

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด หลักการและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อกำหนดกรอบความคิดในการวิจัยในเรื่องต่อไปนี้เป็น (1) รูปแบบ (2) องค์การ (3) การจัดการ (4) การจัดการศึกษา และ (5) งานวิจัยและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. รูปแบบ

คำว่า รูปแบบ แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า "Model" ซึ่งมีผู้แปลต่างกัน บางท่านใช้คำว่า ต้นแบบ ตึกตา แบบจำลอง แบบแผน วงจร หรือแบบ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะแปลว่าอย่างไรก็มีนัยแห่งความหมายที่มาจากคำว่า Model ดังกล่าว

1.1 ความหมายของรูปแบบ

มีผู้ให้ความหมายของรูปแบบไว้หลายท่าน ได้แก่

Stoner และ Wankel (1986: 12) ได้ให้ความหมายของรูปแบบว่าเป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์เพื่อให้เราเข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้นๆ ได้ง่ายขึ้น ขณะที่ Willer (1967: 15) กล่าวว่า รูปแบบเป็นการสร้างความคิดรวบยอดของชุดปรากฏการณ์ ด้วยวิธีการของเหตุผลที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในนิยาม ความสัมพันธ์และข้อเสนอของระบบรูปนัยที่เกี่ยวข้อง ในทำนองเดียวกับที่ Smith และคนอื่นๆ (1980) ได้กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง การย่อส่วนของจริงให้เล็กลง เพื่อให้พิจารณาและช่วยทำความเข้าใจในข้อเท็จจริง ปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมต่างๆ โดยการจัดวางแบบแผนให้เข้าใจง่ายขึ้น ซึ่งเป็นเหมือนตัวแทนความจริง แต่ไม่ใช่ข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้น ในการนี้ Bardo และ Hartman (1982: 70) ได้ขยายความของรูปแบบว่ารูปแบบเป็นอะไร บางอย่างที่เรารู้จักมากขึ้น เพื่อบรรยายคุณลักษณะที่สำคัญๆ ของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รูปแบบจึงไม่ใช่การบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์อย่างละเอียดทุกแง่มุม ส่วนการที่จะระบุว่ามีรูปแบบหนึ่งๆ จะต้องมียุทธศาสตร์เพียงใดจึงจะเหมาะสม และรูปแบบนั้นๆ ควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อกำหนดตายตัว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์แต่ละอย่าง และวัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบที่ต้องการจะอธิบายปรากฏการณ์นั้นๆ อย่างไร ส่วน Daft (1992: 20) ได้ให้ความหมายว่า รูปแบบ หมายถึง ตัวแทนอย่างง่ายๆ ที่ใช้เป็นเครื่องมืออธิบายมิติหรือปรากฏการณ์ที่สำคัญๆ บางมิติขององค์การ

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า รูปแบบเป็นการจำลองภาพในอุดมคติที่นำไปสู่การอธิบายคุณลักษณะสำคัญของปรากฏการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ที่ไม่มีองค์

ประกอบตายตัว หรือรายละเอียดทุกแง่มุม โดยผ่านกระบวนการทดสอบอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความแม่นยำและเชื่อถือได้

1.2 ประเภทของรูปแบบ

มีนักวิชาการหลายท่านได้แบ่งประเภทของรูปแบบออกเป็นประเภทต่างๆ ดังเช่น

Smith และคนอื่นๆ (1980: 461) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบออกเป็น

(1) รูปแบบเชิงกายภาพ จำแนกเป็น รูปแบบรูปปั้นที่มีลักษณะคล้ายของจริง เช่น เครื่องบินจำลอง และรูปแบบเชิงอุปมา ที่มีลักษณะคล้ายปรากฏการณ์จริง เช่น การทดลองทางเคมีในห้องปฏิบัติการก่อนทำการทดลองจริง

(2) รูปแบบเชิงสัญลักษณ์ จำแนกเป็นรูปแบบข้อความ ซึ่งเป็นการใช้ข้อความในการอธิบายย่อ เช่น คำพรรณนาลักษณะงาน เป็นต้น และรูปแบบทางคณิตศาสตร์

Bush (1986: 19) ได้แบ่งรูปแบบของการจัดการศึกษาออกเป็น 5 รูปแบบ คือ

(1) รูปแบบปกติ (formal model)

(2) รูปแบบประชาธิปไตย (democratic model)

(3) รูปแบบทางการเมือง (political model)

(4) รูปแบบจิตวิสัย (subjective model)

(5) รูปแบบคลุมเครือ (ambiguity model)

ในการนี้ Keeves (1988: 561-565) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบทางการศึกษา และสังคมศาสตร์ไว้ 4 ประการ คือ

(1) Analogue Model เป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปมัยเทียบเคียงปรากฏการณ์ ซึ่งเป็นรูปแบบเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม เช่น รูปแบบการทำนายจำนวนนักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียน เป็นต้น

(2) Semantic Model เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิหรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของปรากฏการณ์นั้นๆ เช่น รูปแบบการเรียนรู้ในโรงเรียน เป็นต้น

(3) Mathematic Model เป็นรูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ รูปแบบประเภทนี้นิยมใช้กันทั้งในสาขาจิตวิทยา ศาสตร์ และการบริหารการศึกษา

(4) Casual Model เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากเทคนิคการวิเคราะห์แบบ Path Analysis โดยการนำเอาตัวแปรต่างๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น

ขณะที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ได้แบ่งประเภทของการจัดการศึกษา ออกเป็นสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย กล่าวคือ

(1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

(2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

(3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

1.3 องค์ประกอบของรูปแบบ

Brown และ Moberg (1980: 16-17) ได้กำหนดองค์ประกอบของรูปแบบตามแนวคิดเชิงระบบองค์การ กล่าวคือ (1) สภาพแวดล้อม (2) เทคโนโลยี (3) โครงสร้าง (4) กระบวนการบริหารจัดการ และ (5) การตัดสินใจสั่งการ

สอดคล้องกับ Bush (1986: 19) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบหลักของรูปแบบที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณารูปแบบขององค์การทางการศึกษา 4 ประการ คือ (1) เป้าหมาย (2) โครงสร้างองค์การ (3) สภาพแวดล้อม และ (4) ภาวะผู้นำ

Getzels และ Guba (1957) ได้กำหนดองค์ประกอบของรูปแบบเป็น 2 องค์ประกอบ คือ

(1) สถาบัน (Institution) เป็นระบบของสังคมที่มีการกำหนดแนวปฏิบัติไว้เป็นแนวทาง และมีการนำเอาแนวปฏิบัติมาใช้อย่างสม่ำเสมอ หน่วยย่อยของสถาบันแบ่งออกเป็นบทบาท (Role) และความคาดหวัง (Expectation) ซึ่งบทบาทจะเกี่ยวพันกับบุคลิกลักษณะของบุคคล ในบทบาทนั้น จะหมายถึงลักษณะของตำแหน่งหน้าที่และสภาพซึ่งอยู่ภายใต้สถาบัน และเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของผู้สวมบทบาท ในส่วนของความคาดหวังเป็นเรื่องของเกณฑ์มาตรฐานของสังคมหรือสถาบันที่มุ่งหวังจะได้รับจากผู้สวมบทบาท บทบาทที่สมบูรณ์ควรกำหนดความสัมพันธ์กับบทบาทอื่น ๆ ภายในสถาบัน แนวคิดนี้เองทำให้การกำหนดงานในแต่ละหน้าที่เป็นไปในรูปของการจัดลำดับขั้น โดยกำหนดให้บทบาทหนึ่งมีบทบาทต่อเนื่องไปกับอีกบทบาทหนึ่งต่อไปเรื่อยๆ จนทำให้การดำเนินงานของสถาบันบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) บุคคล (Individual) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบสังคม สถาบันจะดำเนินการไปไม่ได้หากไม่มีองค์ประกอบด้านบุคคล ซึ่งมีส่วนประกอบย่อยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของสถาบันอยู่ 2 ประการ คือ บุคลิกลักษณะ (Personality) และความต้องการ (Need Disposition) บุคลิกลักษณะของบุคคลมีความสำคัญต่อการวางตัว การสวมบทบาท และความต้องการในการทำงาน ในส่วนของความต้องการเป็นแนวโน้มในการพยายามทำตัวให้เหมาะสม และปฏิบัติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะที่แน่นอนของแต่ละคน โดยมีความคาดหวังบนพื้นฐานในการแสดงออก

กล่าวโดยสรุป การกำหนดองค์ประกอบของรูปแบบขึ้นอยู่กับการศึกษาว่า ต้องการทำนายปรากฏการณ์ด้านใด เรื่องอะไร แล้วจึงเลือกใช้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ต้องการ

1.4 การพัฒนารูปแบบ

Willer (1967: 83) กล่าวถึง การพัฒนารูปแบบว่า การพัฒนารูปแบบ อาจมีขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปอาจแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การสร้างรูปแบบและการสรรหาความเที่ยงตรงของรูปแบบ ส่วนรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนว่า มีการดำเนินการอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิด ซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้นๆ (สมาน อัครภูมิ, 2537: 18)

จากการศึกษาการพัฒนารูปแบบของหน่วยงานหรือนักวิชาการ พบว่า การพัฒนารูปแบบขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการพัฒนารูปแบบนั้นๆ ดังเช่น

สมาน อัครภูมิ (2537: 8-9) ได้ทำการพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ 4 ขั้นตอน คือ (1) การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการและข้อมูลพื้นฐานประกอบการสร้างรูปแบบ (2) การสร้างรูปแบบในขั้นตอน (3) การประมวลความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด และ (4) การปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์

สมศักดิ์ ตลประสิทธิ์ (2539: 9) ได้ทำการวิจัยเพื่อนำเสนอรูปแบบระบบการบริหารคุณภาพแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน 6 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 กำหนดกรอบของแนวคิดสำหรับการวิจัย ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์องค์การ ระบบงาน และการประยุกต์การบริหารคุณภาพแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การ ขั้นตอนที่ 3 การออกแบบรูปแบบระบบการบริหารคุณภาพแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ขั้นตอนที่ 4 การตรวจสอบรูปแบบระบบบริหารแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจากผู้ทรงคุณวุฒิ ขั้นตอนที่ 5 การปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาเป็นรูปแบบระบบการบริหารคุณภาพแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การที่สมบูรณ์ และขั้นตอนที่ 6 สรุปและนำเสนอรูปแบบระบบการบริหารคุณภาพแบบ มุ่งคุณภาพทั้งองค์การในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และจัดทำรายงานผลการวิจัย

สุทัศน์ ขอบคำ (2540: 14-15) ได้พัฒนารูปแบบเรื่อง รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาทฤษฎี ข้อมูลที่เกี่ยวข้องและความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยแบ่งออกเป็นขั้นตอนย่อย ได้แก่ (1) การศึกษาทฤษฎีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (2) ศึกษาสภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัด (3) ศึกษาแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดของผู้บริหารการศึกษาและนักวิชาการ (4) ศึกษาแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของต่างประเทศ และ (5) ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัด และขั้นตอนที่ 2 ขั้นการพัฒนา เป็นการนำเอาผลการศึกษาจากขั้นตอนที่หนึ่งมาสังเคราะห์สร้างรูปแบบจำลองการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาโดยใช้เทคนิค

เดลฟาย ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยได้แก่ (1) สร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (2) สอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบที่สร้างขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญ รอบที่ 1 (3) ปรับปรุงรูปแบบ (4) สอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบจากผู้เชี่ยวชาญ รอบที่ 2 และ (5) ปรับปรุงรูปแบบ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนารูปแบบเป็นการสร้างหรือปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานขององค์การ หน่วยงาน สาระ หรือองค์ประกอบที่สำคัญในเรื่องที่ต้องการศึกษาที่แสดงถึงแนวความคิด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ด้วยกระบวนการศึกษาหลักการแนวความคิด ทฤษฎี การสังเคราะห์ การสร้างรูปแบบการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ หรือการตรวจสอบรูปแบบ และการนำเสนอรูปแบบ

2. องค์การ

2.1 ความหมายขององค์การ

Barnard (1975: 65) ได้ให้ความหมายขององค์การว่า เป็นระบบความร่วมมือของบุคคลตั้งแต่ 2 คน หรือมากกว่าขึ้นไป ขณะที่ Parsons (1960: 17) กล่าวว่า องค์การ คือ หน่วยทางสังคม (หรือการรวมกลุ่มของมนุษย์) ที่จัดตั้งขึ้นมาอย่างตั้งใจเพื่อมุ่งหาเป้าหมายโดยเฉพาะ และ Blau และ Scott (1962) ได้ให้คำจำกัดความและอธิบายว่า องค์การนั้นจะต้องประกอบด้วย (1) เป้าหมาย (2) เทคโนโลยี (3) การแบ่งงานกันทำ (4) ศูนย์อำนาจ และ (5) สภาพแวดล้อม ซึ่ง Campbell และคนอื่นๆ (1983: 42) ได้กล่าวเสริมว่า องค์ประกอบเหล่านั้นต้องดำเนินการไปด้วยกัน และให้ความหมายขององค์การว่า องค์การเป็นกลุ่มของบุคคลที่ทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ ซึ่งเราสามารถพบเห็นความแตกต่างขององค์การที่มีความซับซ้อนและระดับของการดำเนินงานกับภารกิจที่ดำเนินไป

Hicks (1967: 16) ได้อธิบายความหมายขององค์การด้วยลักษณะ 5 ประการ คือ

- (1) องค์การต้องประกอบไปด้วยบุคคล
- (2) บุคคลจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม
- (3) การปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวอาจอธิบายได้โดยโครงสร้างขององค์การ ใครอยู่ที่ไหน ทำอะไร และขึ้นอยู่กับใคร
- (4) ทุกคนในองค์การย่อมมีทั้งวัตถุประสงค์ที่เป็นของตนเอง และวัตถุประสงค์ร่วมกันในการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ร่วมกัน ทุกคนในองค์การจะต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น
- (5) วัตถุประสงค์ส่วนตัวและวัตถุประสงค์ขององค์การจะต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน

Schein (1970) ได้อธิบายความหมายขององค์การในแนวคิดเชิงระบบไว้ว่า

- (1) องค์การเป็นระบบเปิด (open system) หมายความว่า องค์การจะมีปฏิริยา ซึ่งกันและกันกับสภาพแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา โดยองค์การนำเอาวัตถุดิบ คน พลังงาน ตลอดจนข่าวสารข้อมูลมาทำการเปลี่ยนสภาพให้กลายเป็นผลผลิต หรือบริการที่ถูกส่งออกไปสู่สภาพแวดล้อม

(2) องค์การเป็นระบบที่มีหลายหน้าที่ หลายเป้าหมาย ซึ่งก่อให้เกิดปฏิกิริยาหลายอย่างระหว่างองค์การและสภาพแวดล้อม

(3) องค์การประกอบด้วยระบบย่อย ซึ่งมีปฏิกิริยาต่อกัน

(4) ระบบย่อยแต่ละระบบต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

(5) องค์การตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และ

(6) มีความเกี่ยวข้องระหว่างองค์การและสภาพแวดล้อมหลาย ๆ อย่าง

ในการนี้ Berrien (อ้างถึงใน Owens, 1998: 41) ได้ให้คำจำกัดความขององค์การเชิงระบบว่า องค์การเป็นระบบของโครงสร้างและหน้าที่ที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน นอกจากนี้ ยังได้ให้ความหมายอีกว่า องค์การถูกสร้างขึ้นโดยกลุ่มหลายๆกลุ่ม และกลุ่มนั้นประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งจะต้องทำงานประสานกลมกลืนกัน แต่ละคนจะต้องรู้หน้าที่ของตนและของบุคคลอื่นที่กำลังทำอะไร ขณะเดียวกันก็จะต้องเคารพในกฎกติกาของกลุ่มที่กำหนดขึ้นในองค์การนั้นๆ

จากความหมายขององค์การดังกล่าวที่ได้ประมวลมา อาจสรุปได้ว่า องค์การ หมายถึงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันดำเนินงานอย่างมีระเบียบแบบแผนการดำเนินงาน ด้วยความร่วมมือและมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และภารกิจทั้งของตนเองและขององค์การอย่างผสมกลมกลืน

2.2 คุณลักษณะขององค์การ

Campbell, Corbally และ Nystrand (1983: 42-51) กล่าวว่า องค์การเป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลมาทำกิจกรรม มาทำงานร่วมกัน โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการทำงานให้สำเร็จตามความคาดหวังขององค์การ ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญ คือ เป้าหมาย (goal) เทคโนโลยี (technology) การแบ่งงานให้ผู้ปฏิบัติ (division of labor) ศูนย์รวมอำนาจ (power center) และสิ่งแวดล้อม (environment) กล่าวคือ

เป้าหมาย องค์การที่ดีต้องมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อบอกทิศทางการทำงานที่แน่ชัดว่าต้องการผลิตผลจำนวนเท่าไร คุณภาพเป็นอย่างไร ทำใ้ไรมากน้อยเท่าไร ในองค์การทางการศึกษา เป้าหมายขององค์การ คือ การให้บริการแก่นักเรียน ซึ่งเป้าหมายนี้จะบอกกิจกรรมคือการสอน ตัวอย่างเป้าหมายดังกล่าว เช่น ให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพแก่นักเรียนได้ตามเกณฑ์อายุที่นักเรียนพร้อมที่จะเรียน ให้นักเรียนมีความสามารถสูงสุด ตามกำลังสติปัญญา เป็นต้น องค์การจะอยู่รอด หรือประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องให้ผู้รับบริการและแหล่งสนับสนุนเกิดความพึงพอใจในผลงาน พร้อมทั้งคนในองค์การมีความพึงพอใจด้วย

เทคโนโลยี เทคโนโลยีเป็นคุณลักษณะหนึ่งขององค์การ ที่ช่วยให้การปฏิบัติงานดำเนินไปสู่เป้าหมาย ตามที่ Parsons ได้แบ่งหน้าที่ขององค์การเป็น 3 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการ ระดับผู้จัดการ และระดับผู้บริหารสถาบันนั้น ระดับเทคนิคจะเป็นระดับปฏิบัติงานหรือการดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายองค์การ ระดับผู้จัดการจะเป็นระดับที่จัดดำเนินการส่งเสริมให้บุคลากรระดับปฏิบัติการเกิดเทคนิคความชำนาญ หาแหล่งเงินทุนสนับสนุนทรัพยากรที่เอื้อต่อการดำเนินงานด้านเทคนิคให้การ

ปฏิบัติงานดำเนินไปได้ด้วยดี ระดับผู้บริหารสถาบันจะบริหารงานด้านกฎหมาย การจัดการ การประสานงานด้านองค์การและฝ่ายอื่นๆ ภายนอก ซึ่งล้วนต้องใช้เทคโนโลยีในการดำเนินงานทั้งสิ้น

การแบ่งงานให้ผู้ปฏิบัติ ในองค์การขนาดเล็กจะมีการจัดการแบบไม่เป็นทางการได้ หรือจัดในลักษณะง่าย ๆ และมีความผูกพันซึ่งกันและกันในองค์การ แต่ถ้าเป็นองค์การขนาดใหญ่ การแบ่งงานเป็นความจำเป็น ซึ่งจะมีการจัดตามลำดับชั้น ตามกรม กอง ภาควิชา หรือแผนกวิชา หรือตามความชำนาญพิเศษ ซึ่งในการจัดงานแบบนี้ จะรวมถึงหน่วยงานและบุคลากรทุกคนในหน่วยงาน ซึ่งในแต่ละหน่วยงาน ต้องมีการบริหารงานในหน่วยงานตนเอง พร้อมทั้งผู้บริหารงานต้องมีการประสานงานในแต่ละฝ่ายด้วย หากทุกฝ่ายทำงานตามที่ได้รับมอบหมายตามความรับผิดชอบเต็มที่ บริหารงานไปได้ด้วยดี ก็ส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้ดี

ศูนย์กลางอำนาจ หรืออำนาจหน่วยกลาง ในแต่ละองค์การจะมีการบริหารงานโดยใช้อำนาจทางกฎหมายมาบังคับปกครอง ดังเช่น อาจมีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นควบคุมการบริหารงานของเขตพื้นที่การศึกษา ในขณะที่เดียวกันในการบริหารโรงเรียนก็จะมีศึกษาธิการกำกับ ดูแล หรือครูมีครูใหญ่กำกับ ดูแล ซึ่งเป็นการใช้อำนาจให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างดี และเป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละคนที่ดำรงตำแหน่งที่ได้มาตามตำแหน่งปกครอง

สิ่งแวดล้อม องค์การต้องมีปฏิสัมพันธ์ทั้งในและนอกองค์การ มีบริบทของสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลส่งผลต่อโครงสร้างและกิจกรรมขององค์การ ดังเช่น โรงเรียนที่อยู่ภายใต้บริบทของชุมชน มลรัฐ และรัฐบาลกลาง ที่ต้องนำนโยบาย กฎระเบียบ แบบแผนการปฏิบัติเข้าสู่กระบวนการบริหารของโรงเรียน เป็นต้น

2.3 องค์ประกอบขององค์การ

Lunenburg และ Ornstein (1996: 24-27) ได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับมิติที่สำคัญของโครงสร้างองค์การว่า ประกอบด้วย การกำหนดลักษณะงานเฉพาะ การจัดแผนงานหรือฝ่ายงาน การจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ อำนาจตามสายงานและสายที่ปรึกษา และขอบเขตการควบคุมบังคับบัญชา กล่าวคือ

การกำหนดลักษณะงาน เป็นการแบ่งงานตามภาระหน้าที่เฉพาะ และดำเนินการอย่างชัดเจน เช่น ในโรงเรียนอาจแบ่งเป็นแผนกประถม มัธยมต้น มัธยมปลาย โดยมีฝ่ายงานแยกออกเป็น 2 ฝ่ายใหญ่ๆ คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการสอน และมีตำแหน่งต่างๆ ในแต่ละฝ่ายที่ชัดเจน การดำเนินการในงานเฉพาะนี้ สามารถใช้แนวทาง 3 แนวทาง คือ การหมุนเวียนงาน การขยายงาน และการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบ

การจัดแผนงานหรือฝ่ายงาน เป็นการจัดแบ่งงานตามลักษณะงานเพื่อประสานกิจกรรมการดำเนินงานต่างๆ ซึ่งในโรงเรียนอาจแบ่งแผนงานออกเป็นฝ่ายการสอน ฝ่ายธุรการ ฝ่ายบุคคล และฝ่ายพัฒนาและวิจัย หรืออาจแยกเป็นหน่วยงานย่อยๆ โดยส่วนใหญ่จะจัดแผนงานโดยคำนึงถึงลักษณะงานที่เหมือนกัน ทำงานร่วมกันจะดีในด้านการประสานงานและการตัดสินใจ แต่มีข้อเสียคือ ทำให้บุคลากรยึดติดในหน่วยงานของตน ไม่พัฒนาให้กว้างขวางขึ้น ทำให้ทัศนะแคบ เพราะมองไม่

เห็นองค์การทั้งระบบ การสื่อสารข้ามแผนกไม่สะดวก และมีการปกป้องอำนาจหน้าที่และสิทธิของแผนกตน

การจัดสายบังคับบัญชา เป็นการใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในองค์การเกี่ยวข้องกับหลักการ 2 ประการ คือ (1) เอกภาพการบังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาจะรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (2) สายการบังคับบัญชามีสายบังคับบัญชาตามแนวตั้ง ตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุด

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นสิทธิในการตัดสินใจและสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ควรกล่าวคู่กันไปกับความรับผิดชอบที่ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบที่จะทำให้งานสำเร็จลุล่วง ในกรณีนี้ Sergiovanni และคนอื่นๆ (1992: 232) กล่าวว่า อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่ได้มาโดยตำแหน่งตามกฎหมายของผู้มีอำนาจในองค์การ เช่น หากเราเป็นผู้บริหารโรงเรียนเราต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศึกษาธิการเนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่เหนือกว่าตามกฎหมาย

การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ เป็นการมอบอำนาจจากผู้บริหารที่อยู่เหนือกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้ามีการมอบอำนาจและความรับผิดชอบ การตัดสินใจจะอยู่ที่ผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้น ลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้บริหารรักษาอำนาจไว้ ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามคำสั่งเพียงอย่างเดียวก็เป็นการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจมีคุณค่าในด้านการใช้ศักยภาพของบุคคล ลดภาระของผู้บริหารระดับสูง ทำให้มั่นใจว่า การตัดสินใจ ตรงเป้าหมาย และการดำเนินการจะได้รับการตอบสนองอย่างรวดเร็ว

2.4 ประเภทและรูปแบบขององค์การ

Blau และ Scott (1962) ได้แบ่งองค์การออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) องค์การที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน องค์การทางศาสนา สมาคม มูลนิธิต่าง ๆ

(2) องค์การทางธุรกิจ ได้แก่ องค์การที่ประกอบการค้า องค์การอุตสาหกรรมที่มุ่งการผลิตผลกำไรจากการลงทุน เช่น บริษัทก่อสร้าง ธนาคาร เป็นต้น

(3) องค์การที่ให้บริการ ได้แก่ โรงพยาบาล โรงเรียน มหาวิทยาลัย ธนาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

(4) องค์การเพื่อสวัสดิภาพประชาชน ได้แก่ กองทัพ องค์การตำรวจ และองค์การ ต่างๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม เป็นต้น

ขณะที่ Etzioni (1961: 23-65) ได้แบ่งประเภทขององค์การออกเป็น 4 ประเภท เช่นเดียวกัน ได้แก่ องค์การแบบบังคับ (Coercive Organizations) องค์การแบบมุ่งผลประโยชน์ (Utilizations) องค์การแบบบรรทัดฐาน (Normative Organizations) และองค์การแบบผสม (Dual Organizations) กล่าวคือ

(1) องค์การแบบใช้อำนาจบังคับ เป็นองค์การที่มีการใช้อำนาจบังคับในการควบคุมบังคับบัญชาผู้ร่วมงาน และมีลักษณะที่มีการห่างเหินกันสูงระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม ดังเช่น เรือรบ ตำรวจ เป็นต้น

(2) องค์การแบบมุ่งผลประโยชน์ เป็นองค์การที่ใช้วิธีการผลประโยชน์ตอบแทนในการควบคุมผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา และด้วยวิธีการคำนวณผลประโยชน์ร่วมกัน ดังเช่น องค์การอุตสาหกรรม องค์การทางธุรกิจ การค้า เป็นต้น โดยให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานแต่ละระดับในลักษณะวิชาชีพ

(3) องค์การแบบบรรทัดฐาน เป็นองค์การที่ใช้อำนาจการกำหนดบรรทัดฐานการทำงานร่วมกันในการควบคุมผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์การ ด้วยการยอมรับหรือมีฉันทามติร่วมกัน เช่น การยอมรับในทิศทาง เป้าหมาย หรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้ร่วมกันเป็นหลัก ดังเช่น องค์การทางศาสนา โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย สมาคมอาสาสมัครต่างๆ เป็นต้น

(4) องค์การแบบผสม เป็นองค์การที่มีรูปแบบการยอมรับผู้มีอำนาจเหนือกว่า อย่างไม่รัดกุม บางองค์การได้มีการพัฒนาโครงสร้างอำนาจการยอมรับใน 2 รูปแบบที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน ในลักษณะของโครงสร้างองค์การแบบผสม ดังเช่น ประเภทขององค์การแบบบรรทัดฐานและองค์การแบบบังคับ ดังเช่น องค์การทหารหรือองค์การแบบบรรทัดฐาน และองค์การที่ดำเนินถึงผลประโยชน์ร่วมกัน ดังเช่น สหภาพแรงงาน เป็นต้น

สำหรับรูปแบบขององค์การ โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การแบบเป็นทางการ (Formal Organization) และองค์การแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) ในกรณี Etzioni (1961: 40) ได้กล่าวถึง องค์การแบบเป็นทางการ และแบบไม่เป็นทางการไว้ดังนี้

องค์การแบบเป็นทางการ เป็นองค์การที่มีระเบียบแบบแผนในการบริหารจัดการ มีรูปแบบของการแบ่งงานที่ชัดเจน และมีอำนาจในการควบคุม มีกฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับค่าจ้าง ค่าปรับ หรือการควบคุมคุณภาพที่ชัดเจน เป็นต้น ซึ่งสรุปได้ถึงคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

(1) มีการกำหนดการแบ่งงานกันทำ อำนาจหรืออำนาจหน้าที่ และระบุความรับผิดชอบเอาไว้ การกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานด้วยความรอบคอบ ชัดเจน เพื่อช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้

(2) มีศูนย์รวมอำนาจอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งหรือหลายที่ เพื่อควบคุมหรือกำกับให้สมาชิกขององค์การทุ่มเทการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

(3) มีการสับเปลี่ยนถ่ายเทบุคลากรในองค์การ โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ องค์การแบบไม่เป็นทางการ เป็นองค์การที่เกิดขึ้นโดยความสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มที่พัฒนาขึ้นภายในองค์การแบบเป็นทางการ และไม่เฉพาะเป็นกลุ่มการทำงานร่วมกันเท่านั้น อาจเป็นกลุ่มเพื่อนที่รวมตัวกันขึ้น ซึ่งมีลักษณะของการดำเนินงาน คือ มีการแบ่งอำนาจและภาระหน้าที่ระหว่างกลุ่มสมาชิก อาจมีการกำหนดให้ผู้ใดคนหนึ่งเป็นหัวหน้า หรืออาจสับเปลี่ยนสมาชิกในทำนองเดียวกับองค์การแบบเป็นทางการ แต่จะไม่มีพิธีตรองหรือกฎเกณฑ์ใดๆ ตายตัว การกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจเป็นไปอย่างง่าย ๆ เป็นการแบ่งเบาระหว่างกันและกันของกลุ่ม หรือเป็นเฉพาะกิจเพื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง หัวหน้ากลุ่มอาจแต่งตั้งกันโดยพิจารณาถึงบทบาทที่มีมากในกลุ่มก็ยอมรับให้เป็นหัวหน้า ในองค์การประเภทนี้ ผู้เป็นหัวหน้ามักเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือกลุ่ม หรือเหนือบุคคลอื่นในกลุ่ม การเป็นสมาชิกก็ไม่มีรูปแบบตายตัว เป็นโดยความสมัครใจของสมาชิกเอง พอใจก็จะอยู่ในกลุ่ม ไม่พอใจก็ออกจากกลุ่ม เหล่านี้เป็นต้น

Mintzberg (อ้างถึงใน Lunenberg และ Ornstein, 1996) ได้เสนอมิติพื้นฐานขององค์กร 3 ด้าน คือ

(1) มิติองค์ประกอบสำคัญขององค์กร ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารระดับสูง (the strategic apex) ฝ่ายปฏิบัติการ (operative core) ฝ่ายบริหารระดับกลาง (the middle line) และ ฝ่ายโครงสร้างเทคนิค (the technostructure) ซึ่งเป็นนักเทคนิคเฉพาะ เช่น นักวิเคราะห์ วิศวกร นักบัญชี หรือนักวางแผน เป็นต้น และฝ่ายสนับสนุน ได้แก่ เสมียน และที่ปรึกษา เป็นต้น

(2) มิติด้านกลไกการประสานงาน ประกอบด้วย การสั่งการตรง มาตรฐาน กระบวนการทำงาน มาตรฐานพิเศษ มาตรฐานผลผลิต และการประสานงานร่วมกัน

(3) มิติการใช้รูปแบบการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง การกระจายอำนาจตามแนวนอน และการกระจายอำนาจในลักษณะเลือกใช้

ในการนี้ Mintzberg ได้นำเสนอโครงสร้าง 5 แบบ ที่เหมาะสมกับมิติพื้นฐาน 3 มิติ ในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังแผนภาพโครงสร้างองค์กร 5 ลักษณะของ Mintzberg ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์กร 5 ลักษณะของ Mintzberg

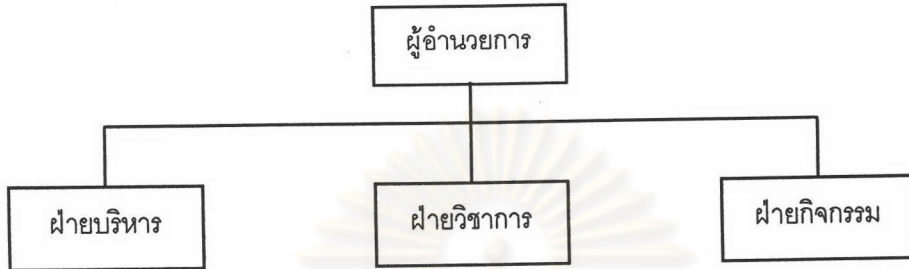
โครงสร้างองค์กร	กลไกประสานงานหลัก	องค์ประกอบที่สำคัญ	ลักษณะการกระจายอำนาจ
โครงสร้างอย่างง่าย	การสั่งการตรง	ฝ่ายบริหารระดับสูง	การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง และแนวนอน
โครงสร้างแบบกลไก	มาตรฐานกระบวนการทำงาน	ฝ่ายโครงสร้างเทคนิค	การกระจายอำนาจตามแนวนอนแบบจำกัด
โครงสร้างองค์กรวิชาชีพ	มาตรฐานทักษะ	ฝ่ายปฏิบัติการ	การกระจายอำนาจตามแนวตั้งและแนวนอน
โครงสร้างแบบแบ่งส่วน	มาตรฐานผลผลิต	ฝ่ายบริหารระดับกลาง	การกระจายอำนาจตามแนวตั้งแบบจำกัด
โครงสร้างงานสนับสนุน	การประสานงานร่วมกัน	ฝ่ายสนับสนุน	การกระจายอำนาจแบบเลือกใช้

แหล่งที่มา : Lunenburg and Ornstein, *Educational Administration*, 2 nd, ed. (California : Wadsworth Publishing Company, 1996), p. 50.

