษามีใช่ปัจจัยแท้จริงก็ตาม แต่ก็พบประเด็น น่าสนใจ โดยเฉพาะปัจจัยด้านบุคลากร ที่พบความร่วมมือกันปฏิบัติงานทั้งที่มาจากหน่วยงานต่างๆ แต่มีเป้าหมายร่วมกัน คือ การปฏิบัติงานนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นเครื่องบ่งชี้ ได้ถึงความสำเร็จด้านการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา แต่ระดับของความสำเร็จจะสูงขึ้น หากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นบุคลากรจริงและปฏิบัติงานได้เต็มเวลา ซึ่งก็หมายถึง การที่มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติรองรับชัดเจน เช่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ที่บุคลากรสามารถลงตำแหน่ง เพื่อการปฏิบัติงานได้จริงและเต็มเวลา โดยไม่ต้องพะวักพะวนกับงานอื่น เหล่านี้เป็นต้น

1.3 กระบวนการจัดการศึกษา พบว่า ยังมีข้อจำกัดและตรึงตัวหลายประการ เช่น การกำหนดเป้าหมาย แนวคิดและหลักการ ภารกิจและพันธกิจ และการจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน ที่เป็นไปตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง จังหวัด หรือเขตขนาดปานกลางที่มีพื้นที่อำเภอตั้งแต่ 2 อำเภอขึ้นไป หรือเขตขนาดเล็กที่มีอำเภอ เดียว หรือพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ จึงขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับสภาพ ปัญหาและความต้องการของพื้นที่เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ พบว่า ส่วนใหญ่สำนักงานฯ เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษา ไม่มีโอกาสได้เลือกหรือสรรหา บุคลากรให้ตรงกับความต้องการได้มากนัก ยกเว้น เขตพื้นที่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอเมืองฯ ที่ บุคลากรหลังไหลมาสมักร ในทำนองเดียวกัน ผู้สมัครบางส่วน มาปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ทำงานใกล้บ้าน เหล่านี้เป็นต้น นอกจากนี้ เมื่อผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติด้วยความวิริยะ อุตสาหะ สมควรจะได้รับการ พิจารณาความดีความชอบแต่มีอาจดำเนินการได้ สืบเนื่องจาก การบริหารงานบุคคลทั้งระบบยังเป็น อำนาจหน้าที่ของต้นสังกัด ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแบบเดิม ด้วยข้อจำกัดนี้ ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้วิธีการประสานงานกับหน่วยงานต้นสังกัดค่อนข้างมาก ทั้งที่เป็นทางการและไม่ เป็นทางการ การจัดทำข้อมูล ประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อให้ผู้บริหารของต้น สังกัดรับทราบผลปฏิบัติงานชัดเจน ขณะเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการควรถือเป็นนโยบายในการ พิจารณาความดีความชอบให้กับบุคลากรผู้มาปฏิบัติงานในหน่วยงานนำร่องฯ ในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อให้บุคลากรเกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับหลักการให้รางวัลตอบแทน (Taylor, 1911) ที่เหมาะสม เพราะบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้งานบรรลุผลสำเร็จ (Drucker, 1979)

นอกจากนั้น ยังพบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารมีส่วนอย่างสำคัญในการบริหารจัดการ ให้งานบรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้ จากการศึกษาสำนักงานฯ เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาเป็นเพียงสำนักงาน

ทดลองการบริหารจัดการแบบเขตพื้นที่การศึกษา ที่บุคลากรมาจากหลายหน่วยงาน ผู้อำนวยการสำนักงานฯ มีใช้ผู้บังคับบัญชาที่แท้จริงของบุคลากร แต่ในหลายเขตพื้นที่ ที่ผู้บริหารใช้ภาวะผู้นำทางการบริหาร จูงใจผู้ปฏิบัติงานให้ร่วมปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจจนบรรลุผลสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง ทั้งด้านคุณลักษณะส่วนตัว ได้แก่ การเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ในการปฏิรูปการศึกษา มีความรู้ความสามารถ การเป็นผู้นำทางวิชาการ มีความเอื้ออาทร มีเจตคติที่ดี และมีทักษะในการตัดสินใจ และด้านพฤติกรรมกรรมการบริหาร ได้แก่ การใช้กระบวนการกลุ่มและการมีส่วนร่วม การยึดเป้าหมายและแผนในการปฏิบัติงาน การยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เหล่านี้เป็นต้น สอดคล้องกับ Glueck (1980) ที่ระบุว่า การที่จะนำองค์การไปสู่การมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพนั้น ภาวะผู้นำ กระบวนการตัดสินใจ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารและพนักงาน ระบบการสื่อสารที่ดี ล้วนมีอิทธิพลและเป็นปัจจัยสำคัญทั้งสิ้น

ดังนั้น การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาในอนาคต หากมีการกำหนดคุณสมบัติผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำทั้งด้านคุณลักษณะส่วนตัว และมีพฤติกรรมกรรมการบริหารที่โดดเด่น จะเป็นปัจจัยสำคัญเบื้องต้นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้ชัดเจน เพราะผู้บริหารเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญของการบริหารจัดการแบบเขตพื้นที่การศึกษา (เสรี ราชโรจน์, 2547)

