

Effective Model of Educational Administration at the Local Area Level

Choomsak Intarak

Ed.D.(Education Administration), Assistant Professor,
Department of Education Administration, Faculty of Education,
Prince of Songkla University
E-mail : ichoomsa@eduadm.edu.psu.ac.th

Abstract

This research was intended to analyze and propose the effective model of educational administration at the local area level with respect to principle and policy, organizational management, role and function, personnel appointment, and coordination. Brainstorming from experts was carried out at a seminar to formulate the model; a questionnaire was then developed. Questionnaires were administered to 441 educational administrators in 63 provinces, and 398 or 90% were returned. Percentages and Chi-square were used in data analysis. It was found that 83-99% of experts and provincial educational administrators approved of the proposed model as detailed below: (1) With respect to principle and policy, the respondents agreed with decentralization to local areas, which allows communities to actively participate in educational administration. (2) With respect to organizational management, the respondents agreed that a board of education (BOE) should be set up. With appropriate proportion, the board members should consist of ex officio experts as well as representatives elected from teachers or personnel working in the areas. Besides, the local area office which is under the supervision of a secretary general or a director should consist of five sections/units: general administration, planning and budgeting, educational management, extension and development, and special affairs. (3) With respect to role and function, the respondents agreed that the board members should be responsible for policymaking, planning, project approval and budgeting, monitoring and evaluation, curriculum endorsement, establishing and revoking licenses from educational institutions, and setting up educational standards. (4) With respect to personnel appointment, the respondents consented that the number of the board members, recruitment, and terms of appointment should be specified. (5) With respect to coordination, the respondents agreed that the local area office should function as a coordinating office to facilitate educational institutions to perform their missions in compliance with the Ministry's policies, and that private sectors should be encouraged to take part in educational management at the local area level.

Keywords: effective model, educational administration at the local area level, educational management

รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่

ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์

Ed.D.(Education Administration), ผู้ช่วยศาสตราจารย์

ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

E-mail : ichoomsa@eduadm.edu.psu.ac.th

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ ในด้านแนวคิด หลักการและนโยบาย การจัดโครงสร้างองค์การ บุคลากร บทบาทหน้าที่ และการประสานงาน การศึกษาใช้วิธีการสัมมนา ระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในรอบแรกแล้วสังเคราะห์รูปแบบที่กำหนดขึ้นมาสำรวจความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ในระดับจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งสุ่มมาเป็นกลุ่มตัวอย่าง 63 จังหวัด ได้กลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 441 คน ได้ส่งแบบสอบถามกลับคืนมา 398 คน คิดเป็นร้อยละ 90 การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการทางสถิติ ค่าร้อยละ ค่าไค-สแควร์ (Chi-square) ผลการวิจัยพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารในระดับจังหวัดจำนวนร้อยละ 83-99 เห็นด้วยกับรูปแบบการบริหารการศึกษา ที่ผู้วิจัยและผู้ร่วมสัมมนาสังเคราะห์ทั้งรายด้านและภาพรวมดังนี้ 1) ด้านแนวคิด หลักการและนโยบาย ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่ ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 2) ด้านการจัดองค์การ ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับการจัดให้มีคณะกรรมการการบริหารเป็นองค์คณะบุคคล ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิโดยตำแหน่ง และโดยการเลือกตั้งจากครูหรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ให้มีจำนวนตามสัดส่วนที่เหมาะสม ส่วนสำนักงานจัดให้มีโครงสร้างงานแบ่งเป็นห้าฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายจัดการศึกษา ฝ่ายส่งเสริม และพัฒนา และฝ่ายกิจการพิเศษ ซึ่งการบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ติดตามของเลขาธิการหรือผู้อำนวยการ โดยตำแหน่ง 3) ด้านการกำหนดบทบาทหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยรับผิดชอบ ในการพิจารณา กำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณ การติดตามผลและประเมินผล การอนุมัติหลักสูตร การจัดตั้ง ยุบรวม ยกเลิกสถานศึกษา รวมทั้งการพิจารณากำหนดมาตรฐานการศึกษา 4) ด้านบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญ เห็นด้วยกับการกำหนดจำนวน ที่มา และวาระของคณะกรรมการ 5) ด้านการประสานงาน ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับ บทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่เป็นหน่วยประสานงานให้สถานศึกษาปฏิบัติงานตามแนว นโยบายของกระทรวง ให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่

คำสำคัญ: รูปแบบที่เหมาะสม, การบริหารการศึกษาระดับพื้นที่, การจัดการศึกษา

บทนำ

กระบวนการบริหารการศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมดูแลรับผิดชอบ และพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น

ของตน การกำหนดความรับผิดชอบหรือภารกิจในแต่ละระดับจึงมีความสำคัญยิ่ง เช่น การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย หน้าที่ โครงสร้าง และระบบองค์การ การจัดบุคลากรและคณะกรรมการ การประสานงาน

การจัดงบประมาณ และการบริหารจัดการ เป็นต้น ในระดับส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงและทบวง รวมทั้งกรม กองต่าง ๆ มีหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกันมากมายซึ่งมองกันว่าขาดความเป็นเอกภาพทั้งด้านนโยบายและการปฏิบัติ ส่วนในระดับภูมิภาค ได้แก่ ระดับจังหวัดและอำเภอจนถึงระดับปฏิบัติคือ โรงเรียน เป็นขั้นตอนที่อยู่ภายใต้เวลาหลายขั้นตอน เกิดความสูญเปล่า สูญเสียทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร หน่วยงานบางหน่วยงานปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันจนทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและไม่มีประสานกัน เช่น การศึกษาระดับประถมศึกษา การศึกษามัธยมศึกษา และการศึกษาของท้องถิ่น ดังที่ไวโลดิงจิตสมคิด (2539, 319) ได้กล่าวถึงระบบบริหารการศึกษาของไทยเป็นระบบราชการ จัดโครงสร้างภายใต้ระบบปกครองประเทศ ทำให้การจัดการศึกษาของไทยมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ รุ่ง แก้วแดง (2538, 32) ได้กล่าวถึงระบบราชการไทยว่าเป็นระบบศูนย์รวมอำนาจ โดยอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลาง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการบริหารงานอยู่ภายใต้ล่าช้า ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นตัวการก่อให้เกิดปัญหาในตัวเอง เพราะอะไรที่ใหญ่โตเกินไปก็มักมีปัญหาควบคุมตรวจสอบยาก อำนาจมากเกินไปก็มักฉ้อฉลเผด็จการ เล่นพรรคเล่นพวก ประจบประแจง การบริหารในระบบราชการจึงขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นการกระจายอำนาจและการบริหารทรัพยากรโดยให้ท้องถิ่นหรือประชาชนมีส่วนร่วมจะทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการสัมมนาระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ (จังหวัด) มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้แนวคิดในการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ เช่น อุดมศักดิ์ อิศวรานุรักษ์ (ภาควิชาการบริหารการศึกษา, 2539, 122) ได้กล่าวถึง แนวทางการจัดการศึกษาในอนาคตต้องเป็นการจัดแบบ mass education หมายถึง การศึกษาเพื่อมวลชน จัดการศึกษาให้กับคนทุกคนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน แต่ปัญหาอยู่ที่ขาดความเป็นเอกภาพ หลายหน่วยงานในพื้นที่ต่างคนต่างทำ อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยที่พยายามกระจาย

อำนาจการบริหารจัดการไปยังท้องถิ่น หรือเขตพื้นที่ซึ่งกำลังดำเนินการจัดตั้งขึ้น ให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลการจัดการศึกษาและประสานหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นเอกภาพทั้งด้านนโยบายและการจัดการ

พิสุทธ์ บุญเจริญ (ภาควิชาการบริหารการศึกษา, 2539, 123) ได้เสนอแนวคิดในการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ที่ควรจะเป็นไว้ดังนี้

1) การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของสังคม จัดโดยสังคม จึงต้องขึ้นอยู่กับสังคมแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสภาพสังคมของประชาชน

2) การจัดการศึกษาเป็นบริการของรัฐที่จัดให้กับประชาชน รัฐจึงต้องทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมให้เป็นไปตามนโยบาย จัดงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา

3) หน่วยงานต่างๆ ทางการศึกษาต้องอยู่ในกำกับดูแลของรัฐ

ดังนั้นการจัดการบริหารองค์การทางการศึกษาจะต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนดังนี้

1) จัดกระบวนการบริหาร การจัดการกำลังคน กระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบด้านบุคลากรงบประมาณไปยังเขตพื้นที่

2) ลดขนาดขององค์การให้เล็กลงในลักษณะจิ๋วแต่แจ๋ว เช่น ยุบ รวม หน่วยงานที่ซ้ำซ้อนให้น้อยลง และบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จในตัวเอง (one stop service)

3) จัดสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น อุปกรณ์และเทคโนโลยีต่างๆ ให้เพียงพอ เน้นในเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology)

4) ใช้ระบบการจ้างแทนระบบการบรรจุแบบราชการ

5) จัดการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและเอกชน และบุคลากรที่รับผิดชอบโดยตำแหน่ง หรือมาจากกาเลือกตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนในท้องถิ่น

ชลลดา จิตดิวิฒนพงศ์ (2538, 52) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่น พบว่าประเทศญี่ปุ่นได้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปทั่วประเทศ แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และ

ระดับท้องถิ่น การบริหารบุคคลได้กระจายอำนาจไปยังจังหวัดที่สามารถบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน หรือเลื่อนตำแหน่งได้ การบริหารงบประมาณผ่านคณะกรรมการท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณ อย่างไรก็ตามทุกฝ่ายต่างเห็นว่าตัวแปรที่สำคัญที่จะช่วยให้กระจายอำนาจได้ผลมี 2 ประการดังนี้

1) ประชาชนต้องมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา รัฐยินยอมให้ประชาชนมีการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ ซึ่งหมายถึง ประชาชนต้องมีความรู้ ได้รับความศึกษาอย่างน้อยระดับมัธยมศึกษา

2) งบประมาณ ท้องถิ่นได้รับงบประมาณน้อยเท่าไร ประชาชนยังมีความต้องการด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นต่อไปอีก

สำหรับประเทศไทย การบริหารการศึกษาเป็นระบบราชการที่ใช้ระบบการรวมอำนาจและให้ความสำคัญระดับกระทรวง กรม และจังหวัด ถึงแม้จะมีการลดหลั่นเป็นชั้นๆ ไปยังโรงเรียนแต่ก็เป็นระบบที่ใหญ่โต เทอะทะ ในระดับสูงมีอำนาจมาก จึงทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ การควบคุมตรวจสอบก็ทำได้ยาก หน่วยงานที่มีอำนาจมาก ย่อมทำให้มีการเล่นพรรคเล่นพวก ประจบประแจง และมักมีการฉ้อฉลกันได้ง่ายขึ้น ปัญหาของระบบราชการจึงเป็นปัญหาที่แก้ได้ยาก ดังที่นายวิทยากร เชียงกูล (อ้างถึงใน รุ่ง แก้วแดง, 2538, 55) ได้กล่าวถึงว่าถ้าหากไม่ทำให้ระบบราชการเล็กลง มีอำนาจน้อยลง และมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ก็ย่อมยากที่เป็นประชาธิปไตย และมีประสิทธิภาพ

ในด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ไม่เพียงพอ ส่งผลต่อการจัดกิจกรรมต่างๆ ทำให้กระทบต่อการพัฒนาคุณภาพไม่สอดคล้องกับความต้องการด้านปริมาณที่เพิ่มขึ้นทุกปี นอกจากนี้กระแสความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งนวัตกรรม หรือเทคโนโลยีต่างๆ ทางการศึกษาพัฒนาไปอย่างรวดเร็วมากจนทำให้รัฐบาลต้องทำการปฏิรูปการศึกษา เพื่อประหยัดบุคลากร ประหยัดงบประมาณและค่าใช้จ่าย ประหยัดการสูญเสียเวลาในการปฏิบัติงาน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการบริหารในระดับพื้นที่จำเป็นต้องศึกษาและจัดรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อกระจายอำนาจการบริหารไปยังท้องถิ่นอย่างแท้จริง

และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบของการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านแนวคิด หลักการ และนโยบาย ด้านการจัดโครงสร้างองค์การ ด้านบทบาท และหน้าที่ ด้านบุคลากร และด้านการประสานงาน

2. เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษารูปแบบ 5 ด้านดังนี้
 - 1.1 ด้านแนวคิด หลักการและนโยบาย
 - 1.2 ด้านการจัดโครงสร้างองค์การ
 - 1.3 ด้านบทบาทและหน้าที่
 - 1.4 ด้านบุคลากร
 - 1.5 ด้านการประสานงาน

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษาในระดับจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิค ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาล ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในระดับจังหวัดทั่วประเทศ 76 จังหวัด ประชากรที่ทำการศึกษา จำนวน 532 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตาราง Krejcie และ Morgan (1970, 608) ได้ 63 จังหวัด ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 441 คน โดยอาศัยการเลือกแบบเจาะจงตำแหน่งดังกล่าว

นิยามศัพท์เฉพาะ

รูปแบบที่เหมาะสม หมายถึง รูปแบบตามโครงสร้างและระบบการกำหนดบทบาท หน้าที่ การจัดองค์การ การจัดบุคลากร และการประสานงานที่เกิดจากแนวคิด หลักการ อาศัยความสอดคล้องของสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ความเหมาะสมได้จากความคิดเห็นจากการระดมสมองของผู้ทรงคุณวุฒิ และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานทางการศึกษา เพื่อให้บรรลุนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ตามแผนที่กำหนดไว้ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาองค์ประกอบ 5 ด้าน ได้แก่ แนวคิด หลักการ และนโยบาย การจัดโครงสร้างองค์การ การกำหนดบทบาทหน้าที่ การกำหนดบุคลากร และการประสานงาน

แนวคิด หลักการ และนโยบาย หมายถึง แนวคิดหรือหลักการในการจัดการศึกษาให้เป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การเปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การจัดโครงสร้างองค์การ หมายถึง - การจัดแผนภูมิสายงานบริหาร โดยแบ่งเป็นฝ่ายงานต่างๆ ตามภารกิจ การกำหนดชื่อและตำแหน่งในองค์การ จัดรูปแบบคณะกรรมการและสำนักงาน

การกำหนดบทบาทหน้าที่ หมายถึง ภารกิจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การพิจารณาอนุมัติ การแต่งตั้งถอดถอน การกำหนดงบประมาณ การควบคุม กำกับ ติดตาม ประเมินผล การกำหนดมาตรฐานการศึกษา การจัดตั้งยุบรวมสถานศึกษา การกำหนดค่าธรรมเนียมการศึกษา การระดมทรัพยากร การบริหารมาใช้ในการจัดการศึกษา รวมทั้งการปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ด้านบุคลากร หมายถึง บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งวิธีการได้มาของบุคคลในตำแหน่งต่างๆ จำนวนและสัดส่วนของกรรมการ รวมทั้งการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งต่างๆ

การประสานงาน หมายถึง การจัดประสานความร่วมมือระหว่างบุคลากรฝ่ายต่างๆ ในเขตพื้นที่และโรงเรียน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแนวนโยบายของกระทรวง และรวมถึงการประสานงานกับบุคคลในหน่วยงานเดิมเพื่อใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ

เขตพื้นที่ หมายถึง เขตจังหวัดหรือเขตพื้นที่การศึกษาที่มีหน้าที่บริการการศึกษาแก่ประชาชน ตามความเหมาะสมของจำนวนประชากร และจำนวนโรงเรียน

รวมทั้งสภาพภูมิศาสตร์และสังคม ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เน้นไปที่จังหวัดซึ่งเป็นศูนย์รวมของหน่วยงานต่างๆ ทางการศึกษา

ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียนจังหวัด ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยอาชีวศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาล

วิธีการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยผู้วิจัยได้กำหนดแผนการวิจัยเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 สัมมนาระดมความคิดเห็นเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสม โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา พิจารณาผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษาในเขตการศึกษา 2 ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด, รองผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 2, ศึกษาธิการจังหวัดปัตตานี, ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลเมืองปัตตานี, ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดปัตตานี, ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปัตตานี, ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดปัตตานี, ประธานอาชีวศึกษาจังหวัดปัตตานี, วุฒิสมาชิกและประธานกลุ่มโรงเรียนเอกชน, ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิค, ผู้แทนอาจารย์จากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ศึกษาธิการเขต 2, ศึกษาธิการอำเภอ, หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และอาจารย์ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ จำนวนทั้งสิ้น 27 คน ใช้เวลาในการสัมมนา 2 วัน จัดขึ้นระหว่างวันที่ 3-4 กันยายน 2540

ขั้นที่ 2 เป็นการนำความคิดเห็นต่างๆ ที่ได้จากการสัมมนา มาสังเคราะห์เป็นรูปแบบการบริหารการศึกษา และดำเนินการสัมภาษณ์ข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มเดิมที่เกี่ยวข้องบางท่าน เพื่อให้ได้รูปแบบที่สมบูรณ์

ขั้นที่ 3 เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแสดงความเห็นต่อรูปแบบการบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่ ซึ่งได้สังเคราะห์แล้ว โดยส่งแบบสอบถามไปยังผู้บริหารการศึกษาที่เลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) ใน

63 จังหวัด เพื่อให้ครอบคลุมทุกภาคของประเทศไทย จังหวัดละ 7 ตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด, ศึกษาธิการจังหวัด, ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด, ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด, ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน, ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิค และผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาล รวมทั้งสิ้น 441 คน

ขั้นที่ 4 ดำเนินการรวบรวมข้อมูลแล้วทำการวิเคราะห์ตามแบบแผนทางสถิติ และสรุปผลอภิปรายผลตามขั้นตอนของการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ 1) แบบสัมภาษณ์ โดยไม่กำหนดหัวข้อ ใช้ในการสัมภาษณ์และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วดำเนินการสัมภาษณ์ในรอบที่ 2 เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นรูปแบบที่เหมาะสม 2) แบบสอบถาม ประกอบด้วยข้อคำถามครอบคลุมเนื้อหา 5 ด้าน ได้แก่ ด้านแนวคิด หลักการและนโยบาย ด้านการจัดโครงสร้างองค์การ ด้านกำหนดบทบาทหน้าที่ ด้านบุคลากร และด้านการประสานงาน รวมทั้งหมด 40 ประเด็น จัดเป็นแบบสอบถามความเห็น คือ เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย และเสนอแนวทางปรับแก้อย่างไรและในตอนท้ายของแบบสอบถามเป็นข้อคำถามปลายเปิดให้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมพร้อมทั้งข้อเสนอแนะอื่นๆ

แบบสอบถาม ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นนี้ได้นำไปทดลองใช้กับกลุ่มผู้บริหารการศึกษาที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ ตามวิธีการของ Cronbach (Cronbach's method) ซึ่งได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.98

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการดังนี้

- 1) หาค่าร้อยละของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จำนวนของความเห็นรายข้อ
- 2) แจกแจงความถี่ของข้อคำถามรายข้อ พร้อมทั้งบันทึกข้อปรับปรุง และข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นอื่นๆ
- 3) หาค่าร้อยละ และจัดลำดับข้อเสนอแนะ
- 4) หาค่าไค-สแควร์ (χ^2) เป็นรายข้อเพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม
- 5) นำข้อมูลจากผู้ตอบแบบสอบถามได้เสนอแนะมาวิเคราะห์ และจัดเรียงลำดับความสำคัญตามเนื้อหา

สำหรับสถิติที่ใช้ในการวิจัย มีดังนี้

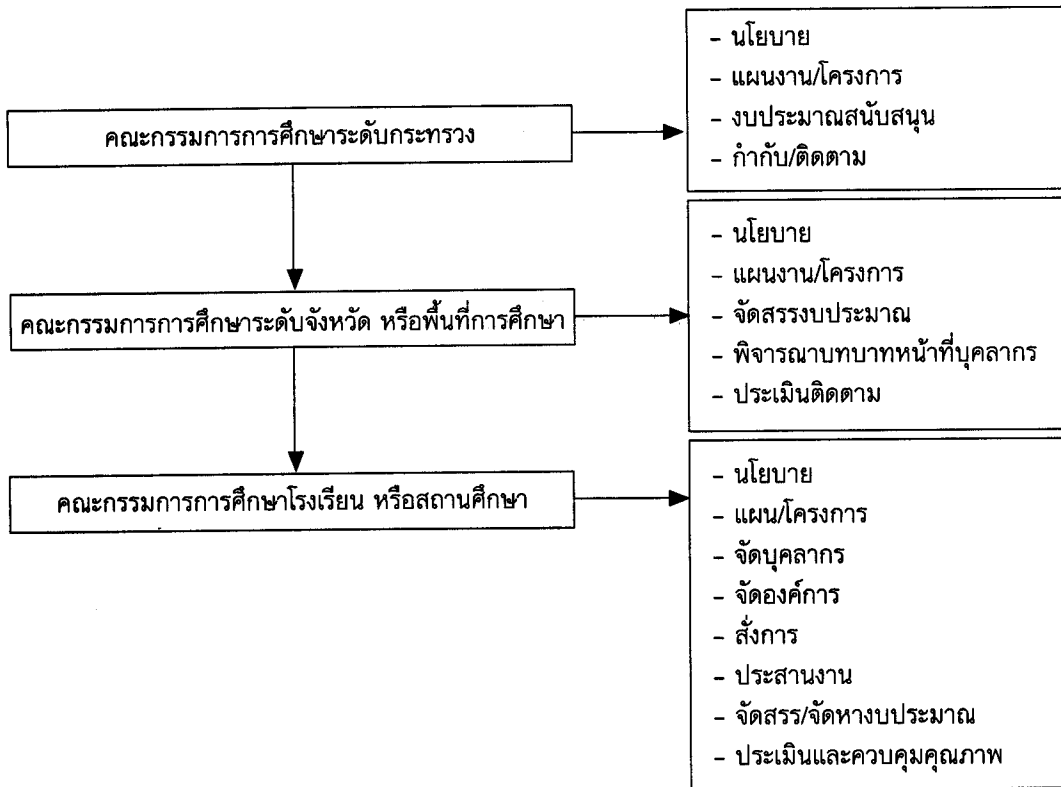
- 1) หาค่าความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (content validity) โดยการหาค่า IC ของแบบสอบถาม
- 2) หาค่าความเชื่อมั่น (reliability) ทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ โดยหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (alpha coefficient)
- 3) หาค่าร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม และจำนวนความเห็นคือเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในแต่ละข้อคำถาม
- 4) หาค่าไค-สแควร์ (Chi-square) ในการคำนวณหาความสอดคล้อง เพื่อเปรียบเทียบความเห็นเป็นรายข้อ

ผลการวิจัย

1. รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารการศึกษาทั้งระบบ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาได้ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารการศึกษาทั้งระบบควรลดขั้นตอนให้สั้นลง และไม่ยุ่งยาก จึงได้แบ่งไว้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติหรือระดับกระทรวง ระดับจังหวัดหรือเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา ดังปรากฏผลในแผนภูมิที่ 1

จากแผนภูมิที่ 1 เป็นการเชื่อมโยงการบริหารการศึกษาทั้งสามระดับ จากระดับชาติหรือระดับกระทรวง ลงไปยังระดับเขตพื้นที่ และระดับสถานศึกษา ซึ่งช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานและความซ้ำซ้อนของหน่วยงานทั้งเป็นการกระจายความรับผิดชอบไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา รูปแบบการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและสังเคราะห์จากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ มีลักษณะโครงสร้างดังแผนภูมิ 2

จากแผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการจัดการศึกษาเขตพื้นที่ มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นองค์คณะบุคคลทำหน้าที่บริหารงานตามบทบาทการจัดการศึกษา โดยมีสำนักงานคณะกรรมการฯ ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานภายในสำนักงานแบ่งงานต่างๆ เป็นห้าฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายจัดการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา และฝ่ายกิจการพิเศษ ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการจัดการศึกษาระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่และระดับสถานศึกษา