นอกจากนั้น Helligel และ Slocum (1979: 107-131) ได้แบ่งรูปแบบขององค์กรออกเป็น 4 รูปแบบ คือ องค์กรแบบกำหนดภารกิจหน้าที่ องค์กรแบบระบบราชการ องค์กรที่เกี่ยวกับการผลิต และองค์กรแบบ Matrix กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 องค์การแบบกำหนดภารกิจหน้าที่ เป็นองค์การที่มีการแบ่งแยกหน้าที่กันอย่างชัดเจน ว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร องค์การแบ่งออกเป็นก็หน่วยงานหรือฝ่ายอะไรบ้าง ซึ่งเมื่อดูแผนภูมิการแบ่งงานแล้วก็จะทราบทันทีว่า องค์การนี้มีภารกิจหน้าที่อย่างไร ดังเช่น องค์การที่เป็นโรงเรียนจะจัดแผนภาพได้ ดังนี้

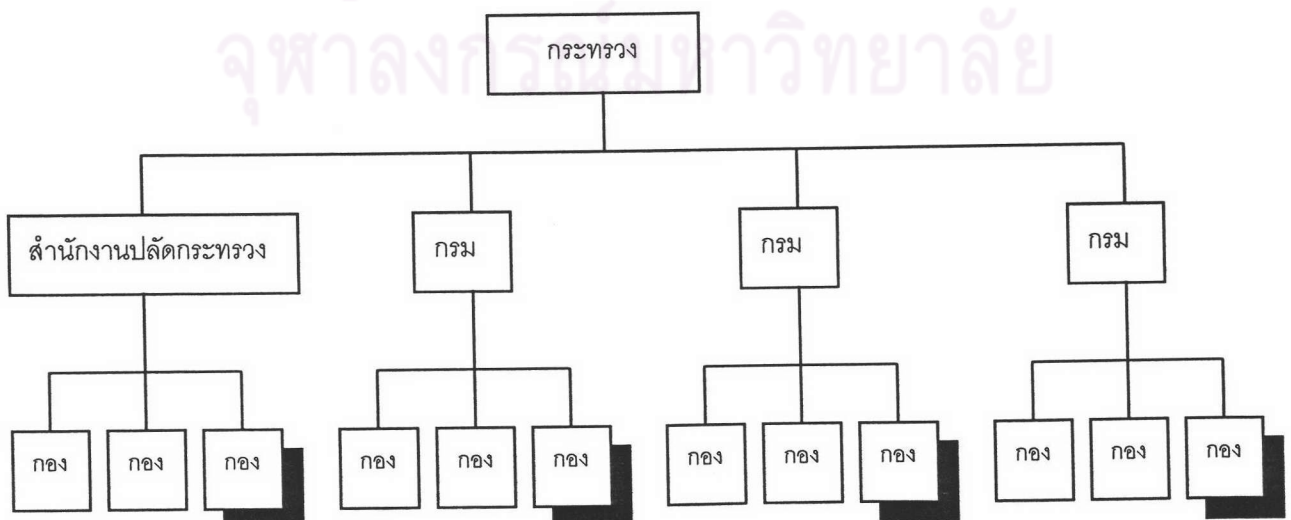
แผนภาพที่ 2 องค์การแบบกำหนดภารกิจหน้าที่



ข้อดีขององค์การดังกล่าว คือ สามารถแบ่งงานในหน้าที่ความรับผิดชอบได้ชัดเจน ขจัดปัญหาการซ้ำซ้อนของงานและเกิดการใช้ทรัพยากรบุคคลได้เต็มที่

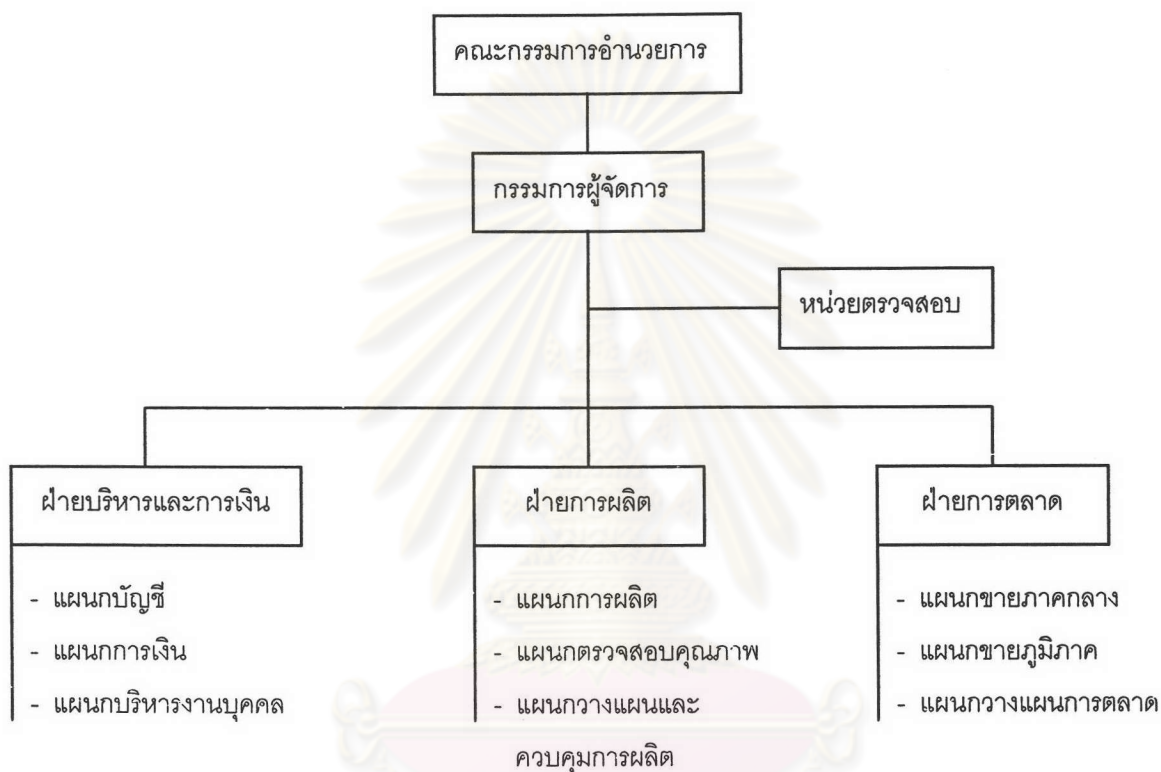
รูปแบบที่ 2 องค์การแบบราชการ เป็นองค์การที่มีความซับซ้อนกว่าองค์การรูปแบบที่ 1 ซึ่งเป็นองค์การที่มีแนวคิดการบริหารและการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพของ Max Weber โดยยึดหลัก (1) มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชา (2) การเลือกคนเข้าทำงานด้วยความรู้ ความสามารถ (3) มีการแบ่งงานออกเป็นงานพิเศษที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะที่ได้สัดส่วนกับงานปกติ (4) ผู้ที่จะเข้าทำงานต้องได้รับการฝึกอบรมมาแล้วอย่างดี และ (5) การทำงานจะต้องไม่ยึดตัวบุคคลเป็นหลัก อย่างไรก็ตามการใช้รูปแบบดังกล่าวก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นองค์การที่เน้นความสำคัญของการบังคับบัญชามากเกินไป จนทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ อืดอาดล่าช้า เต็มไปด้วยกฎระเบียบ แบบแผน และข้อบังคับ ทำงานตรงตามตัวอักษร ขาดการยืดหยุ่น รูปแบบขององค์การดังกล่าวจัดเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3 องค์การแบบราชการ



รูปแบบที่ 3 องค์กรที่เกี่ยวกับการผลิต เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผลผลิต เช่น องค์กรธุรกิจ อุตสาหกรรม เป็นต้น ที่ผลิตวัตถุดิบ สินค้า เป็นองค์กรที่รวมเอาลักษณะของรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 เข้าด้วยกัน โดยทั่วไปมีงานหลักอยู่ 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายการผลิต ฝ่ายการตลาด และฝ่ายการบริหารและการเงิน และอาจมีการกระจายงานไปอยู่ตามฝ่ายต่างๆ ตามแต่นโยบายของผู้บริหารขององค์กร จัดเป็นแผนภาพได้ดังนี้

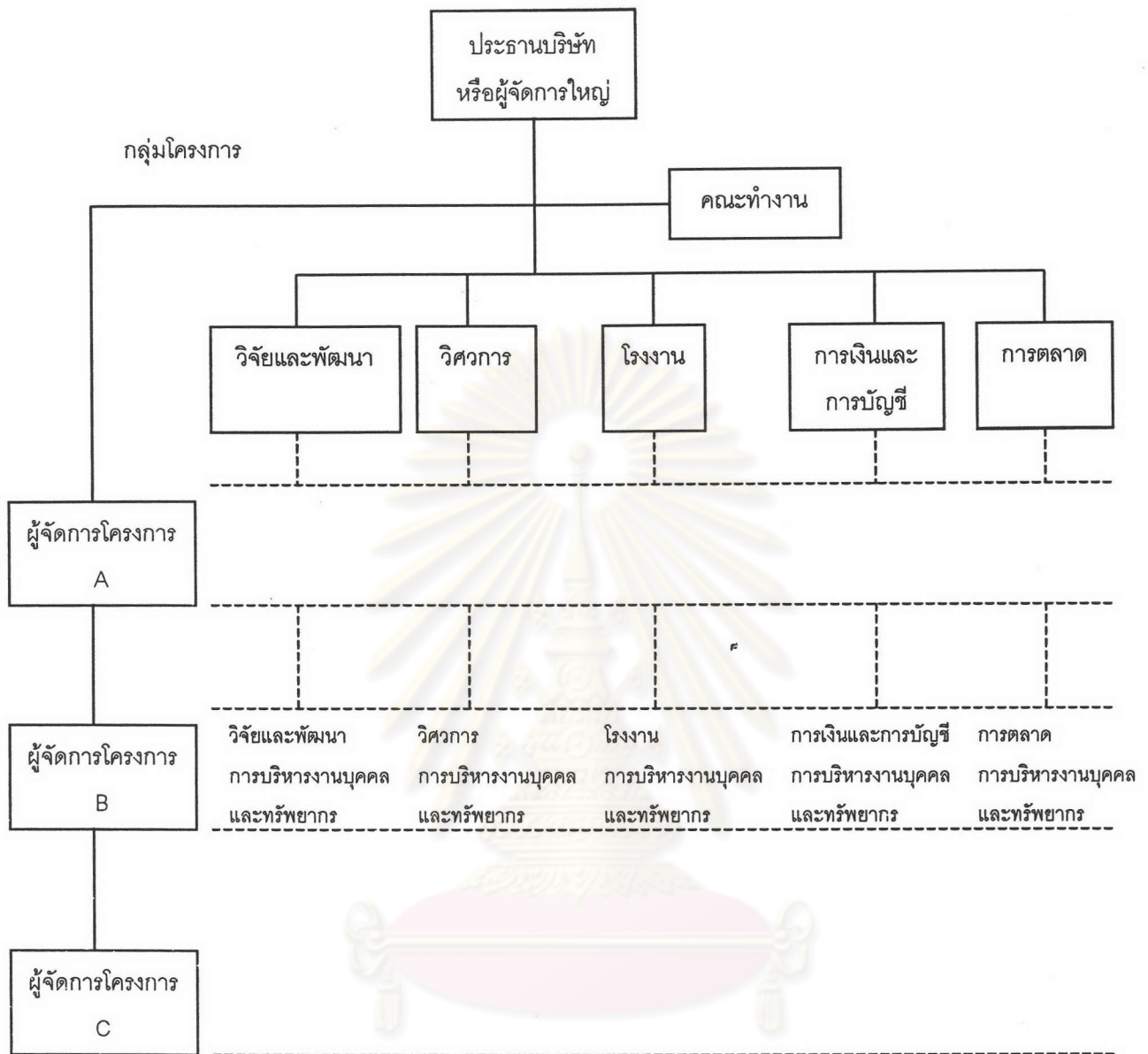
แผนภาพที่ 4 องค์กรแบบที่เกี่ยวกับการผลิต



รูปแบบที่ 4 องค์กรแบบ Matrix เป็นองค์กรที่ผสมระหว่างองค์กรรูปแบบที่ 1 และที่ 3 เข้าด้วยกัน กล่าวคือ พยายามรักษาสมดุลระหว่างหน้าที่และฝ่ายผลิตให้เหมาะสม ลักษณะสำคัญของรูปแบบที่ 4 นี้คือ การให้อำนาจของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง ทำหน้าที่ใน 2 ตำแหน่ง ดังเช่นในคณะกรรมการธุรกิจ หัวหน้าฝ่ายบัญชีรับผิดชอบการควบคุมโปรแกรมการศึกษาระดับปริญญาตรีด้วย เป็นต้น

ในการนี้ Kast และ Rosenzweig (1988) ได้เสนอโครงสร้างการจัดองค์กรแบบ Matrix ดังนี้

แผนภาพที่ 5 โครงสร้างการจัดองค์การแบบ Matrix



ที่มา : Kast and Rosenzweig, "Organization Structure and Design," **Organization and Management**, 4 th, ed. (New York : McGraw-Hill, 1988), p. 258.

นอกจากนั้น Aldag และ Stearns (1987: 295-309) ได้สรุปแบบขององค์การตามลักษณะของการแบ่งงาน เป็น 4 รูปแบบเช่นเดียวกัน กล่าวคือ (1) องค์การแบบภารกิจเฉพาะ (Functional Design) (2) องค์การแบบสาขา (Division Design) (3) องค์การแบบผสม (Hybrid Design) และ (4) องค์การแบบ Matrix กล่าวคือ

(1) องค์การแบบภารกิจเฉพาะ เป็นองค์การที่แบ่งบุคลากรตามลักษณะงานที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เช่น มีทักษะคล้ายคลึงกันใช้ได้ทั้งองค์การขนาดกลางและองค์การขนาดเล็ก กิจกรรมคล้ายคลึงกัน แต่มีแนวโน้มที่อำนาจการตัดสินใจจะอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด

(2) องค์กรแบบสาขา เป็นองค์กรที่จัดรวมเอากิจกรรมต่างๆ ในการผลิตสินค้าและบริการประเภทเดียวกันรวมเข้าไว้เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้บริการและดำเนินการในกิจกรรมได้ด้วยตนเอง ในลักษณะเป็นหน่วยงานเบ็ดเสร็จที่ขยายงานออกไปนอกพื้นที่ มีลักษณะของการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้

(3) องค์กรแบบผสม เป็นองค์กรที่ผสมผสานรูปแบบขององค์กรแบบภารกิจเฉพาะและองค์กรแบบสาขาเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ เพราะบางครั้งองค์กรแบบภารกิจเฉพาะและองค์กรแบบสาขา ไม่สามารถดำเนินการได้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในลักษณะและสภาวะการณ์หนึ่งๆ จึงได้มีการกำหนดรูปแบบแบบผสมดังกล่าวขึ้น ลักษณะขององค์กรแบบผสมจะมีลักษณะเป็นหน่วยงานสาขา แต่มีการแบ่งลักษณะภายในตามภารกิจหน้าที่ เป็นต้น

(4) องค์กรแบบ Matrix โดยที่องค์กรรูปแบบภารกิจเฉพาะมีลักษณะที่ส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญในการทำงาน ขณะที่องค์กรแบบสาขา เป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาและเพิ่มผลผลิต แต่ขาดการพัฒนาความชำนาญด้านเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะ ส่วนองค์กรแบบผสมก็เป็นทั้งแบบสาขาและหน้าที่เฉพาะ บางครั้งไม่สามารถสนองการทำงานที่ต้องการความเป็นหนึ่งเดียวในห้วงเวลาหนึ่งที่ต้องการทั้งความเชี่ยวชาญ ประสิทธิภาพของงาน และความเร็วในเวลาเดียวกันจึงมีการจัดโครงสร้างแบบ Matrix ขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรแบบ Matrix นี้ ก็ใช้ได้เพียงบางสถานการณ์เท่านั้น เช่น สถานการณ์เมื่อเกิดแรงกดดันจากสภาพแวดล้อม เช่น มีการแข่งขันทางตลาด ความต้องการสารสนเทศที่มีปริมาณมากภายใต้สภาวะการณ์ที่ไม่ซับซ้อนและยุ่งยากไม่แน่นอน หรือความจำเป็นที่ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพที่องค์กรไม่สามารถจัดวางสิ่งอำนวยความสะดวกไปตามกลุ่ม/หน่วยต่างๆ ได้ เป็นต้น

2.5 ประสิทธิภาพขององค์กร

Glueck (1980) กล่าวว่า องค์กรจะมีประสิทธิภาพได้หากองค์กรนั้นๆ ได้มีระบบการวางแผนที่ดี เพราะการวางแผนที่ดีนั้น ไม่เพียงแต่องค์กรเท่านั้นที่จะได้รับผลสำเร็จจากการวางแผน ผู้ปฏิบัติหรือคนในองค์กรนั้นก็จะได้รับผลสำเร็จของเขาด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการวางแผนที่ดีมีระบบจะนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งช่วยให้ผู้ปฏิบัติทราบและสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายนั้น หากผู้ร่วมงานหรือผู้ปฏิบัติได้มีส่วนร่วมในการกำหนด จะเป็นการเสริมให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะผู้ปฏิบัติรู้ชัดเจนว่าองค์กรมีความคาดหวังอะไรจากพวกเขา เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จขององค์กร

นอกจากนี้ การวางแผนยังช่วยให้ผู้บริหารทันกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมนอกจากองค์กรอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสามารถกำหนดแผนงานในอนาคตได้อย่างชัดเจน องค์กรใดปราศจากแผนงานการจัดองค์กรและกำกับควบคุม ซึ่งเป็นบทบาทในการบริหารย่อมจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่ได้

Steers (1977) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับตัวแปรสำคัญ ซึ่งมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กรโดยจำแนกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ลักษณะขององค์การ หมายถึง ลักษณะของโครงสร้าง องค์การ และความสัมพันธ์ระหว่างสายงานการบังคับบัญชาตามบทบาทหน้าที่และตัวบุคคลในองค์การ ตลอดจนขนาดขององค์การ ซึ่งในลักษณะขององค์การนั้นมีองค์ประกอบในเรื่องต่างๆ ดังนี้

(1.1) การกระจายอำนาจ หมายถึง ความมากน้อยของอำนาจที่กระจายให้ไปตามชั้นการบังคับบัญชา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงานและกิจกรรมขององค์การ

(1.2) ความชำนาญเฉพาะทาง หมายถึง การแบ่งส่วนงานตามความชำนาญเฉพาะอย่างหรือเฉพาะที่ การแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะอย่างจะนำไปสู่ประสิทธิผลสูง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีความเชี่ยวชาญ และมีส่วนร่วมกิจกรรมหรือรับผิดชอบสนองเป้าหมายได้สูงขึ้น

(1.3) ความเป็นทางการ หมายถึง การกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับอย่างเป็นทางการขององค์การ ซึ่งใช้เป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของคนงาน แต่ทั้งนี้ก็มีข้อควรตระหนักว่าการที่องค์การมีความเป็นทางการมากเท่าไรจะกลับเป็นอุปสรรคต่อการมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพราะผู้บริหารมักยึดติดระเบียบแบบแผนตามตัวหนังสือ ซึ่งมีผลกระทบต่อพฤติกรรมใหม่ๆ หรือที่ปรับให้เข้ากับสภาพปัญหาการจำกัดลงในวงแคบ ทุกอย่างต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนในบางครั้งจึงอาจจำเป็นต้องมีการปรับพฤติกรรมหรือแนวการปฏิบัติ

(1.4) ช่วงการบังคับบัญชา หมายถึง จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่รายงานตรงต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งหากมีความเหมาะสมในสัดส่วนระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา จะมีผลต่อประสิทธิผลต่อการทำงานกลุ่ม

(1.5) ขนาดขององค์การ หมายถึง ขนาดขององค์การที่เพิ่มขึ้นมีผลในทางบวกกับประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นขององค์การ แต่มีผลในทางลบต่อความผูกพันของบุคคลหรือพนักงานต่อองค์การ

(1.6) ขนาดของหน่วยงาน หมายถึง กลุ่มบุคคลในแต่ละหน่วยงานกลุ่มทำงานเล็กๆ สมาชิกในกลุ่มมีโอกาสที่ใกล้ชิดมีความสัมพันธ์กันมากกว่ากลุ่มทำงานใหญ่ๆ ทั้งยังสร้างความรู้สึกการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมาก ในขณะที่กลุ่มงานหรือขนาดของหน่วยงานยิ่งใหญ่มากก็มักมีแบบแผนมากขึ้น ความใกล้ชิดของกลุ่มพนักงานก็ลดลง ความพึงพอใจก็น้อยลง

นอกเหนือจากองค์ประกอบโครงสร้างที่มีผลกระทบต่อประสิทธิผลแล้ว เทคโนโลยีในองค์การอันหมายถึงเครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนวิธีการที่องค์การนำมาใช้ในการดำเนินงานก็มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือประสิทธิผลขององค์การเช่นกัน สอดคล้องกับ Woodward (1958) กล่าวว่า องค์การซึ่งมีประสิทธิผลเป็นองค์การที่ใช้เทคโนโลยีในการผลิต

(2) ลักษณะของสภาพแวดล้อม ซึ่งมีทั้งสภาพแวดล้อมภายนอก อันได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคง และความไม่แน่นอน เช่น สภาพการณ์ด้านการตลาด เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น และสภาพแวดล้อมภายในองค์การ หมายถึง บรรยากาศขององค์การ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงาน อีกทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การจะเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ คือ ความสามารถในการคาดคะเนสภาวะของสภาพแวดล้อมดังกล่าว และความเป็นเหตุเป็นผลขององค์การ

นั่นคือ องค์กรที่มีประสิทธิผลมากที่สุดถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอก บทบาทของนักบริหาร จึงต้องทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมและบูรณาการโครงสร้าง รวมทั้งการปฏิบัติให้เข้ากันกับสภาวะดังกล่าว

(3) ลักษณะของบุคคลในองค์กร พฤติกรรมของบุคคลในองค์กรมีผลกระทบ หรือมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานในองค์กรแต่ละคนต่างก็มีความคาดหวังต่อการที่จะได้รับการตอบสนองในการทำงานเพื่อองค์กรนั้นๆ และบุคคลเองก็มีความสามารถที่จะให้องค์กรอยู่รอดเจริญเติบโตเพื่อจะได้มีงานทำ องค์กรเองก็คาดหวังผลงานจากตัวบุคคล จึงก่อให้เกิดความผูกพันกันขึ้น ในกรณีนี้ Katz และ Kahn (1966) กล่าวว่า มีพฤติกรรม 3 ประการ ที่องค์กรจะต้องได้รับการตอบสนองจากคนในองค์กรจะสามารถมีประสิทธิผลสูงสุดได้ คือ

(3.1) ความสามารถในการสรรหาและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรคน โดยจัดระบบรางวัลตอบแทนให้เหมาะสมกับผลงาน และสนองตอบความต้องการของบุคคลตลอดจนความก้าวหน้าในอาชีพ

(3.2) องค์กรจะต้องมีความสามารถที่จะทำให้บุคลากรขององค์กรปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเต็มที่

(3.3) องค์กรที่มีประสิทธิผลจะต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เอื้ออำนวยต่อการที่พนักงานไม่เพียงแต่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่พรรณาลักษณะงาน (Job description) เท่านั้น แต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการคิดสร้างสรรค์ที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้นำไปสู่เป้าหมายดียิ่งขึ้น

(4) ลักษณะของนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือประสิทธิผล ซึ่ง Steers (1977) ระบุว่า ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถบรรลุผลถึงเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ นโยบายการบริหารและการปฏิบัติในประเด็นต่างๆ เช่น การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอน การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวขององค์กรและการริเริ่มสร้างสรรค์

อย่างไรก็ดี Glueck (1980) ได้กล่าวไว้ว่า นอกเหนือจากการวางแผนที่ดีที่จะนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จ มีประสิทธิผลแล้ว ตัวโครงสร้างและการพรรณาลักษณะงานที่ชัดเจน ก็เป็นตัวประกอบที่สำคัญต่อการมีประสิทธิผลขององค์กร นอกจากนี้ในเชิงการบริหาร ที่จะนำองค์กรไปสู่การมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพนั้น ภาวะผู้นำ กระบวนการตัดสินใจ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารและพนักงาน ระบบการสื่อสารที่ดี และความสัมพันธ์ของพนักงานหรือผู้ร่วมงาน การควบคุมงบประมาณ และการกำกับดูแลล้วนมีอิทธิพลและเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำองค์กรไปสู่ความมีประสิทธิผลขององค์กรทั้งสิ้น

2.6 ระบบองค์การ

2.6.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบ

ปลายทศวรรษ 1950 ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีวิทยาการของศาสตร์ต่างๆ ในหลายสาขา มีการศึกษาในเชิงลึก โดยเฉพาะมีนักวิชาการได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดที่ว่า องค์การในฐานะที่เป็นระบบ ทั้งนี้ เนื่องจากความสลับซับซ้อนขององค์การที่มีมากขึ้น ยุคของระบบจึงเริ่มขึ้น ด้วยแนวคิดพื้นฐานจากการเข้าใจถึงปรากฏการณ์ที่ว่า องค์รวมหรือส่วนใหญ่ย่อมเหนือกว่าส่วนย่อย และเห็นว่า ส่วนใหญ่หรือองค์รวมทั้งหมด เป็นความเชื่อมโยงของส่วนย่อยที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันจนกลายเป็นส่วนใหญ่ (Kimbrough และ Nunnery, 1988: 10) รวมทั้งเป็นการพึ่งพาอาศัยกันที่เป็นความสัมพันธ์ท่ามกลางส่วนประกอบที่อยู่ภายในระบบ (Parsons และอ้างถึงใน Shils in Hanson, 1991 : 127) จึงได้มีการศึกษาและบูรณาการความรู้ในศาสตร์หลายสาขาด้วยกัน โดยเฉพาะจากการเคลื่อนไหวของนักวิชาการทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์ สู่ยุคของการเปลี่ยนผ่าน (The transitional era) และนำแนวคิดดังกล่าวเข้ามาประยุกต์ใช้ทางการบริหารและเริ่มมีความเด่นชัดมากขึ้นในระหว่างทศวรรษ 1960-1970 โดยเริ่มมีการนำมาใช้กับการเรียนการสอนทางการบริหารการศึกษา (Hoy และ Miskel, 1998: 23)

2.6.2 ความหมายของระบบ

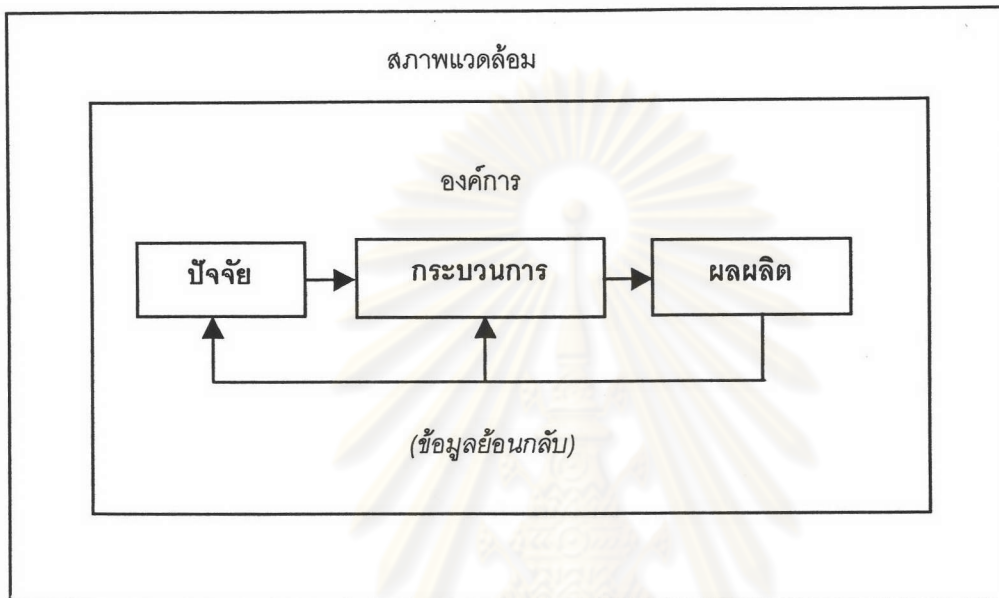
มีผู้ให้คำนิยามความหมายของคำว่า “ระบบ” ไว้หลายท่าน ในความหมายของ Bertalanffy (1968: 37) มองว่า ระบบเป็นเรื่องขององค์รวมโดยทั่วไป เมื่อใดก็ตามที่ธรรมชาติของส่วนประกอบขององค์การนั้นมีความสัมพันธ์หรือเป็นแรงขับซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับ Bittel (1978: 1130) ได้ให้ความหมายว่า ระบบเป็นชุดขององค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กันในหน้าที่เดียวกันภายในขอบเขตจำกัด เพื่อมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน เช่นเดียวกับ Hanson (1991: 127) ได้ให้ความหมายว่า ระบบสร้างขึ้นจากการรวบรวมของสิ่งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิตที่เป็นสัญลักษณ์ วัตถุ และเนื้อหาสาระที่ก่อตัวเป็นคุณลักษณะของแบบแผนพฤติกรรมที่คงอยู่ในระบบ ส่วน Kast และ Rosenzweig (1973) ได้ให้ความหมายว่า ระบบเป็นการจัดกลุ่มอย่างมีเอกภาพของส่วนย่อยต่างๆ ตั้งแต่ 2 หน่วย หรือมากกว่าขึ้นไป ซึ่งประกอบด้วย ระบบย่อยที่มีการจำแนกขอบเขตกับสภาพแวดล้อมในระบบใหญ่ ในทำนองเดียวกัน Griffiths (อ้างถึงใน Owens, 1998) ได้กล่าวถึงระบบในแง่ขององค์การในฐานะที่เป็นระบบที่มีทั้งระบบใหญ่และระบบย่อยที่มีความหลากหลาย มีขอบเขตและปฏิสัมพันธ์กันระหว่างระบบกับสภาพแวดล้อม ซึ่ง Parsons และ Shils (1991) ได้สรุปว่า เป็นการพึ่งพาอาศัยกันท่ามกลางส่วนประกอบที่อยู่ภายในระบบ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบเป็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันของระบบย่อยและสภาพแวดล้อม ซึ่งประกอบกันเป็นระบบใหญ่ ที่ต่างดำเนินกิจกรรมของระบบเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ของระบบนั้นๆ

2.6.3 รูปแบบของระบบ

Lunenburg และ Ornstein (1996: 15-18) ได้กล่าวถึงรูปแบบพื้นฐานของระบบว่า ประกอบด้วย (1) ปัจจัย (2) กระบวนการ (3) ผลผลิต (4) ข้อมูลป้อนกลับ (5) สภาพแวดล้อม ดังนี้

แผนภาพที่ 6 รูปแบบระบบพื้นฐาน



ที่มา : Lunenburg and : Lunenburg and stem View of School Administration," **Educational Administration**, (California : Wadsworth Publishing Company, 1996), p,18.

โดยมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

1. ปัจจัย (inputs) ได้แก่ คน วัสดุสิ่งของ เงิน ทรัพยากรต่างๆ ที่นำไปสู่ผลผลิตหรือการบริการ
2. กระบวนการแปรสภาพ (transformation process) เป็นการใช้เทคโนโลยีและหน้าที่ทางการบริหาร สำหรับในโรงเรียนจะมีการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างครูและนักเรียน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแปรสภาพ หรือเรียกว่ากระบวนการเรียนรู้ ซึ่งนักเรียนจะต้องกลายมาเป็นประชาชนที่ได้รับการศึกษา มีความสามารถที่จะสรรค์สร้างสังคม เป็นต้น
3. ผลผลิต (output) เป็นผลผลิตที่ได้จากกระบวนการเปลี่ยนแปลงปัจจัย ทั้งที่เป็นผลผลิตขององค์การและการบริการที่ส่งผลตามมา องค์การทางการศึกษาโดยทั่วไปจะผลิตและสรรค์สร้างความรู้ให้เกิดขึ้น

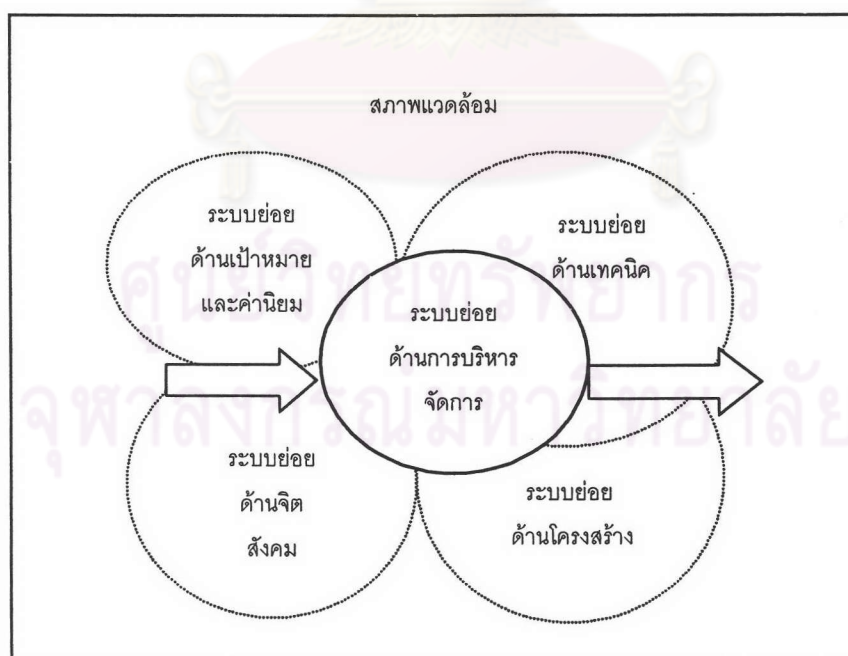
4. ข้อมูลป้อนกลับ (feedback) เป็นข้อมูลที่เกิดจากผลผลิตหรือกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีอิทธิพลต่อการเลือกปัจจัยในการดำเนินงานต่อไป ดังเช่น ข้อมูลป้อนกลับสำหรับกระบวนการแปรสภาพหรือข้อมูลป้อนกลับด้านผลผลิตในอนาคต

5. สภาพแวดล้อม (environment) เป็นสิ่งที่อยู่รอบองค์การ ทั้งสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่มีผลต่อองค์การ

2.6.4 องค์การในฐานะที่เป็นระบบ

Kast และ Rosenzweig (1988: 113-115) ได้กล่าวถึงองค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิดโดยกล่าวถึงว่า ระบบสังคมเชิงเทคนิคประกอบขึ้นด้วยระบบย่อย ที่เป็นเรื่องของการจัดโครงสร้างและการบูรณาการของกิจกรรมของมนุษย์เข้าด้วยกัน ซึ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่างๆที่หลากหลาย เทคโนโลยีมีผลต่อแบบแผนด้านปัจจัยนำเข้าขององค์การ ธรรมชาติของกระบวนการเปลี่ยนแปลง และผลผลิตของระบบ อย่างไรก็ตาม ระบบสังคมยังมุ่งที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ทั้งนี้ Kast และ Rosenzweig ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของระบบองค์การ ล้อมรอบด้วยระบบสิ่งแวดล้อม (Environmental System) 5 ระบบย่อย ได้แก่ ระบบย่อยด้านเป้าหมายและค่านิยม (Goal and Values Subsystem) ระบบย่อยด้านเทคนิค (Technical Subsystem) ระบบย่อยด้านจิตสังคม (Psychosocial Subsystem) ระบบย่อยด้านโครงสร้างองค์การ (Structural Subsystem) และระบบย่อยด้านการบริหารจัดการ (Managerial Subsystem) ดังปรากฏแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 7 ระบบองค์การ



ที่มา : Kast and Rosenzweig, **Organization and Management**. 3 rd, ed.

(Singapore : McGraw – Hill Book Company, 1988), p. 114.