1.4 ผลผลิตการจัดการศึกษา พบว่า ผลผลิตการจัดการศึกษาด้านประสิทธิผลการจัดการศึกษา ยังไม่ชัดเจน ทั้งด้านสิทธิและโอกาสเสมอภาคของผู้เรียน เนื่องจากบางเขตผู้เรียนมีโอกาสได้เรียนเพิ่มขึ้น บางเขตผู้เรียนมีโอกาสได้เรียนไม่เปลี่ยนแปลง ในด้านการบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึง พบว่า ผู้เรียนและประชาชนได้รับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงเพิ่มขึ้น เฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่ที่ครอบคลุมพื้นที่อำเภอเดียวและหลายอำเภอ ในบางเขต และไม่เปลี่ยนแปลงในบางเขต ทั้งนี้ เป็นเพราะปัจจัยการจัดการศึกษาทั้งด้านนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่ยังไม่เอื้อให้ปฏิบัติงานได้เต็มที่อย่างเป็นรูปธรรม บุคลากรยังไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มเวลา และวัสดุครุภัณฑ์ที่ยังไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ปฏิบัติ และที่สำคัญระยะเวลาการนำร่องเพียง 1 ปี จึงยังไม่สามารถวัดประสิทธิผลการจัดการศึกษาดังกล่าวได้ชัดเจน สำหรับด้านการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาสามารถทำได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เป็นเพราะการได้รับงบประมาณสนับสนุนและมีการจัดทำแผนงานโครงการรองรับในการฝึกอบรม การพัฒนาบุคลากร และการนิเทศติดตามผลบางพื้นที่ ซึ่งเป็นสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนการส่งเสริมสนับสนุนเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกสำนักงานฯ ยังไม่ได้ดำเนินการชัดเจน ยกเว้น บางเขตพื้นที่ เช่น สำนักงานฯ เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาชลบุรี หรือ สำนักงานฯ เขตพื้นที่นำร่องปฏิรูปการศึกษาพิษณุโลก เขต 1 และพิษณุโลก เขต 5 แต่เมื่อพิจารณาในเชิงลึก พบว่า สำนักงานดังกล่าวมีผู้บริหารที่มีความสัมพันธ์ในงานและช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างสำนักงานต้นสังกัดเดิมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงมีอาจสรุปได้ว่า ประสิทธิผลการจัดการศึกษาดังกล่าว เกิดจากผลการนำร่องปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้

อย่างไรก็ตาม ก็มีแนวโน้มว่า หากได้มีการดำเนินการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่ต่อไป โดยเพิ่มระยะเวลาดำเนินการมากขึ้น เป็น 2 ปี รวมทั้งมีกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ บุคลากร

วัตถุประสงค์ที่เอื้อต่อการดำเนินงานเพิ่มขึ้น รวมทั้ง ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำชัดเจน การจัดการศึกษาของสำนักงานฯ เขตพื้นที่นาร่องปฏิรูปการศึกษา น่าที่จะประสบผลสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง

ในด้านประสิทธิภาพการจัดการศึกษา พบว่า มีความชัดเจนในด้านเกิดความร่วมมือและการระดมทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน ทั้งนี้ เป็นเพราะนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ให้การหลอมรวมการทำงานของหน่วยงานต่างๆ โดยระดมทรัพยากรมาใช้ร่วมกันทั้งด้านบุคลากร อาคารสถานที่ และวัตถุประสงค์ เพื่อทดลองการบริหารจัดการแบบเขตพื้นที่การศึกษา ที่เป็นการเตรียมการล่วงหน้าเมื่อกฎหมายการศึกษาแห่งชาติมีผลบังคับ ที่ต้องมีการยุบรวมหน่วยงานในพื้นที่เข้าด้วยกันสำหรับความประหยัดและคุ้มค่า ก็ยังไม่ปรากฏชัด บางเขตพื้นที่พบว่า มีความประหยัดและคุ้มค่าจากการที่แต่ละหน่วยงานมาร่วมปฏิบัติงานกัน เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกัน แต่บางเขตพื้นที่ก็ยังไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังพบประเด็นความซ้ำซ้อนของหน่วยงานเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะแม้ว่าจะมีสำนักงานฯ เขตพื้นที่นาร่องปฏิรูปการศึกษา ปฏิบัติงานในรูปแบบเขตพื้นที่การศึกษาที่มีเป้าหมายที่สถานศึกษาก็ตาม แต่ขณะเดียวกันหน่วยงานต้นสังกัดตามโครงสร้างการบริหารจัดการเดิม ก็ยังคงปฏิบัติภารกิจอยู่ที่มีเป้าหมายที่สถานศึกษาเช่นเดียวกัน ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด รวมทั้งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จึงเกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ที่ต้องฟังนโยบายทั้งจากต้นสังกัดเดิมและสำนักงานฯ เขตพื้นที่นาร่องปฏิรูปการศึกษาในขณะเดียวกัน

ดังนั้น การทดลองหรือนาร่องการบริหารจัดการแบบเขตพื้นที่การศึกษาที่ยังคงมีหน่วยงานเดิมปฏิบัติงานอยู่ จึงยังไม่สามารถสะท้อนภาพการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในอนาคตได้จริง ซึ่งสอดคล้องกับ ดิเรก พรสีมา (สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2545) ที่กล่าวว่าการนาร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจะประสบผลสำเร็จ หากดำเนินการเมื่อกฎหมายการศึกษาแห่งชาติมีผลบังคับ เมื่อมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเกิดขึ้นจริงที่ไม่มีความซ้ำซ้อนของหน่วยงานอื่น

1.5 ข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา พบว่า สำนักงานฯ เขตพื้นที่นาร่องปฏิรูปการศึกษา ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการรายงานผลการดำเนินงานด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการจัดทำ web site การจัดทำเอกสารสรุปผลงานรายงานหน่วยเหนือ การจัดนิทรรศการ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบและมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษามากขึ้น ซึ่งนับเป็นนิมิตหมายที่ดีที่การจัดการศึกษามีช่องทางสื่อสารถึงประชาชนเพิ่มมากขึ้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า สำนักงานฯ เขตพื้นที่ปฏิรูปการศึกษาส่วนใหญ่ ไม่มีการนำผลของการจัดการศึกษาไปปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานเท่าที่ควร ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาและหาทางแก้ไข เมื่อมีการบริหารจัดการแบบเขตพื้นที่การศึกษาที่แท้จริง ทั้งนี้ เพราะการให้ข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา เป็นกระบวนการสำคัญของการจัดการศึกษาเชิงระบบ ที่มีอิทธิพลต่อการเลือกปัจจัยในการดำเนินงานต่อไป (Lunenburg และ Ornstein, 1996)

2. รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.1 ส่วนที่ 1 ความนำ ซึ่งประกอบไปด้วยแนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ จากผลการวิจัย พบว่า แนวคิดหลักสำคัญของการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คือ การ

จัดการศึกษาที่ใช้พื้นที่เป็นฐานที่ประกอบด้วยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามุ่งความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการที่รองรับการกระจายอำนาจจากกระทรวง เพื่อสนองความต้องการของสถานศึกษา ผู้เรียนและประชาชนเป็นสำคัญ และเตรียมการรองรับการโอนอำนาจการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับทิศทางการบริหารของประเทศ ตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ที่ให้ส่วนราชการของรัฐเป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก กะทัดรัด บริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด เน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของส่วนราชการของรัฐโดยทั่วไป

นอกจากนั้น การจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ยังมีความพิเศษแตกต่างจากส่วนราชการอื่นทั่วไป กล่าวคือ การเป็นเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อิงระบบการบริหารราชการอื่นคือ ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น อย่างในอดีตที่ผ่านมา โดยมุ่งให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นท้องถิ่นทางการศึกษาอย่างแท้จริง ที่เรื่องของการศึกษาเป็นเรื่องของกลุ่มผู้มีความเป็นวิชาชีพทางการศึกษาโดยตรง (วิจิตร ศรีสอาน, 2547) จึงกำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นส่วนราชการส่วนกลางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบงานการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการเฉพาะ แต่ก็แบ่งความรับผิดชอบกันชัดเจนระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กล่าวคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่โดยรวมเฉพาะการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาในสังกัด ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในเชิงของการประสานส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนและประชาชน ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาให้สามารถจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีภารกิจหน้าที่ด้านการศึกษาที่กว้างขวางกว่าหน่วยงานทางการศึกษาของรัฐในอดีต ที่ทำหน้าที่เฉพาะการบริหารจัดการศึกษาในส่วนของตน เช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด/อำเภอ หรือสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด เป็นต้น โดยมีได้คำนึงถึงการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรภาคประชาชนหรือท้องถิ่นมาก่อน ลักษณะภารกิจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงอยู่ในลักษณะของการอำนวยความสะดวก และประสานประโยชน์ทางการศึกษา เป็นสำคัญ ขณะที่สถานศึกษาทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติจัดการเรียนการสอนเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และในอนาคตรัฐจะต้องไม่จัดการบริการสาธารณะทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการศึกษาที่จะต้องมีการโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากส่วนที่รัฐ

สงวนไว้บ้างเรื่อง นับจากการที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลบังคับใช้ ภายใน 10 ปี นับจากปี 2542 บทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องมีความเข้มข้นเพิ่มขึ้นในการประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา หรืออีกนัยหนึ่ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องแสดงบทบาทด้านการกำกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของรัฐ ควบคู่กับการสนับสนุน ส่งเสริม ในทำนองเดียวกัน ที่ยังต้องสนับสนุน ส่งเสริม บุคคล องค์กร และสถาบันทางสังคมอื่นๆ ที่จัดการศึกษาเช่นเดียวกัน

ด้วยแนวคิดดังกล่าว จึงพบว่า หลักการที่ใช้ในการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงมีที่มาจากหลายส่วน กล่าวคือ จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่ หลักเอกภาพการจัดการศึกษา หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ควบคู่กับหลักของการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักความยืดหยุ่นของการบริหารจัดการ หลักการมีส่วนร่วม หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หลักการบริหารจัดการที่ดี หลักของความเป็นวิชาชีพ หลักการประกันคุณภาพการศึกษา หลักการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อการศึกษา หลักการจัดการอย่างเป็นระบบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักของการบูรณาการ แม้ว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะมีความเป็นอิสระในการ บริหารจัดการศึกษาเป็นของตนเองโดยเฉพาะ ที่ไม่อิงโครงสร้างทางการบริหารของส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น แต่สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษาก็มีอาจอยู่อย่างโดดเด่น จำต้องประสานสัมพันธ์และบูรณาการเรื่องของการศึกษาเข้ากับเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมที่สำคัญ ดังนั้น แนวคิดและหลักของความเป็นอิสระจึงต้องควบคู่กับหลักของการบูรณาการ เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนและประชาชนเป็นสำคัญ

ในด้านวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 2 ประการ คือ วัตถุประสงค์ทั่วไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า การจัดการศึกษาไม่ว่าใครจัด สุดท้ายจะต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม ซึ่งเป็นความคิดรวบยอดของการจัดการศึกษา และการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะที่ชัดเจนว่า งานวิจัยนี้จะต้องได้รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ชัดเจน เป็นแนวทางการบริหารของบุคลากร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเป็นข้อมูลกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยรวมต่อไป

2.2 ส่วนที่ 2 องค์ประกอบและสาระสำคัญของรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

องค์ประกอบและสาระสำคัญของรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เกิดขึ้นจากแนวคิดและหลักการจัดการเชิงระบบที่ประกอบไปด้วยปัจจัย กระบวนการ ผลผลิต ข้อมูลย้อนกลับ และสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะแนวคิดขององค์การในฐานะที่เป็นระบบ และหลักของ

การจัดการในแต่ละองค์ประกอบ ในที่นี้ จะได้กล่าวถึงองค์ประกอบและสาระสำคัญที่เป็นจุดเด่นบางประการ ได้แก่