1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป รับผิดชอบงานธุรการ งานบุคลากร งานการเงินและบัญชี งานพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานประชาสัมพันธ์

2) ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ รับผิดชอบงานนโยบาย งานแผนงาน งานงบประมาณ และงานติดตามประเมินผล

3) ฝ่ายจัดการศึกษา รับผิดชอบงานการศึกษาปฐมวัย งานประถมศึกษา งานมัธยมศึกษา งานอาชีว-ศึกษา งานการศึกษาเอกชน งานการศึกษาตามอัธยาศัย งานการศึกษาพิเศษ และงานจัดการศึกษาอื่นๆ

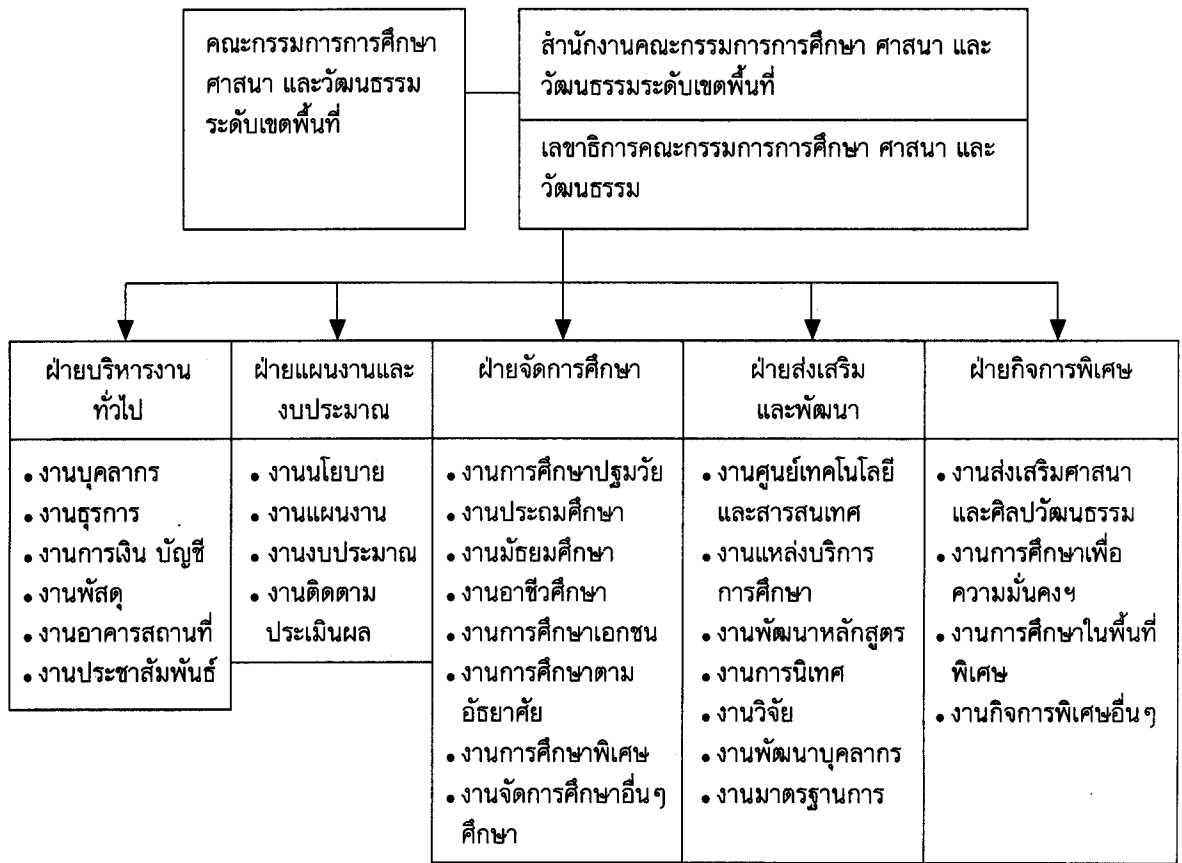
4) ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา รับผิดชอบงานศูนย์เทคโนโลยีและสารสนเทศทางการศึกษา งานแหล่งบริการการศึกษา งานพัฒนาหลักสูตร งานนิเทศการศึกษา งานวิจัย งานพัฒนาบุคลากร และงานมาตรฐานการศึกษา

5) ฝ่ายกิจการพิเศษ รับผิดชอบงานส่งเสริมศาสนาและศิลปวัฒนธรรม งานการศึกษาเพื่อความมั่นคง งานการศึกษาในพื้นที่พิเศษและงานกิจการพิเศษอื่นๆ

2. ผลการวิจัยความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบดังกล่าวด้านแนวคิด หลักการและนโยบาย ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านการกำหนดหน้าที่ด้านบุคลากร และด้านการประสานงาน ผลปรากฏดังตาราง 1-5

สรุปผลและอภิปรายผลการวิจัย

รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยได้สังเคราะห์ขึ้นจากการสัมมนา และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางการศึกษา แล้วนำไปสอบถามความคิดเห็นจากนักบริหารการศึกษาทั่วประเทศ สรุปได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่

ตารางที่ 1 ค่าไค-สแควร์ และค่าร้อยละแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิด หลักการและนโยบายการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่

รายการ	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย		χ^2 > .05
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
1. ด้านแนวคิด หลักการ และนโยบาย					
1.1 ความเป็นเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร	389	97.7	9	2.26	362.814
1.2 การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาไปยังพื้นที่ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น	397	99.25	1	0.75	394.010
1.3 การพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และตลาดแรงงาน	396	99.0	2	1.0	390.040
1.4 การจัดให้องค์กรหรือหน่วยงานในระดับพื้นที่ดูแลการจัดการศึกษาทุกระดับ	392	98.0	6	2.0	374.360
1.5 การให้เอกชนและผู้สนใจมีส่วนร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่	396	99.0	2	1.0	390.040

ตารางที่ 2 ค่าไค-สแควร์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการจัดการศึกษาระดับพื้นที่

รายการ	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย		χ^2 > .05
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
2. ด้านโครงสร้างองค์กร					
2.1 สำนักงานสภาการศึกษาพื้นที่ใช้สถานที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่มีอยู่เดิม	300	75.0	98	25.0	102.522
2.2 สำนักงานสภาการศึกษามีโครงสร้างสายงานแบ่งเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายจัดการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา และฝ่ายกิจการพิเศษ	357	89.25	41	10.75	250.894
2.3 จัดระบบการบริหารในสภาการศึกษาพื้นที่โดยคำนึงถึงความประหยัดกำลังคนและประสิทธิภาพของงาน	388	97.0	10	3.0	359.004
2.4 จัดให้สำนักงานสภาการศึกษาเป็นศูนย์การบริหารและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาที่เบ็ดเสร็จในตัวเอง (one-stop service)	395	98.75	3	1.25	386.090
2.5 ชื่อองค์กรกลางจัดการศึกษาเรียกว่า "สภาการศึกษาระดับพื้นที่"	332	83.0	66	17.0	177.778
2.6 ชื่อประธานองค์กรกลางเรียกว่า "ประธานคณะกรรมการสภาการศึกษาระดับพื้นที่"	340	85.0	58	15.0	199.808
2.7 ชื่อคณะบุคคลในองค์กรกลางเรียกว่า "คณะกรรมการสภาการศึกษาระดับพื้นที่"	348	87.0	50	13.0	223.124
2.8 ชื่อสำนักงานเรียกว่า "สำนักงานสภาการศึกษาระดับพื้นที่"	347	86.75	51	13.25	220.140
2.9 ชื่อหัวหน้าสำนักงานเรียกว่า "เลขาธิการสภาการศึกษาระดับพื้นที่"	342	85.5	56	14.5	205.516