โดยมีรายละเอียดองค์ประกอบของระบบย่อยแต่ละด้าน ดังนี้

ระบบย่อยด้านเป้าหมายและค่านิยมขององค์การ เป้าหมายและค่านิยมขององค์การเป็นระบบที่สำคัญระบบหนึ่ง องค์การนำค่านิยมส่วนใหญ่มาจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตรรกวิทยาพื้นฐานขององค์การก็คือ องค์การเป็นระบบย่อยของสังคมที่ต้องทำเป้าหมายให้สมบูรณ์ด้วยการพิจารณาถึงระบบใหญ่ภายนอก องค์การจะทำหน้าที่ทางสังคมให้ประสบผลสำเร็จด้วยการรับปัจจัยนำเข้า ซึ่งต้องชำระไว้ซึ่งความต้องการของสังคม องค์ประกอบของระบบย่อยด้านเป้าหมายและค่านิยมขององค์การประกอบด้วย วัฒนธรรม ปรัชญา เป้าหมายรวม เป้าหมายของกลุ่ม และเป้าหมายของแต่ละบุคคล

ระบบย่อยด้านเทคนิค เป็นเรื่องของความรู้ในการปฏิบัติภารกิจ ซึ่งหมายรวมถึงเทคนิคที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงปัจจัย เพื่อนำไปสู่ผลผลิต ซึ่งพิจารณาจากความต้องการด้านภารกิจขององค์การ และความหลากหลายที่ขึ้นอยู่กับกิจกรรมเฉพาะ ระบบย่อยด้านเทคนิคจะขึ้นกับความรู้และทักษะที่ต้องการใช้ในองค์การ ซึ่งรวมถึงแบบแผนของวัสดุเครื่องมือและเครื่องจักร และการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เทคโนโลยีจะมีผลต่อโครงสร้างขององค์การเช่นเดียวกับระบบย่อยด้านจิตสังคม องค์ประกอบของระบบย่อยด้านเทคนิคจึงประกอบด้วย ความรู้ เทคนิควิธี สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และเครื่องมือเครื่องใช้

ระบบย่อยด้านจิตสังคม ระบบย่อยด้านจิตสังคมประกอบด้วยปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและหมู่คณะหรือกลุ่ม ซึ่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของแต่ละบุคคลและแรงจูงใจ ความสัมพันธ์ของบทบาทและสถานภาพ กลไกของหมู่คณะ และระบบอิทธิพล ซึ่งมีผลต่อความรู้สึก ค่านิยม เจตคติ ความคาดหวัง และแรงบันดาลใจของบุคคลในองค์การ แรงบันดาลใจเหล่านี้ก่อให้เกิดบรรยากาศขององค์การที่มีอิทธิพลต่อวิถีการดำเนินบทบาทและกิจกรรมของบุคลากรในองค์การ องค์ประกอบของระบบย่อยทางจิตสังคมประกอบด้วย ทรัพยากรมนุษย์ เจตคติ การยอมรับ แรงจูงใจ กลไกของหมู่คณะ ภาวะผู้นำ การสื่อสาร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

ระบบย่อยด้านโครงสร้าง ระบบย่อยด้านโครงสร้างองค์การเป็นเรื่องของการแบ่งงาน (ความแตกต่าง) และการประสานงาน (การบูรณาการ) ในความหมายทั่วไป โครงสร้าง คือ การจัดวางแผนผังองค์การ โดยตำแหน่งและลักษณะงาน และโดยกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงแบบแผนของอำนาจหน้าที่ การติดต่อสื่อสาร และการเคลื่อนไหวของงาน โครงสร้างขององค์การจัดไว้อย่างเป็นทางการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยด้านเทคนิคและด้านจิตสังคม อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมโยงนี้ไม่มีวิธีใดที่สมบูรณ์ และการปฏิสัมพันธ์และความสัมพันธ์ส่วนใหญ่ปรากฏให้เห็นระหว่างระบบย่อยด้านเทคนิค และระบบย่อยด้านจิตสังคม โดยหลีกเลี่ยงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ องค์ประกอบของระบบย่อยด้านโครงสร้างประกอบด้วยภารกิจ การเคลื่อนไหวของงาน กลุ่มของงาน อำนาจหน้าที่ การเคลื่อนไหวของข้อมูล วิธีการปฏิบัติและกฎระเบียบ

ระบบย่อยด้านการจัดการ ระบบย่อยด้านการจัดการเป็นเรื่องขององค์การทั้งหมด ด้วยการเกี่ยวเนื่องขององค์การกับสิ่งแวดล้อมภายนอก การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาให้เกิดความสมบูรณ์ ยุทธศาสตร์ และการวางแผนการดำเนินงาน การออกแบบโครงสร้าง และการสร้างกระบวนการควบคุม องค์ประกอบของระบบย่อยด้านการจัดการประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย การวางแผน การจัดสรรทรัพยากร การจัดองค์การ การดำเนินการ และการกำกับควบคุม

2.7 เงื่อนไขความสำเร็จขององค์กร

การบริหารจัดการให้องค์กรประสบผลสำเร็จ มีอุปสรรคน้อยที่สุด หรือเกือบไม่มีปัญหาเลย เพื่อมุ่งไปสู่ผลสำเร็จขององค์กรนั้น มีความพยายามศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดโครงสร้าง องค์กร และการบริหารงานบุคคล ในการนี้ ทิพาดี เมฆสุวรรณค์ (2542: 30-31) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขขั้นต่ำขององค์กรที่ประสบผลสำเร็จ 8 ประการ คือ

(1) ผู้นำองค์กรจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ ฉลาด ซื่อสัตย์สุจริต มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้องค์กรนั้นก้าวหน้า องค์กรจึงจะประสบผลสำเร็จ ดังนั้น กฎเกณฑ์สำคัญประการแรก คือ การเลือกผู้นำ

(2) องค์กรต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเป็นที่เข้าใจได้ องค์กรที่มีวัตถุประสงค์คลุมเครือ หรือมีหน้าที่ที่มากเกินไปจะประสบผลสำเร็จน้อยกว่าองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน

(3) มีกลยุทธ์ที่เรียบง่าย หลวม ครอบคลุม ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งต้องควบคู่กับการมีแผนการปฏิบัติงานที่ดีด้วย

(4) มีระบบการเลือกภายในองค์กรที่สามารถทำให้ทุกคนในองค์กรเข้าใจในวัตถุประสงค์เดียวกัน นำไปสู่การมีผู้ช่วยคณะที่ดี

(5) มีกลไกในการบริหารองค์กรที่ดี ที่เรียกว่า Good Governance ถ้าเป็นองค์กรเอกชนก็จะเรียกว่า Good Corporate Governance

(6) มีเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพ ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้คำว่า สูง แต่ทุกคนที่ทำงานในองค์กรประกอบด้วย คนที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของตน

(7) มีงบประมาณที่เพียงพอ และมีระบบบริหารทรัพยากรที่ดี

(8) องค์กรนั้นต้องมีลูกค้าที่ชัดเจน และลูกค้าที่พึงพอใจ เชื่อมั่นในองค์กร

นอกจากนี้ ทิพาดี เมฆสุวรรณค์ ได้กล่าวอีกว่า หลักการพื้นฐานซึ่งจะทำให้องค์กรมีความสำเร็จ ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการสำคัญ คือ เงื่อนไขแรก องค์กรจะต้องมีพลังในการขับเคลื่อนอยู่ตลอดเวลาหรือมีชีวิตชีวา มีการแข่งขัน คือ ต้องรู้จักแข่งขันกับผู้อื่นอยู่เสมอ เพราะโดยธรรมชาติมนุษย์ หากเมื่อใดมีความมั่นใจสูง ไม่มีใครแข่งขันด้วยก็จะผลอสมการปรับปรุงตนเองไปในที่สุด เงื่อนไขอีกประการหนึ่งคือ ความไม่มั่นคง มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ภาคไหน หรืออายุเท่าใด จะมีความเหมือนกัน คือ ถ้ามีความมั่นคงมาก ๆ ก็จะเคยชิน ดังนั้น การทำให้องค์กรมีความมั่นคงสูงเพื่อเป็นสิ่งที่มุ่งใจในการทำงานของคน อาจกลับกลายเป็นสิ่งที่เป็นอุปสรรคระดับหนึ่ง จึงนำมาสู่แนวความคิดที่ว่า ความมั่นคงให้มีเพียงระดับหนึ่งที่เหมาะสมก็เพียงพอแล้ว ถ้ามั่นคง 100% อาจกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้องค์กรนั้นไม่พัฒนาต่อไป

3. การจัดการ

3.1 ความหมายของการจัดการ

ในอดีตมีการจำกัดความหมายของการบริหาร (administration) และการจัดการ (management) ในความหมายที่ต่างกันโดยจำกัดความการบริหารในความหมายที่เป็นการบริหารของรัฐหรือองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร สำหรับการจัดการใช้ในความหมายทางธุรกิจหรือองค์กรที่หวังผล

กำไร และมีความหมายคาบเกี่ยวกันในการใช้ อย่างไรก็ตามทั้งการบริหารและการจัดการ ต่างมีความหมายถึงการประสานงานและการบูรณาการของคนและวัสดุอุปกรณ์ที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จึงไม่เห็นว่าการทั้ง 2 มีความหมายต่างกัน (Kast และ Rosenzweig, 1985: 6 ; Kimbrough และ Nunnery, 1988: 6 ; ธงชัย สันติวงษ์, 2539: 1)

Barnard (1938); Simon (1945) และ Griffiths (1959) ต่างให้คำจำกัดความการบริหารที่เป็นการกระทำสู่ “การตัดสินใจ” ว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะของการตัดสินใจ

Knezevich (1975: 12) กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคมที่มีการชี้นำ ชำรงรักษา เร่งรัด ควบคุม และจัดสรรทรัพยากรต่างๆ โดยมีการบูรณาการอย่างเป็นระบบเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

Bovee และคนอื่น ๆ (1993: 5) กล่าวว่า ปัจจุบัน ความหมายของการจัดการหมายถึง กระบวนการของเป้าหมายองค์การที่ได้รับความสำเร็จด้วยการวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุมมนุษย์ กายภาพ การเงิน แหล่งข้อมูล ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

Robbins และ Coulter (1996: 8) มีความเห็นว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการทำงานกับบุคคลอื่น และผ่านบุคคลอื่นให้บรรลุประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป การจัดการ หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกันของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติอย่างประสานสัมพันธ์กันให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.2 หลักการบริหารและแนวคิดการจัดการ

Taylor (อ้างถึงใน Sergiovanni และคนอื่น ๆ, 1992: 128-129) ได้เสนอหลักการจัดการทางวิทยาศาสตร์ ในปี 1911 ประกอบด้วยหลัก 4 ประการ ในการทำงานและจัดองค์การ ได้แก่

(1) หลักการจัดวางการทำงานด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์บนพื้นฐานของการสังเกตและการวิเคราะห์อัตราส่วนของค่าใช้จ่าย – ผลประโยชน์

(2) หลักการเลือกคนที่ดีที่สุดในการทำงาน และฝึกอบรมคนเหล่านั้นให้รู้ภารกิจ และวิธีการทำงานที่เหมาะสม

(3) หลักการทำงานร่วมกับคนอื่น ซึ่งต้องมีการติดตามผล การนิเทศอย่างใกล้ชิด และระบบการจูงใจ ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานและวิธีการ

(4) หลักของการแบ่งงานกันทำระหว่างผู้จัดการและคนงาน ดังนั้น ผู้จัดการต้องมีความรับผิดชอบในการวางแผน การเตรียมการ และการนิเทศงาน

Fayol (อ้างถึงใน Sergiovanni และคนอื่น ๆ, 1992: 130-131) ได้พัฒนาหลักการบริหารและการจัดการภายในองค์การในเวลาต่อมา โดยได้เสนอหลัก 14 ประการ คือ

(1) หลักการแบ่งงานกันทำ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะพิเศษของงานที่ต้องมีการแตกย่อยเป็นส่วนๆ และกลุ่ม เพื่อให้แต่ละบุคคลได้ทำงานเป็นชิ้นงาน

(2) หลักอำนาจหน้าที่ ที่ควรมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามความรับผิดชอบของงาน ความสัมพันธ์ระหว่างคนงานตามสายการบังคับบัญชาทั้งในระดับคนงานด้วยกัน ระดับเหนือกว่า หรือต่ำกว่าให้ชัดเจน

(3) หลักความมีระเบียบวินัย ที่ผู้ที่อยู่ระดับต่ำกว่า ควรเชื่อฟังผู้บริหารหรือครู และยึดถือระเบียบวินัย

(4) หลักเอกภาพของการบังคับบัญชา ที่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือพนักงานยอมรับในคำสั่ง การอำนวยความสะดวกจากผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่า

(5) หลักการคำนึงถึงวัตถุประสงค์ร่วม มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของงาน โดยการวางแผนเพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จร่วมกัน และมีการตรวจสอบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

(6) หลักการเสียสละของแต่ละบุคคล เพื่อองค์กรและกลุ่ม

(7) หลักการให้รางวัลตอบแทน การทำงานควรมีการตอบแทนที่เหมาะสม มีการกำหนดตารางเงินเดือนให้รู้ถึงความก้าวหน้า

(8) หลักการรวมอำนาจ ในการตัดสินใจและมีการกระจายอำนาจ ในบางโอกาสของการควบคุมงานตามความเหมาะสม

(9) หลักการมีสายการบังคับบัญชา เป็นกลไกในการปฏิบัติงานในการสื่อสารระหว่างตำแหน่งของบุคคลสูงสุด และต่ำสุดในองค์กร

(10) หลักของการจัดระเบียบ ในการปกครอง ทั้งบุคคลและงานให้เหมาะสมกับสถานที่

(11) หลักของความเสมอภาค ในการปกครองทั้งบุคคลและงานให้เหมาะสมกับสถานที่

(12) หลักของความมั่นคง ของบุคคลในองค์กรที่เป็นไปตามความต้องการและเห็นได้ชัด

(13) หลักของความคิดริเริ่ม ที่ควรมีการส่งเสริม และกระตุ้นบุคคลในทุกระดับในองค์กร

(14) หลักความสามัคคี ควรส่งเสริมให้มีความสามัคคี และทำงานประสานสอดคล้อง เป็นเอกภาพของคนงานหรือบุคลากรในองค์กร

Weber (อ้างถึงใน Sergiovanni และคนอื่น ๆ, 1992: 134-135) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้คิดรูปแบบของระบบราชการขึ้น จากแนวคิด 3 ประการของการจัดองค์การซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ คือ อำนาจบารมี อำนาจตามประเพณี และอำนาจตามกฎหมาย โดยได้กำหนดรูปแบบโครงสร้าง และคุณลักษณะของระบบราชการ ได้แก่ หลักสายการบังคับบัญชา หลักการแบ่งงาน หลักการปกครองโดยกฎระเบียบ หลักการกำหนดวิธีการทำงาน หลักความไม่เป็นส่วนตัวและหลักความรู้ความสามารถทางวิชาการ แนวคิดระบบราชการดังกล่าว ถือเป็นบรรทัดฐานที่ปรากฏเป็นคุณลักษณะของยุคการจัดการทางวิทยาศาสตร์ที่แสดงถึงว่าองค์การโดยทั่วไปจะต้องมีวัตถุประสงค์ ความต้องการทางวิชาการ และการเลื่อนไหลของงาน ซึ่งปรากฏชัดในองค์กรทางการศึกษาหรือโรงเรียน เนื่องจากการจัดระเบียบ มีความเป็นเหตุเป็นผล มีการตรวจสอบความรับผิดชอบ และมีความมั่นคงในความเป็นองค์การสาธารณะ

Follet (อ้างถึงใน Sergiovanni และคนอื่น ๆ, 1992: 139-140) นักปรัชญาสังคมในยุคการบริหารจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการจัดการองค์การและการบริหารที่มีกลไกที่เข้มงวด ได้เขียนหนังสือเรียกร้องให้มีการบูรณาการแนวคิดการจัดการทางวิทยาศาสตร์และหลักประสิทธิภาพของการจัดองค์การกับแนวคิดทางจิตวิทยาของแต่ละบุคคลและจิตวิทยาของกลุ่มคนงานเข้าด้วยกัน

ในทัศนะของเธอเชื่อว่า การบริหารมืออาชีพ คือ การสร้างความเป็นวิทยาศาสตร์บนแรงจูงใจใฝ่บริการของบุคคล การบริหารจึงควรดำเนินการบนพื้นฐานของค่านิยมเชิงศีลปะการทำงาน ความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์ และการคำนึงถึงคุณธรรม จริยธรรม ต่อมา Elton Mayop และ Fritz Roethlisberger ได้ทำการทดลองที่บริษัทฮอว์ทอน เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทางกายภาพของโรงงาน คือ ระดับแสงสว่างในการทำงาน ทั้งเวลาพัก และระยะของงานแต่ละวันกับการเพิ่มขึ้นของงานที่ปฏิบัติของคณงาน การทดลองดังกล่าวพบว่า ไม่ว่าเงื่อนไขทางกายภาพ เช่น แสงสว่าง เวลาพัก และระยะเวลาของการทำงานแต่ละวัน มีผลเป็นทางบวกและลบที่แตกต่างกันอย่างไร แต่ผลิตผลยังคงเพิ่มขึ้น คณงานจึงสรุปว่า การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางสังคมของคณงาน การเปลี่ยนแปลงด้านแรงจูงใจ และความพึงพอใจของคณงาน มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตของงาน

การบริหารและการจัดการที่ดี

ธนาคารโลก (1989) ได้เสนอแนวคิด การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐ (good governance) ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ทางการบริหารจัดการไว้ในรายงานธนาคารโลก ปี ค.ศ.1989 การบริหารและการจัดการที่ดี มีความหมายกว้างกว่าการบริหารและการจัดการ คือ ได้มีการคำนึงถึงกลไกในสังคมด้วย มีกลไกในสังคมที่จะเชื่อมโยงในเชิงบทบาทของสังคมภายนอก หรือรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะมีอิทธิพลในการทำให้องค์การดำเนินไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มต่างๆ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ยึดกติกา มีความโปร่งใส และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (ณัฐนิภา คุปรัตน์, บรรยาย, 10 กุมภาพันธ์ 2543) สอดคล้องกับ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541: 16) ได้ให้ความหมายของการบริหารและการจัดการที่ดีว่า หมายถึง การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส รับผิดชอบ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ กติกา หลักยุดิธรรม หลักของความรับผิดชอบต่อ หลักความโปร่งใส หลักของความคงเส้นคงวา หลักของการตรวจสอบได้ และหลักของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ ในการนี้ ต่อมาองค์การพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nation Development Program : UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวจากธนาคารโลกไปวิเคราะห์และอธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบาย เรื่อง Governance for Sustainable Human Development โดยมีเป้าหมายคือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และทุกคนในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหาร และการจัดการที่ดี มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับบุคคลสังคมให้กับบุคคลภาคใดภาคหนึ่ง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2543: 41) ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541: 30) กล่าวว่าเป้าหมายของการบริหารและการจัดการที่ดี คือ การปรับปรุงรัฐให้ปกครองดีขึ้น โดยไม่จำเป็นว่ารัฐนั้นจะมีระบบการปกครองแบบใด ดังที่ อรพินท์ ส孚โชคชัย (2540: 4) ได้สรุปไว้ อีกว่า การที่สังคมใดมีกลไกประชารัฐที่ดี หรือมีการบริหารและการจัดการที่ดีนั้น เสมือนมีกลไกที่เป็นพลังขับเคลื่อนที่ดีที่เป็นเครื่องยืนยันว่าการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนั้น จะตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคง เป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งรวมถึงเรื่องของประชาชนในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มผู้ยากจน มีกระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นธรรมต่อคนในสังคม มีการจัดการระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น การดำเนินการของสังคมเพื่อรักษา

ความสมดุลภายในของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะมีความมั่นคง มีเสถียรภาพและประชาชนมีความสุข

ในการนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สำนักงาน ก.พ., 2542) ว่าในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นระบบ เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

(5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results - Oriented Management หรือ Results Based Management)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารที่นำมาใช้ในระบอบราชการปัจจุบัน ในการนี้ ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543: 12) กล่าวถึงการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า คือ การบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ หรือ ความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลักโดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งผลการประเมินจะนำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงาน ใช้แสดงผลงานต่อสาธารณะ และเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (results) โดยมีตัวชี้วัดผลหรือตัวบ่งชี้ (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเขียนเป็นสมการได้ ดังนี้

ผลสัมฤทธิ์ (Results) = ผลผลิต (Outputs) + ผลลัพธ์ (Outcomes)

ผลสัมฤทธิ์ คือ ผลรวมของผลผลิตและผลลัพธ์

ผลผลิต หมายถึง ผลงานหรือบริการที่องค์กรนั้นจัดทำขึ้น โดยกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลงานนั้น จะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กร เช่น การออกไปอนุญาต การออกหนังสือสำคัญ บัตรอนุญาต ต่างๆ ข้อเสนอแนะ หรือการหางานให้ผู้ว่างงาน เป็นต้น

ผลลัพธ์ หมายถึง ผลกระทบที่เกิดจากผลผลิต หรือผลงานที่ได้ทำขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้รับบริการอันเนื่องจากการดำเนินการ เช่น ผู้รับบริการได้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นผลให้การประกอบอาชีพมั่นคงขึ้น บัตรประชาชนที่ได้รับสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นที่พอใจ คนไข้หายป่วยกลับไปทำงานต่อได้ และมีสุขภาพที่แข็งแรง หรือผู้ว่างงานลดลง และได้งานประจำทำงานมากขึ้น เป็นต้น

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบ (accountability) ของรัฐบาลต่อประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างไร โดยแสดงถึงว่าได้มีผลงานอะไรบ้าง ได้ให้บริการประชาชนในเรื่องใดบ้าง ผลงานหรือบริการเหล่านั้น เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต ต่อการทำให้มหากินของประชาชนอย่างไร และรัฐบาลจะต้องสามารถอธิบายประชาชนได้ว่ากิจกรรมที่ทำลงไปนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลและคุ้มค่า

แนวความคิดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในอดีตการบริหารงานของรัฐเน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ โดยเน้นกฎหมาย ระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมาย แต่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน โดยให้ความสำคัญที่กำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของงาน/โครงการ เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์และวัตถุประสงค์ของทุกโครงการในองค์กรนั้นให้สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกันกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator – KPI) ไว้อย่างชัดเจนเป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์กร การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวชี้วัดดังกล่าว การยึดหยุ่นในการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงานและให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ตลอดจนถึงการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และตรงตามความต้องการของลูกค้า คือ ประชาชน ปัจจัยหลักพื้นฐานที่ทำให้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบผลสัมฤทธิ์ คือ การมีระบบข้อมูลที่เที่ยงตรงเชื่อถือได้

เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีเนื้อหาครอบคลุมเทคนิคในการบริหารหลายเรื่อง เริ่มตั้งแต่การวัดผลการปฏิบัติงาน (performance management) ซึ่งถือว่าได้ว่าเป็นหัวใจในการบริหารลักษณะนี้ เพราะหากเราไม่สามารถวัดผลงานได้ เราก็ไม่สามารถปรับปรุงให้เกิดผลงานที่ดีขึ้นได้ การเทียบงาน (benchmarking) เป็นการปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ของงานและกระบวนการทำงานโดยเทียบวิธีปฏิบัติที่

ดีที่สุด (best practices) คุณภาพการให้บริการ (service quality) เป็นการยกระดับคุณภาพของบริการ ให้ผู้รับบริการพอใจ การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (performance auditing) เพื่อสร้างความเชื่อมั่น ในความถูกต้องของข้อมูล การประเมินผลโครงการ (program evaluation) เป็นการพิสูจน์ความสำเร็จ ของโครงการ และยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดและผลสัมฤทธิ์ การมอบอำนาจและให้อิสระใน การทำงาน (devolution and autonomy) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับกลางและต้นทำงานได้ เต็มศักยภาพ และแก้ไขปัญหาได้อย่างทันเวลา การวางแผนองค์การและแผนกลยุทธ์ (corporate and strategic planning) เป็นการสร้างความเชื่อมโยงในการทำงานทุกระดับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดย ไม่ละเลยผลสัมฤทธิ์ในระยะยาว และการทำสัญญาผลการปฏิบัติงาน (performance contracting) เป็น การสร้างการต่องรองในการกำหนดผลสัมฤทธิ์ เงื่อนไขการปฏิบัติงาน และสิ่งตอบแทนในระบบราชการ ที่ซับซ้อนและสามารถวัดในหลายแง่มุม เช่น ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ หรือคุณ- ภาพบริการ กล่าวคือ

การวัดผลการปฏิบัติงาน การวัดผลการปฏิบัติงานประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย และการเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ การวัดผลการปฏิบัติงานมีทั้งการวัดโดยใช้ตัวชี้วัด ง่าย ๆ หรือต้องใช้ระบบการวัด

วัตถุประสงค์หลักของการวัดผลการปฏิบัติงานในองค์การของรัฐ คือ เพื่อการสนับสนุน การตัดสินใจที่ดีขึ้นของผู้บริหารเพื่อให้การปฏิบัติงานโครงการบรรลุผลที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมสมตาม ความคาดหวังของประชาชน นอกจากนี้ การวัดผลการปฏิบัติงานยังสามารถใช้ประโยชน์ในการปรับ ประปรุงการปฏิบัติงานขององค์การ การปรับปรุงการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบภายใน การ จัดสรรงบประมาณ และการให้แรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ด้วย

การเทียบงาน แนวคิดของการเทียบงาน สามารถเข้าใจได้ไม่ยาก เริ่มจากการหาองค์การ ที่ปฏิบัติงานดีที่สุดในสาขาเดียวกับองค์การที่เราทำอยู่ แล้วทำการศึกษาย่างละเอียดว่า องค์การนั้น ทำไม่ถึงทำงานประสบความสำเร็จสูงสุดอย่างนั้น จากนั้นก็วางแผนที่จะยกระดับผลการปฏิบัติงานของเราให้ ถึงระดับองค์การต้นแบบดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งติดตามดูผลงานที่เกิดขึ้น ซึ่งการเทียบ งานก็คือ การอาศัยฐานของการวัดผลการปฏิบัติงาน แล้วเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของงานและกระบวนการ ทำงาน กับวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดเพื่อหาทางปรับปรุงกระบวนการให้ดีขึ้นและสามารถเทียบได้กับผลการ ปฏิบัติงานขององค์การที่เป็นตัวเทียบ

คุณภาพการให้บริการ จุดเน้นของเรื่องคุณภาพการให้บริการอยู่ที่การให้หน่วยงานของรัฐ สนใจและตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการทั้งในเรื่องการให้บริการและผลสัมฤทธิ์ของงาน ผู้- รับบริการจะทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ประเมินผล และผู้เสนอแนะความเห็นในการจะปรับปรุงบริการต่อไป เรื่อง คุณภาพการให้บริการนี้เป็นเรื่องที่จะมีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้รับบริการมากที่สุด องค์- ประกอบของคุณภาพการให้บริการมีดังต่อไปนี้ คือ เรื่อง การเข้าถึง/ความสะดวกในการไปรับบริการ เช่น สถานที่สามารถไปมาได้สะดวก เวลาเปิดทำการที่เหมาะสม ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ในการให้ บริการ ความไม่ยุ่งยากหรือง่ายต่อความเข้าใจ เช่นแบบฟอร์มสั้น เข้าใจง่าย ไม่ต้องกรอกข้อมูลซ้ำ ซ้อน หรือภาษาที่ง่าย ไม่สลับซับซ้อน การให้บริการอย่างถูกต้อง การให้บริการที่รวดเร็ว และการให้ บริการที่ปลอดภัย

นอกจากนี้ เรื่องคุณภาพการให้บริการยังจะครอบคลุมถึงเรื่องการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้รับบริการ กลไกในการให้คำปรึกษาต่อผู้รับบริการ การกำหนดมาตรฐานของบริการ การให้รายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการบริหาร การมีทางเลือกให้ผู้รับบริการ และมีกลไกรับข้อร้องเรียนจากผู้รับบริการด้วย

การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน คือ การตรวจสอบความถูกต้องของการจัดทำข้อมูลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีได้ทั้งการตรวจสอบจากภายนอก หรือการตรวจสอบจากภายในองค์กร ในปัจจุบันจุดเน้นในการตรวจสอบอยู่ที่ผลการปฏิบัติงานแทนการตรวจสอบปัจจัยนำเข้า หรือกระบวนการทำงาน การตรวจสอบบัญชี หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบเริ่มลดความสำคัญลง แต่จะมาอยู่ที่ความสำเร็จของโครงการ และผลสัมฤทธิ์ของงานมากยิ่งขึ้น

การประเมินผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการที่ศึกษาลึกกว่าการวัดผล โดยจะดูถึงความคุ้มค่าของนโยบาย หรือโครงการของรัฐ เมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้ว โดยพยายามแจกแจงความสัมพันธ์ของเหตุและผล และอธิบายระดับผลการปฏิบัติงานที่ได้ ผลการประเมินสามารถใช้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้เพราะจะชี้ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น และมีข้อเสนอแนะทางแก้ไขไว้ให้

การมอบอำนาจและให้อิสระในการทำงาน การมอบอำนาจและให้อิสระในการทำงาน ถือเป็นเรื่องที่สำคัญมากในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ผู้บริหารองค์กรจะได้รับอิสระในหลายเรื่อง เช่น การตัดสินใจดำเนินงานการบริหารการเงิน การบริหารงานบุคคล และจะมีการยกเลิกข้อจำกัด กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคทิ้งไป โดยแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของโครงการ

ลักษณะขององค์การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

องค์การที่ได้ใช้ระบบบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะทั่วไปดังนี้

- (1) มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ
- (2) ผู้บริหารทุกระดับในองค์กรต่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน และเป้าหมายเหล่านั้นจะสั้นกระชับ ไม่คลุมเครือ และเป็นเป้าหมายที่มีฐานะมาจากพันธกิจขององค์การนั้น
- (3) เป้าหมายจะวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยมีตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับองค์การอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้
- (4) การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงาน หรือโครงการต่าง ๆ จะพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการและรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมินจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก
- (5) เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้ว่างานที่องค์กรคาดหวังคืออะไร ทุกคนในองค์กรจะคิดเสมอว่างานที่ตนทำอยู่นั้นเพื่อให้เกิดผลอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการและองค์การอย่างไร และทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน

(6) มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารงาน บริหารคนสู่หน่วยงานระดับล่าง เพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้น ระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ไขปัญหาและสะสมประสบการณ์เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นต่อไป ซึ่งนอกจากจะช่วยลดปัญหาคอขวดที่ทำให้การทำงานล่าช้า ลดขั้นตอนการทำงานแล้ว ยังเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงานด้วย

(7) มีระบบสนับสนุนการทำงาน ในเรื่องระเบียบการทำงาน สถานที่อุปกรณ์ในการทำงาน เช่น มีระเบียบที่สั้นกระชับในเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น มีสถานที่ทำงานที่สะอาด เป็นระเบียบ และมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนให้สามารถตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่ถูกต้อง และให้บริการได้อย่างรวดเร็วทันเวลา

(8) มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันในการทำงานที่สร้างสรรค์ เป็นองค์การที่มุ่งมั่นจะทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นองค์การที่เรียนรู้ เปิดกว้างต่อความคิดความรู้ใหม่ๆ และปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม เป็นองค์การที่ให้อภัยต่อความผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้เมื่อต้องจัดการกับความไม่แน่นอน และเป็นองค์การที่มีการติดต่อประสานข้อมูลและร่วมกันทำงานกับองค์การภายนอกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันได้

(9) เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจดี เนื่องจากได้มีโอกาสปรับปรุงงานและใช้ดุลยพินิจในการทำงานที่กว้างขวางขึ้น ทำให้ผู้รับบริการได้รับความพอใจ ลดการต่อว่าต่อขานหรือการแสดงความไม่พอใจลง ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะได้รับการตอบแทนตามผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน

การจัดการที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

Perrow (1961) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการที่ต้องคำนึงถึงประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งมีนักทฤษฎีการบริหารได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดดังกล่าวมาก และให้ความเห็นไว้หลายแห่ง โดยเฉพาะแนวคิดในช่วงของการบริหารจัดการที่มีหลักเกณฑ์ในยุคการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นศาสตร์ที่สำคัญยิ่งทางการบริหารและการจัดการ และหลักทั้งสองดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันอย่างยิ่ง (Andrew, 1968) อย่างไรก็ตามก็มีส่วนเสริมซึ่งกันและกัน

ความหมายของประสิทธิผล

ในการนี้ Perrow ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลว่า หมายถึง การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจมีเป้าหมายเดียวหรือหลายเป้าหมายโดยพิจารณาจุดหมายปลายทางมากกว่าวิธีการ ขณะที่ Argyris (1964) มีความเห็นว่า ประสิทธิภาพ เป็นสภาวะที่องค์กรสามารถเพิ่มผลผลิตโดยตัวป้อนคงที่หรือลดลง หรือมีผลผลิตคงที่ โดยที่ตัวป้อนลดลง ทั้งนี้ Steers (1977) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนั้น Steers และคนอื่นๆ (1985) ได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า ประสิทธิภาพหมายถึง

(1) ความสามารถขององค์การที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

(2) ความสามารถขององค์การที่จะดำรงอยู่ได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ ประสิทธิภาพขององค์การที่ดีที่สุดเป็นการทำให้เป้าหมายขององค์การในสถานการณ์ใดๆ มีความเป็นไปได้

ในการนี้ Bovee และคนอื่นๆ (1993: 10) มีความเห็นว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการทำงานตามเป้าหมายขององค์การให้เสร็จ ซึ่ง Montana และ Charnov (1993) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ทำในสิ่งที่ถูกต้อง สอดคล้องกับ Robbins และ Coulter (1996: 8) ที่ขยายความว่า ประสิทธิภาพเป็นการทำงานให้สำเร็จสมบูรณ์ หรืออาจกล่าวว่าเป็นการทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยเน้นวิธีการและเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพ หมายถึง การทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้อย่างถูกต้อง

องค์การที่มีประสิทธิภาพ

Parsons (อ้างถึงใน Sergiovanni และคนอื่นๆ, 1992) กล่าวถึง หน้าที่พื้นฐานขององค์การที่จะส่งผลให้องค์การประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและนำไปสู่ความอยู่รอดขององค์การ ซึ่งหมายถึง องค์การที่มีประสิทธิภาพ หน้าที่ดังกล่าว ได้แก่

(1) การปรับตัว (Adaptation) องค์การในฐานะระบบสังคม จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่ดำรงอยู่

(2) การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment) องค์การมีเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดขึ้นชัดเจน

