

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นคนดี มีความสามารถและอยู่ร่วมกับสังคมอย่างมีความสุข การดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องยึดเงื่อนไขและหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้ 1) ยึดโรงเรียนในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียนเป็นสำคัญ 2) การมีส่วนร่วม (Participation) กำหนดให้บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมแสดงความ คิดเห็นหรือร่วมกำกับดูแล เป็นต้น 3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) กระจายอำนาจ ด้านการบริหารจัดการศึกษา ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหาร ทั่วไป ให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ และ 4) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจ ของผู้รับผิดชอบ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2550 : 1)

หน่วยงานที่สำคัญหน่วยหนึ่งที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานและ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประสบความสำเร็จหรือไม่คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (Educational Service Area) อันเป็นหน่วยยุทธศาสตร์ทาง การศึกษาในพื้นที่ (Strategic Area) หรือเปรียบเสมือนแม่ทัพและนายกองที่จะนำพาการศึกษา ขั้นพื้นฐานไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกัน ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ที่มีหน้าที่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ ต้องวางระบบการบริหารจัดการศึกษาที่ เหมาะสมกับบริบทและความต้องการจำเป็นของตนเองเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ตาม เป้าหมายที่กำหนด (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3. 2556 ก : 2)

การจ้กระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้จ้กระเบียบบริหารราชการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไว้ดังนี้ คือ 1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ 2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา โดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งนี้เพื่อการทำหน้าที่ในการดำเนินการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา จึงกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ อำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาและพัฒนาสาระของหลักสูตรการศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางานด้านวิชาการและจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา รับผิดชอบในการแบ่งส่วนราชการในสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ ได้ประกาศเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 175 เขต และได้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีการจัดระบบบริหารการจัดการศึกษาในเขตพัฒนาพื้นที่พิเศษ เฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นไปอย่างมีเอกภาพ ทำให้มีการติดต่อสื่อสาร การประสานงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็วบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของสภาการศึกษา จึงปรับปรุงแก้ไขการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดไว้เดิม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ลงนามในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2550 เรื่อง ปรับปรุงแก้ไขการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา และกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา จากเดิม 175 เขต เป็น 178 เขต โดยเพิ่มในจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส จังหวัดละ 1 เขต และเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2551 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ลงนามในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติม โดยเพิ่ม 7 เขต จาก 7 จังหวัด ได้แก่ ปราจีนบุรี อุทัยธานี เลย มหาสารคาม กาญจนบุรี เชียงใหม่ และพัทลุง ซึ่งเพิ่มจากเดิม 178 เป็น 185 เขต ปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการ ได้ประกาศกำหนดสำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จำนวน 183 เขต และ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จำนวน 42 เขต (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 2)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 โดยมีมาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรอบในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ประกอบด้วย 5 มาตรฐาน ดังต่อไปนี้ 1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบริหารจัดการ โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติจนบรรลุเป้าหมายและส่งผลดีต่อการพัฒนาสถานศึกษา 3) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการกำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือและพัฒนาสถานศึกษาให้เกิดความเข้มแข็ง 4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบริหารอัตรากำลังให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษา และ 5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2551 : 4)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2555 : 208) ได้วิจัยประเมินเพื่อจัดระดับคุณภาพเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า 1) การปฏิบัติหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ไม่ครบถ้วน ไม่ปรากฏหลักฐานที่ใช้มาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรอบการวางแผนและดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบครบวงจรอย่างประกันคุณภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหวังให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นนวัตกรรมทางการบริหารแบบกระจายอำนาจขั้นพื้นฐานเพื่อสร้างสรรค์ และรวมพลังให้เกิดท้องถิ่นเพื่อการศึกษา 2) ประมาณครั้งหนึ่งของเขตพื้นที่การศึกษาใช้ นโยบายและเป้าหมายของส่วนกลาง บูรณาการกับความจำเป็นของเขตพื้นที่การศึกษา แต่ไม่ปรากฏหลักฐานที่แท้จริงที่แสดงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่การศึกษา 3) รายงานการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเกือบทั้งหมดเป็นรายงานการดำเนินงานระดับ โครงการ กิจกรรม มิใช่รายงานการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่การศึกษา 4) เขตพื้นที่การศึกษาขาดอิสระและไม่คล่องตัวในการปฏิบัติตามระบบการบริหารระบบ “แบ่งอำนาจ” จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่