1. ด้านแนวคิด หลักการ และนโยบาย

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากเห็นด้วยกับหลักการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาไปยังพื้นที่ ($\chi^2 = 394.010$) การพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการของตลาดแรงงาน ($\chi^2 = 390.040$) การให้เอกชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ ($\chi^2 = 390.040$) การจัดให้องค์กรหรือหน่วยงานในระดับพื้นที่ดูแลการจัดการศึกษาทุกระดับ ($\chi^2 = 374.360$) และความเป็นเอกภาพด้านนโยบายและการบริหารในเขตพื้นที่ ($\chi^2 = 362.814$)

ข้อเสนอแนะจากการสำรวจความคิดเห็นที่ควรนำมาพิจารณาประกอบเพิ่มเติม ได้แก่ การยกฐานะของ

องค์กรในระดับพื้นที่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อความอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน สามารถดำเนินงานทางการบริหารและวิชาการได้ตามความต้องการของท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการมาตรฐานการศึกษาและองค์กรเอกชน

จากผลการวิจัย พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยเป็นส่วนมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองและการศึกษา โดยเฉพาะในปัจจุบันเน้นการปฏิรูปการเมืองการปกครอง และการศึกษา ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในทุกระดับ โดยจะต้องคำนึงถึงเอกภาพด้านนโยบายเป็นสำคัญ และกระจายความรับผิดชอบไปสู่ระดับกลางหรือระดับการปฏิบัติให้มาก ซึ่งได้แก่ ระดับ

ตารางที่ 3 ค่าไค-สแควร์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับพื้นที่

รายการ	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย		χ^2 > .05
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
3. ด้านการกำหนดบทบาทหน้าที่					
3.1 การกำหนดนโยบายการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศและสนองความต้องการของท้องถิ่น	393	98.25	5	1.75	378.250
3.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติแผนพัฒนาการศึกษาระดับพื้นที่ทุกระดับการศึกษา	393	98.25	5	1.75	378.250
3.3 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อดำเนินงานเฉพาะเรื่อง	392	98.0	6	2.0	374.360
3.4 พิจารณาอนุมัติรายจ่ายประจำปีของสถานศึกษาภายในพื้นที่	386	96.5	12	3.5	351.446
3.5 กำหนดมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ยกเว้นระดับมหาวิทยาลัย	363	90.75	35	9.25	270.310
3.6 ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและสถานศึกษา	395	98.75	3	1.25	386.090
3.7 พิจารณาอนุมัติหลักสูตร ซึ่งใช้เป็นหลักสูตรท้องถิ่น	388	97.0	10	3.0	359.004
3.8 พิจารณา อนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และยกเลิกสถานศึกษาทุกระดับในพื้นที่	386	96.5	12	3.5	351.446
3.9 กำหนดค่าธรรมเนียมนการศึกษา	381	95.25	17	4.75	332.904
3.10 จัดสรรทรัพยากรเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาต่างๆ ในพื้นที่	396	99.0	2	1.0	390.040
3.11 พิจารณาและกำหนดมาตรฐานทางวิชาการของบุคลากรทางการศึกษา	380	95.0	18	5.0	329.256
3.12 ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด	389	97.25	9	2.75	362.814

จังหวัดหรือเขตพื้นที่การศึกษา และในระดับสถานศึกษา ลักษณะเช่นนี้มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชลลดา จิตติวัฒน์พงศ์ (2538) ซึ่งกล่าวถึงการจัดการศึกษาของญี่ปุ่นซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (ministry of education, science and culture) ที่กระจายอำนาจการศึกษาไปยังจังหวัดและเทศบาล เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีอิสระมากขึ้น อย่างไรก็ตามสอดคล้องกับหลักความเป็นเอกภาพ และหลักการกระจายอำนาจดังที่ พรชัย รัศมีแพทย์ (2541, 43-58) ได้กล่าวถึง หลักการ

กระจายอำนาจ (decentralization) ดังนี้ 1) การกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นดำเนินงานอย่างอิสระนั้น ต้องให้องค์กรนั้นเป็นนิติบุคคล มีระบบบริหารเป็นของตนเอง จัดระบบงบประมาณของตนเอง และส่งเสริมการปกครองตนเอง 2) การกระจายอำนาจต้องเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถจัดการตนเองได้ เช่น จะต้องมียุทธวิธีหรืองบประมาณรายได้เป็นของตนเอง โดยที่รัฐบาลส่วนกลางสนับสนุนส่วนหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันท้องถิ่นหาเพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่ง ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมใน

ตารางที่ 4 ค่าไค-สแควร์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดบุคลากรในการจัดการศึกษาระดับพื้นที่

รายการ	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย		χ^2 > .05
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
4. ด้านบุคลากร					
4.1 ที่มาของประธานคณะกรรมการ ควรมาจากการ เลือกตั้งจากคณะกรรมการ	340	85.0	58	16	199.808
4.2 จำนวนคณะกรรมการไม่เกิน 15 คน	347	86.75	51	13.25	220.140
4.3 จำนวนผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 7 คน	383	95.75	15	4.25	304.260
4.4 เลือกผู้แทนครู หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน เป็นกรรมการ	347	86.75	51	13.25	220.140
4.5 กำหนดให้ที่ประชุมเลือกรองประธาน 2 คน	387	96.75	11	3.25	355.216
4.6 กำหนดให้เลขาธิการสภาการศึกษาทำหน้าที่ เป็นกรรมการและเลขานุการ	387	96.75	11	3.25	355.216
4.7 กำหนดให้มีสำนักงานสภาการศึกษาในระดับพื้นที่ และมีเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นหัวหน้าสำนักงาน	389	97.74	9	2.26	362.814
4.8 กำหนดวาระของกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งและ การเลือกตั้ง มีวาระคราวละ 4 ปี และไม่เกิน 2 วาระ ติดต่อกัน	381	95.25	17	4.75	332.904

ตารางที่ 5 ค่าไค-สแควร์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการประสานงานและบุคลากรในการจัดการศึกษา
ระดับพื้นที่

รายการ	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย		χ^2 > .05
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
5. ด้านการประสานงาน					
5.1 สำนักงานการศึกษาพื้นที่เป็นหน่วยงานกลาง ที่ทำหน้าที่ประสานงานกับโรงเรียนหรือ สถานศึกษาให้ปฏิบัติงานตามแนวนโยบาย ของกระทรวง	389	97.25	9	2.75	362.814
5.2 ห้องครุเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นมี ส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดการศึกษา ระดับพื้นที่	380	95.0	18	5.0	329.256
5.3 ให้สำนักงานการศึกษาระดับพื้นที่จัดงาน บริหารบุคคล	376	94.0	22	6.0	314.864

การจัดการ

นอกจากนี้ การให้ประชาชนในท้องถิ่น หรือ เอกชนที่มีความสนใจทางการศึกษาได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเป็นแนวทางหนึ่งของการพัฒนาการศึกษาในระดับพื้นที่ เป็นแนวทางนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับสภาพสังคมและความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น ดังที่ พิสุทธิ บุญเจริญ (ภาควิชาการบริหารการศึกษา, 2539, 123) ได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาว่าเป็นหน้าที่ของสังคมโดยสังคม จึงต้องขึ้นอยู่กับกระแสสังคม เป็นความต้องการของสังคม และแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันตามภูมิประเทศนั้น ๆ รวมทั้งกระแสทางการเมือง การปกครอง วัฒนธรรม และเศรษฐกิจอีกด้วย

ส่วนความเป็นเอกภาพด้านนโยบายและการบริหารเป็นแนวคิดหลักการที่สำคัญยิ่งเช่นเดียวกัน การกระจายอำนาจทางการบริหารไปยังพื้นที่ย่อมทำให้ความเป็นเอกภาพมีความเป็นไปได้มากขึ้น เพราะท้องถิ่นจัดการเอง คณะกรรมการการศึกษาดูแลรับผิดชอบเอง สามารถจัดสนองความต้องการของตนเองได้ รัฐส่วนกลางเป็นเพียงควบคุมกำกับนโยบายในระดับประเทศ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และได้มาตรฐานคุณภาพตามที่ต้องการ ดังที่ ประชุม รอดประเสริฐ (2535, 18-21) ได้กล่าวถึงนโยบายที่ดีไว้ ได้แก่ 1) เป็นแนวทางที่ชัดเจน 2) สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน 3) สนองความต้องการและผลประโยชน์ของบุคคลโดยส่วนรวม 4) สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ มีความยืดหยุ่น