1. **สภาพแวดล้อมการจัดการศึกษา** จากผลการวิจัย พบว่า สภาพแวดล้อมการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษา และเป็นสภาพแวดล้อมที่สะท้อนการกำหนดรูปแบบ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) สภาพแวดล้อมการจัดการศึกษาทั่วไปหรือในสภาวะปกติ ควรจะมีขนาดของความพอดี สภาพพื้นที่ไม่กว้างขวาง สามารถดูแลแก้ปัญหาสังคมและวัฒนธรรมได้ ซึ่งหมายถึงมีปัญหาสังคมและวัฒนธรรมน้อยและมีสถานศึกษาในระบบรองรับความต้องการทางการศึกษาของผู้เรียนและประชาชน และ (2) สภาพแวดล้อมที่พิเศษไปจากสภาวะปกติ เช่น สภาพพื้นที่ยากจนทุรกันดาร พื้นที่ชายแดน เกาะแก่ง พื้นที่ที่มีความแตกต่างทางศาสนาและวัฒนธรรม เหล่านี้เป็นต้น ที่การจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องมีความแตกต่างออกไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น จากการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สร้างขึ้นด้วยการสัมมนาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบรูปแบบ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างจากปกติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง หรือสภาพภูมิศาสตร์ เหล่านี้ ต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษกว่าปกติ และควรมีความยืดหยุ่นทางการบริหารจัดการภายในเขตพื้นที่การศึกษาเอง ให้สามารถแก้ปัญหาและความต้องการทางการศึกษาของท้องถิ่นได้จับใจ ทันเหตุการณ์ และตรงประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของปัจจัยด้านบุคลากร งบประมาณ หรือด้านกระบวนการจัดการ เช่น การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานที่แตกต่าง ด้วยหลักของความยืดหยุ่น เหล่านี้เป็นต้น

2. **ปัจจัยการจัดการศึกษา** ปัจจัยการจัดการศึกษาเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นที่สำคัญของการจัดการศึกษา จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านบุคลากร เป็นปัจจัยของการจัดการศึกษาที่สำคัญโดยเฉพาะกรรมการ ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ

2.1 คณะกรรมการ พบว่า กรรมการที่เป็นกรรมการหลัก ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มี 3 คณะ คือ (1) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นกรรมการด้านการกำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริม (2) คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นกรรมการด้านการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศ และ (3) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นกรรมการด้านการบริหารงานบุคคล กรรมการ อนุกรรมการ ทั้ง 3 คณะ ล้วนมีความสำคัญตามบทบาทอำนาจหน้าที่ ที่มีองค์ประกอบในภาพรวมทั้งที่มาจากโดยตำแหน่ง โดยการเป็นผู้แทนหน่วยงาน/กลุ่มบุคคล และผู้ทรงคุณวุฒิ สะท้อนถึงการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะจากภาคประชาชนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ คุณสมบัติและการได้มาของกรรมการ อนุกรรมการ ทั้ง 3 คณะ จึงต้องมาโดยระบบคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ โปร่งใส และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน และต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ในภาพรวมเกี่ยวกับภารกิจ อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนั้นๆ เพื่อให้คณะกรรมการเป็นองค์คณะบุคคลที่ตัดสินใจทางนโยบาย และหรือการบริหารแล้วแต่กรณีบนพื้นฐานของข้อมูลและหลักการด้วยระบบคุณธรรม

2.2 ผู้บริหาร ในที่นี้หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นเสมือนตัวบ่งชี้ความสำเร็จเชิงคุณภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงต้องมีความรู้ ความสามารถ และภาวะผู้นำอย่างดี ถ้าได้ผู้อำนวยการฯ ที่มีภาวะผู้นำและเป็นนักบริหารที่ยอดเยี่ยมแล้ว เท่ากับงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง (Morphet, Johns และ Reller: 1982) ดังนั้น ผู้อำนวยการจึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติทั้งด้านคุณลักษณะส่วนตัว ทั้งด้านวิสัยทัศน์อันกว้างไกลในการบริหารจัดการแบบเขตพื้นที่การศึกษาที่คำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์สูงบนพื้นฐานของการได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการบริหารการศึกษา ซึ่งจะเป็นหลักประกันคุณภาพการบริหารการศึกษาที่สำคัญ การเป็นผู้นำความเปลี่ยนแปลงและจัดการความเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งสะท้อนถึงการเป็นผู้นำในการปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นไปของสังคมโลกบนพื้นฐานของบริบทสังคมไทย โดยเฉพาะจะต้องเป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมในฐานะของผู้นำทางการศึกษา มีวัฒนธรรมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องในฐานะที่ต้องเป็นผู้นำองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่ต้องบูรณาการวิทยาการจากภายนอกเข้ากับสภาวะการณ์ทางการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้อำนวยการฯ จะต้องเป็นผู้มีพฤติกรรมทางการบริหารเป็นที่ยอมรับ ศรัทธา และไว้วางใจของสาธารณชน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม การยึดเป้าหมายและแผนในการบริหารงาน การยอมรับความคิดเห็นของผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นคุณสมบัติสำคัญที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีเป็นพื้นฐาน