การศึกษายังไม่สัมฤทธิ์ผล และเขตพื้นที่การศึกษามีศักยภาพและความพร้อมในการรับอำนาจ
 ผู้การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพที่แตกต่างกัน และ 5) ผลการจัดระดับคุณภาพเขตพื้นที่
 การศึกษา จำนวน 185 เขต มีคุณภาพในระดับสูง จำนวน 16 เขต คิดเป็นร้อยละ 8.65 มี
 คุณภาพระดับปานกลาง จำนวน 114 เขต คิดเป็นร้อยละ 61.62 มีคุณภาพในระดับต่ำ จำนวน
 55 เขต คิดเป็นร้อยละ 29.73 ซึ่งสอดคล้องกับรายงานข้อเสนอทางเลือกระบบการศึกษาที่
 เหมาะสมกับ สุขภาวะคนไทย ของวรากรณ์ สามโกเศศ (2553 : 73) พบว่า สภาพจริงของ
 เขตพื้นที่การศึกษา ยัง มีความพร้อมที่แตกต่างกันมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการ
 บริหารการจัดการ และสัมฤทธิ์ผลตลอดจนรองรับการกระจายอำนาจ ดังนี้ 1) การบริหารวิชาการ
 พบว่า ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่ ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดโครงการ
 และแนวทางการดำเนินงาน การพัฒนาวิชาการ โดยใช้วิธีเดียวกัน มีการกำหนดเนื้อหาสาระการ
 เรียนรู้ที่มากเกินไป หลักสูตรไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ยังไม่มีการกระจายอำนาจการวัด
 และประเมินผล การเทียบโอนในระดับเขตพื้นที่การศึกษาขาดการศึกษาที่แท้จริง 2) การบริหาร
 งานบุคคล มี การสั่งจากส่วนกลางมากเกินไป บุคลากรที่ทำงานด้านการบริหารงานบุคคลขาด
 ประสบการณ์ การบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย ก.ค.
 ศ. 3) ด้านงบประมาณ พบว่า การบริหารงบประมาณยังต้องขึ้นกับระบบส่วนใหญ่ของประเทศ
 ส่วนมากเป็นการสั่งการมาจากส่วนกลาง โดยเฉพาะการจัดซื้อ จัดจ้าง และการเลื่อนขึ้นเงินเดือน
 บุคลากรของเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนใหญ่ขาดความรู้ที่ชัดเจนในการดำเนินงานเกี่ยวกับ
 งบประมาณ งบประมาณที่ได้ไม่เพียงพอ และไม่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ และ
 4) ด้านการบริหารทั่วไป มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายไม่ต่อเนื่อง ผู้ปฏิบัติ
 ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ และนโยบายบางอย่างมีข้อจำกัด ขาดต่อการนำไปปฏิบัติ เขตพื้นที่
 การศึกษามุ่งเน้นการบริหารจัดการเป็นส่วนใหญ่ ขาดการส่งเสริม สนับสนุน การกำกับ ติดตาม
 การประเมินการใช้หลักสูตร การนิเทศอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง นอกจากนี้ สำนักงานคณะ
 กรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2555 : 75) ได้รายงานสรุปผลการติดตามและประเมินผลการ
 บริหารจัดการ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามกลยุทธ์และนโยบายสำคัญของสำนักงาน
 คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำปีงบประมาณ 2554 พบว่า ผลการดำเนินงาน
 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับคุณภาพดีมาก จำนวน 10 เขต
 คิดเป็น ร้อยละ 4.44 ระดับดี จำนวน 32 เขต คิดเป็นร้อยละ 14.22 ระดับพอใช้ จำนวน 22 เขต
 คิดเป็น ร้อยละ 9.78 และระดับคุณภาพปรับปรุง จำนวน 161 เขต คิดเป็นร้อยละ 71.56 ซึ่งมี
 ข้อสังเกตว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ประถมศึกษาส่วนใหญ่ การดำเนินงานขาดร่องรอยหลักฐาน เอกสารที่บ่งชี้ว่ามีกรดำเนินงาน ครบตามเกณฑ์ประเมิน จึงเป็นที่น่าสนใจว่าข้อเสนอเชิงนโยบายใด ที่จะใช้เป็นแนวทางในการ ปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้มี ประสิทธิภาพและบรรลุตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และ เป้าหมายของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัย ในฐานะผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงสนใจที่จัดทำวิจัย เรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการ ศึกษาเพื่อควมมีประสิทธิภาพของสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา โดยระยะที่ 1 ศึกษาปัญหาและ แนวทางการบริหารจัดการการศึกษาของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ระยะที่ 2 จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย และระยะที่ 3 ตรวจสอบและ ยืนยันข้อเสนอเชิงนโยบาย ซึ่งผลการวิจัย จะเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายให้สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา นำไปกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาให้เหมาะสม เพื่อควมมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการศึกษาตามภารกิจให้ เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่อไป