ดังนั้นความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวคิด หลักการ และนโยบายในการจัดรูปแบบการบริหารโดยให้พื้นที่การศึกษารับผิดชอบต่อจัดการศึกษาอย่างมีความเป็นอิสระคล่องตัว และท้องถิ่นหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในมาตรา 8 ที่กล่าวถึงหลักการจัดการศึกษาโดยให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

2. ด้านการจัดโครงสร้างองค์การ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากเห็นด้วยกับการจัดโครงสร้างที่สังเคราะห์ขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีสำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาเป็นศูนย์การบริหารและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาที่เบ็ดเสร็จในตัวเอง (one-stop service) ($\chi^2 = 386.090$) การจัดระบบการบริหารในสำนักงานการศึกษาพื้นที่โดยคำนึงถึงความประหยัดกำลังคนและประสิทธิภาพของงาน ($\chi^2 = 359.004$) สำนักงานการศึกษาพื้นที่ที่มีโครงสร้างสายงานแบ่งเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายจัดการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา และฝ่ายกิจการพิเศษ ($\chi^2 = 250.894$) ส่วนรายการที่ความคิดเห็นสอดคล้องกันน้อย โดยพิจารณาจากค่าไค-สแควร์ ได้แก่ การตั้งชื่อองค์กรกลาง เรียกว่า "คณะกรรมการสภาการศึกษาระดับพื้นที่" ($\chi^2 = 223.124$) การตั้งชื่อสำนักงาน เรียกว่า "สำนักงานสภาการศึกษาระดับพื้นที่" ($\chi^2 = 220.140$) การใช้ชื่อตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน เรียกว่า "เลขาธิการสภาการศึกษาระดับพื้นที่" ($\chi^2 = 205.516$) การใช้ชื่อประธานองค์กรกลาง เรียกว่า "ประธานคณะกรรมการสภาการศึกษาระดับพื้นที่" ($\chi^2 = 199.808$) การตั้งชื่อองค์กรกลางจัดการศึกษา เรียกว่า "สภาการศึกษาระดับพื้นที่" ($\chi^2 = 177.778$) และการใช้สถานที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด หรืออำเภอที่มีอยู่เดิมเป็นสำนักงานสภาการศึกษา ($\chi^2 = 102.522$)

ข้อเสนอแนะจากการสำรวจความคิดเห็นที่ควรนำมาพิจารณาประกอบเพิ่มเติม ได้แก่ การเรียกชื่อองค์กรกลางและตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งมีข้อเสนอให้ใช้ชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมระดับพื้นที่ หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นที่ โดยมีตำแหน่งประธานคณะกรรมการและผู้บริหารสำนักงาน เรียกว่า เลขาธิการ หรือผู้อำนวยการ สำหรับการให้สถานที่ซึ่งเป็นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดหรืออำเภอที่มีอยู่เดิมมาใช้เป็นสำนักงานขององค์กรใหม่นั้นส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย

จากผลการวิจัยในเรื่องการจัดโครงสร้างขององค์การเป็นการบริหารในรูปแบบของคณະบุคคล โดยมีคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณา และตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ ผู้บริหารของสำนักงานทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน ควบคุม กำกับซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารบุคคล ซึ่ง กำธร กิตติภูมิชัย (2524, 68-69) ได้ชี้ให้เห็นข้อดีของการบริหารงานในรูปคณะ

กรรมการว่าเป็นการประสานงานที่ดี เป็นหลักประกันความยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ เพราะได้ร่วมวินิจฉัยปัญหา ช่วยกันแก้ปัญหาได้ตรงตามจุดมุ่งหมาย ทั้งก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี ไม่มีความลำเอียง ปราศจากความเข้าใจผิด เป็นต้น และสอดคล้องกับความคิดของ สมอง เครื่องมาก (2533, 997) ซึ่งได้กล่าวถึงการบริหารงานโดยคณะกรรมการว่าเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วินิจฉัยตัดสินใจ และวางแนวทางที่สำคัญให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปดำเนินการ ก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหาร เพราะหลายคนมีโอกาสร่วมพิจารณาและเกิดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ มีความผูกพันกับหน่วยงานที่ตนสังกัด นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับหลักการที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532, 54) ได้เสนอไว้ดังนี้

1) การบริหารงานจะประกอบด้วยส่วนที่เป็นสำนักงาน ซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติงานประจำและบริหารงานโดยตรง และส่วนที่เป็นคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งทำหน้าที่ประชุม วินิจฉัย ตัดสินใจหรือวางแนวทางการบริหารเพื่อให้สำนักงานนำไปดำเนินการ

2) การดำเนินการจะเกิดผลดีมีปัญหาน้อย จำเป็นต้องกำหนดบทบาทและหน้าที่ในเชิงปฏิบัติของทั้งสำนักงานและคณะกรรมการให้ชัดเจน

3) สำนักงานและคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตามบทบาท อำนาจ และหน้าที่ให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์การเป็นสำคัญ

4) การเสนอเรื่องต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่จะต้องเสนอข้อมูลและพร้อมที่จะชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน

5) การพิจารณา วินิจฉัย ตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายการปฏิบัติของคณะกรรมการนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความจริงใจ และมีมติที่ประชุมควรมาจากการยอมรับกันด้วยเหตุผลมากกว่ามติจากการลงคะแนนเสียง

6) การดำเนินงานของสำนักงาน และคณะกรรมการจะต้องมีกติการ่วมกัน และปฏิบัติตามกติกานั้นด้วยความจริงใจ ซื่อสัตย์ และยุติธรรม โดยคำนึงถึง

ผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

ดังนั้นผลจากการศึกษาและแนวความคิดดังกล่าวสนับสนุนผลการวิจัยที่เห็นด้วยกับการจัดรูปแบบโครงสร้างในรูปคณะกรรมการและมีสำนักงานคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ด้านการกำหนดบทบาทหน้าที่

ส่วนมากเห็นด้วยกับบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาต่างๆ ในพื้นที่ ($\chi^2 = 390.040$) การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและสถานศึกษา ($\chi^2 = 386.090$) การกำหนดนโยบายการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศ และสนองความต้องการของท้องถิ่น ($\chi^2 = 378.250$) และพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติแผนพัฒนาการศึกษาระดับพื้นที่ทุกระดับการศึกษา ($\chi^2 = 378.250$)

ส่วนความคิดเห็นที่มีข้อเสนอแนะมาก ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ยกเว้นมหาวิทยาลัย ($\chi^2 = 270.310$) การพิจารณาและกำหนดมาตรฐานทางวิชาการของบุคลากรทางการศึกษา ($\chi^2 = 329.256$) ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่าควรรวมสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในระบบเข้ามาด้วย ยกเว้นสถาบันที่ออกนอกระบบ เพราะต้องมีความเป็นอิสระ และคล่องตัวในการบริหาร นอกจากนั้นมาตรฐานการศึกษานั้น ควรกำหนดมาจากส่วนกลางเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

คณะกรรมการการศึกษาในเขตพื้นที่ต้องทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด จากผลการวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้กับระดับพื้นที่เป็นความเห็นสอดคล้องกับหลักการเพื่อให้ท้องถิ่นหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติการได้ตัดสินใจดำเนินการได้อย่างอิสระ คล่องตัว มีการแข่งขัน สามารถพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และมีระบบส่วนกลางทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และวางมาตรฐานให้ดำเนินไปตามนโยบายที่วางไว้ การกำหนดภารกิจหลักของเขตพื้นที่การศึกษาต้องสอดคล้องกับบทบาทขององค์กรและต้องตอบสนอง