ดังนั้น การได้มาซึ่งผู้บริหารหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงต้องผ่านระบบและกระบวนการสรรหาอย่างเข้มข้นและเหมาะสม เพื่อให้ได้ผู้บริหารที่เป็นผู้นำการศึกษาได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น แต่ควรเปิดกว้างให้ผู้บริหารมืออาชีพที่มีคุณสมบัติ มีโอกาสเข้ามาเป็นผู้อำนวยการได้ ที่อาจจะเป็นผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารการศึกษาเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านี้เป็นต้น ดังเช่นผู้บริหารขององค์กรสมัยใหม่ โดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นองค์กรท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือองค์กรขนส่งมวลชน เป็นต้น ที่องค์กรเหล่านี้ต่างมีผู้บริหารที่มาจากบุคคลภายนอกที่เป็นมืออาชีพ และวัดความสำเร็จจากผลสัมฤทธิ์ของงาน ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องทำสัญญาการบริหารงานกับผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เพื่อเป็นการประกันผลงานควบคู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ จะก่อให้เกิดการแข่งขันกันในเรื่องของคุณภาพของการจัดการศึกษาทั้งในและระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา สุดท้ายผลประโยชน์ก็จะตกถึงผู้เรียนและประชาชนที่ได้รับการบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพไปด้วย

2.3 ผู้ปฏิบัติงาน พบว่า ประสิทธิภาพขององค์กรทั่วไป มีตัวแปรสำคัญด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ ลักษณะของบุคคลในองค์กร พฤติกรรมของบุคคลในองค์กรล้วนมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร (Steers, 1977) และจากการวิจัยนี้ได้เสนอรูปแบบด้านผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วยบุคคล 3

กลุ่ม คือ (1) ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา เป็นกลุ่มพื้นฐานในฐานะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรทางราชการ ที่ต้องดำรงระบบของราชการไว้และมีความรับผิดชอบต่อการค่อนข้างสูง (2) พนักงานจ้าง ซึ่งเป็นพนักงานราชการ และหรือ ผู้ปฏิบัติงานที่มาโดยการจ้าง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วทางการบริหารจัดการ และ (3) ที่ปรึกษา หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ที่สำนักงานฯ เชิญมาหรือทำสัญญาจ้างเป็นรายกรณี เพื่อหวังผลในความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญของบุคคลนั้นๆ เพื่อบูรณาการวิทยาการเข้าด้วยกันกับสำนักงาน ซึ่งนิยมในองค์กรระดับนโยบายหรือบริหารระดับสูงทั่วไป ซึ่งในที่นี้ สามารถประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นสำนักงานในรูปแบบใหม่ ที่ต้องมีความรู้ความชำนาญทางการศึกษาค่อนข้างสูงในฐานะหน่วยงานผู้นำและอำนวยความสะดวกทางการศึกษา

ทิศทางในอนาคต หากได้มีการปรับเปลี่ยนจากกลุ่มข้าราชการฯ ไปสู่กลุ่มพนักงานจ้าง ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ก็จะทำให้องค์กรมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการมากขึ้น รวมทั้ง ลดงบประมาณด้านเงินเดือน และด้านหลักประกันอาชีพได้ค่อนข้างมาก แต่นั่นหมายความว่าพนักงานจ้างจะต้องเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถใกล้เคียงกับกลุ่มข้าราชการ มีความรับผิดชอบ มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยี การสื่อสาร และปรับตัวให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามเป้าหมายขององค์กรได้อย่างกลมกลืน

3. กระบวนการจัดการศึกษา พบว่า

3.1 การแบ่งส่วนงาน ยึดหลักความยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการ และหลักกฎระเบียบที่ไม่ก่อให้เกิดความแปลกแยกกับส่วนราชการอื่น และสามารถปฏิบัติงานได้จริง ดังนั้น การเสนอโครงสร้างการแบ่งส่วนงานเป็น 2 ประเภท คือ ส่วนที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการสำนักงานฯ ซึ่งเป็นภารกิจเฉพาะและคำนึงถึงนโยบายที่ผู้อำนวยการจะต้องเป็นผู้กำกับดูแลด้วยตนเอง และส่วนงานตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นภารกิจปกติ จุดเด่นของการแบ่งส่วนงานอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้มีกลุ่มที่เพิ่มไปจากที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด เพื่อให้สอดคล้องและรองรับภารกิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ กลุ่มส่งเสริมเทคโนโลยีและสารสนเทศเพื่อการศึกษา และกลุ่มส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเพื่อการศึกษา ทั้งนี้เพราะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีเพียงแต่ทำหน้าที่กำกับ ดูแล ประสาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานเฉพาะสถานศึกษาในสังกัดเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ประสานส่งเสริมเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรวิชาชีพ องค์กรชุมชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาอีกด้วย และโดยที่ปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญกับการศึกษาที่จะต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ และใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือพัฒนาคน เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำเป็นต้องเชื่อมโยงและประสานส่งเสริมสถานศึกษาให้บุคคล ครอบครัว และหน่วยงานที่จัดการศึกษาต่างๆ ดังกล่าว มีความสามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีกลุ่มงานเพื่อ

ทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ในทำนองเดียวกันกับการกำหนดให้มีกลุ่มส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเพื่อการศึกษาเพื่อให้มีกลุ่มงานดังกล่าวทำหน้าที่ประสาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว และหน่วยงานที่จัดการศึกษามีนวัตกรรมเพื่อการจัดการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น การจัดโครงสร้างแบ่งงานดังกล่าว จึงน่าจะเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในสภาวะปกติหรือในสภาพแวดล้อมปกติทั่วไป นอกจากนั้น ยังพบอีกว่า ในพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมต่างจากปกติหรือพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ การแบ่งส่วนงานก็น่าที่จะเป็นไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างคล่องตัว ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆ เช่น ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ที่มีความพิเศษด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามค่อนข้างมาก ก็อาจจัดกลุ่มงานส่งเสริมการจัดการศึกษาเอกชนเป็นต้น และหรือในอนาคตพื้นที่ใดมีลักษณะเฉพาะทั้งด้านปัญหาและหรือนโยบายพิเศษ/หรือการพัฒนาท้องถิ่นก็อาจจะจัดให้มีกลุ่มเฉพาะเพื่อรับผิดชอบภารกิจเฉพาะนั้นได้อย่างคล่องตัว การแบ่งส่วนงานในลักษณะหรือรูปแบบดังกล่าวนี้ มีความสอดคล้องกับหน่วยงานราชการตามแนวปฏิรูประบบราชการ หรือบริษัทปัจจุบัน ข้อดีคือ สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ ข้อเสียคือ ผู้ปฏิบัติงานอาจขาดความผูกพันในงาน