คำศัพท์สำคัญ

1. ข้อเสนอเชิงนโยบาย
2. ควมมีประสิทธิภาพ
3. การบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

คำถามการวิจัย

1. ปัญหาและแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา เป็นอย่างไร
2. ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อควมมีประสิทธิภาพของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นอย่างไร
3. ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อควมมีประสิทธิภาพของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ มีความสอดคล้อง และเป็น ประโยชน์กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
2. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อควมมีประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
3. เพื่อตรวจสอบและยืนยันข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อควมมีประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ ดังนี้

1. ระยะเวลา 1 ปี ศึกษาปัญหาและแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
 - 1.1 ขอบเขตด้านระยะเวลา
ระหว่างเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึง เดือนมีนาคม พ.ศ. 2557
 - 1.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมายที่ทำการศึกษา
 - 1.2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากร ได้แก่บุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาที่มีผลการประเมินจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามแผนปฏิบัติการ (Action Plan Report System) ประจำปี 2555 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 45 เขต ซึ่งอยู่ในกลุ่มสุดท้ายของผลการประเมินร้อยละ 25 ของจำนวนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาทั้งหมด 183 เขต แต่ละเขตประกอบด้วย
 - 1) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการกลุ่ม 8 กลุ่ม จำนวน 450 คน
 - 2) นายคสมาคมผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำอำเภอในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 203 คน
 รวมจำนวนประชากรทั้งสิ้น 653 คน และการวิจัยในครั้งนี้ ได้ใช้ประชากรเป็นกลุ่มตัวอย่าง

1.2.2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษาพหุกรณี (Multi-case Study) ผู้วิจัยมุ่งศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 3 แห่ง ดังนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 5 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยภูมิ เขต 1 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2 ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว 3 แห่ง ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการกลุ่ม และเจ้าหน้าที่ แห่งละ 4 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 12 คน

1.3 ขอบเขตด้านสถานที่

1.3.1 ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาที่มีผลการประเมินจากระบบรายงานผลการปฏิบัติราชการตามแผนปฏิบัติราชการ (Action Plan Report System) ประจำปี 2555 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 45 เขต ซึ่งอยู่ในกลุ่มสุดท้ายของผลการประเมิน ร้อยละ 25 ของจำนวนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาทั้งหมด 183 เขต

1.3.2 การศึกษาพหุกรณี (Multi-case Study) ประกอบด้วยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว 3 แห่ง ได้แก่

- 1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 5
- 2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยภูมิ เขต 1 และ 3)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2