(3) การบูรณาการ (Integration) ระบบย่อยต่างๆ ภายในองค์การในฐานะระบบสังคม และกระบวนการต่างๆ จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ประสานงานไปในทิศทางเดียว คือ ทิศทางที่จะทำให้องค์การนั้นบรรลุเป้าหมายและการอยู่รอด

(4) การรักษาแบบแผนวัฒนธรรมขององค์การนั้นๆ (Latency) หน้าที่สำคัญขององค์การในฐานะระบบสังคม คือ ความพยายามในการรักษาคุณค่าของระบบ ได้แก่ วัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตของสมาชิกองค์การนั้นๆ ให้มีลักษณะที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จตามเป้าหมายและความอยู่รอดขององค์การ

ในการนี้ Gibson, Ivancevich และ Donnelly (1979) ได้กล่าวถึงระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายตามประสิทธิภาพขององค์การเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะสั้น เป็นระยะการประเมินการผลิต ประสิทธิภาพ และความพึงพอใจของคนในองค์การ

ระยะกลาง เป็นระยะการปรับตัว และการพัฒนา

ระยะยาว เป็นระยะการอยู่รอดขององค์การ

ในการพิจารณาประสิทธิภาพขององค์การ บางครั้งพบว่า องค์การมีผลสำเร็จ มีผลงาน แต่ปรากฏว่าผลสำเร็จนั้นมิได้เป็นไปได้หรือตอบสนองเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือพบว่า

บางครั้งความสำเร็จนั้นมีการใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นจำนวนมากทั้งด้านบุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์ และระยะเวลาการดำเนินงาน ซึ่งเกินความจำเป็นจึงจะสำเร็จ ดังนั้น การวิเคราะห์หรือประเมินประสิทธิผลในการบริหารจัดการ จึงต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพด้วย

ความหมายของประสิทธิภาพ

สำหรับแนวคิดด้านประสิทธิภาพ มีนักทฤษฎีให้แนวคิดและความหมายไว้หลายท่าน กล่าวคือ

Barnard (1968) กล่าวถึง ประสิทธิภาพในเชิงสังคม โดยมองที่ความพึงพอใจ ว่าหมายถึง ความพึงพอใจและความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ส่วน Etzioni (1964) กล่าวถึง ประสิทธิภาพในเชิงของเศรษฐกิจ โดยมองเชิงเศรษฐกิจว่า หมายถึง การใช้ทรัพยากรเปรียบเทียบกับผลผลิต หรือ อัตราส่วนของปัจจัยการผลิตกับผลผลิต ซึ่ง Sergiovanni และคนอื่นๆ (1992: 12) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ ผลที่ได้รับคุ้มกับทุนที่ลงไป สอดคล้องกับ Bovee และคนอื่นๆ (1993: 10) ให้ความหมายของ ประสิทธิภาพว่า หมายถึง ความสามารถในการทำงานด้วยความสิ้นเปลืองน้อย ในทำนองเดียวกับ Montana และ Chanov (1993) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความพยายามต้องการทำในสิ่งที่ถูกต้อง ใช้ความพยายามน้อย ประสิทธิภาพมาก เช่นเดียวกับ Robbins และ Coulter (1996: 8) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ มีความสำคัญยิ่งของการบริหาร ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยและผลลัพธ์ด้วยการใช้ปัจจัยน้อย แต่ได้ผลผลิตสูง ต้นทุนต่ำ หรืออาจกล่าวว่าการทำบางสิ่งให้ถูกต้อง (doing things right)

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพมีความหมายเป็น 2 นัย คือ เชิงเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ด้านเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ความสามารถในการทำงานด้วยความประหยัด คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และลดต้นทุน และ

(2) ด้านสังคมศาสตร์ หมายถึง การทำงานด้วยความพึงพอใจ ความมีชีวิตชีวา ความร่วมมือ ขวัญกำลังใจของคนทำงาน และภาพพจน์

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ความหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

Brown (1994) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์การหรือตามระดับชั้นขององค์การ โดยให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์การมีความเป็นอิสระ (authonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายบริหารการศึกษา คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา ขณะที่ Robson และ Mathews (อ้างถึงใน โกวิท กระจ่าง, 2540) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ระดับภูมิภาคและระดับโรงเรียน โดยหลักการแล้ว เป็นอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนและการจัดการเรียนการสอน

ในการนี้ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540: 15) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจ (power) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (authority) จากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เป็นการแบ่ง มอบ หรือโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการจัดการศึกษาจากองค์กรบริหารในส่วนกลางไปยังองค์กรระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในพื้นที่และสถานศึกษา

หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO, 1985: 9-11; Robson และ Mathews, 1995: 13-15) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ว่า

(1) การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจดังกล่าวโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกัน

(2) จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ในขณะเดียวกันก็เป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

(3) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางแผนการจัดการการศึกษา และการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

(4) จากที่แม้ว่าในประเทศเดียวกันก็ยังมี ความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาคในประเทศนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

(5) จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การกระจายตัวของประชากรทำให้เกิดความต้องการบริการทางการศึกษาที่หลากหลายนยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการและความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น และแต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นด้วย การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าวได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

(6) จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพของการศึกษาอีกด้วย การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

(7) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเสริมสร้างความสามารถให้กับท้องถิ่น (capacity - building) อันหมายถึง การให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตนและชุมชนของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

(8) การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยสู่ระบบและโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้มากกว่า โปร่งใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง

สอดคล้องกับวิจิตร ศรีสอาด (บรรยาย, 8 มีนาคม 2543) และ รุ่ง แก้วแดง (บรรยาย, 7 สิงหาคม 2544) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา มีเป้าหมายที่สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชนทั้งในด้านคุณภาพ ความเสมอภาคในโอกาส และความเท่าเทียมกันของประชาชนและผู้เรียนเพราะการที่เด็กจะอ่านออก เขียนได้ อยู่ที่โรงเรียนหรือห้องเรียน มิได้อยู่ที่กรมหรือกระทรวง

วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

Fry, เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์ และ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2542: 81) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาว่า จะต้องนำไปสู่ (1) ความโปร่งใสและการทำให้ระบบการบริหารจัดการศึกษาเป็นระบบเปิด (2) การส่งเสริมความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ เขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน (3) การคำนึงถึงความพยายามลดความไม่เสมอภาคในการให้บริการและคุณภาพทางการศึกษา (4) การส่งเสริมระบบการตรวจสอบและความรับผิดชอบ (5) การเสริมสร้างกลไกในการถ่ายโอนภาระการบริหารและจัดการศึกษาจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน และ (6) การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยการส่งเสริมระบบการตัดสินใจร่วม (shared - decision making) และการเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน (partnerships) ในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแล้ว Lunenburg และ Ornstein (1996: 287) ได้เสนอเหตุผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ใน 8 ประการ คือ (1) เป็นการเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน (2) เป็นการเตรียมชุมชน และปัจจัยที่ท้องถิ่น (3) เป็นการเตรียมโรงเรียนในท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรบุคคลและความต้องการได้มากขึ้น (4) การเตรียมการธำรงรักษาและสนับสนุนโรงเรียนในท้องถิ่นได้มากกว่า (5) ลดการควบคุมทางการบริหาร (6) การเตรียมให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียน ท้องถิ่น และกรรมการโรงเรียนได้กว้างขวางขึ้น (7) ทำให้เกิดการจ่ายเงินโดยตรง เพื่อสนองความต้องการของโรงเรียนในท้องถิ่น และ (8) เป็นการเตรียมหลักสูตรต่อเนื่องจากระดับอนุบาลถึงมัธยมปลายได้กว้างขวางขึ้น

ความสำคัญของการกระจายการจัดการศึกษา

ในส่วนของกระจายอำนาจทางการศึกษา Morphet และคนอื่นๆ (1974: 299) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาได้รับการตอบสนอง การบริการที่มีคุณภาพดังเช่น ในเมืองขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกา มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการพัฒนาโปรแกรมการเรียนการสอนและแนวทางปฏิบัติงานที่มีรูปแบบใหม่ๆ ซึ่งมุ่งตอบสนองความต้องการของนักเรียน และจากหนังสือ The International Encyclopedia of Education Research and Studies (Husin และ Postlethevaite, 1985: 1318) ได้สรุปถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ 6 ประการ คือ

ประการแรก ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การ และช่วยทำให้มีบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตย

ประการที่สอง ก่อให้เกิดการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้

ประการที่สาม ช่วยทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง

ประการที่สี่ เป็นระบบมีส่วนร่วม ช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การเพิ่มมากขึ้น

ประการที่ห้า ก่อให้เกิดความสามัคคีภายในองค์การ ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงความสามัคคีภายในองค์การทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงการมีการติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพ และ

ประการสุดท้าย ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะค่าใช้จ่าย งานด้านบริหารบุคคล

3.3 หน้าที่ของการจัดการ

Mackenzie (1969: 87) ได้สรุปหน้าที่ในการจัดการของผู้บริหารว่าผู้บริหารทุกคนมีหน้าที่ในการจัดการสิ่งที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ คือ

(1) การจัดการด้านความคิด นั่นคือ การวางแผน เพื่อให้ได้ทางเลือกและแผนงานที่ดีที่สุด

(2) การจัดการเกี่ยวกับสิ่งของ นั่นคือ การจัดองค์การเพื่อให้มีการจัดแบ่งกิจกรรมทรัพยากร และสิ่งต่างๆ เพื่อให้มีระเบียบในการปฏิบัติงานร่วมกัน

(3) การจัดการเกี่ยวกับคน นั่นคือ การจัดคนเข้าทำงาน เพื่อให้ได้คนที่ดี มีความรู้ความสามารถเหมาะสม การสั่งการ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทั้งที่เป็นรายบุคคลและกลุ่มปฏิบัติงานด้วยดี และการกำกับควบคุม เพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายเป็นไปตามแผนที่คาดคิดมากที่สุด

Kast และ Rosenzweig (1985: 401-405) กล่าวถึง หน้าที่พื้นฐานของการจัดการที่จะนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยมองการจัดการเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย การวางแผน การจัดทรัพยากร การจัดองค์การ การดำเนินงาน และการกำกับควบคุม กล่าวคือ

(1) การกำหนดเป้าหมาย เป็นหน้าที่ขั้นต้นของการบริหารจัดการ เป็นสิ่งที่แสดงถึงความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตขององค์การและเป็นความพยายามที่ต้องไปให้ถึง

(2) การวางแผน เป็นวิธีการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งประกอบด้วยนโยบายทั่วไปและยุทธศาสตร์ทั้งหมด รวมถึงโครงการเฉพาะต่าง ๆ และวิธีการดำเนินงาน เป็นกรอบความคิดการตัดสินใจอย่างบูรณาการขององค์การ

(3) การจัดทรัพยากร การดำเนินการตามแผน จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเรื่องของการเงิน งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ซึ่งหมายรวมถึง การสรรหาทรัพยากร และการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า

(4) การจัดองค์การ เป็นการจัดระเบียบให้เหมาะสมระหว่างโครงสร้างการปฏิบัติงาน บุคลากร ทรัพยากรที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะงาน เพื่อนำไปสู่ผลผลิตและเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(5) การดำเนินงาน เป็นการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ทั้งด้านเป้าหมาย แผนงาน ทรัพยากร และการออกแบบการดำเนินงาน การดำเนินงานเป็นหน้าที่ที่เป็นความสามารถของผู้บริหารที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติตามสิ่งที่องค์การได้มีการกำหนดไว้

(6) การกำกับควบคุม เป็นการควบคุม ติดตาม ดูแลให้กิจกรรมขององค์การดำเนินไปตามแผนหรือสิ่งที่ได้คาดหวังไว้ ข้อมูลย้อนกลับจากการกำกับควบคุมจะนำไปสู่การกำหนดกิจกรรม หรือแผนงาน โครงการใหม่ เพื่อให้เกิดการปรับตัวที่เหมาะสมในการธำรงรักษาไว้ ซึ่งองค์การ

Koontz, Donnell และ Wehrich (1986: 4) กล่าวถึงหน้าที่ของการจัดการว่า ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การนำ และการกำกับควบคุม กล่าวคือ

(1) การวางแผน หมายถึง การเลือกทางเลือกการปฏิบัติในอนาคตในการวางแผนเป็นองค์รวม และทุกสิ่งหรือแผนกในแผน ที่ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย รวมทั้งวิธีการที่จะได้รับความสำเร็จ

(2) การจัดองค์การ เป็นการรวมกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ การมอบหมายงานของผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะให้คำปรึกษาแนะนำ การเตรียมการเพื่อการประสานงานทั้งในแนวตั้งและแนวนอนในโครงสร้างงาน การแบ่งความรับผิดชอบว่าใครควรทำอะไร การจัดพฤติกรรมที่เกิดจากความขัดแย้งและความไม่ชัดเจนในการสั่งการ การตัดสินใจที่เหมาะสมและเครือข่ายการสื่อสาร รวมทั้งการสนับสนุนวัตถุประสงค์ของแผนที่จัดทำขึ้น

(3) การจัดบุคคลเข้าทำงาน เป็นการจัดตำแหน่งในโครงสร้างองค์การ ด้วยการพิจารณาความต้องการผู้ปฏิบัติงาน การสร้างคนที่มีคุณค่า การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินบุคคล การหาบุคลากรทดแทน และการพัฒนาบุคลากร

(4) การนำ เป็นภารกิจที่สำคัญของผู้บริหาร งานจะไม่บรรลุเป้าหมายเลย หากผู้บริหารไม่รู้วิธีการนำบุคลากรให้ปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ต้องการ การนำจึงเป็นกระบวนการ

ที่มีอิทธิพลต่อบุคคลเพื่อให้เขาเต็มใจและกระตือรือร้นที่จะมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ โดยคำนึงถึงปัจจัยของมนุษย์ แรงจูงใจ ภาวะผู้นำ และการติดต่อสื่อสาร

(5) การกำกับควบคุม เป็นมาตรการและการตรวจสอบพฤติกรรมเพื่อให้แน่ใจได้ว่าวัตถุประสงค์ของแผน และแผนต่างๆที่วางไว้บรรลุผลสำเร็จ การกำกับควบคุมและการวางแผนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งเปรียบเสมือนขากรรไกรคนละข้าง หากขาดข้างใดข้างหนึ่ง กรรไกรจะไม่สามารถทำงานได้ ทำนองเดียวกันหากขาดวัตถุประสงค์และแผนแล้ว การควบคุมกำกับก็จะเป็นไปไม่ได้ เพราะเหตุว่าการปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่สร้างขึ้น

Robbins และ Coulter (1996: 9-10) กล่าวถึง หน้าที่พื้นฐานทางการจัดการ 4 ประการ เช่นเดียวกับ Sergiovanni และคนอื่นๆ (1992) คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการกำกับควบคุม โดยขยายความ ดังนี้

(1) การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย การสร้างยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย และการพัฒนาแผนย่อยในการบูรณาการและประสานกิจกรรมการดำเนินงาน

(2) การจัดองค์การ หมายถึง การพิจารณาถึงงานที่จะนำไปสู่ความสำเร็จว่าใครจะเป็นผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติภารกิจจะได้อย่างไร โดยคนกลุ่มไหน ใครจะเป็นผู้รายงาน และจะจัดทำที่ไหน

(3) การนำ หมายถึง การจูงใจผู้ปฏิบัติงาน การสั่งการ การหาช่องทางสื่อสารที่มีประสิทธิภาพที่สุด และการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

(4) การกำกับควบคุม เป็นการติดตามงานเพื่อสร้างความมั่นใจว่า แผนที่วางไว้ และการดำเนินงานตามแผนจะประสบผลสำเร็จและทำในสิ่งที่ถูกต้อง กระบวนการควบคุมกำกับประกอบด้วย การติดตาม การเปรียบเทียบ และการตรวจสอบ

โดยกล่าวว่า หน้าที่ทั้ง 4 จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ขององค์การ

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ของการจัดการมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมาย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การจัดทรัพยากร การนำและการกำกับควบคุม กล่าวคือ

(1) การกำหนดเป้าหมาย เป็นการกำหนดความสำเร็จของงานที่จะต้องดำเนินการไปให้ถึง จึงเป็นภาพอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้น

(2) การวางแผน เป็นการเตรียมการปฏิบัติงานหรือการคาดการณ์ล่วงหน้า เพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จของงานตามเป้าหมาย โดยการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และการพัฒนาแผนย่อยเพื่อการบูรณาการและประสานกิจกรรมการดำเนินงาน

(3) การจัดองค์การ เป็นการจัดระเบียบของงานและคนให้สอดคล้องกับโครงสร้าง และหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างประสานสัมพันธ์กัน

(4) การจัดบุคลากร เป็นการจัดวางคน เพื่อการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบและโครงสร้างขององค์การ นับตั้งแต่การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนา การธำรงรักษา การประเมิน การทดแทน และการให้ออกจากงาน

(5) การจัดทรัพยากร เป็นการจัดปัจจัยที่เป็นเครื่องมือการปฏิบัติงานทั้งงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องและสิ่งอำนวยความสะดวกให้สอดคล้องกับกิจกรรมการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ นับตั้งแต่การวางแผนงบประมาณ การใช้จ่าย การตรวจสอบบัญชี การควบคุมกำกับและติดตามการใช้จ่าย

(6) การนำ เป็นการใช้ภาวะผู้นำทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อผู้ปฏิบัติงาน ให้ปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ด้วยความเต็มใจ และกระตือรือร้นจนบรรลุเป้าหมายด้วยเทคนิคการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสาร ตลอดจนการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

(7) การกำกับควบคุม เป็นมาตรการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ให้บรรลุเป้าหมาย ที่ประกอบไปด้วยการกำหนดมาตรฐาน ตัวบ่งชี้ เป็นการติดตาม ตรวจสอบ และประเมิน เพื่อการปรับปรุงนำไปสู่การกำหนดแผนงาน โครงการ กิจกรรมใหม่ให้เหมาะสมกับการปรับตัวและสร้างไว้ซึ่งความอยู่รอดขององค์กร

4. การจัดการศึกษา

4.1 งานการจัดการศึกษา

จากการนำเสนอแนวคิดทางการจัดการเกี่ยวกับความหมาย และหน้าที่ดังที่กล่าวมา การจัดการศึกษาถือเป็นด้านหนึ่งของการจัดการดังกล่าว ที่มีลักษณะแตกต่างจากการจัดการด้านสังคม อื่นบางประการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน คือ คุณภาพของการจัดการศึกษาเป็นสำคัญ (ณัฐนิภา คุปรัตน์, บรรยาย, 10 มกราคม 2542) มีกระบวนการดำเนินงานที่ใช้ระยะเวลา จึงเห็นผลผลิตช้ากว่ากระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม การบริการ หรือกระบวนการผลิตอื่นๆ เนื่องจากปัจจัยนำเข้าเป็น คน ผลผลิตที่ได้ก็คือ คนที่ผ่านกระบวนการจัดการศึกษาและปรุงแต่งทั้งด้านความรู้ คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และจิตวิญญาณ เพื่อให้คนที่ได้รับการศึกษาเป็นคนที่มีความรู้ เพื่อเสริมสร้างสังคมที่มีคุณภาพ นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ด้วยเหตุนี้ การบริหารการศึกษาจึงเป็นกลไกสำคัญของการจัดการศึกษา เพื่อมุ่งไปสู่ผลผลิตที่มีคุณภาพดังกล่าว หน้าที่ของการบริหารการศึกษา จึงเป็นเรื่องของการวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การนำ และการกำกับควบคุมเกี่ยวกับเรื่องของหลักสูตร การเรียนการสอน การประเมินผล และการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ทางการศึกษา ดังมีแนวคิดทางการบริหารการศึกษา ที่อาจแตกต่างกันบ้าง ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทและสภาพทางสังคมและวัฒนธรรม ดังนี้ Smith และคนอื่นๆ (1980: 170) ได้จำแนกงานของผู้บริหารการศึกษา และเวลาที่ใช้ในการบริหารงาน ดังนี้ (1) งานวิชาการ ร้อยละ 40 (2) งานบริหารงานบุคคล ร้อยละ 20 (3) งานกิจกรรมนักเรียน ร้อยละ 20 (4) งานการเงิน ร้อยละ 5 (5) งานสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ร้อยละ 5 และ (6) งานธุรการทั่วไป ร้อยละ 5

Kimbrough และ Nunnery (1988) กล่าวถึงงานทางการบริหารการศึกษาว่า ประกอบด้วย (1) การจัดโครงสร้างและองค์การ (2) การพัฒนาหลักสูตร (3) การบริหารกิจการนักเรียน (4) การเป็นผู้นำในชุมชนของโรงเรียน (5) การบริหารงานบุคคล (6) การจัดสิ่งปลูกสร้างของโรงเรียน (7) การจัดการตามมาตรฐานของโรงเรียน และ (8) การจัดการธุรการและการเงินของโรงเรียน รวมทั้งได้กล่าวถึงพันธกิจของ

องค์การทางการศึกษา หรือเขตพื้นที่การศึกษาว่า ส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ด้าน (1) การดำเนินงานเกี่ยวกับการสอน (2) การติดต่อประสานงาน (3) การออกกฎระเบียบ (4) การนิเทศให้คำปรึกษา และ (5) การให้บริการ

Campbell และคนอื่น ๆ (1983) กล่าวถึงงานการบริหารการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนว่า ควรมี ดังนี้ (1) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และกฎของโรงเรียน เพื่อเป็นกรอบแนวทาง การดำเนินงาน (2) กำหนดกลยุทธ์ มาตรการที่นำไปสู่การปฏิบัติที่บรรลุเป้าประสงค์ของโรงเรียน ทั้งนี้ เพื่อให้การช่วยเหลือและให้ข้อเสนอแนะแก่บุคลากรในโรงเรียน (3) จัดตั้งและประสานงานในองค์การในการนำโครงการไปสู่การปฏิบัติ ในการนี้ผู้บริหารจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและบุคลากรเข้าใจในระบบการบริหารองค์การ (4) จัดหาแหล่งทรัพยากรที่จะสนับสนุนองค์การและโครงการ ซึ่งหมายถึง การบริหารงบประมาณและทรัพยากรให้เพียงพอแก่ความต้องการในการบริหารงานของโรงเรียน (5) การมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มชนในท้องถิ่นและสาธารณะ ในการนี้ ผู้บริหารต้องนำเสนอโรงเรียนให้เป็นที่รู้จักและยอมรับของชุมชนให้มีความเข้าใจอันดีต่อกัน ซึ่งอาจเปรียบได้กับบทบาททางการเมือง การปกครอง และ (6) มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ ผู้บริหารต้องบริหารองค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ด้วยการลงทุนที่ประหยัดและคุ้มค่า

โครงการความร่วมมือทางการบริหารการศึกษาของกลุ่มรัฐตอนใต้ของสหรัฐอเมริกา (อ้างถึงใน Sergiovanni และคนอื่น ๆ ,1992: 193-195) ได้กล่าวถึงภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนไว้ 8 ด้าน ดังนี้

(1) งานด้านการสอนและปรับปรุงหลักสูตร ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ของหลักสูตร การจัดเตรียมเนื้อหาสาระและโครงสร้างของหลักสูตร ความสัมพันธ์ของหลักสูตรที่สอดคล้องกับเวลา การอำนวยความสะดวกทางกายภาพและการบริหารงานบุคคล การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนและทรัพยากร การนิเทศให้คำปรึกษาแก่ครูผู้สอน และการบริหารการศึกษาภายในแก่ครูแต่ละคน

(2) งานด้านกิจการนักเรียน ประกอบด้วย การสร้างและชำระไว้ ซึ่งระบบการรับเด็กเข้าเรียนและการตรวจสอบ การเตรียมมาตรฐานสถาบันในการปฐมนิเทศการบริการแนะแนว การบริการสุขภาพ การบริการข้อมูลเป็นรายบุคคล การบริการข้อมูลด้านการศึกษาและอาชีพ การวางระบบและติดตามผลนักเรียน และการวางระบบวิธีการประเมินและแปรผลความก้าวหน้าของการเรียนอย่างต่อเนื่อง

(3) งานการเป็นผู้นำโรงเรียนในชุมชน ประกอบด้วย การช่วยเหลือชุมชนในโอกาสที่ชุมชนขอการช่วยเหลือการพัฒนาศักยภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การให้บริการทางการศึกษา การช่วยในการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาวิถีชีวิตของคนในชุมชน การให้ความร่วมมือกับองค์การหรือตัวแทนหน่วยงานอื่นในการพัฒนาชุมชน และการตรวจสอบนโยบายและแผนในการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องในฐานะที่เป็นโรงเรียน

(4) งานการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล การสรรหาบุคลากร การเลือกและบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การเลื่อนตำแหน่งและการจัดสวัสดิการแก่บุคลากร การพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูล (หรือทะเบียนประวัติ) บุคลากรและการจัดโอกาสและแรงจูงใจถึงความเจริญก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากร

(5) งานการบริหารอาคารสถานที่สิ่งปลูกสร้าง ประกอบด้วย การสังเคราะห์ และประมวลความต้องการของชุมชน และแหล่งทรัพยากรที่ตั้งสถานที่ การจัดทำแผนพัฒนาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกของโรงเรียน การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการพัฒนาและบำรุงรักษาอาคารสถานที่

(6) งานด้านคมนาคมและการขนส่ง ประกอบด้วย การจัดบริการ การคมนาคมขนส่งนักเรียน การจัดหายานพาหนะ และซ่อมบำรุง การจัดระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ การจัดระบบความปลอดภัยของนักเรียน การพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบและข้อบังคับในการดำเนินงาน

(7) งานด้านโครงสร้างและองค์การ ประกอบด้วย การสร้างความสัมพันธ์ภาพ การทำงานร่วมกับท้องถิ่น และหน่วยงานตัวแทนของรัฐในการวางระบบบริการของโรงเรียน การจัดทำนโยบายและแผนร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียน การจัดตารางเวลาการทำงาน การพัฒนาบุคลากรเพื่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ การจัดองค์การและสายงานมืออาชีพ เพื่อการมีส่วนร่วมในการวางแผนและกิจกรรมต่าง ๆ

(8) งานด้านธุรการและการเงิน ประกอบด้วย การกำหนดบุคลากรด้านธุรการ การจัดหาแหล่งทรัพยากร การจัดระบบเงินเดือน การตั้งงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณการเงินและหนี้สิน การจัดซื้อจัดจ้าง การพัฒนา และการจัดโครงการประกันชีวิต

งานการบริหารการศึกษาตามที่กล่าวมา อาจสรุปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติเรื่องของการบริหารและการจัดการศึกษา เป็น 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

ในการนี้ กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานโครงการนำร่องฯ, 2544) ได้จำแนกงานทั้ง 4 ด้าน ออกเป็นภารกิจและพันธกิจการปฏิรูปการศึกษาในการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

ภารกิจการบริหารทั่วไป มี 8 พันธกิจ ประกอบด้วย (1) การบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ (2) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (3) การจัดระบบสารสนเทศ และ IT ในการบริหารและจัดการเรียนการสอน (4) การส่งเสริมและจัดบริการการศึกษา (5) การส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (6) การดำเนินงานกิจการพิเศษในเขตพื้นที่และสถานศึกษา (7) การจัดระบบการประกันคุณภาพ และ (8) การนิเทศ ติดตาม และประเมินผล

ภารกิจการบริหารงานบุคคล มี 5 พันธกิจ ประกอบด้วย (1) การเตรียมการบริหารงานบุคคลระดับเขตพื้นที่และสถานศึกษา (2) การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา (3) การประเมินผล การปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา (4) การเสริมสร้างวินัยและจรรยาบรรณ และ (5) การพัฒนาวิชาชีพครู

ภารกิจการบริหารงบประมาณ มี 6 พันธกิจ ประกอบด้วย (1) การจัดตั้งงบประมาณ (2) การจัดสรรงบประมาณ (3) การบริหารการเงินและบัญชี (4) การจัดซื้อ จัดจ้าง และการพัสดุ (5) การตรวจ

สอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณ และ (6) การระดมทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

ภารกิจบริหารงานวิชาการ มี 6 พันธกิจ ประกอบด้วย (1) การพัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษา (2) การปฏิรูปการเรียนรู้ (3) การเทียบโอนผลการเรียน (4) การจัดเครือข่ายและแหล่งการเรียนรู้ (5) การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา และ (6) การปฏิรูปการเรียนรู้ในชุมชน

เมื่อพิจารณาเชิงระบบ อาจสรุปสาระสำคัญของการจัดการศึกษา ได้ดังนี้

1. ปัจจัยทางการศึกษา ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบและนโยบายทางการศึกษา บุคลากร ได้แก่ ผู้บริหารและปฏิบัติงาน งบประมาณ อาคารสถานที่ หลักสูตร และสิ่งอำนวยความสะดวก
2. กระบวนการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ระบบย่อย 5 ระบบ ดังนี้ ระบบย่อยด้านเป้าหมายและค่านิยม ได้แก่ เจตคติ ค่านิยม วิสัยทัศน์ ปรัชญา เป้าหมายระบบย่อยด้านเทคนิค ได้แก่ แนวคิด หลักการ เทคนิควิชาการ ความรู้ เทคโนโลยี ระบบย่อยด้านจิตวิทยา ได้แก่ ภาวะผู้นำ การสื่อสาร กลไกหมู่คณะ ความสัมพันธ์ระหว่างหมู่คณะ ระบบย่อยด้านโครงสร้าง ได้แก่ ภารกิจ อำนาจหน้าที่ การแบ่งงาน วิธีการปฏิบัติ และระบบย่อยการจัดการ ได้แก่ การกำหนดจุดมุ่งหมาย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดการบุคลากร การจัดการทรัพยากรและงบประมาณ การนำ และการกำกับควบคุม

3. ผลผลิตทางการศึกษา ได้แก่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาที่ส่งผลต่อผู้รับบริการทางการศึกษา ซึ่งจะได้ทำการศึกษาต่อไป

กล่าวโดยสรุป การจัดการศึกษา หมายถึง กระบวนการทำงานทางการศึกษา ร่วมกันของผู้บริหารและปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบด้วยปัจจัยทางการศึกษาผ่านกระบวนการจัดการให้บรรลุผลผลิตตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและยังเกิดประสิทธิผล

4.2 สภาพการจัดการศึกษาไทย

4.2.1 สภาพการจัดการศึกษาก่อนการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สภาพการจัดการศึกษาก่อนการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา

กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แบ่งส่วนราชการเป็น 15 สำนักงาน/กรม ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการกฤษฎีกา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ กรมสามัญศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล กรมพลศึกษา สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กรมวิชาการ กรมอาชีวศึกษา กรมการศาสนา และกรมศิลปากร

ทบวงมหาวิทยาลัย รับผิดชอบการศึกษาในระดับอุดมศึกษา แบ่งส่วนราชการออกเป็น สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาเสนอนโยบาย แผนการศึกษา และประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาของชาติแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 สำนัก คือ สำนักงานเลขาธิการกรม สำนักพัฒนานโยบายและวางแผนการจัดการศึกษา สำนักพัฒนาระบบการศึกษาและวางแผนมหภาค และศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาดังกล่าว ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการแต่ละกรม แบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ยกเว้นสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ รับผิดชอบภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการดำเนินนโยบาย แผน การติดตาม ประเมินผล และงานของกรมที่มอบหมาย และไม่มีผู้ใดปฏิบัติในภูมิภาค นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานบริหารและการจัดการศึกษาของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และกรมสามัญศึกษา ได้แก่ สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด รับผิดชอบการบริหารและจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ตามลำดับ แล้วแต่กรณี

นอกจากนั้น ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ได้แก่ เทศบาลและเมืองพัทยา จัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการอาชีวศึกษา ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนส่งเสริมของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งกรุงเทพมหานคร จัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา

สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานทางการศึกษาที่ทำหน้าที่บริหารหรือจัดการศึกษา จำนวน 5 หน่วยงาน คือ ระดับจังหวัดและกรุงเทพมหานครจำนวน 3 องค์กร ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดและสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดกรุงเทพมหานคร ระดับอำเภอและเขต จำนวน 2 องค์กร ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และสำนักงานการประถมศึกษาเขต นอกจากนั้น ยังมีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดและศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ/เขต มีฐานะเป็นสถานศึกษา มีหน้าที่จัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ในที่นี้ จะได้นำเสนอรูปแบบโครงสร้างการจัดการศึกษาของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ดังนี้

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีศึกษาธิการจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนราชการและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ (พลเรือนสามัญ) ในสำนักงาน มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 ดังนี้

อำนาจหน้าที่

(1) ประสานงานและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของจังหวัด และแผนปฏิบัติการ รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ การตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวงและแผนจังหวัด ตลอดจนกำกับ เร่งรัด ติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนงาน โครงการของหน่วยงานสังกัด กระทรวงภายในจังหวัด และเป็นหน่วยข้อมูลทางการศึกษา ศาสนา และการวัฒนธรรมในจังหวัด

(2) ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของหน่วยงาน ทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงภายในจังหวัด ตลอดจนดำเนินการขานุกาของการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของจังหวัด

(3) ปฏิบัติราชการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือศึกษาธิการจังหวัด หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(4) ปฏิบัติราชการของกระทรวง ซึ่งมีได้กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดในจังหวัดโดยเฉพาะ

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ภารกิจ

แบ่งออกเป็นภารกิจหลัก ภารกิจรอง และภารกิจสนับสนุน ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2542: 160)

ภารกิจหลัก

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานข้อมูลและสารสนเทศ
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนโยบาย แผนงานและงบประมาณ
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกำกับ ติดตาม ประเมินผล และรายงาน
- (4) ควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานคุณภาพการศึกษา
- (5) ส่งเสริม พัฒนาและประสานการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของจังหวัด

ภารกิจรอง

(1) ปฏิบัติงานที่กฎหมาย ระเบียบกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศึกษาธิการจังหวัด) แต่มีผู้แทนกรมหรือหน่วยงานในพื้นที่รับผิดชอบอยู่แล้ว

(2) ปฏิบัติงานที่กรมมอบหมายให้จังหวัดดำเนินการ (ศึกษาธิการจังหวัดดำเนินการในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด)

ภารกิจสนับสนุน

- (1) ปฏิบัติงานที่เริ่มดำเนินการในพื้นที่จังหวัด
- (2) ปฏิบัติงานที่จังหวัดมอบหมาย

การแบ่งส่วนงาน แบ่งออกเป็น 1 ส่วน 4 กลุ่ม ดังนี้

(1) ส่วนอำนวยการและประสานราชการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ

(1.1) กลุ่มงานบริหารทั่วไป

(1.2) กลุ่มงานบุคลากร ได้แก่ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานพัฒนา

ทรัพยากรบุคคล

(1.3) กลุ่มงานการเงินและบัญชี ได้แก่ งานการเงิน งานการบัญชี งานการพัสดุ

(1.4) กลุ่มงานครุสภาและพัฒนานิเทศน์ได้แก่ งานครุสภา งานพัฒนานิเทศน์

(1.5) กลุ่มงานประชาสัมพันธ์

(1.6) กลุ่มงานที่กรมมอบหมายให้ปฏิบัติ ได้แก่ งานของสำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาเอกชน งานของกรมการศาสนา งานของกรมพลศึกษา งานของสำนักงานคณะกรรมการ
วัฒนธรรมแห่งชาติ และกรมศิลปากร งานของกรมวิชาการ งานของกรมอาชีวศึกษา งานของสำนักงาน
คณะกรรมการข้าราชการครู และงานของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ

(2) กลุ่มนโยบายและแผนงานและติดตามประเมินผล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานข้อมูลสารสนเทศเพื่อการศึกษา

(3) กลุ่มพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานส่งเสริมการศึกษา ในการส่งเสริมการศึกษาในระบบ การส่งเสริมศึกษานอกระบบ การศึกษาตาม
อัธยาศัย และการศึกษาพิเศษ งานมาตรฐานคุณภาพการศึกษา และงานวิจัยและพัฒนการศึกษา

(4) กลุ่มส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม ดำเนินงานส่งเสริมการศาสนา พัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และงานส่งเสริมวัฒนธรรม ดำเนินงานอนุรักษ์และสืบทอดมรดกภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาและเผยแพร่วัฒนธรรม

(5) กลุ่มส่งเสริมกีฬา พละนันทนาการและกิจการพิเศษ ดำเนินงานส่งเสริมกีฬาและพละนันทนาการ ส่งเสริมการลูกเสือ เนตรนารี และยุวกาชาด กิจการพิเศษเกี่ยวกับนโยบายพิเศษ และงานเร่งด่วนของรัฐบาล

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นองค์กรบริหาร
กล่าวคือ

1. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

องค์ประกอบ

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวนหกคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

แต่งตั้ง จำนวนสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวนสามคนเป็นกรรมการ และ
ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

การเลือกตั้งผู้แทนราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
และการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในจังหวัดวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ
ประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

อำนาจหน้าที่

(1) พิจารณากำหนดนโยบาย การดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษา
ศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อ
เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง และการจัดสรรงบประมาณ เพื่อ
การประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวมปรับปรุง และเลิกล้ม
โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัด
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของ
ข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ
ระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถม
ศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

2. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

อำนาจหน้าที่

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นส่วนราชการของสำนักงานคณะ
กรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา
และมัธยมศึกษาตอนต้นในเขตจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2540:
239)

ภารกิจ

(1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

(3) จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการศึกษาในจังหวัดต่อคณะ
กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(4) จัดทำงบประมาณเพื่อการศึกษาในจังหวัด

- (5) เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้มโรงเรียนในสังกัด
- (6) เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ โรงเรียนในสังกัด

(7) ติดตามประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอนโรงเรียนในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ

(8) รวบรวมข้อมูล วิจัยและส่งเสริมการวิจัยที่เกี่ยวกับการศึกษาในจังหวัด

(9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การแบ่งส่วนงาน

แบ่งงานภายในออกเป็น 5 ฝ่าย กับ 1 หน่วย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2540: 240-245) ได้แก่

(1) ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการ งานสวัสดิการและการประสานงาน และงานประชาสัมพันธ์

(2) ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานอัตรากำลังสรรหา และบรรจุแต่งตั้ง และงานบำเหน็จความชอบบัญชีถือจ่ายและทะเบียนประวัติ

(3) ฝ่ายการเงินและพัสดุ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการเงินงานบัญชี และงานพัสดุ

(4) ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับศึกษาวิเคราะห์นโยบายและแผน การขอตั้งงบประมาณและการจัดทำข้อมูลสถิติการศึกษา

(5) ฝ่ายพัฒนาบุคคล มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานฝึกอบรมและข้าราชการลาศึกษา งานวินัยและนิติการ

(6) หน่วยศึกษานิเทศก์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบด้านวิชาการของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เกี่ยวกับการนิเทศการจัดการเรียนการสอน ศึกษาวิเคราะห์ เกี่ยวกับหลักสูตร ประสานการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการครูและผู้บริหารการศึกษา ให้บริการส่งเสริมและประสานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาจัดการศึกษา

สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด

อำนาจหน้าที่

สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบกรมสามัญศึกษา ว่าด้วยสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานกลางประสานงานระหว่างกรมสามัญศึกษากับโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาและหน่วยงานอื่น (กรมสามัญศึกษา, 2540: 12) มีอำนาจหน้าที่

(1) เป็นผู้แทนกรมสามัญศึกษาในจังหวัด

(2) บริหารงานภายในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด

การแบ่งส่วนงาน

แบ่งงานภายในออกเป็น 3 ฝ่าย/หน่วย ได้แก่

(1) ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป ธุรการ สารบรรณ งานบุคลากร การเงินการคลัง

(2) ฝ่ายพัฒนาการศึกษา มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย การจัดทำข้อมูล สารสนเทศ งานนโยบาย ตลอดจนการติดตามและประเมินโรงเรียนมัธยมศึกษา

(3) หน่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัด นีเทศและฝีกอบรม บุคลากร

นอกจากจะมีองค์การบริหารทำหน้าที่จัดการศึกษาในภูมิภาคดังกล่าวแล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัด ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 261/2536 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2536 ประกอบด้วยบุคคลไม่เกิน 21 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ร่วมด้วยรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ผู้แทนหัวหน้าสถานศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษา กรมศิลปากร (ถ้ามี) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ถ้ามี) ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษา (ถ้ามี) ประธานชมรมการศึกษาเอกชนจังหวัด พัฒนาการจังหวัด เกษตรจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชยจังหวัด เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) พิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

(2) กำหนดมาตรการให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีการใช้ทรัพยากร และฝึกกำลังการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

(3) พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ เพื่อกิจการเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

(4) กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานสถานศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการ ซึ่งมีผลกระทบต่อจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

(6) จัดให้มีการศึกษา สสำรวจ วิเคราะห์ วิจัยและหาบทาม เพื่อนำผลมาปรับปรุง การพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

(7) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจตามที่เห็นสมควร

(8) ปฏิบัติการอื่นตามที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าในจังหวัดจะมีหน่วยงานบริหารและ/หรือหน่วยจัดการศึกษาในจังหวัดที่เป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนราชการส่วนกลาง ที่เป็นตัวแทนของกระทรวง

และกรม ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในจังหวัด แต่ก็มีองค์กรกลาง ทำหน้าที่ด้านนโยบาย แผน และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานสถานศึกษาโดยรวม เพื่อเชื่อมโยงภารกิจของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกันในภาพรวมของจังหวัด แม้จะไม่มีอำนาจทางการบริหารใดๆ ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยการบริหารที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาตามที่กล่าวมา จะมีความเชื่อมโยงกันโดย คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัด และอำนาจหน้าที่แต่ก็มีความเป็นอิสระจากกันในฐานะของส่วนราชการส่วนภูมิภาคและส่วนราชการส่วนกลางที่มีความเหมือนและความแตกต่าง ดังจะได้วิเคราะห์ให้เห็นในประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้

การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และการจัดองค์การของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่และการจัดองค์การของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด/อำเภอ และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด พบว่า มีความเหมือนและแตกต่างกัน ในที่นี้ จะกล่าวเฉพาะ (1) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งรวมถึงสำนักงานศึกษาธิการอำเภอและกิ่งอำเภอ (2) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งรวมถึงสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ เพราะเป็นสายงานเดียวกัน และ (3) สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ซึ่งมีความเหมือนและความแตกต่างกัน กล่าวคือ

1. ความเหมือน

สำนักงานทั้ง 3 องค์กร มีความเหมือนกัน ดังนี้

1.1 เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานทางการศึกษาในภูมิภาคหรือพื้นที่ในลักษณะของหน่วยบริหารกลาง ที่ทำหน้าที่ทั้งด้านการวางแผน การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด ยกเว้น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ที่มีภารกิจด้านการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมด้วย

1.2 มีการจัดองค์การแบบกำหนดหน้าที่ตามภารกิจ ที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ที่กันอย่างชัดเจน ออกเป็นกลุ่มงาน หรือฝ่าย แล้วแต่กรณี

1.3 มีผู้บังคับบัญชาขององค์กรดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการครู

1.4 มีสายการบังคับบัญชาสังกัดกรมต้นสังกัด ในส่วนกลาง ยกเว้น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ที่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2. ความแตกต่าง

สำนักงานทั้ง 3 องค์กร มีความแตกต่างในประเด็นหลัก ดังนี้

2.1 บทบาทและสถานะของส่วนราชการ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีบทบาทเป็นตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค การปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาคและทำหน้าที่

ปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นของกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่มีส่วนราชการในสังกัดในภูมิภาค ที่มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือศึกษาธิการจังหวัดปฏิบัติ เช่น กรมการศาสนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กรมวิชาการ และกรมพลศึกษา เป็นต้น ขณะที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเป็นส่วนราชการส่วนกลางสังกัด สปช. และกรมสามัญศึกษา ตามลำดับ และรับผิดชอบเฉพาะภารกิจของกรมต้นสังกัดเท่านั้น

2.2 ความหลากหลายของภารกิจ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดรับผิดชอบทั้งด้าน การศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม และไม่มีหน่วยงานหรือสถานศึกษาในสังกัดโดยตรง รวมทั้งยังต้องปฏิบัติภารกิจตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ขณะที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด รับผิดชอบเฉพาะด้านการศึกษา และมีสถานศึกษาในสังกัดโดยตรง

2.3 ความเป็นอิสระทางการบริหารที่แตกต่าง จากการที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค อำนาจการอนุมัติ อนุญาต และการสั่งการส่วนใหญ่จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจากกระทรวง กรมที่เกี่ยวข้อง ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานจึงต้องใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเมื่อต้นสังกัดมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนโดยตรง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้ศึกษาธิการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ซึ่งแล้วแต่กรณี ขณะที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด รับผิดชอบอำนาจการปฏิบัติราชการจากกรมต้นสังกัดโดยตรง ที่จะปฏิบัติงานในจังหวัดหรือมีกฎหมายกำหนดไว้ให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะ ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารมากกว่า อย่างไรก็ตาม จากการที่สังกัดส่วนกลาง ลักษณะบางประการจึงยังต้องขึ้นและต้องรอการตัดสินใจของส่วนกลาง เช่น การรับนักเรียน การโยกย้ายครูต่างพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณเหล่านี้ เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าเช่นเดียวกัน

2.4 ประเภทของข้าราชการในสำนักงาน ข้าราชการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและข้าราชการสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความก้าวหน้าในการสายงานของตนเอง ขณะที่ข้าราชการสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด เป็นข้าราชการครูที่มาช่วยปฏิบัติราชการในสำนักงาน ที่ทำหน้าที่เดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งธุรการและวิชาการ และต้องมีเวลาส่วนหนึ่งไปทำหน้าที่สอนเพื่อคงสถานภาพการเป็นข้าราชการครูเพื่อต้องการเลื่อนระดับตำแหน่ง ตามเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป องค์กรจัดการศึกษาที่เป็นหน่วยบริหารในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีผลบังคับ เป็นองค์กรที่มีภารกิจส่วนใหญ่ทางการศึกษา และมีการจัดโครงสร้างองค์กรตามภารกิจหน้าที่ มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมาทั้งที่สังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และบางหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ ปฏิบัติภารกิจนอกเหนือจากการศึกษา กล่าวคือ ปฏิบัติภารกิจด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมด้วย ตามที่ได้รับมอบหมายในฐานะเป็นหน่วยงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค หน่วยงานทั้ง 5 ดังกล่าวมีความแตกต่างกันในบทบาทและสถานะของความเป็นส่วนราชการ มีความหลากหลายของภารกิจที่

ปฏิบัติ ความเป็นอิสระทางการบริหารที่แตกต่างกัน รวมทั้งสถานภาพหรือประเภทของข้าราชการในสำนักงาน

4.2.2 สภาพปัญหาการจัดการศึกษา

พระธรรมปิฎก (2539) ได้ให้ความเห็นต่อปัญหาการจัดการศึกษาไทยว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยนำรูปแบบการศึกษาแบบใหม่จากประเทศตะวันตกเข้ามาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมา เราได้จัดการศึกษาแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาโดยตลอด การกำหนดหลักสูตร ตำรา และหนังสือที่ใช้ในการสอนส่วนใหญ่กำหนดโดยส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสะสมถึงปัจจุบันเป็นวิกฤตการณ์ทางการศึกษาไทยในหลายประการ คือ (1) การศึกษาสมัยใหม่ได้แยกนักเรียนออกจากชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากการเรียนการสอนทั้งหมดเป็นไปตามหลักสูตรที่กำหนดจากส่วนกลาง การแปลกแยกนี้มีลักษณะรุนแรงถึงกับทำให้นักเรียนบางคนถูกวิถีชีวิตของชุมชน ไม่ยอมรับ ไม่อยากศึกษา ไม่มีความภูมิใจในวัฒนธรรมและท้องถิ่นของตนเอง ทั้งยังทำให้เกิดช่องว่างระหว่างพ่อแม่กับลูก เกิดช่องว่างระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่ คนรุ่นใหม่เข้ากับวัฒนธรรมเดิมไม่ได้ วัฒนธรรม รูปแบบ และภูมิปัญญาของท้องถิ่น จึงถูกกลืนเล็ดลอดทิ้งจนค่อย ๆ สูญหายไป ไม่มีผู้สืบต่อ (2) การศึกษาดึงคนจากชนบทเข้าเมือง การศึกษาของคนไทย เดิมมุ่งมันที่จะเตรียมคนเข้ารับราชการ แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นการผลิตคนเพื่อรองรับอุตสาหกรรม ทำให้เป็นการดึงคนที่มีความรู้จากชนบทเข้ามารวมอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจหรือในที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะกรุงเทพฯ ได้ดึงดูดทรัพยากรคนจากทุกส่วนของประเทศมารวมไว้ จนประเทศไทยมีลักษณะการเติบโตแบบหัวโตตัวลีบอย่างที่รู้จักกันไป (3) ปัญหาความไม่เสมอภาคทางโอกาสในการศึกษา เนื่องจากการกระจายโอกาสทางการศึกษายังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา (4) ปัญหาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับการศึกษาที่ประเทศไทยพัฒนาให้ทันสมัยด้วยการสร้างความเจริญทางวัตถุ นำระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมเข้ามานั้น หากดำเนินการไม่รอบคอบจะทำให้ระบบวัตถุนิยมเฟื่องฟู เป็นสังคมที่บริโภคนิยมและฟุ้งเฟ้อ (5) ความเสื่อมโทรมของสถาบันครู ปัจจุบันมีสถานภาพทางสังคมตกต่ำลงมาก สูญเสียคุณค่าของความเป็นปูชนียบุคคล สังคมไม่ยอมรับฐานะของครู และการเข้าเรียนครูเป็นทางเลือกสุดท้ายของผู้ที่สอบเข้าเรียนระดับอุดมศึกษา (6) ความเสื่อมโทรมทางคุณธรรมและจริยธรรม ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ เกิดปัญหาทางจิตใจ โดยเริ่มต้นมาจากครูที่สอนวิชาจริยธรรมเป็นหางแถวของครูทั้งหมด และ (7) ไม่มีจุดมุ่งหมายการศึกษาที่ชัดเจน มักจะมองว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือผลิตคนเข้ารับราชการ เข้าสู่โรงงานเพื่อก้าวไปสู่บริโภคนิยม ส่วนการศึกษาเพื่อพัฒนาความสามารถ พัฒนาคุณภาพชีวิต และชุมชนนั้นไม่ค่อยมีใครพูดถึง จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการศึกษาคืออะไร เพื่อจะได้มีความเข้าใจที่ถูกต้อง

ประเวศ วะสี (2541: 26-40) กล่าวถึง ปัญหาใหญ่ของการศึกษาไทยมี 3 เรื่อง คือ (1) ความเดือดร้อนแสนสาหัสในการแสวงหาและเข้าโรงเรียนดี ๆ (2) การเรียนยาก ไม่สนุก น่าเบื่อ หรือการเรียนเป็นความทุกข์ และ (3) การศึกษาผลิตคนที่ขาดคุณภาพ โดยกล่าวถึง สาเหตุของ

ปัญหา 8 ประการที่แบ่งเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นลึกที่สุด ได้แก่ ทิฐิ เกี่ยวกับการศึกษาที่ไม่ถูกต้อง (มิจฉาทิฐิ) ชั้นกลาง ได้แก่ ขาดกระบวนการเรียนรู้ที่ดี ครูดีมีไม่มากพอ และชั้นนอก ได้แก่ สังคมยังไม่เห็นคุณค่า และมีส่วนร่วม ขาดระบบส่งเสริมครูที่ดี ขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรอื่นในสังคม และระบบบริหารจัดการที่มีปัญหา ปัญหาทั้ง 8 ดังกล่าวต่างมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2543: 3) ได้เสนอรายงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาต่อ คณะรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงปัญหาโดยรวมว่า ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาและวิกฤตการณ์ทางด้าน เศรษฐกิจและสังคม และคาดหวังที่จะให้การศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพของ ประชากร เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืนและเตรียมรับมือกับการ เปลี่ยนแปลงที่มาอย่างรวดเร็ว ทันกระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าของวิทยาการใหม่ๆ โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง การก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจสังคมแห่งการเรียนรู้ ทว่าระบบการศึกษาไทยไม่สามารถทำหน้าที่หรือ บทบาทสำคัญดังกล่าวได้ เพราะเผชิญกับวิกฤตของปัญหาหลายด้าน ไม่ว่าจะพิจารณาในด้านปริมาณ ซึ่งพบว่า ประเทศไทยได้รับการศึกษาน้อย ด้านคุณภาพการศึกษา เมื่อเทียบกับระดับนานาชาติ พบว่า การศึกษาไทยมีคุณภาพต่ำ ด้านความเสมอภาคในสิทธิทางการศึกษา ยังคงมีความเหลื่อมล้ำในสิทธิ และโอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนในกลุ่มต่างๆ และด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ ซึ่งนอกจากศักยภาพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำ มากแล้วยังเป็นการยากที่ประชากรไทยจะเข้าถึงแหล่งเรียนรู้และการเรียนรู้ด้วยตนเองโดยผ่าน เทคโนโลยีสารสนเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ระบบการศึกษาไทย ยังมีได้ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทยเท่าที่ควร ทำให้สังคมไทย ขาดความภาคภูมิใจในความเป็นไทยและขาด คุณธรรม จริยธรรม ซึ่งเคยเป็นสำนึกร่วมของคนในชาติ สภาพปัญหาเหล่านี้ได้นำไปสู่วิกฤตในทาง เศรษฐกิจในที่สุด

แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 (สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545: 15-27) ได้กล่าวถึง สภาพปัญหาของสังคมไทยปัจจุบัน โดยเฉพาะด้านการศึกษาว่า ในกลุ่มประชากรวัยการศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าสู่การศึกษาในระบบได้อย่างน่า พอใจในระดับหนึ่ง และมีอัตราผู้เข้าเรียนการศึกษานอกระบบในอัตราก้าวหน้า¹ แต่ก็ยังพบว่า มีปัจจัย ภายนอกที่มีผลกระทบต่อกลุ่มเด็กวัยดังกล่าวนี้ ทำให้ผลของการจัดการ ศึกษาไม่ทั่วถึง ด้อยคุณภาพ และประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากปัญหาการวางแผนและการจัดการด้านการศึกษาไม่เหมาะสม ทั้งในเรื่องหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอนที่ไม่สามารถสนองต่อวิถีชีวิตและความต้องการของกลุ่ม เด็กด้อยโอกาสที่ขาดรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลาย ปัญหาด้านการลงทุนทางการศึกษาที่ยังมี ข้อจำกัดกับความสูญเปล่าทางการศึกษา นอกจากนี้ ปัจจัยภายนอกซึ่งมีผลกระทบต่อกลุ่มเด็กใน ปัจจุบัน เช่น ยาเสพติด ความยากจน ทุพโภชนาการ การเจ็บป่วย ยังเป็นมูลเหตุสำคัญอีกด้วย ผล

¹ อัตราการเข้าเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อประชากรวัยเรียน ปี 2542-2544 คิดเป็นร้อยละ 82.15, 82.96 และ 83.96 ตาม ลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545: 25)

แห่งปัจจัยกระทบเช่นว่านี้ ทำให้ผลิตผลของทางการศึกษาอ่อนแอและกระทบถึงสังคมโดยรวม ทำให้สมรรถนะของประเทศไร้ประสิทธิภาพในการแข่งขันกับนานาชาติ และไม่อาจเทียบได้กับมาตรฐานการศึกษาของนานาชาติที่ดีกว่า² อีกทั้งยังมีสถานการณ์อันน่าเป็นห่วงยิ่งด้านคุณภาพทางการศึกษาเพราะปรากฏว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็กต่ำกว่าอุดมศึกษาไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจไม่ว่าจะเป็นวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และคอมพิวเตอร์ มาตรฐานการศึกษาของไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียด้วยกันเองก็ยังมีคุณภาพที่ต่ำกว่าอยู่มาก ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยการผลิตที่ด้อยคุณภาพและมีข้อบกพร่อง รวมถึงการวัดผลประเมินผลที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานประเมินคุณภาพการศึกษาระดับชาติ ปีการศึกษา 2544 ของกรมวิชาการ (กรมวิชาการ, 2545) พบว่า คะแนนเฉลี่ยของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน กล่าวคือ วิชาคณิตศาสตร์ได้ 14 คะแนน จากคะแนนเต็ม 40 คะแนน วิชาภาษาอังกฤษได้ 22.9 คะแนน จากคะแนนเต็ม 50 คะแนน วิชาภาษาไทยได้ 22.22 คะแนน จากคะแนนเต็ม 40 คะแนน วิชาเคมีได้คะแนน 19.3 คะแนน จากคะแนนเต็ม 50 คะแนน วิชาชีววิทยาได้ 26 คะแนน จากคะแนนเต็ม 60 คะแนน และวิชาฟิสิกส์ได้คะแนน 15.6 คะแนน จากคะแนนเต็ม 40 คะแนน เป็นต้น ซึ่งเป็นคะแนนที่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในทุกวิชา

นอกจากนั้น ระดับคุณภาพและประสิทธิภาพการศึกษาของไทยยังขาดมาตรฐานและขาดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา สถานศึกษาเมื่อผ่านการรับรองวิทยฐานะไปแล้ว ขาดการติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง ขาดเอกภาพด้านนโยบาย ขาดเกณฑ์มาตรฐานในการรับรองคุณภาพของสถานศึกษา และขาดมาตรฐานด้านคุณภาพของการศึกษา มูลเหตุพื้นฐานประการสำคัญอย่างหนึ่งของสถานการณ์อันน่าห่วงใยยิ่ง ปัญหาด้านการศึกษาดังกล่าวมาจากการบริหารและการจัดการด้านการศึกษา ขาดเอกภาพด้านนโยบาย ไม่มีความหลากหลายในทางปฏิบัติ ขาดการกระจายอำนาจบริหารไปยังท้องถิ่น และการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งของภาคธุรกิจ เอกชน และชุมชนยังมีอยู่อย่างจำกัด ขาดสำนึกในการผนึกกำลังร่วมคิด ร่วมทำอย่างจริงจัง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539) ได้ทำการประเมินผลการศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) พบว่า การจัดการศึกษาของไทยประสบกับปัญหาหลายประการคือ การจัดการที่รวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง และไม่สนองตอบต่อความต้องการการศึกษาที่หลากหลายของชุมชน การทำแผนที่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานและขาดการประสานงานในการดำเนินงาน ส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง การอุดมศึกษายังไม่สามารถสร้างพลังปัญญาเพื่อพัฒนาประเทศไทย นโยบายของรัฐ ตลอดจนกฎ ระเบียบ ยังไม่เอื้อต่อการจัดการศึกษาของภาคเอกชน การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นธรรม การระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษาและการจัดการศึกษาที่ผ่านมา ขาดการติดตามและประเมินผลอย่างมีส่วนร่วมเป็นระบบและต่อเนื่อง สอดคล้องกับพินสุดา สิริธรรังศรี (2540) ที่ได้สรุปปัญหาการบริหารการศึกษาในภาพรวมในรายงานการวิจัย

² การจัดอันดับความสามารถด้านการศึกษา พ.ศ. 2544 ประเทศไทยได้อันดับ 44 ในจำนวน 49 ประเทศ (IMD, 2001)

ประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ว่ามีดังนี้ (1) ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของการบริหารการศึกษา ส่งผลให้เกิดการขาดความร่วมมือพัฒนาการจัดการศึกษาเท่าที่ควร ทั้งด้านนโยบายและแผนด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารวิชาการ ขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนเท่าที่ควร การระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษายังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา (2) ปัญหาการขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาในแต่ละระดับหลากหลายหน่วยงานในจังหวัด ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน ความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษาในระดับเดียวกันทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ (3) ปัญหาการบริหารมีหลายระดับชั้น หลายขั้นตอนทั้งระดับกระทรวง กรม เขต จังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา ก่อให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไม่สามารถแก้ปัญหาทางการศึกษาได้ทันต่อความจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่ สิ้นเปลืองงบประมาณ ทั้งวัสดุ ครุภัณฑ์ และบุคลากร (4) ปัญหาการขาดกระบวนการพัฒนานโยบายเพื่อพัฒนาการศึกษาอย่างเป็นระบบ อีกทั้งขาดแม่บทและนโยบายหลักในการพัฒนาการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ขาดนโยบายในการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ทั้งนี้เพราะนโยบายทางการศึกษาถูกกำหนดและเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาอันสั้นและบ่อยครั้ง อันเนื่องมาจากความไม่มั่นคงของระบบการเมืองการปกครอง (5) การจัดระบบบริหารการศึกษาของรัฐโดยส่วนรวม ขาดการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนาให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี การจัดการในปัจจุบันและมีความอ่อนแอในตัวเอง ทำให้กระทรวง ทบวง กรม ที่จัดการศึกษาและที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในแต่ละระดับแต่ละประเภทมุ่งขยายฐาน ขยายอาณาจักรและจัดระบบ จัดกระบวนการบริหารของงานเองเป็นแนวตั้ง และ (6) ขาดระบบของการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า การลงทุนทางการศึกษาคุ่มค่าหรือไม่ มาตรฐานและคุณภาพการศึกษาควรเป็นเช่นไร ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนยังต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชียที่พัฒนามาด้วยกัน และแม้ว่าจะมีการติดตามประเมินผลภายในระบบของการจัดการศึกษาของแต่ละหน่วยงานก็เป็นเพียงการติดตามที่เน้นในเชิงปริมาณตามแผนงานโครงการมากกว่าการติดตามคุณภาพและการจัดการศึกษา ในทำนองเดียวกับข้อค้นพบของกระทรวงศึกษาธิการ (2542: 2-3) ที่ได้เสนอปัญหาการบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการไว้ในเอกสารการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการว่า กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันมีปัญหาด้านการบริหารการศึกษาหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ (1) การรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง (2) การขาดเอกภาพในการบริหาร (3) การขาดประสิทธิภาพของระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา (4) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (5) การขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และ (6) การขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น

กล่าวโดยสรุป จากการประมวลแนวคิดและข้อค้นพบปัญหาการจัดการศึกษาของผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และหน่วยงานทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องดังกล่าว อาจสรุปได้เป็น 4 ประการดังนี้

(1) ปัญหาด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการศึกษา

(2) ปัญหาด้านปัจจัย ได้แก่ การขาดปรัชญา จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาที่ชัดเจน ปัญหาด้านครูที่มีสถานภาพตกต่ำ ด้อยคุณภาพ ขาดอุดมการณ์ ขาดการพัฒนาวิชาชีพ ปัญหาด้านผู้เรียน ความไม่เสมอภาคในการได้รับการศึกษา ปัญหาด้านหลักสูตรและการเรียนการสอนที่ยังเป็นหลักสูตรที่กำหนดจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาด้านทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ที่ยังมีข้อจำกัดและเกิดการสูญเปล่าทางการศึกษา ปัญหาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ยังไม่สามารถพัฒนาให้ผู้เรียนเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้

(3) ปัญหาด้านกระบวนการจัดการ ได้แก่ ปัญหาการพัฒนา นโยบายทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ขาดการกระจายอำนาจ ขาดเอกภาพหน่วยงานซ้ำซ้อน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นธรรม ขาดระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลมาตรฐาน และคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจน รวมทั้งขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

(4) ปัญหาด้านผลผลิต ได้แก่ การได้รับบริการทางการศึกษาของผู้เรียนไม่ทั่วถึง และเป็นธรรม ผู้เรียนขาดคุณภาพ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ขาดความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติ ปัญหาการขาดคุณธรรม จริยธรรมของผู้เรียนและประชาชน

จากสภาพปัญหาการจัดการศึกษาดังกล่าว จึงมีความพยายามในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อแก้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้มีการกำหนดเรื่องของการจัดการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของไทยทั้งระบบ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

4.3 การจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

โดยที่การจัดการศึกษาเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบสังคมโดยรวมการจัดการศึกษาจึงมีอาจดำเนินการได้อย่างโดดเด่นโดยระบบของการศึกษาเอง ดังจะพิจารณาได้จากระบบโดยรวมของประเทศที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันทั้งด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลส่งผลต่อการจัดการศึกษา ในที่นี้จะได้ศึกษาถึงระบบการปกครองที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาจากข้อกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศ เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายอื่นๆ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับปัจจุบันนับเป็นกฎหมายปฏิรูปการปกครองประเทศครั้งสำคัญที่มีสาระของการปฏิรูปหลายประการ ทั้งด้านการเมือง การปกครอง สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องของการศึกษาที่กล่าวไว้ในหลายมาตรา ทั้งในเรื่องของเสรีภาพ หน้าที่ สิทธิและความเสมอภาคทางการศึกษาของประชาชน กล่าวคือ

มาตรา 42 กล่าวถึง เสรีภาพทางวิชาการว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพทางวิชาการ การศึกษา อบรม การเรียนการสอน การวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง

มาตรา 43 กล่าวถึง สิทธิและความเสมอภาคทางการศึกษาว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าจ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ เอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 53 กล่าวถึง เยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูแลการศึกษาอบรมจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเฉพาะมาตรา 81 ได้บัญญัติว่า รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและ สนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา แห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริม ความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระ- มหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาการวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒน- ธรรมของชาติ และที่สำคัญ มาตรา 289 ได้กล่าวถึงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการ ศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ ...

มาตรา 69 หน้าที่ทางการศึกษา ได้กล่าวถึงว่า บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรม พึงทักษะปกป้องและสืบทอดศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น

จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2543 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษามากที่สุด นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญของไทยเป็นต้นมา โดยเฉพาะ เรื่องของการที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ให้แก่บุคคลอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าจ่าย ซึ่งหมายถึง เยาวชนและคนไทยทั้งประเทศจะต้องได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐดังกล่าวนี้ และการที่รัฐจะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ได้ จำเป็นที่รัฐจะต้องปรับระบบบริหารและการจัดการศึกษาเสียใหม่เพื่อรองรับให้บุคคลมีสิทธิเสมอกัน ในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น ในมาตรา 81 จึงได้บัญญัติถึงการกำหนดให้มีกฎหมาย เกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวมา จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังจะได้ กล่าวถึงต่อไป

การปฏิรูประบบราชการ

สืบเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้ส่วนราชการของรัฐ เป็นองค์กร ที่มีขนาดเล็ก กะทัดรัด บริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด เน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน เป็นสำคัญ จึงได้เสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ 2 ฉบับ กล่าวคือ พระราช-

บัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญ โดยสรุป มีดังนี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหลักการ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางการบริหารราชการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(2) กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดี เพื่อให้ชัดเจน และมีการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน

(3) กำหนดให้ส่วนราชการในกระทรวงมีการวางแผนและประสานกิจกรรมการ ใช้งบประมาณและทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และบรรลุเป้าหมายของกระทรวง

รวมทั้งได้ให้เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ว่า "โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงบริหารราชการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนา ประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการ แนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผล การปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางใน การกำกับ การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงาน ให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่..."

พระราชบัญญัติการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ให้เหตุผลในการร่าง พระราชบัญญัติไว้ว่า โดยที่ระบบบริหารนั้นเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมถึงการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐเกิดผลสำเร็จ เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม ซึ่งที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการหลายครั้ง แต่ยังคงให้มีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้าง การบริหารที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิม ซึ่งเป็นผลทำให้การกำหนดงานของข้าราชการเป็นไปด้วย ความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่างๆ มิได้กำหนดเป้าหมาย ร่วมกันและจัดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนและกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุง ระบบบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็น พื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและ ทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอก ภาพและเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อจัดส่วนราชการ ใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้วจะมีผลทำให้แนวทางการความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะสามารถปรับปรุงการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพในระยะต่อไปได้.."

มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงฯ ได้กำหนดให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง จำนวน 20 กระทรวง ซึ่งรวมถึงกระทรวงศึกษาธิการด้วย ซึ่งได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบราชการส่งผลให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้การบริหารราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศเป็นไปอย่างคล่องตัว ลดความซ้ำซ้อน เกิดเอกภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุด มีระบบและวิธีการบริหารงานที่ดี มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงหนึ่งที่มีการปรับเปลี่ยนภายใต้นโยบายการปฏิรูประบบบริหารราชการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม บัญญัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาฉบับแรกของไทย ที่มีสาระการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการศึกษาของไทยไปจากเดิมทั้งระบบ ประกอบด้วย 9 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป ที่กล่าวถึงความมุ่งหมายและหลักการว่าจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยยึดหลัก (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และ (3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยการจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก (1) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในปฏิบัติ (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา (4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง (5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และ (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ได้กล่าวถึงว่า การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยครอบคลุมถึงผู้มีความบกพร่องทางร่างกาย ผู้พิการ นอกจากนี้ บิดา มารดา ผู้ปกครอง ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่น ยังมีสิทธิจัดจัดการศึกษา สนับสนุนการศึกษา และได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐ

หมวด 3 ระบบการศึกษา ได้กำหนดให้การจัดการศึกษามีสามรูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการแบ่งในระบบเป็นสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเปลี่ยนแปลงการศึกษาภาคบังคับเป็นเก้าปี และในการจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาที่เป็น (1) สถาบันพัฒนาเด็กปฐมวัย (2) โรงเรียน และ (3) ศูนย์การเรียนรู้

หมวด 4 แนวการจัดการศึกษา ได้ให้ความสำคัญว่า การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่า ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพและในการจัดการศึกษาต้องเห็นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการอย่างเหมาะสม รวมทั้งให้สถานศึกษา ร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน ฯลฯ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา ระหว่างชุมชน รวมทั้งการส่งเสริมการวิจัยเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้

หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ได้บัญญัติให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ทั้งระบบประกันคุณภาพภายในและภายนอก โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา โดยมีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา

หมวด 7 ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ได้บัญญัติให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิตพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับวิชาชีพชั้นสูง โดยให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ซึ่งมีอำนาจกำหนดมาตรฐานออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ รวมทั้งกำหนดให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นการเฉพาะ ตลอดจนการระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนมาร่วมจัดการศึกษา

หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ได้บัญญัติให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบัน

สังคมอื่นและต่างประเทศ มาใช้จัดการศึกษา รวมทั้งให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลแก่ผู้เรียนภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน ตลอดจน จัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาให้แก่การศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

หมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปแบบอื่นเพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิต พัฒนาแบบเรียน ตำรา หนังสือทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ ฯลฯ การระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตลอดจนการจัดให้มีหน่วยงานเพื่อพิจารณาเสนอนโยบาย แผนส่งเสริมและประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

เพื่อให้นำไปสู่จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาตามแนวแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในหมวดต่าง ๆ ดังกล่าว ในหมวด 5 จึงได้บัญญัติถึงเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นที่มาของการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาของชาติครั้งสำคัญ กล่าวคือได้บัญญัติเรื่องของการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน

การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ กำหนดให้มีกระทรวงการศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง หรือส่วนราชการอื่นที่สังกัดกระทรวง โดยให้กระทรวงมีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือรูปคณะกรรมการจำนวนสี่องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดให้มีสำนักงานขององค์กรทั้ง 4 ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล ในกรณีกำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชนและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครอง ครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่สถานศึกษาที่เป็นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย และศูนย์การเรียนรู้

นอกจากนั้น มาตรา 41 และ 42 ได้กล่าวถึง การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน มาตรา 43-46 ได้บัญญัติให้การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนมีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับ ติดตาม การประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ โดยกำหนดให้สถานศึกษาเอกชนที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีสิทธิจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน

อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นพระราชบัญญัติที่เป็น การปฏิรูปการศึกษาของชาติครั้งยิ่งใหญ่ ที่เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิมทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการบริหารและการจัดการในเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาที่กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่ต้องรองรับ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากกระทรวง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การ บริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปดำเนินการจัดการศึกษาให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประ สิทธิผล รวมทั้งการที่ต้องทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน ครอบครัวยุวมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่ จัดการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิต ใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ อย่างมีความสุขตามจุดมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและรัฐธรรมนูญฯ

ในการนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนด ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่ง ชาติ และให้มีอำนาจเกี่ยวกับการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษา และพัฒนาสาระของหลักสูตร การศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการ ศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางานด้านวิชาการและจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา

(3) รับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาของสถานศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

รวมทั้ง มาตรา 20 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศ การศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา รับผิดชอบการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย นิเทศ ติดตาม และประเมินผล การบริหารและการดำเนินการ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่ การศึกษา เพื่อการเตรียมการรับการนิเทศ ติดตาม และประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก

นอกจากนั้น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามความในมาตรา 8 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ระบุอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาว่า มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้ สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความ ต้องการของท้องถิ่น

(2) วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษาและหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา และแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว

(3) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(4) กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา

(5) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(6) ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการจัดและการพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(7) จัดกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(8) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

(9) ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(10) ประสาน ส่งเสริมการดำเนินการของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานด้านการศึกษา

(11) ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้รับมอบหมายของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานเขตอาจมีอำนาจนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งก็ได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา ยังได้กำหนดไว้นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากผลของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

ในการนี้ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ข้อ 3 ได้แบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขตออกเป็น 5 กลุ่มงาน ดังนี้

(1) กลุ่มอำนวยการ

(2) กลุ่มบริหารงานบุคคล

- (3) กลุ่มนโยบายและแผน
- (4) กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา
- (5) กลุ่มนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา

อีกทั้งยังกำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ ข้อ 4 ว่า สำนักงานเขตอาจมีส่วนราชการสำหรับเขตพื้นที่การศึกษามากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ 3 ก็ได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจเสนอให้แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตเป็นศูนย์หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากลุ่มก็ได้

ข้อ 5 กลุ่ม ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากลุ่ม อาจแบ่งส่วนราชการเป็นกลุ่มงาน หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากลุ่มงาน

การแบ่งส่วนราชการเป็นกลุ่มงาน หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากลุ่มงานให้ทำเป็นประกาศสำนักงานเขต โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะได้มีการศึกษารูปแบบการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติม ให้มีรูปแบบที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติต่อไป

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542: 48-66) เป็นกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น โดยได้ให้ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าหมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยได้บัญญัติให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน และการจัดการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริมกีฬา และมีรายได้หนึ่งจากภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ได้บัญญัติแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 30 ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ทั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้

ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐกระจายอำนาจการบริหารและการบริการสาธารณะในภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบปี ซึ่งหมายรวมถึงเรื่องของการจัดการศึกษาด้วย

แต่การจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับมาตรา 43 และมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญฯ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ตามมาตรา 81 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติเรื่องของการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า "...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และให้กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..." ดังนั้น การโอนภารกิจการศึกษาของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการภายในกรอบของความพร้อมตามมาตรา 42 ดังกล่าว

นอกจากนั้น มาตรา 42 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าว ยังได้บัญญัติอีกว่า "กระทรวงฯ มีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา..." และตามหน้าที่ของกระทรวงดังกล่าว ในระดับเขตพื้นที่การศึกษาได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ที่จะทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงภารกิจหน้าที่ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2544 ได้กำหนดรายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการศึกษา โดยกำหนดขอบเขตการถ่ายโอนไว้ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544: 2, 30-34)

1. ให้กระทรวงศึกษาธิการ และเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำหน้าที่

1.1 กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติ และในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

1.2 ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนด รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา

1.4 ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาได้เอง โดยกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะด้านขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ และให้มีการรายงานความก้าวหน้าในคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ทราบ (ระยะเวลาดำเนินการ ปี 2545-2547)

2. เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมตามข้อ 1.2 แล้ว ให้กระทรวงการศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระยะเวลาดำเนินการถ่ายโอนปี 2545-2547)

3. เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจ กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการศึกษาระดับเขตพื้นที่ในระดับจังหวัดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ กำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา รวมทั้งพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษา โดยอาจดำเนินการในรูปของสหการก็ได้

5. ภารกิจด้านการจัดการศึกษาที่จะถ่ายโอน มีดังนี้

5.1 การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี)

5.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้น การจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในการศึกษาระดับพื้นฐาน ได้แก่

(1) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

(2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

(3) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

(4) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

(5) สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณของการบริหารบุคคลและมีความซับซ้อนในการบริหารงาน

(6) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

(7) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้น ให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(8) สถานศึกษาโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ

(9) สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

6. ภายใต้ข้อกำหนด 5.2 ข้างต้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำขึ้นเพิ่มเติมพิเศษ จากข้อ 1.2 ให้ถ่ายโอนสถานศึกษาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณีๆไป

ทั้งนี้ มีงาน/โครงการของส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการแล้วตั้งแต่ปี 2544 ได้แก่

(1) โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) หรือเงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม) ให้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ของ สปช. กรมสามัญศึกษา กรมการศาสนา กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(2) โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวันให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป ภารกิจของเขตพื้นที่การศึกษาที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งภารกิจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่เป็นผลจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีดังนี้

(1) การกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา

(2) ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตการศึกษาให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

(3) ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

(4) ดำเนินการถ่ายโอนการศึกษาของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย และระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่การศึกษาผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

(5) เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่การศึกษา

(6) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

4.4 การจัดการศึกษาของต่างประเทศ

4.3.1 การจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน

การจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐานเป็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษาโดยเน้นความสำคัญไปที่การบริหารภายในเขตพื้นที่การศึกษา การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีการบริหารโดยคณะกรรมการ การจัดรูปแบบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งด้านขนาด บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบแบบมีอาชีพแทนรูปแบบระเบียบกฎเกณฑ์แบบราชการ (Campbell, Corbally และ Nystrand, 1983; Sergiovanni และคนอื่นๆ, 1992; Lunenburg และ Ornstein, 1998: 37)

เขตพื้นที่การศึกษา (School District) ก่อให้เกิดความสำเร็จ 2 ประการ คือ 1) เพิ่มความเป็นอิสระแก่หน่วยงานมากขึ้น จากการที่ถูกจำกัดโดยระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ และ 2) บริหารงานแบบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งหมายรวมถึงครู ผู้ปกครอง นักเรียน และสมาชิกของชุมชน เข้ามามีส่วนร่วม โดยมีความเชื่อมั่นว่า การบริหารงานของหน่วยงานอย่างมีอิสระและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา ลักษณะเป็นที่ย่อมเป็นการตัดสินใจที่ดีกว่า เพราะเหตุว่า เขาเหล่านั้น ย่อมรู้ปัญหา เข้าใจความต้องการของนักเรียนและครูมากกว่า

การเพิ่มการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าว รูปแบบของสภาโรงเรียนเป็นรูปแบบหนึ่งที่มีตัวแทนมาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์ประกอบของสภา วิธีการเลือกสมาชิก เป็นความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องพิจารณา บางสภาประกอบด้วย ครูที่เลือกจากคณะวิชา หรือการแบ่งระดับชั้นหรือรายวิชา บางสภาประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นคณะกรรมการที่มีอยู่ก่อนแล้ว เช่น คณะกรรมการหลักสูตร คณะกรรมการด้านบุคคล หรือคณะกรรมการงบประมาณ บางโรงเรียน คณะครูเป็นผู้แต่งตั้งสภาโรงเรียน

ในการนี้ Boscardian และ Jacobson (2001: 466) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะแรกเริ่มของการจัดการโดยใช้พื้นที่เป็นฐานว่าต้องมีในเรื่องเหล่านี้ คือ 1) พันธกิจร่วมกันในการมีส่วนร่วมของครูและผู้ปกครอง ในการวางแผนและการตัดสินใจโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2) ลดการควบคุมโดยครูระเบียบที่สกัดกั้นความสำเร็จที่นำไปสู่เป้าหมายการเรียนรู้ 3) การออกระเบียบ กฎหมายของรัฐในการกำหนดโครงการช่วยเหลือที่ชัดเจนเพื่อรองรับและเกิดความยืดหยุ่นในการวางแผนทางการศึกษา 4) ความต้องการการพัฒนาแผนการศึกษาของแต่ละโรงเรียนและมาตรฐานของท้องถิ่นเพื่อความเป็นเลิศ และ 5) แสวงหาวิธีการโดยให้ทางเลือกของผู้ปกครองเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันกับการหลีกเลี่ยงเรื่องของเศรษฐกิจ สังคมและความแปลกแยกของชาติพันธุ์

อย่างไรก็ตาม ก็มีประเด็นสนับสนุนและประเด็นที่เป็นข้อโต้แย้งว่า การบริหารจัดการโดยใช้พื้นที่เป็นฐานจะเพิ่มการเรียนรู้ของนักเรียนได้จริงหรือไม่ (Lunenburg และ Ornstein, 1998: 37) ดังนี้

ข้อสนับสนุน	ข้อโต้แย้ง
<p>1. ประเด็นเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดสรรทรัพยากร และการบริหารงานบุคคล มีผลต่อการเรียนการสอน เมื่อครูสนองต่อคณะกรรมการพื้นที่ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่ตัดสินใจต่อความสามารถในการเรียนรู้ของนักเรียน</p> <p>2. ครูต้องได้รับการตรวจสอบมากขึ้น จึงต้องการครูมืออาชีพที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และมีเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นเพื่อความมั่นคงในวิชาชีพ ครูจึงต้องมีอำนาจหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงอะไรก็ตามที่จำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่มาตรฐาน</p> <p>3. คณะกรรมการพื้นที่ต้องทำให้มั่นใจได้ว่า ทุกคนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือผู้ให้คำปรึกษา การตัดสินใจของกรรมการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติมากขึ้นเพราะเหตุว่าเป็นการตัดสินใจที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย</p>	<p>1. ความเชี่ยวชาญของครูคือการเรียนการสอน ไม่ใช่การจัดการ การตัดสินใจ เมื่อครูต้องสนองคณะกรรมการเขตพื้นที่ ความตั้งใจและ ความกระตือรือร้นที่จะทำให้เพิ่มการเรียนรู้ของเด็กจะถูกเบี่ยงเบนไป</p> <p>2. ครูคาดหวังว่าผู้บริหารจะตัดสินใจ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ถ้าครูปรารถนาที่จะมีขอบเขตการตัดสินใจที่กว้างขึ้น ครูก็ควรเป็นผู้บริหารเสียเอง</p> <p>3. คณะกรรมการพื้นที่ส่วนมาก ประสบอุปสรรค เนื่องจากมุมมองที่แตกต่างที่มีแนวความคิด ส่วนใหญ่เป็นแนวคิดพิเศษเฉพาะของตน จึงก่อให้เกิดลักษณะการประนีประนอมขึ้น</p>

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า การจัดการโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน เป็นการให้อิสระในการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติมากที่สุด นั่นก็คือ โรงเรียนหรือสถานศึกษา โดยมีเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ทำหน้าที่กำกับดูแล ช่วยเหลือสนับสนุน ผลสำเร็จของการจัดการศึกษาจึงอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ คือ โรงเรียนมากที่สุด ดังนั้น การจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของการจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐานเป็นแนวทางของการจัดการศึกษา ที่มุ่งกระจายอำนาจการจัดการจากการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการไปยังหน่วยปฏิบัติซึ่งก็คือ หน่วยที่เป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียนที่เป็นมืออาชีพให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ได้แก่ อาจารย์ใหญ่ ครู นักเรียน และสมาชิกจากชุมชน โดยคาดหวังว่าคณะกรรมการจากพื้นที่จะตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาได้ดีกว่า เพราะเหตุว่า กลุ่มคนเหล่านั้นเข้าใจความต้องการของนักเรียนและครูมากกว่า

4.3.2 การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาของต่างประเทศ

การจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาของต่างประเทศ ในที่นี้ จะครอบคลุมถึงหน่วยงานบริหาร และการจัดการศึกษาที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบหมายให้องค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา (Local Educational Authority) ในสหราชอาณาจักร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีองค์กรคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษารับผิดชอบจัดการศึกษาในญี่ปุ่น และเขตพื้นที่การศึกษา (School District) ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยตรงในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะรูปแบบของการบริหารและการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังจะได้อธิบายถึงในภาพรวมของการบริหารและการจัดการศึกษาของแต่ละประเทศ โดยสรุปดังนี้

(1) สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ประกอบด้วย บริเตนใหญ่ ไต้หวัน อังกฤษ และเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ระบบการศึกษาในสหราชอาณาจักรแบ่งออกเป็น 3 ระบบ คือ ในอังกฤษและเวลส์ ในไอร์แลนด์เหนือ และในสกอตแลนด์ ในอังกฤษ และเวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น สำหรับสกอตแลนด์ มีกฎหมายและวิธีดำเนินการแยกออกจากกันต่างหาก (สฺรูวงค์ โพรธิ์พฤทษาวงศ์, 2542: 3) การบริหารและการจัดการศึกษายึดหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา กล่าวคือ ระดับชาติ มีกระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน (Department for Education and Employment) ในอังกฤษ เป็นหน่วยงานกลาง รับผิดชอบการวางแผนและควบคุมดูแลบริการทางการศึกษา สำนักงานแห่งเวลส์ (Welsh Office) ในเวลส์ กรมการศึกษาไอร์แลนด์เหนือ (Department of Education Northern Ireland) ขึ้นกับสำนักงานแห่งไอร์แลนด์เหนือ สำหรับสกอตแลนด์ มีทบวงการศึกษาและอุตสาหกรรมแห่งสกอตแลนด์ ขึ้นอยู่กับสำนักงานสกอตแลนด์ รับผิดชอบด้านการศึกษา ส่วนระดับท้องถิ่น มีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authority) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้น ในลักษณะของเขตพื้นที่การศึกษาตามเขตปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาในสหราชอาณาจักร แบ่งเป็นดังนี้

(1.1) การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์ มีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น หลายประการ ได้แก่ การจัดสถานที่เรียน การบริหารงบประมาณ การประกันคุณภาพบุคลากร ดำเนินการให้มีการเข้าเรียนสม่ำเสมอ การให้บริการตามความต้องการพิเศษ ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียน จัดบริการอาหารโรงเรียน การจ่ายเงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือ ตลอดจนหน้าที่อื่นๆ กล่าวคือ

1) การจัดสถานที่เรียน หน้าที่สำคัญคือ การร่วมมือกับองค์กรกองทุนเงินเพื่อโรงเรียน (Funding Agency for School) เพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีโรงเรียนเพียงพอที่จะให้การศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการประสานการรับนักเรียนเข้าเรียนหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ปกครองเกี่ยวกับสถานที่เรียน โดยไม่จำเป็นต้องจัดให้มีโรงเรียนด้วยตนเอง

2) การบริหารงบประมาณ รับผิดชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษาในท้องถิ่นตามสูตรที่กำหนด ส่วนงบลงทุนจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางโดยผ่านกองทุนรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรับผิดชอบจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่การศึกษาในหลักสูตรอุดมศึกษา ซึ่งรัฐบาลจะจ่ายเงินให้ภายหลัง

3) การประกันคุณภาพ รับผิดชอบในการประกันคุณภาพการศึกษาในเขตท้องถิ่น ซึ่งอาจทำในรูปของการให้บริการคำปรึกษาเพื่อปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน การแนะแนวเกี่ยวกับการใช้วิธีและอุปกรณ์การสอน การพัฒนาหลักสูตรวิชาชีพสำหรับครูประจำการ รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานเบื้องต้นของโรงเรียน

4) บุคลากร มีหน้าที่ตรวจสอบดูแลครู และลูกจ้างในโรงเรียนในเขตท้องถิ่น โดยเป็นผู้จ้างครูในเขต โรงเรียนอาสาสมัครในควบคุมของรัฐ (voluntary – controlled

school) และโรงเรียนข้อตกลงพิเศษ (special agreement schools) รวมทั้ง การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการแต่งตั้งครูใหญ่ของโรงเรียนอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐ (voluntary – aided schools) การจัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพครู ตลอดจนการควบคุมดูแลการประเมินครู

5) ดำเนินการให้มีการเข้าเรียนสม่ำเสมอ มีอำนาจในการให้ผู้ปกครองนำเด็กเข้าเรียนตามกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ การดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ปกครองที่ไม่นำเด็กเข้าเรียน โดยมีเจ้าหน้าที่สวัสดิการด้านการศึกษาหรือนักสังคมสงเคราะห์ด้านการศึกษา ทำหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับโรงเรียนและครอบครัว

6) การให้บริการตามความต้องการพิเศษ รับผิดชอบในการประเมินและจัดการศึกษาตามความต้องการทางการศึกษาพิเศษของเด็กอายุระหว่าง 2-19 ปี ทั้งในโรงเรียนปกติหรือในหน่วยงานพิเศษ หรือโรงเรียนการศึกษาพิเศษ และมีอำนาจกำหนดข้อยกเว้นในโรงเรียนหรือการดำเนินการอย่างอื่น เช่น เด็กที่ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนปกติ เนื่องจากไร้ความสามารถหรือเจ็บป่วย เป็นต้น

7) ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียน รับผิดชอบการตัดสินหรือจัดการกับข้อร้องเรียนต่างๆ จากผู้ปกครอง ทั้งในเรื่องการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน หรือการจัดหลักสูตร เป็นต้น

8) อาหารโรงเรียน รับผิดชอบการจัดอาหารโรงเรียนสำหรับนักเรียนที่มีสิทธิ์ได้รับบริการตามกฎหมายประกันสังคม ตลอดจนการจัดอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนทุกคน โดยนักเรียนเสียค่าใช้จ่าย

9) เงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือ รับผิดชอบการจัดเสื้อผ้าเด็กนักเรียนตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เด็กนักเรียนให้สามารถรับประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา ตลอดจนมีอำนาจในการจ่ายเงินช่วยเหลือนักเรียนวัยการศึกษาภาคบังคับ

10) หน้าที่อื่นๆ เช่น การจัดยานพาหนะรับส่งนักเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การจัดให้มีบริการเยาวชนและการศึกษาผู้ใหญ่

(1.2) การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือ มีคณะกรรมการการศึกษาและห้องสมุด ดูแลการศึกษาระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่อง คณะกรรมการการศึกษาและห้องสมุด ประกอบด้วย สภาเขต/อำเภอ (District Councils) ตั้งแต่ 1 พื้นที่ขึ้นไป ผู้แทนผลประโยชน์ของโบสถ์โปรเตสแตนต์และแคทอลิก ครู กลุ่มผลประโยชน์ด้านห้องสมุดและเยาวชน สหภาพการค้า กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ และบุคคลอื่นๆ ในท้องถิ่น กรรมการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับ

1) บริการการศึกษา บริการเยาวชน และบริการสารสนเทศและห้องสมุด
ในเขตพื้นที่

2) การดำเนินการให้มีโรงเรียนและวิทยาลัยให้เพียงพอกับความต้องการ
ในเขตพื้นที่

- 3) จ้างครูระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อ
เนื่องในโรงเรียนที่อยู่ในความควบคุมของเขตพื้นที่
- 4) บังคับการมาเรียนและให้บริการสนับสนุน ตลอดจนให้คำปรึกษาด้าน
หลักสูตรแก่โรงเรียนในเขตพื้นที่
- 5) จัดให้มีบริการอาหารโรงเรียน และการจัดยานพาหนะรับ ส่งนักเรียน
- 6) จัดให้มีทุนการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยและทุนอื่นๆ
- 7) พัฒนาบริการห้องสมุดให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมกว้างขวาง
- 8) การบริการเยาวชนในเขตพื้นที่

(1.3) การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสกอตแลนด์

สกอตแลนด์มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ในแต่ละท้องถิ่นมี คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ของท้องถิ่นนั้นๆ และมีผู้อำนวยการการศึกษา (Director of Education) ทำหน้าที่บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยใน องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นของสกอตแลนด์ มีคณะกรรมการบริหารการศึกษา (The Education Directorate) มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการสนับสนุนนโยบายและการตัดสินใจของคณะกรรมการ การศึกษา ได้แก่ การวางแผนยุทธศาสตร์ การจัดทำนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประกัน คุณภาพ การแสดงความรับผิดชอบ การสนับสนุนและการพัฒนา ตลอดจนการติดตาม ประเมินผล และการตรวจสอบ

สำหรับหน้าที่ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยทั่วไป มีหน้าที่ ดังนี้

- (1) ดูแลให้มีการจัดการศึกษาในโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ และเพียงพอใน
พื้นที่ของตน ให้มีการจัดการศึกษาภาคบังคับสำหรับเด็กวัยเรียน (5-16 ปี) การจัดให้การศึกษาในโรง
เรียนเป็นแบบบูรณาการและเหมาะสมกับความต้องการของนักเรียน โดยพิจารณาถึงอายุ ความ
สามารถ และความถนัด
- (2) ประเมินความต้องการทางการศึกษาพิเศษของเด็ก และจัดความช่วยเหลือ
พิเศษให้ตามความเหมาะสม
- (3) จัดสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างพอเพียงให้แก่นักเรียน สำหรับการศึกษา
และฝึกอบรมด้านพลศึกษาและสำหรับกิจกรรมด้านสังคม วัฒนธรรม และนันทนาการอื่นๆ และอาจจัด
สิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวนี้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้วย
- (4) จัดหลักสูตรการสอนบางเวลาและเต็มเวลา แบบอาสาสมัคร

นอกจากนั้น อังกฤษยังจัดให้มีเขตปฏิบัติการทางการศึกษา (Educational Action Zone) เพื่อเป็นหน่วยงานพื้นฐานที่สำคัญในการยกระดับมาตรฐานการศึกษา มีวาระประมาณ 3 ปี มี
รูปแบบเป็นหน่วยงานทางวิชาการที่เปิดโอกาสให้โรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์การบริหารการ
ศึกษาท้องถิ่น ผู้ปกครอง ภาคธุรกิจ และองค์กรต่างๆ ในชุมชนได้มาทำงานร่วมกันเพื่อยกระดับมาตรฐาน
การศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น โดยจัดตั้งในรูปของคณะ
ดำเนินงาน (Action Forum) ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาและการเมือง อาจแต่งตั้งผู้
แทน 1 คน เข้าร่วมเป็นคณะดำเนินงานด้วย (Education Action Line Website : <http://>

www.dfec.gov.uk/edaction.) พื้นที่ที่จะได้รับเลือกเป็นเขตปฏิบัติการทางการศึกษา อาจเป็นเมืองหรือเขตก็ได้ แต่จะต้องเป็นพื้นที่ที่โรงเรียนมีผลก่าโรงเรียนมีผลกาเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ในบางพื้นที่เมื่อพบว่า โรงเรียนใดตั้งไว้ การช่วยให้มีการจ้างครูใหญ่ที่มีทักษะและประสบการณ์ และช่วยให้ไม่สามารถจัดการศึกษาที่เพียงพอแก่นักเรียนได้ เขตปฏิบัติการฯ จะเข้าไปเสนอกรอบการดำเนินงาน เพื่อพลิกฟื้นสถานการณ์การจัดการศึกษาของโรงเรียนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลได้การพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนโดยเฉพาะสำหรับเด็กแรกเข้าเรียนกล่าวโดยสรุป เขตปฏิบัติการทางการศึกษาก็คือ เขตที่ทำหน้าที่ทางวิชาการสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานให้ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด

(2) สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างขวาง ประกอบด้วย 50 มลรัฐ (states) และเขตปกครองอิสระ คือ District of Columbia โดยมีวอชิงตัน ดี.ซี. (Washington D.C.) เป็นเมืองหลวงของรัฐบาลกลาง และแต่ละมลรัฐมีเมืองหลวงเป็นของตนเอง การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ว่า การศึกษาเป็นความรับผิดชอบของรัฐ รัฐจะต้องมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรในท้องถิ่น (Sergiovanni และคนอื่นๆ, 1992: 25) กระทรวงการศึกษาของรัฐบาลกลางจึงไม่มีอำนาจที่จะจัดระบบการศึกษาในระดับชาติ ทำหน้าที่เพียงประสานงานกับมลรัฐต่าง ๆ เท่านั้น

เนื่องจากการจัดการศึกษาของแต่ละมลรัฐมีความหลากหลาย ตามลักษณะของมลรัฐนั้นๆ สำนักงานการศึกษาของแต่ละมลรัฐจะมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เรียกว่า California Department of Education ส่วนมลรัฐวิสคอนซิน เรียกว่า Wisconsin Department of Public Instruction (สมาน อัครภูมิ, 2543: 7) สำนักงานการศึกษาของรัฐ ประกอบด้วยบุคลากร 2 ส่วน คือ คณะกรรมการการศึกษามลรัฐ (State Board of Education) และศึกษาธิการมลรัฐกับเจ้าหน้าที่ (State Superintendent Omel Staffs) คณะกรรมการการศึกษาของรัฐทำหน้าที่ดำเนินนโยบาย ส่วนศึกษาธิการมลรัฐ ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Morphet, Johns and Reller, 1982) กล่าวคือ

หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ

คณะกรรมการการศึกษาของรัฐ มีหน้าที่เกี่ยวกับ (1) แต่งตั้งและกำหนดค่าตอบแทนศึกษาธิการของมลรัฐ (2) พิจารณาการแบ่งงาน คุณสมบัติเจ้าหน้าที่ และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการศึกษาของมลรัฐ (3) ให้ความเห็นชอบและบริหารงบประมาณ ในการดำเนินการของหน่วยงานทางการศึกษาของรัฐ (4) อนุมัติการศึกษาตามความต้องการจำเป็น และจัดโครงการสนับสนุนการพัฒนา การศึกษาภายในมลรัฐ (5) ให้ความเห็นชอบนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารและการนิเทศการศึกษา (6) เสนอนโยบายด้านการศึกษาแก่มลรัฐ และ (7) อนุมัติและให้ความเห็นชอบนโยบายการเปิดสอนสถาบันการศึกษา ระดับสูง และสถาบันการศึกษาอื่น และโปรแกรมการศึกษาต่างๆ ของมลรัฐ

หน้าที่ของศึกษาธิการมลรัฐ

ศึกษาธิการของมลรัฐ มีหน้าที่เกี่ยวกับการ (1) เป็นเลขานุการคณะกรรมการการศึกษามลรัฐ และเป็นหัวหน้าสำนักงานการศึกษามลรัฐ (2) เป็นผู้บริหารคณะทำงานที่ตั้งขึ้น เพื่อ

ประสานงานการดำเนินงานโครงการต่างๆ (3) สรรหาเจ้าหน้าที่และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานการศึกษาของรัฐ (4) จัดการให้มีการศึกษาความต้องการจำเป็นและคณะทำงานเพื่อการนี้ เพื่อค้นปัญหาและพัฒนาโปรแกรมในการแก้ปัญหา (5) เสนอคณะกรรมการการศึกษาของรัฐเกี่ยวกับนโยบาย เกณฑ์มาตรฐาน และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของรัฐในมลรัฐ (6) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการศึกษาของมลรัฐ และการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา และ (7) ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับกฎหมายการศึกษา นโยบาย และกฎระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาแก่คณะกรรมการการศึกษาของรัฐ

จึงกล่าวได้ว่า การจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกากระจายอำนาจให้แก่มลรัฐหรือท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ในแต่ละมลรัฐมีสำนักงานการศึกษาและสภาการศึกษา ทำหน้าที่กำกับ ดูแลการจัดการศึกษา โดยมีเขตพื้นที่การศึกษา (School District) ภายในมลรัฐจำนวนมากน้อยแล้วแต่พื้นที่ของมลรัฐ ทำหน้าที่จัดการศึกษาภายในเขต ภายใต้การบริหารงานของสภาหรือคณะกรรมการการศึกษา บางมลรัฐอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่สภาการศึกษาของมลรัฐ บางมลรัฐอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่เขตพื้นที่การศึกษา (กมล สุุดประเสริฐ, 2540: 1) ภายหลังปฏิรูปการศึกษา ในปี 1990 ได้เน้นการกระจายอำนาจไปที่สถานศึกษาในรูปคณะกรรมการสภาโรงเรียน หรือคณะกรรมการโรงเรียนที่ทำงานร่วมกับผู้ปกครองและชุมชนโรงเรียนมากขึ้น ในลักษณะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school – based management) ลักษณะของเขตพื้นที่การศึกษาโดยทั่วไป มีลักษณะเป็นกึ่งบริษัท เนื่องจากเป็นการดำเนินงานในลักษณะของบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ดำเนินการกิจของรัฐ มิใช่ภารกิจของท้องถิ่น และมีอำนาจเฉพาะการศึกษา และมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานเป็นการเฉพาะ (Kimbrough และ Nunnery, 1988: 189 ; Sergiovanni และคนอื่นๆ ; 1992 and Lunenberg และ Ornstein, 1996)

เขตพื้นที่การศึกษา

เขตพื้นที่การศึกษาในสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งที่เป็นเขตการศึกษาตามระดับและประเภทการศึกษา เช่น เขตการศึกษาประถมศึกษาศึกษา เขตการศึกษามัธยมศึกษา เขตการศึกษาอาชีวศึกษา และเขตการศึกษาวิทยาลัยชั้นต้น เป็นต้น หรือเขตการศึกษาที่แบ่งตามเขตปกครอง เช่น เขตการศึกษาของเมือง เขตการศึกษาที่เป็น County เป็นต้น ส่วนจำนวนและขนาดของเขตการศึกษา เดิมนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 มีเขตการศึกษาประมาณ 130,000 เขต และลดลงเรื่อย ๆ โดยประมาณปี ค.ศ. 1950 เหลือ 83,718 เขต ประมาณปี 1980 ลดเหลือ 15,912 และในปี 1990 เหลือประมาณ 15,000 เขต (Department of Education, 1994 อ้างถึงใน Lunenburg และ Ornstein, 1996: 284-285) ทั้งนี้ เพราะต้องการเพิ่มความเข้มแข็งและประสิทธิผลในการจัดการศึกษาของเขตด้านการภาษีที่นำมาใช้จัดการศึกษา คุณภาพของนักศึกษามีอาชีพ โครงการเพื่อการศึกษาที่ทั่วถึง การบริการพิเศษ และการรับส่งนักเรียนได้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพมากขึ้น โดยที่เป็นการลดค่าใช้จ่ายต่อหัวผู้เรียน (Butler และ Monk, 1985 อ้างถึงใน Lunenburg และ Ornstein, 1996: 285) ใน การนี้ บางเขตพื้นที่การศึกษาจึงไม่มีโรงเรียนในสังกัด แต่เป็นการจัดสวัสดิการและภาษีสนับสนุนการจัดการศึกษา สำหรับการได้มาของคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา มาจากการเลือกตั้งของประชา-

ชน (Kimbrough และ Nunnery, 1988: 190) หรือการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการรัฐ (Lunenburg และ Ornstein, 1996: 291) แล้วแต่การกำหนดของมลรัฐนั้น ๆ

นอกจากนั้น ยังมีการจัดเขตพื้นที่การศึกษาพิเศษ (Christian Century, 1997) เช่น เขตพื้นที่การศึกษาพิเศษ Kiryas Joel ซึ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาที่จัดตั้งขึ้นสำหรับชาวยิวที่เป็นกลุ่มชนที่ต่างศาสนา วัฒนธรรม และเผ่าพันธุ์ ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1989 แต่ขัดกับกฎหมายบางประการ จึงมีการจัดตั้งใหม่ในปี ค.ศ. 1994 เมื่อมีการทบทวนสาระของกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสม และรองรับความต้องการพิเศษของเด็กในชุมชนชาวยิว ประมาณ 200 คน ทั้งนี้เพราะเด็กเหล่านั้นไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐทั่วไปได้ เนื่องจากโรงเรียนทั่วไปปฏิเสธที่จะรับ อย่างไรก็ตาม ก็มีคณะกรรมการสมาคมทางการศึกษาของรัฐไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าเขตการศึกษาพิเศษดังกล่าวไม่มีความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น Fry (2544) ได้ศึกษาการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกาโดยรวม พบว่า มีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับระบบเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสะท้อนถึงหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจทางการศึกษา นั่นคือ การควบคุมการศึกษาของท้องถิ่น การเลือกกรรมการสถานศึกษากระตุ้นให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการศึกษา ซึ่งนับว่าประสบผลสำเร็จ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า เขตพื้นที่การศึกษาไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับเขตบริหารทางการเมือง ปัญหาที่ทราบกันดีของอเมริกาที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาของชนบทและเมือง ก็คือ ระบบภาษีเพื่อการศึกษา มิใช่ระบบของเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากหลายพื้นที่ของอเมริกา การสนับสนุนเงินให้โรงเรียนมาจากภาษีในท้องถิ่น ดังนั้น เขตในชนบทยากจนที่ได้รับภาษีน้อยย่อมที่ได้รับภาษีเพื่อศึกษาน้อยไปด้วย ซึ่งก็คือความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรที่จัดสรรให้โรงเรียน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา Morphet, Johns และ Reller (1982) ได้สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