3.2 วิธีการปฏิบัติงาน ที่มีการสร้างเครือข่ายในการปฏิบัติงานของสำนักงานที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา ทั้งการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมติดตามผล ร่วมสนับสนุน และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการจัดการศึกษา เครือข่ายดังกล่าวเป็นเครือข่ายภายในและภายนอก ได้แก่ สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันประกอบการ สถาบันศาสนา สถาบันสังคมอื่นๆ ส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้ การสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงาน เป็นการบริหารจัดการแนวใหม่ที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ที่บุคคลหรือประชาชนมีความผูกพันกันโดยวัฒนธรรมมาแต่ดั้งเดิม ที่เป็นจุดแข็งสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดการศึกษาที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นส่วนราชการมีอาจดำเนินการได้ด้วยตัวของตัวเองได้อย่างมีประสิทธิภาพในยุคปัจจุบันที่เรื่องของความร่วมมือเป็นองค์ประกอบและตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จ สอดคล้องกับ Barnard (1968) ที่กล่าวถึงประสิทธิภาพในเชิงสังคมขององค์กรว่า หมายถึงความพึงพอใจและความร่วมมือในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมดั้งเดิมของระบบราชการในลักษณะของต่างหน่วยงานต่างทำก็ยังเป็นอุปสรรคสำคัญ ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำต้องฟันฝ่าให้ได้ โดยนัยนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำต้องมีการฝึกอบรมพัฒนา และจัดกิจกรรมละลายพฤติกรรมและวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ติดมากับตัวบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน ให้มีจิตสำนึกในการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย และการอาศัยเครือข่ายมาช่วยในการจัดการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จ ให้ได้อย่างต่อเนื่อง

3.3 การวางแผน พบว่า การวางแผนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอยู่บนพื้นฐานของหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตาม ประเมินผล และร่วมรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานตามแผน หลักของความสอดคล้องกับสภาพปัญหา

และความต้องการของท้องถิ่น และหลักการปรับปรุงพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ในกรณีนี้ Glueck (1980) กล่าวว่า องค์การจะมีประสิทธิผลได้หากองค์การนั้นๆ มีระบบการวางแผนที่ดี เพราะการวางแผนที่ดีไม่เพียงแต่องค์การเท่านั้นที่จะได้รับผลสำเร็จจากการวางแผน ผู้ปฏิบัติหรือคนในองค์การนั้นก็จะได้รับผลสำเร็จของเขาด้วย การวางแผนที่ดีจะนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายดังกล่าวนี้ หากผู้ปฏิบัติได้มีส่วนร่วมในการกำหนด ก็จะเป็นการเสริมให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จขององค์การ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอขั้นตอนการวางแผนเป็นวงจร กล่าวคือ สำรวจและจัดทำข้อมูลทางการศึกษาและที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์นโยบายของรัฐ นโยบายทางการศึกษา ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นและจัดลำดับความสำคัญ จัดทำร่างแผนแต่ละประเภทและประสานแผนกับหน่วยงานสถานศึกษา นำเสนอแผนต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาให้ความเห็นชอบ ประกาศใช้แผน ดำเนินการตามแผน กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และปรับปรุงแผนและวางแผนใหม่

ในการนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องผลักดันและทำเป็นตัวอย่างให้หน่วยงาน สถานศึกษา จัดทำแผนและใช้แผนเป็นเครื่องมือและกลไกการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมาย

4. ผลผลิตการจัดการศึกษา พบว่า ผลผลิตการจัดการศึกษา มีองค์ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้านประสิทธิภาพประกอบด้วย (1) ความร่วมมือทั้งภายในและภายนอก (2) คุณภาพ เป็นคุณภาพที่เกิดการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพในทุกขั้นตอน และ (3) ความคุ้มค่า ที่เกิดผลผลิตของการจัดการศึกษา คุ้มค่างับการลงทุนทั้งด้านบุคลากร งบประมาณและเวลาของการดำเนินงาน และด้านประสิทธิผลของการจัดการศึกษา ที่ประกอบด้วย (1) การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (2) บุคคล องค์กรและสถาบันต่างๆ ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับการสนับสนุนส่งเสริม (3) สถานศึกษาได้รับการส่งเสริมศักยภาพในการจัดการเรียนการสอน (4) มีความโปร่งใส ในการบริหารจัดการ และ (5) เกิดความพึงพอใจทั้งของผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการ โดยมีผลลัพธ์ที่ผู้เรียนและประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สังคมมีความสงบสุข ประเทศชาติมีความสามารถในการแข่งขัน และมีการพัฒนารอบด้านอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นผลผลิตและผลลัพธ์ที่ควรที่จะเกิดขึ้นจากการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบด้านประสิทธิผลเกี่ยวกับการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ จะเป็นผลผลิตที่ทำหายความสามารถทางการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นประสิทธิผลที่สำนักงานมิได้ดำเนินการได้โดยตรง แต่จะต้องผ่านการดำเนินงานของหน่วยงาน สถานศึกษาที่จัดการศึกษาและให้บริการได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ซึ่งนั่นหมายถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องใช้ศักยภาพและความสามารถอย่างเต็มที่ในการกำกับดูแล และประสานส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันทางสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐาน

การศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องเร่งรัดพัฒนา แผนงาน โครงการ และบุคลากรควบคู่ไปด้วยกัน