1.4 ขอบเขตด้านตัวแปรที่ทำการศึกษา

1.4.1 บทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1.4.2 ปัญหาและแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ข้อมูลสารสนเทศสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว

2. ระยะที่ 2 จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อควมมีประสิทธิภาพผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.1 ขอบเขตด้านระยะเวลา

วันที่ 3 – 4 เมษายน พ.ศ. 2557

2.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมายที่ทำการศึกษา

กลุ่มผู้ร่วมวิจัยการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Operational Seminar) ประกอบด้วย รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 2 คน บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา จำนวน 25 คน ผู้บริหาร โรงเรียนจากกลุ่มสถานศึกษา จำนวน 10 คน ครู จากกลุ่ม สถานศึกษา จำนวน 10 คน ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) จากกลุ่มสถานศึกษา จำนวน 10 คน คณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษา 16 คน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 9 คน และ คณะกรรมการนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา จำนวน 8 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 90 คน

2.3 ขอบเขตด้านสถานที่

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3

2.4 ขอบเขตด้านตัวแปรที่ทำการศึกษา

2.4.1 องค์ประกอบด้านนโยบาย ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์ และมาตรการ

2.4.2 องค์ประกอบด้านการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ประกอบด้วย 1) ด้านการบริหารจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) ด้านการนำนโยบาย ผู้การปฏิบัติ 3) ด้านการกำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือและพัฒนาสถานศึกษา 4) ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และ 5) ด้านการสร้างและพัฒนาเครือข่าย

2.4.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อความมี ประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ใน 5 ด้าน ตามข้อ 2.4.2

3. ระยะที่ 3 ตรวจสอบและยืนยันข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษา เพื่อความมีประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3.1 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2557 ถึง เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557

3.1.1 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมายที่ทำการศึกษา

1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เป็นกลุ่มบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิและมีความเชี่ยวชาญด้าน การบริหารจัดการการศึกษาซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน จำนวน 1 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการการศึกษาจากหน่วยงานอื่น จำนวน 3 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 6 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 10 คน

2) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เลือกรูปแบบเจาะจง

ประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมายจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 2 เขต คือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาร้อยเอ็ด เขต 3 เขตละ 25 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 2 คน รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 2 คน ผู้อำนวยการกลุ่มในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 8 คน ผู้อำนวยการโรงเรียน จำนวน 16 คน ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 16 คน ผู้นำชุมชน จำนวน 6 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 50 คน

3.1.2 ขอบเขตด้านสถานที่

ระยะที่ 3 ที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาร้อยเอ็ด เขต 3

3.1.3 ขอบเขตด้านตัวแปรที่ทำการศึกษา ใช้ตัวแปรเดียวกับที่ใช้ในระยะที่ 2

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ข้อเสนอเชิงนโยบาย หมายถึง แนวทางจากผลการวิจัยเพื่อเป็นวิธีการที่นำไปสู่ความมีประสิทธิผลในการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้ง 5 ด้าน คือ 1) ด้านการบริหารจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) ด้านการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ 3) ด้านการกำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือและพัฒนาสถานศึกษา 4) ด้านการบริหารอัตรากำลัง และ 5) ด้านการสร้างและพัฒนาเครือข่าย ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1.1 วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพทางความคิดที่แสดงถึงสิ่งที่เราต้องการสร้างขึ้นมาให้เป็นผลสำเร็จในอนาคตขององค์กร

1.2 พันธกิจ หมายถึง ขอบเขตในการดำเนินงานตามกรอบภาระหน้าที่ขององค์กร

1.3 เป้าหมาย หมายถึง การกำหนดสิ่งที่ต้องการทำตามภาระหน้าที่ขององค์กร ให้เสร็จในอนาคต เพื่อให้ภารกิจบรรลุผลสำเร็จ

1.4 กลยุทธ์ หมายถึง ข้อกำหนดการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร

1.5 มาตรการ หมายถึง วิธีการปฏิบัติที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จ

2. การบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาตามภารกิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย โดยแสดงถึงความสำเร็จในการบริหารจัดการการศึกษา 5 ด้าน