- (1) คัดเลือกผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการเขต
- (2) กำหนดนโยบายและระเบียบ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดบริการทางการศึกษา และโปรแกรมการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา
- (3) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา รวมทั้งการแสดงความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน
- (4) ให้ความเห็นชอบงบประมาณและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน
- (5) จัดหาและพัฒนาทรัพยากรที่จำเป็น และให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ
- (6) เห็นชอบนโยบายเกี่ยวกับบุคลากร รวมทั้งการกำหนดนโยบายสำคัญ และระเบียบ ในการต่อรองและข้อตกลงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองต่าง ๆ
- (7) เห็นชอบแผนการปรับปรุงพัฒนาและประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน
- (8) อนุมัติแผนการพัฒนาสถานศึกษา และประเมินผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

Lunenburg และ Ornstein (1991: 318) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในด้านต่างๆ ไว้ 8 ด้าน คือ

(1) ด้านนโยบาย เป็นผู้กำหนดระเบียบทั่วไป ว่าด้วยสิ่งที่สถานศึกษาต้องดำเนินการ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานและแนวทางในการดำเนินงานนั้นๆ

(2) ด้านบุคลากร ในเชิงเทคนิคแล้ว มีหน้าที่ในการจ้างบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคลากรที่ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้สรรหา คัดเลือก และเสนอแต่งตั้ง โดยเฉพาะบุคลากรในสำนักงาน

(3) ความสัมพันธ์กับบุคลากร มีหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์กับบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะการต่อรองกับสมาคม ชมรมวิชาชีพต่างๆ ในเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็ก อาจจะให้ผู้อำเภอเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ หรือคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการเอง

(4) ด้านการเงินการงบประมาณ ต้องรับผิดชอบจัดหา จัดสรร และกำกับดูแลค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ และโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางการศึกษาจะมีงบประมาณค่าใช้จ่ายมากกว่าหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ

(5) ด้านนักเรียน ต้องดูแลคุ้มครองสิทธิของเด็กในการได้รับการศึกษา ความเป็นอิสระในการเรียนของนักเรียน และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร รวมถึงการเลื่อนชั้น และการปกครองดูแลนักเรียน

(6) ด้านหลักสูตร มีหน้าที่ในการพัฒนาหลักสูตรตามข้อกำหนดของกฎหมายและคู่มือของมลรัฐ และให้การเห็นชอบแบบเรียน

(7) ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ต้องรับผิดชอบต่อผู้ปกครองของนักเรียน และบุคคลอื่นๆ ในชุมชน

(8) ด้านการประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยปกติแล้วส่วนกลางและหน่วยงานระดับมลรัฐ มักจะกำหนดสิ่งที่สถานศึกษาควรทำ ดังนั้น คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาต้องดูแลให้มีการนำข้อกำหนดเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา 4 ด้าน คือ

(1) ด้านวิชาการ ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตร และแบบเรียน

(2) ด้านงบประมาณ ได้แก่ การจัดหา ให้ความเห็นชอบ จัดสรรงบประมาณ และกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน ทรัพยากร และวัสดุอุปกรณ์ การจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(3) ด้านบุคลากร ได้แก่ เห็นชอบนโยบายเกี่ยวกับบุคลากรและเห็นชอบการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา

(4) ด้านบริหารทั่วไป ได้แก่ การกำหนดนโยบาย และแผน ให้ความเห็นชอบ และอนุมัติแผนพัฒนาของสถานศึกษา การส่งเสริมกิจกรรมการเรียนการสอนของสถานศึกษา การคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาของนักเรียน การเลื่อนรับการจัดบริการการขนส่งและคมนาคม การประสานงาน

ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ความสัมพันธ์กับชุมชน การประเมินผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

ในด้านผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของท้องถิ่น ที่จะนำนโยบายการศึกษาของท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ดังนั้น ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้จึงต้องมีความรู้ความสามารถและภาวะผู้นำอย่างดี Morphet, Johns และ Reller (1982) ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการการศึกษา คือ การคัดเลือกหรือสรรหาผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ถ้าคณะกรรมการการศึกษาได้ผู้อำนวยการเขตที่มีภาวะผู้นำ และเป็นนักบริหารที่ยอดเยี่ยมแล้ว เท่ากับงานการศึกษาของเขตสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง คณะกรรมการการศึกษาบางเขตพื้นที่อาจจะขอความช่วยเหลือให้นักการศึกษาจากมหาวิทยาลัย หรือจ้างมืออาชีพช่วยในการสรรหาและคัดเลือกผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้

ในการนี้ Morphet และคนอื่น ๆ (1982: 251) เสนอแนวทางในการสรรหาและคัดเลือกผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไว้ 3 ขั้นตอน คือ

(1) การกำหนดบทบาท สมรรถภาพ และคุณสมบัติของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ต้องการ ซึ่งอาจจะพิจารณาสภาพปัจจุบันและปัญหาของเขตพื้นที่ เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดบทบาทหน้าที่และคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งศึกษาผู้อำนวยการสำนักงานเขตดังกล่าว บางเขตอาจจะขอความช่วยเหลือจากนักวิชาการในมหาวิทยาลัยหรือข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ช่วยดำเนินการให้

(2) หลังจากได้บทบาทหน้าที่ สมรรถภาพ และคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสำนักงานเขตแล้ว คณะกรรมการการศึกษาควรมีการสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติที่ต้องการจากแหล่งต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งจากคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย หรือผู้บริหารสถานศึกษาชั้นนำต่าง ๆ เพื่อดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้มาสมัครทำหน้าที่ดังกล่าวให้มากที่สุด

(3) การคัดเลือกผู้อำนวยการสำนักงานเขต เป็นขั้นตอนสุดท้ายในการสรรหาและคัดเลือกศึกษาธิการเขต ซึ่งอาจจะเริ่มต้นด้วยการศึกษาเอกสาร หลักฐานการสมัคร และผลงานของผู้สมัคร ตลอดจนเรียกสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล แล้วค่อยพิจารณาและตัดสินใจคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมต่อไป

สำหรับบทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตจะเป็นเช่นไรนั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของคณะกรรมการของเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆ ยกเว้นบางเขตพื้นที่ โดยเฉพาะเขตพื้นที่เมืองใหญ่ Charter หรือ Statute มีส่วนในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ แต่โดยทั่วไปแล้วคนส่วนใหญ่อยากให้คณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้กำหนด และหน้าที่หลักของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่ส่วนใหญ่มีดังนี้ (Morphet และคนอื่น ๆ, 1982) คือ (1) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ และรับผิดชอบการจัดบริการการศึกษาในเขตพื้นที่ทั้งหมด (2) เป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายการพัฒนาของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (3) เป็นผู้นำในการจัดทำแผน การบริหาร และการประเมินโปรแกรมการศึกษาทั้งหมดทุกชั้นทุกตอน (4) เลือกและเสนอแนะบุคลากรเพื่อแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เพื่อการนำในการทำแผนและโปรแกรม

พัฒนาบุคลากร และเป็นผู้ให้คำแนะนำ (แต่ไม่ใช่ผู้ทำหน้าที่ต่อตนเอง) ในการต่อเรื่องต่างๆ (5) เตรียมเสนองบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและบริหารงบประมาณที่ได้รับการเห็นชอบดังกล่าว (6) พิจารณาความจำเป็นด้านอาคารสถานที่ และบริหารการสร้างอาคารสถานที่ การก่อสร้าง การใช้ การบำรุงรักษา และจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ และ (7) เป็นผู้นำของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน และชุมชนในการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษา

ส่วน Lunenburg และ Ornstein (1991) กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ไว้ดังนี้ (1) ทำหน้าที่เป็นผู้นิเทศ และผู้จัดระบบงานในการบริหารบุคลากรทางการศึกษาและคณาจารย์ผู้สอน (2) เสนอแนะการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง และการให้พ้นตำแหน่งของบุคลากรทางการศึกษา (3) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับทิศทางและนโยบายของหน่วยเหนือ (4) เตรียมเสนองบประมาณสถานศึกษาและบริหารงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติ (5) ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการวางแผนระยะยาว (6) พัฒนาและประเมินหลักสูตรและโปรแกรมการเรียนการสอน (7) พัฒนาระบบงานภายในสำนักงาน และ (8) เสนอแนะความต้องการจำเป็นด้านอาคารสถานที่และการบำรุงรักษา

รายงานสรุปผลการสัมมนา เรื่อง การบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา : ประสบการณ์จากต่างประเทศ จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2543 โรงแรมปรีณท์พลาซ่า กรุงเทพมหานคร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543: ก) ได้สรุปข้อค้นพบจากการสัมมนาว่า

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา แต่มีโครงสร้างกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศอังกฤษ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ประสานและให้การสนับสนุน มีการนำแนวคิดการบริหารฐานโรงเรียนมาใช้ โดยอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาอยู่ที่กรรมการกำกับบริหารสถานศึกษา (governing body) ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา มีองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา และมีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง โดยในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะมีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาในระดับมากน้อยแตกต่างกัน

(2) การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ประเทศอังกฤษมีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามเขตการปกครอง ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา มีการแบ่งเขตพื้นที่ในหลายลักษณะ ไม่ได้ยึดเขตการปกครองเป็นหลัก แต่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน จำนวนนักเรียน สภาพเศรษฐกิจของชุมชน สภาพภูมิศาสตร์ การคมนาคม และวัฒนธรรม

(3) บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสาน สนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษารวมทั้ง ดูแลงานด้านศิลปะและวัฒนธรรม ส่วนองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นหรือเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเป็นหลัก

(4) การบริหารวิชาการ งบประมาณ และบุคลากร องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณและบุคลากรให้แก่สถานศึกษามากกว่าของประเทศสหรัฐอเมริกา และเน้นการใช้หลักสูตรระดับชาติมากกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาที่ส่งเสริมการพัฒนาและใช้หลักสูตรท้องถิ่น

5. งานวิจัยและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2521 (2521: 4) แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ศึกษาแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และได้เสนอโครงสร้างระบบบริหารและการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาได้เสนอให้จัดรูปแบบและระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพ ทั้งในระบบบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

(1) ระบบบริหารส่วนกลาง ได้เสนอให้รวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในกระทรวงเดียวกัน คือ กระทรวงการศึกษา รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการศึกษาในระดับชาติ การเสนอขอจัดตั้งงบประมาณการศึกษาของชาติทั้งหมด การกำหนดและการกำกับมาตรฐานทางวิชาการ และหลักสูตรการศึกษาบางประเภท การประสานงานภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้ง รับผิดชอบการดำเนินงานเกี่ยวกับศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนา พลศึกษา กิจกรรมเยาวชน นันทนาการ โดยมีทบวงวัฒนธรรม เยาวชน และพลศึกษา เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ และมีทบวงอุดมศึกษารับผิดชอบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ และมอบการจัดการศึกษาในโรงเรียนระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาให้เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยให้มีเขตการศึกษา ทำหน้าที่ดูแล ประสานด้านวิชาการและกิจกรรมอื่นๆ ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเขตการศึกษา ประกอบด้วย จังหวัดหลายจังหวัดที่มีลักษณะภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน

(2) ระบบบริหารส่วนท้องถิ่น ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะยึดถือเขตจังหวัด โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษามีลักษณะพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยมีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในนามองค์การบริหารส่วนจังหวัด พร้อมทั้งให้มีอำนาจออกกฎข้อบังคับเพื่อประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ประกอบด้วย กรรมการที่มาจากสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่ากับกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาจังหวัด และสภาเทศบาลรวมกัน ทั้งนี้ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองประธาน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้ถือเขตกรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นเขตการศึกษา โดยมีคณะกรรมการการศึกษา กทม. ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ระดับประถมศึกษา

มัธยมศึกษา และการศึกษาที่มีลักษณะพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย คณะกรรมการการศึกษา กทม. ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธาน ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นรองประธาน กรรมการสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 9 คน กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน และผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามนัยดังกล่าวข้างต้น บทบาทราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องเปลี่ยนจากการบริหารสั่งการโดยตรงในนามส่วนกลาง เป็นการมอบอำนาจให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลาง ดำเนินการในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงในจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ตรวจตรา กำกับดูแล และติดตามประเมินผล เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายของชาติ รวมทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามแผนการศึกษาและการให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านการศึกษา และกิจการของกระทรวงการศึกษาในจังหวัด

สุทัศน์ ขอบคำ (2540: 161-166) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และได้เสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต สรุปได้ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายการกระจายมายังองค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด โดยการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าจังหวัดลงมา และบริหารงานในรูปขององค์กรบุคคล พร้อมทั้งปรับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษาของชาติ การส่งเสริมสนับสนุนวิชาการและทรัพยากร การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของชาติ การควบคุมกำกับ ติดตามและประเมินผล

(2) การกระจายอำนาจควรประกอบด้วย การกระจายงาน กระจายทรัพยากรการดำเนินงาน และกระจายให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน บริหารงานโดยองค์กรบุคคลให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรม และองค์กรระดับปฏิบัติให้ชัดเจน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย องค์กรทางการศึกษาในระดับจังหวัดที่กำหนดขึ้นใหม่ในจังหวัด ให้มีองค์กรเดียวทำหน้าที่รองรับการกระจายอำนาจจากกระทรวง

(3) วิธีการกระจาย ให้จัดตั้งองค์กรทางการศึกษาขึ้นใหม่ โดยยุบ รวม องค์กรที่มีอยู่เดิมในจังหวัดเป็นองค์กรเดียว มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่รองรับอำนาจที่กระจายและบริหารงานในรูปขององค์กรบุคคล ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ เอกชน และผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม ให้หัวหน้าองค์กรทางการศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการขององค์กรบุคคล สำหรับการบริหารการศึกษาแต่ละระดับหรือประเภทการศึกษา ควรให้มีคณะกรรมการการศึกษาซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามความเห็นขององค์กรบุคคล

พิณสุดา สิริธรรังศรี (2540: 181-188) ได้ทำการศึกษาวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ได้เสนอรูปแบบการบริหารการศึกษาประกอบสาระบัญญัติว่า โครงสร้างของการบริหารการศึกษา ควรแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ให้ทำหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบายและแผน การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาและการติดตาม ประเมิน ตรวจสอบ ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ระดับท้องถิ่น ให้จัดการศึกษาได้ตามความเหมาะสมและความพร้อมของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย ในการจัดองค์กรการบริหารการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

(1) ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ที่จัดการศึกษา กระทรวง ทบวง กรมใดที่มีปริมาณงานที่ไม่เหมาะสมจะมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ให้มีการรวมกระทรวง ทบวง กรม ที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง

ให้กระจายอำนาจการบริหารของหน่วยงานบริหารของส่วนกลางไปยังพื้นที่ โดยการจัดตั้งส่วนราชการในพื้นที่ให้เป็นหน่วยงานเดียวของกระทรวง ทบวง นั้น เพื่อเป็นตัวแทนของส่วนกลางในพื้นที่ ในการกำหนดนโยบายและแผน การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา และการติดตามประเมิน และควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในเขตพื้นที่ การกำหนดเขตพื้นที่ให้พิจารณาจากสถานศึกษา ศาสนสถาน และหน่วยงานทางการวัฒนธรรมเข้าด้วยกัน บริหารงานโดยคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของประชาชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และตัวแทนของหน่วยงานบริหารส่วนกลาง โดยให้ยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิม และไม่มีควมจำเป็นในจังหวัด อำเภอ และแปรสภาพของหน่วยงานบางหน่วยงานเป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งตัดโอนบุคลากรและทรัพย์สินบางส่วน ไปปฏิบัติหน้าที่เพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) ส่วนท้องถิ่น ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริหารงานโดยผู้บริหารมืออาชีพ โดยให้มีคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น ประกอบด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานบริหารการศึกษาส่วนกลางในพื้นที่ ตัวแทนประชาชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาในท้องถิ่น มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา การติดตาม และควบคุมมาตรฐานการศึกษา ภายในท้องถิ่นนั้น

(3) สถานศึกษา ได้แก่ โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชน รวมทั้งครอบครัว สถาบันศาสนา ชุมชน องค์กรเอกชน และสถานประกอบการที่มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา โดยได้เสนอแบ่งประเภทของสถานศึกษา ออกเป็น 3 ประเภท คือ สถานศึกษาของรัฐ ทั้งที่สังกัดส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาในกำกับของรัฐ และสถานศึกษาของเอกชน ให้สถานศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษา ทั้งด้านการวางแผน การบริหารบุคลากร การบริหารการจัดการ และการบริหารงบประมาณ ยกเว้นการกำหนดอัตราเงินเดือน ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการสถานศึกษาในสถานศึกษาทุกแห่ง ยกเว้น สถานศึกษาที่จัดโดยครอบครัวมาจากตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล และให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษา ได้แก่ การบริหารบุคลากร นับตั้งแต่การสรรหา พัฒนา และการให้ออกของบุคลากรในสถานศึกษา การบริหารงบประมาณ การบริหารงานวิชาการ การพัฒนาหลักสูตร และการติดตามประเมินผลการจัดการเรียนการสอน โดยต้องได้รับการประเมินและการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ทั้งการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอกจากองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ติดตามประเมินผลและตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

เจอร์ราร์ด ฟราย และคนอื่นๆ (2542: 81-84) โดยการสนับสนุนของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ระหว่างที่ประเทศไทยกำลังร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อการกำหนดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ได้เสนอแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ว่า จะต้องนำไปสู่ (1) ความโปร่งใสและการทำให้ระบบการบริหารจัดการศึกษาเป็นระบบเปิด (2) การส่งเสริมความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ เขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน (3) การคำนึงถึงความพยายามลดความไม่เสมอภาคในการให้บริการและคุณภาพทางการศึกษา (4) การส่งเสริมระบบการตรวจสอบและความรับผิดชอบ (accountability) (5) การเสริมสร้างกลไกในการถ่ายโอนภาระการบริหารและจัดการศึกษาจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน และ (6) การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยการส่งเสริมระบบการตัดสินใจร่วม (shared – decision making) และการเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน (partnership) ในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ทั้งนี้ ฟราย และคนอื่นๆ ยังได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาของไทยว่า โครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาของไทย ควรจำแนกเป็น 2 ระดับ คือ (1) ส่วนกลาง ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (2) ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่โดยคำนึงถึงอำนาจสถานศึกษา จำนวนประชากร/นักเรียนที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา สภาพภูมิประเทศ และการคมนาคม ฯลฯ ทั้งนี้ ให้อยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจร่วมกันของประชาชนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ๆ

สำหรับหน้าที่หลักของเขตพื้นที่ศึกษานั้น จะรับผิดชอบในการพัฒนากระบวนการเลือกสรรมนตรีการศึกษา (Superintendent of Education) และคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่ การบริหารและการจัดการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา การพัฒนาวิสัยทัศน์และความเป็นผู้นำในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระดับพื้นที่ การพัฒนาแผนการศึกษาของเขตพื้นที่ การพัฒนาเครือข่ายสารสนเทศทางการศึกษา การพัฒนาระบบการรายงานผลการปฏิบัติงาน ด้านการศึกษาในเขตพื้นที่ การควบคุมดูแลระบบการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปแก่สถานศึกษา การจัดตั้งศูนย์พัฒนาครูและการให้ความช่วยเหลือโรงเรียนเพื่อพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนโรงเรียนและสถานศึกษาจะเป็นหน่วยการบริหารจัดการที่เล็กที่สุด ทั้งนี้ จะมีคณะบุคคลที่เรียกว่า คณะกรรมการสถานศึกษา ทำหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจของโรงเรียนที่เชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณและการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากกระทรวงฯ การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (school charter) และการประเมินผล การจัดทำข้อเสนอแนะแก่เขตพื้นที่การศึกษาว่าด้วยการจ้างและโยกย้ายครู และการจัดทำแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการศึกษาของชุมชน

ในการนี้ ฟราย และคนอื่นๆ ได้เสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการที่เกี่ยวกับเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

(1) ควรเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จากบทบาทการบริหารจัดการไปสู่บทบาทการเป็นผู้นำและการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบาย

(2) ในกระบวนการกระจายอำนาจนั้นจำเป็นต้องสร้างศูนย์กลางการบริหารขึ้นมาใหม่หรือปรับหน่วยงาน โดยหน่วยงานเหล่านั้นมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดมาตรฐานการศึกษา กำหนดนโยบาย วางแผน ประเมินผล และกำกับติดตาม

(3) จุดเน้นของการควบคุมและอำนาจการบริหาร ควรเปลี่ยนจากกรมไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

(4) กำหนดเขตพื้นที่เพื่อทำหน้าที่บริหารและประสานงานการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี เขตพื้นที่การศึกษาควรประกอบไปด้วยอำเภอ หรือหลายอำเภอรวมกัน ขนาดของเขตพื้นที่การศึกษาควรมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหาร และสอดคล้องกับบริบททางการเมืองและวัฒนธรรม การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาควรส่งเสริมและบำรุงรักษาเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมของท้องถิ่น

(5) กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวงฯ คณะกรรมการและมนตรีการศึกษาของเขตพื้นที่ สถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยการออกพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

(6) การบริหารและการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ควรอาศัยรูปแบบการจัดการที่ให้อำนาจในการบริหารแก่โรงเรียน ใช้การจัดการที่ใช้พื้นที่เป็นฐาน (site-based Management) ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนสามารถชี้่นำตนเองได้

(7) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนในการกระจายอำนาจระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นกับเขตพื้นที่ ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

คณะกรรมการดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2543) ได้ทำการศึกษาวิจัยและเสนอการจัดแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาในส่วนการศึกษาของรัฐ ตามเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แก่ (1) จำนวนประชากร แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาควรมีประชากรตั้งแต่ 150,000 - 200,000 คน โดยประมาณ (2) เขตอำเภอ อำเภอที่มีประชากรตามเกณฑ์ในข้อ 1 หรือมากกว่า จัดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา หากน้อยกว่าจะรวมกับอำเภอใกล้เคียงที่มีพื้นที่ติดต่อกันเป็นเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน โดยไม่มีการแยกอำเภอ (3) จำนวนสถานศึกษา แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาควรมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับชั้น โดยมีจำนวนประมาณ 100 แห่ง และควรคำนึงถึงโอกาสทางการศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ และ (4) ลักษณะภูมิศาสตร์ การคมนาคมและการติดต่อสื่อสารภายในเขตพื้นที่การศึกษา ควรเดินทางไปกลับได้ภายใน 1 วัน จากเกณฑ์ดังกล่าว คณะกรรมการดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดเขตพื้นที่ในส่วนภูมิภาคได้จำนวน 289 เขต และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอจัดเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร (ที่เป็นการจัดการศึกษาเฉพาะของรัฐ) เพิ่มอีกจำนวน 6 เขต รวม 295 เขต อย่างไรก็ตาม สุตท้ายกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศกำหนดเขต

พื้นที่การศึกษาเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอน พิเศษ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 จำนวนทั้งสิ้น 175 เขต

คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2543: 4) ได้ทำการศึกษาเชิงลึก การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวในเรื่องของ (1) ความสามารถในการรับนักเรียน นักศึกษาของ เขตพื้นที่การศึกษา (2) ความคุ้มค่าของการจัดเขตพื้นที่ดังกล่าว และ (3) จำนวนประชากร วัยเรียนในเขตพื้นที่ที่จะเข้าเรียนในอีก 5 ปีข้างหน้า เพื่อรองรับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ในลักษณะดังกล่าว โดยได้มีการพิจารณาว่า การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษายึดหลักการตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ที่กล่าวว่า "รัฐต้องจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ" หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการจัดการศึกษาที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และได้เสนอ แนวคิดว่า ในเมื่อการจัดการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นซึ่งยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการ ให้มีคุณภาพได้ (จัดได้เพียง 5%) รัฐจำเป็นต้องดำเนินการจัดเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญ และต้องทำอย่างทั่วถึง การจัดการโดยยึดเขตจังหวัดที่ผ่านมาไม่สะท้อนความเป็นชุมชน และท้องถิ่น เนื่องจากความเจริญไปแออัดอยู่ในเขตเมืองที่เป็นจังหวัด และไม่สามารถดูแลการศึกษาได้ ทั่วถึงและห่างไกลประชาชน ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง และหากจะจัดเป็น เขตอำเภอก็ยังคงมีขนาดที่ค่อนข้างเล็กที่ขาดศักยภาพในการดำเนินงาน ทั้งยังเป็นลักษณะการบริหาร ส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับจังหวัดซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงได้จัดในลักษณะคู่เคียงกับองค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมเขตปกครองอำเภอเข้าด้วยกันในขนาดที่พอเหมาะ สำหรับเขตปกครอง อำเภอที่มีขนาดใหญ่ให้เป็นเขตพื้นที่เดียว และเขตปกครองจังหวัดขนาดเล็กเป็นเขตพื้นที่เดียว เพื่อ เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และหากเมื่อใดท้องถิ่นมีความพร้อมก็อาจรับโอนการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาไปจัดการเองได้ และมีความเห็นว่า เขตพื้นที่การศึกษา มีลักษณะเป็นทั้งเขต บริหารและเขตบริการ โดยเป็นเขตบริหารในลักษณะที่รับมอบงานจากกระทรวง จากงานที่สถานศึกษา ทำไม่ได้และเขตฯ จำเป็นต้องทำ และงานในภาระหน้าที่ที่จำต้องบริหารภายในเขต สำหรับเขตบริการ กรณีที่ต้องจัดการศึกษาให้กับประชาชนนอกเขตพื้นที่ เช่น การอาชีวศึกษา ที่มีเพียงบางเขตก็สามารถ จัดบริการนอกเขตได้ รวมทั้งงานใดที่สถานศึกษาไม่สามารถปฏิบัติได้ เขตพื้นที่การศึกษาจำต้องทำ หน้าที่ประสานการดำเนินงาน เช่น การประสานการจัดประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ที่ต้อง สัมพันธ์กับโรงเรียนมัธยมศึกษา ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แต่ละโรงเรียนอาจจัดได้ครอบคลุมทั้ง ระดับ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอรายงานการประชุมสัมมนา เรื่อง การ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (เขตพื้นที่การศึกษา) ของเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2542 ณ โรงแรมรอยัลครีฟ บีช รีสอร์ท เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ได้เสนอถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ว่าควรมีบทบาทอำนาจหน้าที่เชื่อมโยงกัน (สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542: 17-19) ดังนี้

(1) ส่วนกลาง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผน หลักสูตรแกนกลาง มาตรฐานการศึกษา และสนับสนุนงบประมาณ

(2) เขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่นำนโยบายจากส่วนกลางไปสร้างความเข้าใจให้แก่สถานศึกษา กำกับดูแลแผนนโยบายและประเมินมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาสถานศึกษาให้สามารถปฏิบัติงานได้ จัดสรรและกระจายทรัพยากร ประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบ ทั้งนี้ คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ควร มีบทบาทหน้าที่ตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ คือ นโยบาย แผน บุคลากร งบประมาณ และหลักสูตร ส่วนสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ควร มีบทบาทหน้าที่การบริหารงานประจำหรืองานธุรการ

(3) สถานศึกษา มีหน้าที่จัดและให้บริการการศึกษา และบูรณาการการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษามีความสัมพันธ์กับส่วนกลาง ในภารกิจ 4 ด้าน คือ ด้านนโยบายและแผน ด้านหลักสูตรและมาตรฐาน ด้านบุคลากรและด้านการเงิน โดยจะต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน มีการแบ่งขอบเขตของงานในความรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น มีความรับผิดชอบร่วมกัน มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ประเภท คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาหรือจัดการศึกษาเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีสถานศึกษาของตนเอง กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา ควร มีแผนนโยบายเดียวกัน มีการวางแผนร่วมกัน มีการประสานความร่วมมือทางวิชาการและมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้การจัดการศึกษาได้มาตรฐาน สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีสถานศึกษาของตนเอง ควร มีการประสานความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านวิชาการและการเงิน

ข้อเสนอของที่ประชุมสัมมนา เรื่อง การบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา : ประสพการณ์จากต่างประเทศ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2543 ได้เสนอเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาของไทย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543: ค-ช) ดังนี้

(1) การบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการบริหารในรูปองค์กร คณะบุคคล อำนาจการบริหารอยู่ที่คณะกรรมการ โดยมีผู้บริหารมืออาชีพที่รับนโยบายของคณะกรรมการไปปฏิบัติภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ คณะกรรมการมี 2 บทบาท คือ เป็นคณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการที่ปรึกษา

เขตพื้นที่การศึกษาจึงทำหน้าที่เป็นทั้งเขตบริการและเขตบริหาร เพราะมีการประสานทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งอยู่ภายใต้องค์กรการบริหารเดียวกัน โดย

เขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยบริหารเชิงประสานงาน และควรให้อำนาจการบริหารเบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษา ซึ่งมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

(2) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา

(2.1) การกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีอำนาจเป็นห่วงในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ และอำนาจทางการเมืองของผู้ที่เข้าไปเป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และกรรมการสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นก้อนให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา นอกจากนี้ ยังมีอำนาจเป็นห่วงในเรื่องความแตกต่างในด้านศักยภาพของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการรับนักเรียน ปัญหาอาจารย์ และปัญหาอื่นๆ ตามมา

(2.2) ควรเตรียมความพร้อมบุคลากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในส่วนของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเหนือสถานศึกษา ครู ผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรรมการสถานศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความพร้อมก่อนที่จะมีการนำนโยบายในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไปสู่การปฏิบัติ โดยจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมยึดตามประเด็นการปฏิรูปที่สำคัญและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง จัดฝึกอบรมให้แก่วิทยากรที่จะเป็นผู้ฝึกอบรม โดยใช้เครือข่ายคณบดีคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ใช้รูปแบบการฝึกอบรมทางไกลและไม่ควรเป็นเฉพาะความรู้ แต่ต้องเปลี่ยนวิธีคิดและเจตคติด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการทำงานในรูปคณะกรรมการ ซึ่งต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นแทนที่จะเป็นเพียงการให้ความร่วมมือเท่านั้น และควรใช้ระยะเวลาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ของผู้เข้ารับการอบรม

(2.3) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจในด้านต่างๆ ไว้ในกฎกระทรวง ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

(3) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่ศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษาจะต้องทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนในเรื่องเอกภาพและมาตรฐาน และมีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมเป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาเลือกผู้แทนกันเอง

(4) ด้านการบริหารงานวิชาการ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรมีบทบาทดังนี้

(4.1) เขตพื้นที่ศึกษาควรจะต้องมีอิสระในการกำหนดทิศทางการบริหารงานวิชาการ และมีบทบาทในการสนับสนุนการบริหารงานวิชาการ กำกับ ติดตาม วัดและประเมินผล ให้สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้มาตรฐาน รวมทั้งส่งเสริมศักยภาพของผู้เรียนที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เนื่องจากสถานศึกษาแต่ละแห่งอาจมีนักเรียนดังกล่าวจำนวนไม่มากนัก ดังนั้นเขตพื้นที่การศึกษาจึงควรให้การสนับสนุนเด็กเหล่านี้

(4.2) สถานศึกษาควรมีบทบาทหลักในการบริหารวิชาการ เช่น การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น และจะต้องจัดการเรียนการสอนให้ได้ตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ โดยเน้นทั้งในด้านสติปัญญาและความฉลาดทางอารมณ์ควบคู่กันไป เพื่อให้ผู้เรียนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

ทั้งนี้ การจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาแต่ละแห่ง อาจมีสัดส่วนของหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรท้องถิ่นแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ

(5) ด้านการบริหารงบประมาณ มีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

(5.1) จัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงสภาพความแตกต่างในแต่ละพื้นที่ และควรจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งไปยังเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และอีกส่วนหนึ่งไปยังสถานศึกษาแต่ละแห่ง ทั้งนี้ สถานศึกษาควรมีสิทธิในการเสนอแผนงานผ่านคณะกรรมการสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังส่วนกลางได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นของงบประมาณเพิ่มเติม

(5.2) โรงเรียนควรบริหารงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน โดยดำเนินการในรูปองค์คณะบุคคล ซึ่งจะต้องมีแผนงานด้านงบประมาณที่ชัดเจน ทั้งด้านการได้มา การใช้จ่าย และการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและวิธีการด้านงบประมาณเพื่อให้มีความยืดหยุ่น และเกิดความคล่องตัว แต่จะต้องสามารถตรวจสอบได้ สำหรับการบริหารงบประมาณในส่วนของงบลงทุน เช่น การจัดสรร จัดซื้อ จัดจ้าง ซึ่งมีความยุ่งยากสถานศึกษาอาจไม่มีความชำนาญนั้น มีข้อเสนอว่าควรจะให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อบริการแก่สถานศึกษาทุกแห่งในเขตพื้นที่การศึกษา โดยดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา หรืออาจจัดให้มีการรวมกลุ่มสถานศึกษาเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน โดยมีการดำเนินงานในรูปองค์คณะบุคคล

(5.3) การตรวจสอบงบประมาณ ควรมีการตรวจสอบ โดยดำเนินการในรูปองค์คณะบุคคล โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและองค์กรท้องถิ่นมีบทบาทในการตรวจสอบและติดตามด้านงบประมาณด้วย ในการตรวจสอบงบประมาณควรตรวจสอบจากประสิทธิภาพและผลการดำเนินงานมากกว่าการตรวจสอบกระบวนการและวิธีการ

(5.4) ควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อหารายได้ที่จะนำมาใช้ในการสนับสนุนแก่สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากงบประมาณซึ่งได้มาจากท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกันมาก ทำให้ในบางเขตพื้นที่อาจมีปัญหาในเรื่องงบประมาณ