5. ข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา พบว่า การให้ข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา ควรอยู่บนพื้นฐานของหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของงาน หลักความโปร่งใส ไม่คลุมเครือ และสาธารณชนมีส่วนร่วม รวมทั้งหลักการพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง หมายถึงการให้ข้อมูลย้อนกลับที่ต้องนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนางาน เพื่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานตามเป้าหมายที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพึงคำนึง และถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นเช่นเดียวกัน

6. ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน พบว่า ช่องทางที่จะทำให้การจัดการศึกษา ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สำคัญ 6 ประการ คือ ยุทธศาสตร์การทำงานแบบเครือข่ายและมีส่วนร่วม ยุทธศาสตร์การประสานงาน ยุทธศาสตร์การใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ ยุทธศาสตร์การแข่งขันและการประกันคุณภาพ และยุทธศาสตร์การทำงานที่เน้นคุณภาพทั่วทั้งองค์กร ที่ล้วนมีความสำคัญสำหรับการบริหารจัดการยุคข่าวสารข้อมูลที่ทั่วถึงกันหมด ดังนั้น บุคลากรและผู้เกี่ยวข้องของสำนักงานทั้งคณะกรรมการ ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติสมควรคำนึงถึงและเลือกใช้ยุทธศาสตร์นั้นๆ ให้เหมาะสมกับงานโครงการในแต่ละกิจกรรมและโอกาส

2.3 ส่วนที่ 3 เจื่อนไขและตัวบ่งชี้ความสำเร็จ

1. เจื่อนไขความสำเร็จ พบว่า แม้วารูปแบบการจัดการศึกษาที่สร้างขึ้นจะสมบูรณ์เพียงใดก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดด้วยเจื่อนไขหลายประการ กล่าวคือ การที่ประชาชนและองค์กรทางสังคมต่างๆ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุน มีการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและการบริหารทั้งจากส่วนกลางและท้องถิ่น มีการวางแผนและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การหลอมรวมเจตคติ และวัฒนธรรมการทำงานบุคลากรที่มาจากต่างสังกัดให้เป็นเอกภาพ การจัดให้มีหน่วยบริการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่ห่างไกล เพื่ออำนวยความสะดวกแก่หน่วยงาน สถานศึกษา และประชาชน การจัดระบบการสื่อสารคมนาคมของรัฐและสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึง รวมทั้งการได้รับการสนับสนุนและการจัดสรรงบประมาณเป็นกรณีพิเศษสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความยากจนหรือมีลักษณะพิเศษที่ด้อยกว่าพื้นที่อื่น เพื่อให้เกิดความทั่วถึง เท่าเทียม และมีคุณภาพในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้เรียนและประชาชน

เจื่อนไขความสำเร็จดังกล่าว อาจสรุปได้เป็น 2 ประเภท คือ เจื่อนไขภายใน และเจื่อนไขภายนอก เจื่อนไขภายในเป็นเจื่อนไขที่สามารถดำเนินการได้ด้วยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเอง หากมีความตระหนักในเจื่อนไขดังกล่าว เช่น การวางแผนและพัฒนาบุคลากร หรือการหลอมรวมเจตคติ และวัฒนธรรมการทำงาน หรือการจัดตั้งศูนย์บริการทางการศึกษาในพื้นที่ห่างไกล สำหรับเจื่อนไขภายนอกเป็นเจื่อนไขที่เกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น การที่จะต้องออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของสำนักงาน หรือการจัดระบบการสื่อสารคมนาคม ซึ่งเป็นเรื่องของรัฐสภา กระทรวง กรมที่เกี่ยวข้องโดยลำดับ

ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงต้องตระหนักถึงเงื่อนไขความสำเร็จต่างๆ ดังกล่าวเหล่านี้ และหาทางผลักดันให้เกิดขึ้นจริง เพื่อผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายที่วางไว้

2. ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ พบว่า เป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จที่แสดงถึงผลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากรูปแบบการจัดการศึกษาที่สร้างขึ้น จำนวน 20 ตัวบ่งชี้ ประกอบไปด้วยตัวบ่งชี้ความสำเร็จด้านสภาพแวดล้อมการจัดการศึกษา 1 ตัวบ่งชี้ ตัวบ่งชี้ความสำเร็จด้านปัจจัยการจัดการศึกษา 4 ตัวบ่งชี้ ตัวบ่งชี้ความสำเร็จด้านกระบวนการจัดการศึกษา 12 ตัวบ่งชี้ ตัวบ่งชี้ความสำเร็จด้านผลผลิตการจัดการศึกษา 2 ตัวบ่งชี้ และตัวบ่งชี้ด้านข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา 1 ตัวบ่งชี้ ตัวบ่งชี้ความสำเร็จดังกล่าวเป็นตัวบ่งชี้ที่ครอบคลุมประเด็นหลักของการจัดการศึกษาในภาพกว้าง ที่ไม่จำเป็นต้องมีมาก เพื่อง่ายต่อการวัดความสำเร็จ (นงลักษณ์ วิรัชชัย, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2547) ตัวบ่งชี้ความสำเร็จดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินงานของสำนักงาน เพื่อให้ทราบว่า รูปแบบที่สร้างขึ้นสามารถปฏิบัติได้จริง ไม่ได้เป็นรูปแบบที่เพ้อฝัน ขณะเดียวกัน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก็ต้องตระหนักถึงการปฏิบัติงานที่ต้องคำนึงถึงความสำเร็จเช่นเดียวกัน

2.4 ส่วนที่ 4 ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และแนวทางแก้ไข

ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เป็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบ ซึ่งพบว่า มี 3 ประการคือ ปัญหาความไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการขาดการบูรณาการระหว่างการทำงานของสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษากับราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนราชการอื่นๆ รวมทั้งปัญหาการทำงานแบบแยกส่วนระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษากับหน่วยงานสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา แต่มีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้ หากปล่อยให้เกิดขึ้นก็จะทำให้เกิดการแปลกแยกระหว่างการศึกษาระดับพื้นฐานซึ่งเป็นเรื่องของประชาชนกลุ่มใหญ่ กับภาคการผลิตและภาคสังคมอื่นๆ อันจะเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญในการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะภาคการผลิตและภาคสังคมต่างๆ ดังกล่าวล้วนมีเป้าหมายอยู่ที่ประชาชนเช่นเดียวกัน หากได้มีการเคารพในบทบาทหน้าที่ของกันและกัน การช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างองค์กร/หน่วยงาน ตลอดจนการประสานงานและบูรณาการเข้ากับการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานอย่างเป็นองค์รวม โดยกระทรวงศึกษาธิการเร่งรัดพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงาน การประสานนโยบายกันระหว่างกระทรวง กรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษากับส่วนราชการอื่นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการแต่งตั้งและมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดและหรือเขตพื้นที่ศึกษาก็น่าจะทำให้การจัดการศึกษาระดับพื้นฐานในภารกิจของสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษารับรู้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่วางไว้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ และข้อเสนอแนะเพื่อการทำวิจัยต่อไป ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรนำสาระและรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไปกำหนดเป็นนโยบายการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เอื้อต่อบริบทสภาพแวดล้อม ทั้งที่เป็นรูปแบบประเภทเขตพื้นที่ที่มีพื้นที่ปกติ และรูปแบบประเภทเขตพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ

1.2 กระทรวงศึกษาธิการควรผลักดันให้มีการออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ อย่างเร่งด่วน เช่น การออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎกระทรวงว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ การออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผน ส่งเสริม และประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เป็นต้น

1.3 กระทรวงศึกษาธิการ ควรกำหนดนโยบายการสรรหาคณะกรรมการแต่ละคณะ ผู้อำนวยการ และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วยระบบคุณธรรม ความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ควรได้กำหนดนโยบาย เกณฑ์ และวิธีการสรรหาที่ชัดเจน ในกรณีที่ยังไม่มีการจัดตั้ง ก.ค.ศ. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะดำเนินการสรรหาภายใต้หลักและระบบคุณธรรมดังกล่าว

1.4 รัฐบาลโดยกระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร กระทรวงคมนาคม และกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรมีแผนงานจัดตั้งเครือข่ายโทรคมนาคมทั่วทุกพื้นที่ทั้งในเมืองและชนบท การพัฒนาโครงสร้างการคมนาคม เช่น ถนนหลวงที่เป็นถนนสายหลัก และสายรอง รวมทั้งระบบสาธารณูปโภค ให้เข้าถึงเขตพื้นที่ สถานศึกษา หน่วยงาน และสถาบันทางสังคมที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง เพื่อให้เกิดกลไกการเชื่อมโยงเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาระหว่างหน่วยจัดการศึกษาและประชาชน และเพื่อให้การศึกษาเข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.5 กระทรวงศึกษาธิการกำหนดนโยบาย แผนงาน และจัดให้มีการพัฒนาบุคลากรในทุกระดับอย่างต่อเนื่องทั้งเขตพื้นที่และสถานศึกษา ให้มีความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่และสถานศึกษาที่ต้องมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

1.6 กระทรวงศึกษาธิการประสานนโยบายกับกระทรวง กรมที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งในฐานะส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดและเขตพื้นที่การศึกษาที่ต้องเชื่อมโยงการศึกษากับภาคการผลิตและภาคสังคมอื่นๆ ในพื้นที่ รวมทั้งแต่งตั้งและมอบ

อำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด และหรือเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำคู่มือปฏิบัติงานตามรูปแบบ การจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สร้างขึ้น และจัดฝึกอบรม ทำความเข้าใจในการ ปฏิบัติงานแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานควบคู่ไปด้วยกัน

2.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรได้มีการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ ภารกิจ พันธ- กิจ เพื่อกำหนดเป้าหมาย แผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามรูปแบบการจัดการ ศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สร้างขึ้น

2.3 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้น- ฐานและคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในภาพรวมและตาม นโยบายแล้วแต่กรณี รวมทั้งแจ้งผลการติดตามและประเมินผลแก่ต้นสังกัดและสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขการจัดการศึกษา ตามรูปแบบที่สร้างขึ้นต่อไป

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

เนื่องจากการวิจัยเพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การ ศึกษา มีสาระค่อนข้างมาก และเป็นการวิจัยในภาพกว้าง ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการ ศึกษาให้มากขึ้น เห็นสมควรให้มีการวิจัยต่อไป ดังนี้

3.1 ควรได้มีการวิจัยในเชิงลึกเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การ ศึกษาแต่ละด้านทั้งด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยการจัดการศึกษา กระบวนการจัดการศึกษา ผลผลิตการ- จัดการศึกษา และข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษาที่เหมาะสมในแต่ละประเด็นของการจัดการศึกษา ตาม ตัวแปรสาระและองค์ประกอบที่ได้นำเสนอไว้ในงานวิจัยนี้

3.2 ควรได้มีการวิจัยถึงตัวบ่งชี้ความสำเร็จที่แท้จริงของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อได้มีการใช้รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปแล้วระยะหนึ่ง

3.3 ควรได้มีการวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบการประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาของ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

3.4 ควรได้มีการวิจัยเกี่ยวกับการจัดระบบประกันคุณภาพภายในเขตพื้นที่การศึกษา

3.5 ควรได้มีการวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบการจัดตั้งเครือข่ายทางวิชาการ และวิธีการ ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาที่เหมาะสม

3.6 ควรได้มีการวิจัยรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครั้ว ชุมชน องค์กรเอกชน สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น