ความต้องการของประชาชน สอดคล้องกับ รุ่ง แก้วแดง (2538, 209-210) ได้กล่าวถึงภารกิจหลักของหน่วยงาน ในกระทรวงศึกษาธิการ คือ การจัดการศึกษา มีงาน วิชาการกับงานช่วยอำนวยความสะดวก เพื่อให้ฝ่ายดำเนินการ เข้าใจ จำเป็นต้องวิเคราะห์งาน โดยเน้นการวิเคราะห์งาน ใน 2 ลักษณะ คือ 1) งานที่เป็นตัวเนื้อหาที่นำมาใช้หรือ เป็นศาสตร์เฉพาะ และ 2) งานที่เป็นกระบวนการช่วย สนับสนุนงานวิชาการ ในทำนองเดียวกัน อาทิตย์ เส้นหัด (2536, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการ การประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 2 พบว่า บทบาทกำหนดไว้กว้าง ไม่ชัดเจน ควรปรับปรุง เช่น การประสานการดำเนินงานของโรงเรียน การเสนอแนะ แต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน การเสนอความคิดเห็นความชอบ ประจําปีของข้าราชการครู การปฏิบัติงานอื่นตามที่ กฎหมายกำหนด และการปฏิบัติงานอื่น ๆ ซึ่งทำให้เห็นว่า คณะกรรมการยังปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้นการ กำหนดบทบาทของคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ จึงต้องกำหนดให้ชัดเจนและสามารถติดตามประเมินผล ได้

4. ด้านบุคลากร

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากเห็นด้วยกับที่มา ของบุคลากร ซึ่งรับผิดชอบในตำแหน่งต่างๆ ตามโครงสร้างขององค์กรที่ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ขึ้น โดยมีรูปแบบ องค์คณะบุคคลหรือบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ (board of trustee) ประธานคณะกรรมการมาจากการสรรหาหรือการเลือกตั้งจากคณะกรรมการ ($\chi^2 = 199.808$) ส่วนรองประธานให้เลือกจากที่ประชุม จำนวน 2 คน ($\chi^2 = 355.216$) เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ ซึ่งมาโดยตำแหน่งเป็นกรรมการและเลขานุการ ($\chi^2 = 355.216$) ส่วนกรรมการมีจำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการแต่งตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิ และโดยการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู ในเขตพื้นที่ในสัดส่วนที่เหมาะสม ($\chi^2 = 220.140$) มี วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และไม่เกิน 2 วาระ ติดต่อกัน ($\chi^2 = 332.904$)

ข้อเสนอแนะที่ได้จากผู้ที่ไม่เห็นด้วยแตกต่าง ไปจากรูปแบบดังกล่าว เช่น ประธานไม่ควรกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง ควรเลือก

จากผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความ สามารถ กำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสม มีวิสัยทัศน์ กว้างไกลในด้านการศึกษา ส่วนวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้งนั้นให้อยู่วาระคราวละ 3 ปี และติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ

จากผลการวิจัยดังกล่าวเนื่องจากการบริหาร ในลักษณะดังกล่าว เป็นรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมี สัดส่วนระหว่างกรรมการโดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้ง และโดยการเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องตามลักษณะการบริหาร แบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากร ในเขตพื้นที่นั้นๆ ดังนั้นควรกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสม กับบทบาทและภารกิจ รวมทั้งตัวแทนจากหน่วยงาน ต่างๆ มาร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่ง ธงชัย สันติวงษ์ (2533, 337-338) ได้เสนอแนะไว้ว่า การปฏิบัติงานใน รูปคณะกรรมการได้ผลดีนั้นจะต้องมีการเลือกเฟ้นตัว บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และสามารถทำงานร่วมกับคนอื่นได้ดี จะต้องเลือกเฟ้นตัว ประธานคณะกรรมการเพื่อให้ได้บุคคลที่มีบุคลิกเป็นผู้นำ ในทำนองเดียวกับ ประธาน คณะกรรมการ (2529, 172-174) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของคณะกรรมการ ว่า ควรมีการแต่งตั้ง เพื่อก่อให้เกิดฐานะและหน้าที่ความ รับผิดชอบ ควรพิจารณาเฉพาะบุคคลที่มีความรู้ ความ สามารถหรือประสบการณ์ที่คณะกรรมการต้องการ และ ที่สำคัญคือบุคคลเหล่านั้นต้องมีเวลาเพียงพอสามารถ สละเวลาในการปฏิบัติงานได้ โดยเฉพาะเพื่อการประชุม เพราะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคณะกรรมการ ตลอดจน ทำหน้าที่แสดงบทบาทอย่างมีประสิทธิภาพ รู้จักฟัง ควบคุมอารมณ์ ให้เกียรติ การยอมรับและมารยาทอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการต้องตระหนักว่าเป็นสิ่งสำคัญ

ดังนั้นผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบ ของคณะกรรมการมีความสำคัญต่อการบริหารในรูปแบบ ของคณะกรรมการ และประธานเป็นบุคคลสำคัญที่จะ ทำให้การบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ จึงต้องกำหนด สรรหา และเลือกเฟ้นบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้ามาปฏิบัติงานตามวาระที่กำหนดไว้

5. ด้านการประสานงาน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากเห็นด้วยกับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาพื้นที่เป็นหน่วยงาน

กลาง ทำหน้าที่ประสานงานกับโรงเรียน หรือสถานศึกษาให้ปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของกระทรวง ($\chi^2 = 362.814$) ให้องค์กรเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ ($\chi^2 = 329.256$) และให้สำนักงานการศึกษาพื้นที่จัดงานบริหารบุคคลเอง ($\chi^2 = 314.864$) ส่วนความเห็นที่ไม่เห็นด้วยและได้เสนอแตกต่างไปจากการประสานงาน ได้แก่ การกำกับดูแล ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาทุกระดับให้เป็นตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพ และให้มีอำนาจในการส่งเสริมการศึกษาอย่างแท้จริง โดยไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ประสานงานเพียงอย่างเดียว ควรจัดสรรบุคลากรในเขตพื้นที่ โดยคำนึงถึงบุคลากรที่มีอยู่ในหน่วยงานทุก ๆ สังกัดที่สามารถเกลี้ยอัตรากำลังกันได้ เพื่อใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุดและประหยัด ควรรวมพนักงานครูเทศบาล ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ๆ เข้ามาด้วยเพื่อเป็นเอกภาพตามนโยบายการจัดการศึกษาเขตพื้นที่

ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับ กำธร กิติภูมิชัย (2524, 68) ที่ได้กล่าวถึงการประสานงานมีความสำคัญและส่งผลต่อการบริหารในรูปคณะกรรมการมาก และประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529, 28) เห็นว่า การบริหารในรูปแบบนี้มีลักษณะเด่นคือ การควบคุม สั่งการ ติดตาม ประเมินผลเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ที่องค์คณะบุคคล ไม่ได้อยู่ที่คน ๆ เดียว จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมในวิถีทางประชาธิปไตย และเป็นหลักประกันได้ว่า การพิจารณาวินิจฉัยข้อตกลงใดๆ จะบังเกิดผลดี มีความสุจริต ยุติธรรม

ดังนั้นจากผลการวิจัยทั้ง 5 ด้านสรุปได้ว่า รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ เป็นรูปแบบที่ให้องค์คณะบุคคล หรือรูปแบบคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินใจ แก้ปัญหาต่างๆ เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและมีคุณภาพตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ มีประธานคณะกรรมการซึ่งควรมาจาก การเลือกตั้งจากคณะกรรมการ และเลขาธิการหรือผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเขตพื้นที่โดยตำแหน่ง เป็นกรรมการและเลขานุการ องค์ประกอบของคณะกรรมการจะต้องมาจาก 3 ส่วน ได้แก่ โดยตำแหน่ง โดยแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ และโดยการเลือกตั้งจากตัวแทนครู

หรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่ตามสัดส่วนที่เหมาะสม สำหรับส่วนที่ 2 เป็นส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงาน ซึ่งทำหน้าที่ทางบริหารจัดการและธุรการต่างๆ โดยผลการสังเคราะห์และการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายจัดการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา และฝ่ายกิจการพิเศษ อยู่ภายใต้การบริหารงานของเลขาธิการหรือผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ด้านบุคลากรและงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ที่จะต้องพิจารณาจัดการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด สามารถบริหารจัดการได้ตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ทุกระดับ บทบาทของคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติแผนพัฒนาการศึกษาของเขตพื้นที่ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การสรรหา และการพัฒนาบุคลากร การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย การประสานงาน ติดตามประเมินผลการพิจารณาอนุมัติหลักสูตร การเรียนการสอน การพิจารณาจัดตั้ง ยกเลิก ยุบรวม สถานศึกษา การกำหนดค่าธรรมเนียมการศึกษา การกำหนดมาตรฐานการศึกษารวมทั้งการระดมสรรพกำลัง และทรัพยากรทางการบริหาร เพื่อจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้จะช่วยจัดความซ้ำซ้อนของงานในหน่วยงานต่างๆ ลง ทำให้ประหยัดคน งบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของชาติเป็นอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

จากผลการวิจัยที่ได้สังเคราะห์และสำรวจความคิดเห็นโดยส่วนมากเห็นด้วยกับรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมของการบริหารการศึกษาระดับพื้นที่ และในส่วนที่ไม่เห็นด้วยก็ยังเป็นประโยชน์ในการนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดการศึกษาต่อไปดังนี้

1. ด้านแนวคิด หลักการ และนโยบายในระดับกระทรวง ระดับจังหวัดหรือเขตพื้นที่ และระดับสถานศึกษา ต้องกำหนดนโยบายการศึกษาให้มีความเป็นเอกภาพ โดยให้หน่วยงานในระดับพื้นที่รับผิดชอบดูแล

การจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กระทรวงควรกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังเขตพื้นที่และสถานศึกษาให้สามารถบริหารงานเบ็ดเสร็จที่หน่วยงานได้ เพื่อความคล่องตัวความเป็นอิสระ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้เอกชนหรือประชาชนที่สนใจด้านการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งในระดับเขตพื้นที่และระดับสถานศึกษา และควรยกฐานะองค์กรระดับเขตพื้นที่เป็นนิติบุคคล

2. ด้านการจัดโครงสร้างองค์การ ควรปฏิรูปโครงสร้างทางการบริหารและจัดองค์การให้กระชับและสามารถบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่มีสำนักงานเป็นศูนย์กลางทางการจัดการ และศูนย์ข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา มีโครงสร้างสายงานทั้งสายงานที่ปรึกษา และสายงานการบังคับบัญชาดังนี้

2.1 จัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ ทำหน้าที่ทางการบริหารในระดับนโยบายและการตัดสินใจ เป็นสภาการศึกษา (board of trustee) ให้คำปรึกษาแนะนำและพิจารณาโยบายการศึกษาระดับเขตพื้นที่ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับนโยบายระดับกระทรวง

2.2 จัดให้มีโครงสร้างทางการบริหารให้มีสำนักงานการศึกษาระดับพื้นที่ประกอบด้วย 5 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายจัดการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา และฝ่ายกิจการพิเศษ การจัดสำนักงานดังกล่าวให้อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้อำนวยการ หรือเลขาธิการสภาการศึกษา ระดับพื้นที่ โดยจัดให้เป็นศูนย์กลางทางการบริหารและแหล่งข้อมูลสารสนเทศที่เบ็ดเสร็จในตัวเอง การจัดระบบบุคลากรให้คำนึงถึงความประหยัดและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

2.3 ควรยุบรวมหน่วยงานทางการศึกษาที่มีความซ้ำซ้อนในการจัดการศึกษาให้มีความกระชับ ความเป็นเอกภาพ และความอิสระ คล่องตัว ให้สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็วและไม่ยุ่งย่าย

3. ด้านการกำหนดบทบาทหน้าที่ จากผลการวิจัยได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ต้องรับผิดชอบในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร เพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาต่างๆ ในเขตพื้นที่ให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ เช่น บุคลากร และ

งบประมาณ และต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศและสนองความต้องการของท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้นคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นที่จึงต้องพิจารณากำหนดนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของเขตพื้นที่ การจัดสรรและการระดมทรัพยากรต่างๆ มาเพื่อการบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่ จัดระบบการติดตามและประเมินผล การควบคุมคุณภาพให้ได้มาตรฐานทุกระดับ และทุกประเภทการศึกษา รวมทั้งมีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานทางวิชาการของบุคลากรในเขตพื้นที่

4. ด้านบุคลากร จากผลการวิจัยได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการควรจัดในลักษณะการบริหาร โดยองค์คณะบุคคลหรือรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 7 คน และควรมีผู้แทนครูหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการหรือเลขาธิการสภาการศึกษาเขตพื้นที่เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการดังกล่าวเลือกประธานและรองประธาน ให้มีวาระสำหรับกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งคราวละ 4 ปีและไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน อย่างไรก็ตามมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าควรให้องค์กรเอกชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ด้วย

5. ด้านการประสานงาน ผลการวิจัยได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดประสานงานระหว่างหน่วยงานกับองค์กรอื่น รวมทั้งประชาชนในเขตพื้นที่หรือท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สำนักงานการศึกษา ระดับพื้นที่ต้องจัดดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องทำความเข้าใจและประชาสัมพันธ์กับประชาชน รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ เพื่อความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลง และการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการบริหารบุคคลและงบประมาณ การบริหารและการจัดการในระดับพื้นที่จึงต้องมีอำนาจจัดการประเมิน ควบคุม พัฒนาศักยภาพของพื้นที่เอง เพื่อให้ได้มาตรฐานคุณภาพตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

6. ข้อเสนอแนะอื่นๆ ได้แก่ ควรมีหน่วยงาน
กลางในระดับพื้นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมคุณภาพ
กำกับให้เป็นไปตามนโยบายปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส
ถูกต้อง ยุติธรรมและมีมาตรฐาน

ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหาร
การศึกษาเห็นด้วยกับการเสนอผลการวิจัยให้ทันกับ
การปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ ที่จะ
ดำเนินการออกมายังคับใช้ในการปฏิรูปการศึกษาต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กำธร กิตติภูมิชัย. (2524). บทบาทของคณะกรรมการกับ
การบริหารราชการไทย. วารสารศูนย์ศึกษา, 17, 61-
78.

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. (2532). คู่มือ
คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ. กรุงเทพฯ:
ชวนพิมพ์.

ชลลดา จิตติวัฒนพงศ์. (2538). การกระจายอำนาจทางการ
ศึกษา: ประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นกับแนวทาง
สำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา
ลาดพร้าว.

ธงชัย สันติวงษ์. (2533). องค์การและการบริหาร. กรุงเทพฯ:
ไทยวัฒนาพานิช.

ประชุม รอดประเสริฐ. (2535). นโยบายและการวางแผน:
หลักการและทฤษฎี (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ:
เนติกุลการพิมพ์.

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. (2529). การใช้ระบบคณะกรรมการ
ในการบริหาร. รัฐประศาสนศาสตร์, 1, 27-46.

พรชัย รัศมีแพทย์. (2541). หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่น
ไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาควิชาการบริหารการศึกษา. (2539). สรุปผลการสัมมนา
ทางวิชาการ. บัณฑิตา: คณะศึกษาศาสตร์ มหา-
วิทยาลัยสงขลานครินทร์.

รุ่ง แก้วแดง. (2538). รีเอ็นจิเนียริ่งระบบราชการไทย (พิมพ์
ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พรินต์ติ้งเซ็นเตอร์.

วิไล ตั้งจิตสมคิด. (2539). การศึกษาไทย. กรุงเทพฯ: โอ เอส
พรินต์ติ้งเฮาส์.

สนอง เครือมาก. (2533). คู่มือสอบปฏิบัติการสังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. นครสวรรค์:
เรียนดี.

อาทิตย์ เส้นหัด. (2536). บทบาทของคณะกรรมการการ
ประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 2. วิทยานิพนธ์
ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการ
ศึกษา, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

Krejcie, Robert V., & Morgan, Daryle W. (1970).
Determining sampling size for research acti-
vities. *Education and Psychology Measure-
ment*, 30(3), 608