2.1 การบริหารจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถบริหารจัดการตามภารกิจ และให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายผู้รับบริการพึงพอใจและมีการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ โดยแสดงถึงองค์ประกอบ ดังนี้

2.1.1 ระบบการบริหารจัดการ

2.1.2 การพัฒนาเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

2.2 การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการในการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจังหวัด สู่การปฏิบัติของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา จนเกิดผลสำเร็จ โดยแสดงถึงองค์ประกอบ ดังนี้

2.2.1 กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2.2.2 ผลงานที่แสดงถึงความสำเร็จตามนโยบาย และส่งผลดีต่อการพัฒนาสถานศึกษา

2.3 การกำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือและพัฒนาสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพัฒนาสถานศึกษาด้วยรูปแบบวิธีการที่หลากหลายและมีวิธีการติดต่อสื่อสารภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาหลายช่องทางเพื่อให้สถานศึกษาบริหารและจัดการศึกษาได้ตามเป้าหมาย โดยแสดงถึงองค์ประกอบ ดังนี้

2.3.1 ดำเนินการกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือและพัฒนาสถานศึกษา

2.3.2 สถานศึกษาจัดบริการการศึกษาแก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพตามมาตรฐาน

2.4 การบริหารอัตรากำลัง หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การบริหารอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอ สอดคล้องกับความต้องการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานรวมทั้งดำเนินการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมืออาชีพ โดยแสดงถึงองค์ประกอบ ดังนี้

2.4.1 การบริหารอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.4.2 กระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาและส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

2.4.3 ผลที่ได้รับจากการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.5 การสร้างและพัฒนาเครือข่าย หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้ความสำคัญในการสร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม โดยแสดงถึงองค์ประกอบ ดังนี้

2.5.1 การให้ความสำคัญในการสร้างและพัฒนาเครือข่าย

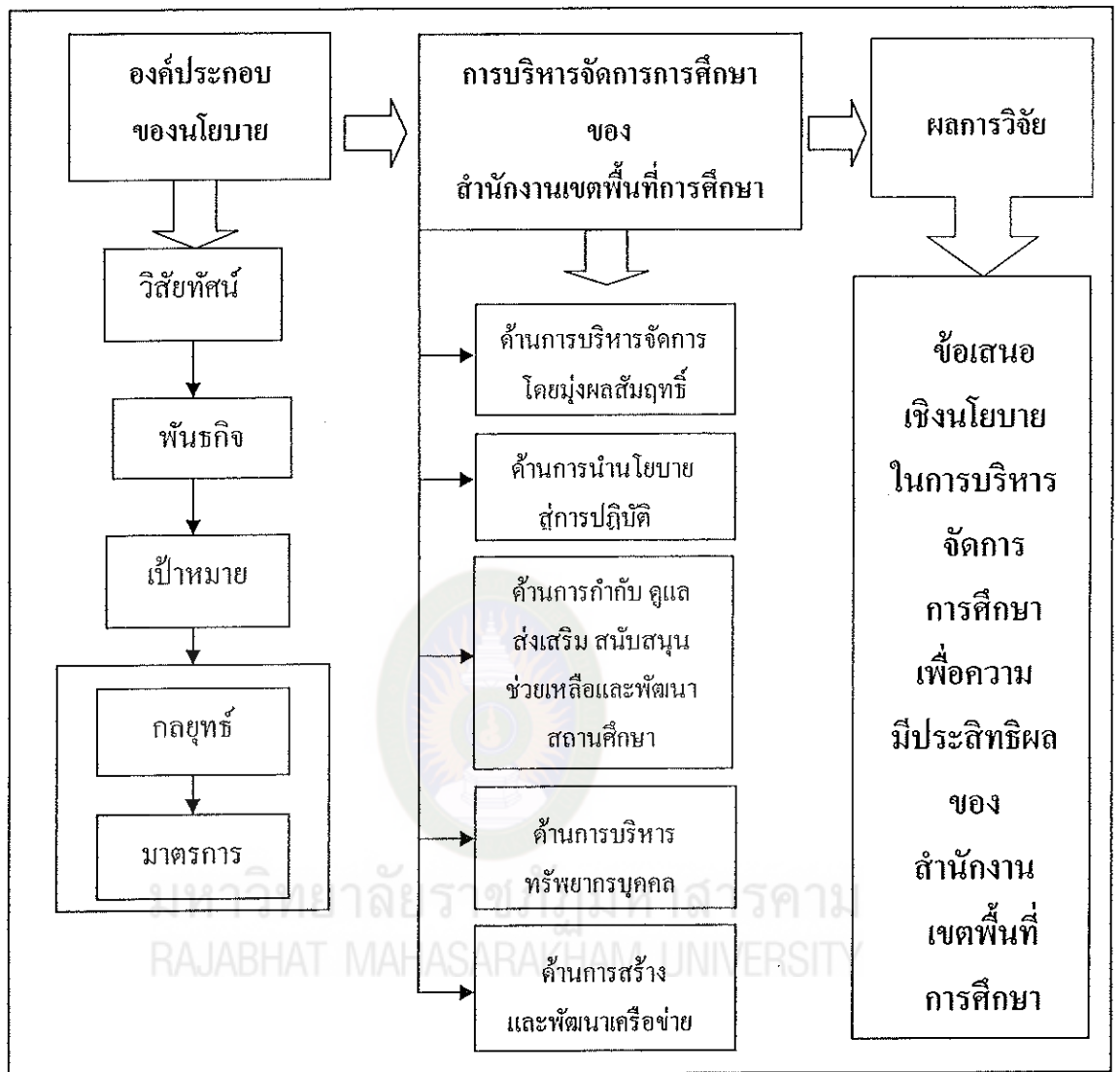
2.5.2 ผลที่ได้รับจากการสร้างและพัฒนาเครือข่าย

3. ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การดำเนินการด้านต่าง ๆ จนเกิดผลลัพธ์ที่ทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการบริหารจัดการการศึกษา 5 ด้าน ตามระบุในข้อ 2 โดยแสดงถึงผลการประเมินความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ความสอดคล้อง และความเป็นประโยชน์ของข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง เขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 เฉพาะเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จำนวน 183 เขต

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวมทั้งจากการศึกษาเอกสาร แนวคิดและทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัยได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัยข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษา เพื่อควมมีประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้ นำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

1. ด้านวิชาการ ทำให้ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำร่างข้อเสนอเชิงนโยบายและการพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อควมมีประสิทธิผลในการบริหารจัดการ การศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่ผ่านการประชาพิจารณ์เพื่อตรวจสอบ ความเหมาะสม (Propriety) ความเป็นไปได้ (Feasibility) ความสอดคล้อง (Congruity) และความเป็นประโยชน์ (Utility) กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
2. ด้านนโยบาย ทำให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อควมมีประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นไปอย่างเต็มศักยภาพ เกิดประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสีย และผู้รับบริการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความพึงพอใจในการบริการรวมทั้งส่งผลถึงคุณภาพการศึกษาต่อไป
3. ด้านการประยุกต์ใช้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สามารถนำข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการศึกษาเพื่อควมมีประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพเชิงนโยบาย และมีแนวทางในการปฏิบัติที่หลากหลายได้มาตรฐานเกิดผลดีต่อสถานศึกษาในสังกัด
4. ด้านสังคม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอื่น ๆ สามารถนำผลการวิจัยนี้ไปใช้เป็นข้อเสนอเทศในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการ การศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งระดับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ ให้มีความสอดคล้อง เหมาะสม มีประโยชน์ และเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามนโยบายต่อไป
5. ด้านการเผยแพร่ ผลการวิจัยครั้งนี้ สามารถเผยแพร่ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หน่วยงานทางการศึกษาอื่น นำไปใช้กำกับ ติดตามและยกระดับคุณภาพการศึกษา