(5.5) การเก็บภาษีเพื่อการศึกษา มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องนี้ โดยมีกลุ่มหนึ่งเห็นว่าไม่ควรเก็บภาษีการศึกษาโดยตรง แต่ควรเก็บจากสินค้าฟุ่มเฟือยและสินค้าที่มีพิษภัย เช่น บุหรี่และสุรา ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าควรจัดเก็บภาษีการศึกษาโดยตรง เพราะจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและใส่ใจในการตรวจสอบ นอกจากนี้ ยังมีผู้ที่เห็นว่า การจัดเก็บภาษีการศึกษาไม่จำเป็นต้องแยกจัดเก็บต่างหาก หรือจัดเก็บเพิ่ม แต่ให้มีการระบุในการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาว่าจะแบ่งเป็นภาษีการศึกษาในสัดส่วนเท่าใด ในการเก็บภาษีการศึกษาดังกล่าวไม่ควรบังคับให้จัดเก็บเท่ากันทั้งประเทศ แต่ควรพิจารณาจากรายได้ของท้องถิ่นและความเหมาะสมในการจัดเก็บในแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งไม่ควรจำกัดว่าจะให้การอุดหนุนเฉพาะการศึกษาที่ท้องถิ่นจัดเท่านั้น แต่ควรให้การอุดหนุนการจัดการศึกษาของรัฐที่จัดอยู่ในท้องถิ่นนั้นด้วย

(6) ด้านการบริหารงานบุคคล ควรมีการดำเนินงานดังนี้

(6.1) การบริหารงานบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษาควรครอบคลุม 4 กลุ่ม คือ ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน โดยควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษในเรื่องการได้มาของบุคลากร เนื่องจากบุคลากรเป็นหัวใจของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ดังนั้น ควรมีการกำหนดอย่างชัดเจนในเรื่องตำแหน่ง กระบวนการสรรหา การเข้าสู่ตำแหน่ง การพัฒนา และการพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ควรมีการศึกษากระบวนการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้ ยังเห็นว่าตำแหน่งของผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเป็นข้าราชการ และเห็นว่าควรมีการกำหนดวาระให้ชัดเจน เพื่อให้ได้นักบริหารมืออาชีพเข้ามาบริหารงาน

(6.2) ควรมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่ระดับกระทรวง เขตพื้นที่ การศึกษา และระดับสถานศึกษา และควรกำหนดให้ชัดเจนว่าจะกระจายอำนาจไปยังระดับใด มากน้อยเพียงใด

(7) ด้านการบริหารทั่วไป ควรยึดหลัก 5 ประการ คือ มีแผนงานที่ชัดเจน รอบคอบ และรัดกุม ดำเนินการโดยเน้นการใช้โรงเรียนเป็นฐานและคำนึงถึงการศาสนา และวัฒนธรรมควบคู่กันไป ยึดคุณภาพนักเรียนเป็นหลัก ใช้ฐานข้อมูลตัวเลขที่มีอยู่จริงมาประกอบการพิจารณา และการบริหารโดยยึดรูปแบบขององค์กรบุคคลในการดำเนินงาน

(8) ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ที่ได้มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอว่าผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาควรจะเป็นผู้ที่ไม่ได้อยู่ในระบบราชการ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำที่ต้องการให้เหมาะสม และให้ค่าตอบแทนในอัตราที่สูง

ซุมศักดิ์ อินทร์รักษ์ (2543: 206-221) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ ในด้านแนวคิด หลักการ และนโยบาย การจัดโครงสร้าง องค์กร บุคลากร บทบาทหน้าที่ และการประสานงาน ผลการวิจัยพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารในระดับจังหวัด ซึ่งสุมเป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวนร้อยละ 83-99 เห็นด้วยกับรูปแบบการบริหารการศึกษา ดังนี้

(1) ด้านแนวคิด หลักการและนโยบาย ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

(2) ด้านการจัดองค์กร ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับการจัดให้มีคณะกรรมการบริหารเป็นองค์กรบุคคล ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิโดยตำแหน่ง และโดยการเลือกตั้งจากครูหรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ให้มีจำนวนตามสัดส่วนที่เหมาะสม ส่วนสำนักงาน จัดให้มีโครงสร้างงานแบ่งเป็นหัวหน้าฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายจัดการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา และฝ่ายกิจการพิเศษ ซึ่งการบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ติดตาม ของเลขาธิการหรือผู้อำนวยการโดยตำแหน่ง

(3) ด้านการกำหนดบทบาทหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยรับผิดชอบในการพิจารณากำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการและงบประมาณ การติดตาม

ตามผลและประเมินผล การอนุมัติหลักสูตร การจัดตั้ง ยุบ รวม ยกเลิกสถานศึกษา รวมทั้งการ พิจารณากำหนดมาตรฐานการศึกษา

(4) ด้านบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับการกำหนดจำนวน ที่มา และวาระของคณะกรรมการ

(5) ด้านการประสานงาน ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยประสานงานให้สถานศึกษา ปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของกระทรวง ให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่

คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2544: 1-10) ได้เสนอการจัด โครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงานต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2544 โดยแบ่งระดับการ บริหารและการจัดการศึกษาของชาติออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับราชการส่วนกลาง และระดับองค์กร-ปฏิบัติในท้องถิ่น ดังนี้

(1) ระดับราชการส่วนกลาง เป็นระดับนโยบายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระ-ราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เฉพาะที่เป็นนโยบายและแผน มาตรฐาน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล และการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติใน ระดับชาติเท่านั้น ได้แก่ องค์กรในส่วนกลาง คือ สภาและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐาน คณะ กรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการ ศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และองค์กรอิสระในกำกับกระทรวง รวมทั้งกำหนดให้มีสำนักงานปลัดกระทรวง นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับการ จัดระเบียบราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไข เพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

(2) ระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น เป็นระดับปฏิบัติการ มีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหาร และการดำเนินงาน ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา ในการ บริหารและการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นดังกล่าว กำหนดให้การปฏิบัติเสร็จสิ้นที่สถานศึกษาให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงควมมีอิสระและคล่องตัวเป็นสำคัญ และหากไม่สามารถเสร็จสิ้นที่สถานศึกษาได้ให้ สิ้นสุดที่เขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา สถาน ศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรในรูปคณะกรรมการแต่ละคณะ ทำหน้าที่เฉพาะด้านการ กำกับ ดูแล สนับสนุน ส่งเสริม และการเป็นที่ปรึกษา สำหรับการบริหารงานให้เป็นภารกิจหน้าที่ของผู้ บริหารของหน่วยงานหรือสถานศึกษานั้นๆ ทั้งนี้หมายรวมถึงหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒน-ธรรมด้วย

ในการนี้ คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา องค์ประกอบของคณะกรรมการ และการแบ่งส่วนงานของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาไว้ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การ ศึกษา

กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับ
อุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่ง
เสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุน
การจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา
สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย การกำกับดูแลหน่วยงาน
ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้ง การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะ
ทำงานตามที่คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่ศึกษามอบหมาย

(2) องค์กรประกอบของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา
คณะกรรมการฯ มีจำนวนตั้งแต่ 11-15 คน ตามความเหมาะสมของแต่ละเขตพื้นที่การ
ศึกษา โดยจำนวนกรรมการที่มาจากผู้แทนแต่ละด้าน และผู้ทรงคุณวุฒิตามองค์ประกอบข้างทำยนี้ ให้เป็น
ไปตามที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด องค์ประกอบของคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้
แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบ
วิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู ผู้นำทาง
ศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง วาระ
ละ 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

(3) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา
สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานดำเนิน
งานของคณะกรรมการและรองรับการกระจายอำนาจจากกระทรวงทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บริหาร
งานบุคคล และบริหารงานทั่วไป ดังนี้

(3.1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา
ให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ แผน
พัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการอุดมศึกษา แผนพัฒนาการศาสนา และวัฒนธรรม และความ
ต้องการของท้องถิ่น

(3.2) วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป ของสถานศึกษาและหน่วย
งานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา และแจ้งจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วย
งานข้างต้นรับทราบ และกำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว

(3.3) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นร่วมกับสถาน
ศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(3.4) ส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียน
การศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัย การศึกษาเพื่อคนพิการ ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ
รวมทั้งการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

(3.5) กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถาน
ศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งหน่วยงานที่จัดการศึกษานอกระบบ
โรงเรียนและตามอัธยาศัย และหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

(3.6) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูล สารสนเทศด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

(3.7) ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาและการดำเนินการด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

(3.8) จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษา และหน่วยงานศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

(3.9) ดำเนินการประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษา เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

(3.10) ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

(3.11) ประสานส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการ ด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

(3.12) ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กร หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในเขตพื้นที่การศึกษา

(3.13) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการศาสนา และวัฒนธรรม รวมทั้งงานอื่นที่ กระทรวงมอบหมาย

โดยจัดองค์กรและแบ่งส่วนงานออกเป็น 9 กลุ่มงาน ดังนี้

(1) กลุ่มงานอำนวยการ

(2) กลุ่มงานบุคลากร

(3) กลุ่มงานนโยบายและแผน

(4) กลุ่มงานส่งเสริมการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(5) กลุ่มงานส่งเสริมการอาชีวศึกษาและการศึกษาเอกชน

(6) กลุ่มงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย

(7) กลุ่มงานส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

(8) กลุ่มงานส่งเสริมพละนาถมิย

(9) หน่วยนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

(4) อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขต พื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(4.1) เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ และลูกจ้างภายในเขตพื้นที่การศึกษา

(4.2) พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่ การศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา และแผนการดำเนินการด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ และความต้องการของท้องถิ่น

(4.3) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นร่วมกับสถาน ศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(4.4) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งหน่วยงาน ที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนและตามอัธยาศัย และหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมใน เขตพื้นที่การศึกษา

(4.5) วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณ เงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และ หน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา และแจ้งจัดสรรงบประมาณ ที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วย งานดังกล่าว

(4.6) ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคลเพื่อส่งเสริม สนับสนุน การจัดและพัฒนาการศึกษาและการดำเนินการด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ในเขตพื้นที่การศึกษา

(4.7) เสนอแต่งตั้งโยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ และการดำเนินงานทาง วินัยของผู้บริหารสถานศึกษา และหัวหน้าหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การ ศึกษา ตลอดจนบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษา

(4.8) ดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน กำกับ ติดตาม พัฒนาและเสริมสร้างขวัญ และกำลังใจแก่ข้าราชการและลูกจ้าง ในเขตพื้นที่การศึกษา

(4.9) จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและประเมินผลสถานศึกษา และหน่วยงานศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

(4.10) ดำเนินการประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษา เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

(4.11) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับ ดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และ วัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

(4.12) เสนอแต่งตั้งและประสานส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการและ คณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

(4.13) เป็นผู้แทนเขตพื้นที่การศึกษาในกิจการทั่วไปของเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษาตามวงเงินงบประมาณ ที่สำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษาได้รับ

(4.14) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเลขาธิการคณะกรรมการการศาสนา และวัฒนธรรม รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

สำหรับการบริหารงานบุคคล ในเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2547: 10) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.....และอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา (เดือนมีนาคม 2547) ได้เสนอให้ข้าราชการในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบไปด้วย ข้าราชการครู ศึกษารจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

ระดับกระทรวง มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการและเลขาธิการ ก.ค.ศ.เป็นเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอแนะและให้คำปรึกษาด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลแก่คณะรัฐมนตรี กำหนดนโยบาย วางแผน อัตรากำลัง เสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับค่าครองชีพ ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง พิจารณาวิจัยจัดตีความปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย พัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้าง ส่งเสริม สนับสนุน การพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ ยกย่องเชิดชูเกียรติ ส่งเสริมสนับสนุน การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ พิจารณาจัดตั้ง อ.ก.ศ.เขตพื้นที่ กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รับรองคุณวุฒิ กำกับดูแล ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีสำนักงาน ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของ ก.ค.ศ. และที่เกี่ยวข้อง

ระดับเขตพื้นที่การศึกษา มี อ.ก.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่

(1) พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(3) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(4) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(5) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ การปกป้องคุ้มครองระบบคุณธรรม การจัดสวัสดิการ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

(6) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(7) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(8) จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ.

(9) พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่องค์กรประกอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย (1) ประธานอนุกรรมการ มาจากการเลือกกันเองของอนุกรรมการ (2) อนุกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. ผู้แทนครูสภา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ (3) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความรู้ ความสามารถ หรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา (4) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 3 คน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด จำนวน 1 คน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 1 คน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวน 1 คน

ระดับสถานศึกษา มีคณะกรรมการสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

(1) กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนด

(2) เสนอความต้องการจำนวนและอัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

(3) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาต่อผู้บริหารสถานศึกษา

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามอบหมาย

นอกจากนี้ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) รับผิดชอบในการปฏิบัติงานราชการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามอบหมาย

- (2) เสนอแนะการบรรจุและแต่งตั้ง และการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
- (3) พิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (4) จัดทำแผนและส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
- (5) จัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
- (6) จัดทำมาตรฐานคุณภาพงาน กำหนดภาระงานขั้นต่ำ และเกณฑ์การประเมินผลงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (7) ประเมินคุณภาพการบริหารงานบุคคล และจัดทำรายงานการบริหารงานบุคคล เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ. ต่อไป
- (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

การสรรหาผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการครุสภา เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ ก.ค.ศ. สำหรับคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2544) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและนโยบาย และแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษา ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นการเตรียมการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา จึงได้กำหนดให้มีโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการนำร่องดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามมาตรา 39 และนำแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาในพันธกิจที่สำคัญลงสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่การศึกษา 5 จังหวัดเป้าหมาย คือ พิษณุโลก อานาจเจริญ ชลบุรี เพชรบุรี และภูเก็ต ภาคละ 1 จังหวัด จำนวน 10 เขต แยกเป็น พิษณุโลก 5 เขต อานาจเจริญ 2 เขต ชลบุรี 1 เขต เพชรบุรี 1 เขต ภูเก็ต 1 เขต พร้อมกับศึกษาถึงวิธีการเตรียมการปรับเปลี่ยนสัมฤทธิ์ผลการปฏิรูปการศึกษาในแต่ละลักษณะเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ปัญหาของแต่ละเขตพื้นที่ เพื่อทำให้เกิด

ความมั่นใจและได้มาซึ่งแนวทางที่จะนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้องและเหมาะสมในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ในการนี้ ได้กำหนดให้มีการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่นาร่อง จำนวน 20 คน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมครูและผู้ปกครอง ผู้นำทางศาสนา ประธานชมรมหรือผู้แทนการศึกษาเอกชน ผู้แทนผู้จัดการศึกษาพิเศษ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาในเขตพื้นที่ ผู้แทนหน่วยงาน ศิลปากรในเขตพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการของกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และผู้อำนวยการผู้ทำหน้าที่ประธานอาชีวศึกษาจังหวัด คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา เสนอแนะการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา ประสานส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่นาร่อง ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่ และแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามที่คณะกรรมการเขตพื้นที่นาร่องมอบหมาย

สำนักงานฯ เขตพื้นที่นาร่องปฏิรูปการศึกษา เป็นหน่วยปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ มีบทบาทหน้าที่เป็นไปตามข้อเสนอมของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา 3.1)-3.13)

ภารกิจและพันธกิจการปฏิรูปการศึกษาในการนาร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา 4 ภารกิจ 25 พันธกิจ ดังนี้

(1) ภารกิจการบริหารทั่วไป มี 8 พันธกิจ ได้แก่ (1) การบริหารและจัดการศึกษาระบบกระจายอำนาจ (2) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (3) การจัดระบบสารสนเทศ และ IT ในการบริหารและจัดการเรียนการสอน (4) การส่งเสริมและการจัดบริการการศึกษา (5) การส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (6) การดำเนินงานกิจการพิเศษในเขตพื้นที่และสถานศึกษา (7) การจัดระบบการประกันคุณภาพ และ (8) การนิเทศ ติดตาม และประเมินผล

(2) ภารกิจการบริหารงานบุคคล มี 5 พันธกิจ ได้แก่ (1) การเตรียมการบริหารงานบุคคลระดับเขตพื้นที่และสถานศึกษา (2) การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา (3) การประเมินผลการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา (4) การเสริมสร้างวินัยและจรรยาบรรณ และ (5) การพัฒนาวิชาชีพครู

(3) ภารกิจการบริหารงบประมาณ มี 6 พันธกิจ ได้แก่ (1) การจัดตั้งงบประมาณ (2) การจัดสรรงบประมาณ (3) การบริหารการเงินและบัญชี (4) การจัดซื้อ จัดจ้าง และการพัสดุ (5) การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณ และ (6) การระดมทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

(4) การกิจบริหารงานวิชาการ มี 6 พันธกิจ ได้แก่ (1) การพัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษา (2) การปฏิรูปการเรียนรู้ (3) การเทียบโอนผลการเรียน (4) การจัดเครือข่ายและแหล่งการเรียนรู้ (5) การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา และ (6) การปฏิรูปการเรียนรู้ในชุมชน

ผลการดำเนินงานตามโครงการนำร่อง

จากการประเมินผลการดำเนินโครงการของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ โดยสรุปพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาตามภารกิจ 4 ด้าน ประกอบด้วย การบริหารงานวิชาการ การบริหารทั่วไป การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล สามารถทำได้ดีในการบริหารงานวิชาการ การบริหารทั่วไป และการพัฒนาบุคลากร และมีปัญหาในการบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณเหมือนกันทุกเขตพื้นที่ ทั้งนี้เพราะ เอกภาพด้านนโยบายไม่ชัดเจน การกระจายอำนาจไม่เต็มที่ มีหน่วยงานต้นสังกัดเดิม และมีกฎหมายเดิม การบริหารงานยังคงใช้หน่วยงานเดิม การทำงานแบบเดิม และมีเขตพื้นที่การศึกษาด้วย ซึ่งเป็นการบริหารองค์กรแบบ 2 ระบบ การประสานงานระหว่างเขตพื้นที่ไปยังสถานศึกษา ยังต้องผ่านหน่วยงานต้นสังกัดเดิม เหล่านี้เป็นต้น (สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ, 2545: 1-2) ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2545: 102) ที่กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคของการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ว่าเขตพื้นที่นำร่องเป็นส่วนราชการภายใน จึงไม่มีอำนาจตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของการบริหารให้สำเร็จ เกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม เพราะหน่วยงานเดิม เป็นต้นว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ฯลฯ ยังคงปฏิบัติภารกิจภายใต้กรอบกฎหมายเดิม

คณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร (2547: 20-21) ได้ทำการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับผลกระทบจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2547 ที่แบ่งเขตเป็น 175 เขต และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2547 พบว่า

(1) การกำหนดจำนวนอำเภอ/กิ่งอำเภอในแต่ละเขตพื้นที่ เนื่องจากแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีจำนวนอำเภอในความรับผิดชอบกว้างขวางเกินไป ทำให้จำนวนโรงเรียนมีจำนวนมากตามไปด้วย การกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาทำได้ไม่ทั่วถึง การคมนาคมติดต่อกันทำได้ยากเพราะพื้นที่ทุรกันดารและห่างไกลกัน ประกอบกับขาดเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย ทำให้การติดต่อกันระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับสถานศึกษาทำได้ยากลำบาก เสียเวลา และค่าใช้จ่ายมาก

(2) ที่ตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สืบเนื่องมาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตั้งอยู่ไม่เป็นจุดศูนย์กลางหรือจุดกึ่งกลางของเขตพื้นที่ ทำให้การติดต่อสื่อสารกันระหว่างสถานศึกษารอบนอกกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำได้ยาก เสียเวลา และเสียค่าใช้จ่ายมาก

(3) การจัดเตรียมการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรองรับบุคลากรและภารกิจตามโครงสร้างใหม่ที่ปรากฏเป็นปัญหาชัดเจนคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งมีอาคารคับแคบไม่สามารถรองรับบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้มาติดต่อได้อย่างเพียงพอเหมาะสม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนมากไม่มีอาคารของตนเอง ต้องอาศัยสำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษาเขต 1 หรือโรงเรียนอยู่ ในขณะที่หลายแห่งมีอาคารหน่วยงานแต่ละแห่งแยกกันอยู่ ทำให้ไม่สะดวกแก่การติดต่อและการประสานงานกันภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขณะเดียวกัน แนวการกระจายอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษายังไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและบุคลากรยังคงปฏิบัติงานตามแนวเดิมและยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(4) การจัดบุคลากรและมอบหมายงานตามโครงสร้างของเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายอัตรากำลังของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา บางแห่งเกินความต้องการ ขณะที่บางแห่งขาดอัตรากำลัง นอกจากนี้การจัดบุคลากรลงสู่ตำแหน่งก็ขาดความชัดเจนทำให้บุคลากรจำนวนมากไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรงกับความถนัด ความชำนาญ และความรู้ความสามารถของตน ยิ่งไปกว่านั้นการที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับบุคลากรแต่ละตำแหน่งทำให้ทั้งผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาขาดขวัญ กำลังใจ และไม่กล้าที่จะตัดสินใจริเริ่มงานใหม่ เพราะไม่แน่ใจในสถานภาพตนเองในสถานภาพตราบในตำแหน่งนั้น ต่อไปหรือไม่ นอกจากนี้การที่ไม่มีตำแหน่งสำหรับบรรจุผู้ที่เคยเป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอและผู้ช่วย ทำให้ผู้เคยดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวไม่มีงานทำ เป็นการสิ้นเปลืองและกระทบต่อขวัญกำลังใจของบุคคลดังกล่าวมาก และอีกประการหนึ่งคือ บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่แต่เดิมอยู่ต่างหน่วยงานกัน เมื่อต้องมาอยู่ในสำนักงานเดียวกันยังมีได้รวมตัวเป็นเอกภาพ ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานแล้ว หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปอาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกในหน่วยงานได้

(5) ด้านการประชาสัมพันธ์ เพื่อทำความเข้าใจกับบุคลากรทุกฝ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา ก็ยังมีความไม่เหมาะสมเนื่องด้วยขาดแผนการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน และขาดวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือการประชาสัมพันธ์ที่ทันสมัย

หนึ่งในบางเขตพื้นที่การศึกษา เช่น พื้นที่การศึกษาในเขตชายแดนภาคใต้ มีปัญหาทั้งในด้านความยากลำบากและความเสี่ยงภัยในการเดินทาง ความปลอดภัย การปฏิบัติหน้าที่และการดำรงชีวิตจึงควรพิจารณาจัดสวัสดิการ ความปลอดภัยและค่าตอบแทนให้เป็นพิเศษ

ปรัชญา เวสารัชช (2545: 17-20) ได้เสนอหลักการบริหารจัดการในเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องควรยึดเป็นแนวปฏิบัติ ดังนี้

(1) หลักประสิทธิผล หมายความว่า จุดเน้นของการบริหารอยู่ที่เป้าหมาย ผลงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นเอกภาพ และมาตรฐานคุณภาพการศึกษา นั่นคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งต้องกำหนดเป้าหมายผลงานของงานไว้ชัดเจนในลักษณะที่วัดได้ ประเมินได้ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

(2) หลักประสิทธิภาพ หมายความว่า การปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีความถูกต้องรวดเร็ว ตรงตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินการและใช้งบประมาณอย่างประหยัด

(3) หลักความคุ้มค่า หมายความว่า การใช้จ่ายเงินภาษีอากรของประชาชน ต้องเกิดผลดี คือ ใช้ตามความจำเป็น มุ่งสู่เป้าหมาย แผนงานและพันธกิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

และเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและประชาชน หลักความคุ้มค่ายังหมายความถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ และประชาชน

(4) หลักการเปิดเผยโปร่งใส หมายความว่า กระบวนการทำงานต้องเป็นที่รับรู้ รับทราบของผู้เกี่ยวข้อง เรื่องใดที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ การทำงานทุกขั้นตอนต้องมีเหตุผลและข้อมูลสนับสนุน มีความพร้อมให้ตรวจสอบได้

(5) หลักความรับผิดชอบ คำว่า ความรับผิดชอบมีหมายอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องมีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่บุคลากรของสำนักงาน ผู้อำนวยการสำนักงานและกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาอย่างชัดเจนเพื่อตอบสนองหลักความรับผิดชอบ และ ประการที่ 2 ต้องมีผู้กำกับให้เกิดความรับผิดชอบที่ชัดเจน

(6) หลักความเป็นธรรม หมายความว่ารวมทั้งความเป็นธรรมต่อบุคลากรและความเป็นธรรมต่อประเทศชาติและสังคม ประการแรกกฎเกณฑ์และรูปแบบการบริหารงานบุคคลต้องมีความเสมอภาคเปิดเผยเป็นที่รับรู้ทั่วไป ไม่มีการกีดกัน ไม่เลือกปฏิบัติหรือเอื้อประโยชน์เฉพาะบาง คนบางกลุ่ม ประการที่สอง การบริหารเขตพื้นที่การศึกษาต้องตอบสนองประโยชน์ที่จะพึงเกิดกับผู้เรียนและประชาชนในเขตพื้นที่เป็นสำคัญ กล่าวคือ เขตพื้นที่ต้องมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ

(7) หลักการมีส่วนร่วม การบริหารงานยุคใหม่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ลักษณะการมีส่วนร่วมนั้น อาจเป็นการร่วมในรูปของคณะกรรมการหรือร่วมแสดงความคิดเห็นเรียกร้องสนับสนุนด้วย ในแง่นี้การมีส่วนร่วมจึงอาจแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ การมีส่วนร่วมจากภายนอกและการมีส่วนร่วมจากภายใน

การมีส่วนร่วมจากภายนอก หมายถึง การมีส่วนร่วมจากบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรที่มีได้สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เช่น ร่วมในคณะกรรมการชุดต่างๆ ของเขตพื้นที่การศึกษา ของเขตพื้นที่การศึกษา ร่วมแสดงความต้องการ แสดงความคิดเห็น รวมทั้งร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาด้วย ส่วนการมีส่วนร่วมจากภายใน หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาร่วมดำเนินการตามกิจกรรมของเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งโดยร่วมในคณะกรรมการต่างๆ และในการแสดงความคิดเห็น หรือการสนับสนุนด้านต่างๆ รวมทั้งร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการของเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

(8) หลักการมอบอำนาจ หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานต้องได้รับความไว้วางใจให้ทำงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ สามารถใช้ดุลยพินิจของตนได้ โดยเน้นผลงานที่เกิดขึ้นเป็นหลัก ดังนั้น ครูต้องสามารถปรับปรุงวิธีการสอนของตนให้เหมาะสมได้ โดยไม่จำเป็นต้องทำตามคู่มือ ขั้นตอน หรือทำตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด หรือผู้บริหารสามารถเลือกตัดสินใจหรือใช้วิธีการที่เหมาะสมได้ หากก่อให้เกิดผลดีต่อการทำงานและต่อส่วนร่วม ตามหลักการมอบอำนาจนี้ ผู้ได้รับมอบอำนาจต้องมีพันธะรับผิดชอบในการกระทำของตน

(9) หลักความเป็นอิสระและความรับผิดชอบของผู้บริหาร การบริหารงานยุคใหม่ซึ่งเน้นเป้าหมายผลงานมากกว่าการติดยึดกับระเบียบและการทำตามกระบวนการขั้นตอนมาตรฐานนั้น ส่งผลให้จำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ในการบริหาร คือ ต้องเปลี่ยนจากการสร้างกฎระเบียบ

หุยมหิมและกำหนดให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนอย่างเคร่งครัด มาเป็นการให้ความไว้วางใจเชื่อใจผู้บริหาร และส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบสามารถใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสมในการบริหารได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพ โดยตัดสินใจจากผลงานที่เกิดมากกว่าตัดสินใจจากรูปแบบวิธีการบริหาร แต่ทั้งนี้ยังต้องเป็นไปตามนโยบายและกฎเกณฑ์ทั่วไปด้วย

เสรี ลาซโรจน์ และคณะ (2545: 4-5) ได้ทำการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และได้เสนอหลักการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยได้มีการขยายความหลักการต่างๆ ดังนี้

(1) มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ นั่นคือ มีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตามนโยบายที่มีประสิทธิภาพแต่ผู้ปฏิบัติมีอิสระที่จะเลือกปฏิบัติตามแนวทางที่เหมาะสมของตนเอง ดังนั้น แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจึงใช้กรอบนโยบายของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ และในขณะเดียวกันจะมีการกำหนดนโยบายตามความต้องการและความจำเป็นของตนเองเพื่อบริหารและจัดการการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

(2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจการตัดสินใจขององค์กรหลัก ทั้งสามองค์กรดังกล่าวอย่างชัดเจนไม่ก้าวก่าย ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น การกระจายอำนาจ จึงควรถึงมือผู้ปฏิบัติให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ ภารกิจหลักของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงอยู่ที่กำกับดูแลสนับสนุนและส่งเสริมให้สถานศึกษาได้บริหารจัดการการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด โดยสถานศึกษาที่มีอิสระในการกำหนดความต้องการ ดำเนินการและตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป

(3) มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีมาตรฐานและดัชนีชี้วัดคุณภาพการศึกษาและการบริหารจัดการที่ชัดเจนสามารถประเมินและตรวจสอบได้ ดังนั้น ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงมีการดำเนินงาน โดยอาศัยแนวทางและวิธีการต่อไปนี้

- มีเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพขององค์กร มาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กร และมีดัชนีชี้วัดคุณภาพขององค์กรที่สามารถประเมินและเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

- มีการบริหาร และจัดการตามเกณฑ์มาตรฐาน และดัชนีชี้วัดคุณภาพที่กำหนด

- มีการประเมินคุณภาพขององค์กร โดยคณะกรรมการทั้งภายใน และภายนอกองค์กร

- มีการรายงานผลการประเมินต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบและเปิดเผยผลการประเมิน

- มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องหรือพัฒนาคุณภาพตามเงื่อนไขมาตรการ และช่วงเวลาที่กำหนด

(4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาต้องมีแผนและโครงการพัฒนาบุคลากรที่ต่อเนื่องชัดเจน

(5) มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจำเป็นต้องมีแนวคิดและวิธีการในการระดมทรัพยากรมาใช้ในการจัดการศึกษา จากหน่วยงาน องค์กร บุคคล ทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งระดับหน่วยงาน สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

(6) มีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น นั่นคือ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจะไม่บริหารจัดการโดยลำพัง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงบริหารจัดการ โดยอาศัยคณะกรรมการที่มาจากผู้มีส่วนร่วมฝ่ายต่างๆ ให้เข้ามา มีบทบาทในฐานะผู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบ ไม่ใช่เป็นเพียงคณะกรรมการที่มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาเพียงอย่างเดียว

นอกจากนั้น เสรี ลาชโรจน์ (2545: 2) ยังได้เสนอคุณลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะรองรับพันธกิจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไว้ดังนี้

(1) เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเป็นที่ยอมรับในด้านการวิเคราะห์แผนและนโยบายของหน่วยเหนือและของสถานศึกษา มีศักยภาพเพียงพอที่จะกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่ รวมทั้งเป็นองค์กรนำการพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงควรเป็นองค์กรที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในลักษณะการพัฒนามากกว่าการปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวปฏิบัติที่หน่วยเหนือกำหนด

(2) มีศักยภาพและความคล่องตัวเพียงพอที่จะกำกับดูแลการปฏิบัติงานในเชิงนโยบาย สนับสนุน ส่งเสริมและประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงจำเป็นต้องมีบุคลากร เครื่องมือและแผนปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพ และมีศักยภาพเพียงพอที่จะสนับสนุนส่งเสริมและประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาได้

(3) บุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตั้งแต่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาและบุคลากรในองค์กร ควรเป็นที่ยอมรับของสถานศึกษาและผู้มีส่วนร่วมในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งในด้านความชำนาญการ ความเชี่ยวชาญ และคุณธรรม ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงควรเป็นองค์กรเปิด มีอิสระและมีวิธีการสรรหาผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญและผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยมีการหมุนเวียนมาปฏิบัติงานและใช้วิธีการและหลักเกณฑ์ที่เน้นคุณภาพ ไม่ใช่เกิดจากการแต่งตั้งจากหน่วยเหนือในส่วนกลางเพียงอย่างเดียว

(4) เขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นแหล่งบริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการศึกษาควบคู่กับการกำกับดูแลสถานศึกษา ดังนั้น เครื่องมืออุปกรณ์และเทคโนโลยี ข่าวสารและศักยภาพของ

บุคลากรจะต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับพัฒนาการทางการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมในระดับประเทศและในระดับสากล

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2545: 229-234) ได้ทำการศึกษาตัวบ่งชี้สำหรับการประเมินคุณภาพการบริหารและการจัดการเขตพื้นที่ระดการเขตพื้นที่พบว่า มี 11 มาตรฐาน 69 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

(1) มาตรฐานการเรียนของนักเรียนด้านเนื้อหาและด้านผลการปฏิบัติงาน มี 7 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ นักเรียนมีความรู้และทักษะตามที่กำหนดในหลักสูตร นักเรียนสามารถปฏิบัติงานใช้ประโยชน์สิ่งที่เรียนรู้ตามกรอบมาตรฐานเนื้อหา นักเรียนมีความสุขในการเรียน และมีงานทำ/เรียนต่อเมื่อเรียนจบ นักเรียนและผู้ปกครองมีความพึงพอใจ ร้อยละของโรงเรียนที่นักเรียนมีผลการเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนด และร้อยละของโรงเรียนที่มีนักเรียนเรียนต่อ/มีงานทำเมื่อเรียนจบตามเป้าหมาย

(2) มาตรฐานการปฏิบัติงานของครู มี 8 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ครูได้รับการมอบหมายงานที่ตรงกับความรูความสามารถ และทำงานมีคุณภาพ ครูได้รับการนิเทศ และพัฒนาโดยใช้กระบวนการประเมินและพัฒนาตนเอง ครูมีส่วนร่วมในการพัฒนาวิชาชีพ และมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน ครูมีความพึงพอใจ มีความผูกพันและก้าวหน้าในอาชีพครู นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชนมีความพึงพอใจการปฏิบัติงานของครู ร้อยละของโรงเรียนที่มีปริมาณครูมีคุณภาพเป็นจำนวนพอเพียง ร้อยละของโรงเรียนที่คุณภาพของครูโดยเฉลี่ยผ่านเกณฑ์ที่เขตพื้นที่กำหนด และร้อยละของโรงเรียนที่ครูในโรงเรียนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค

(3) มาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน มี 9 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ มีความสามารถในการบริหารเชิงกลยุทธ์ แบบอิงโรงเรียน ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารวิชาการ ได้อย่างมีคุณภาพ ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารการเงิน ทรัพยากร อาคารสถานที่ได้อย่างมีคุณภาพ ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารบุคลากรได้อย่างมีคุณภาพ ผู้บริหารสร้างความสัมพันธ์อันดี และร่วมมือกับ ผู้ปกครองและชุมชนพัฒนาผู้เรียน นักเรียน ครู และผู้ปกครองมีความพอใจในการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ร้อยละของโรงเรียนที่ผู้บริหารใช้การบริหารแบบอิงโรงเรียน และแบบกลยุทธ์ ร้อยละของโรงเรียนที่ผู้บริหารสร้างเครือข่าย การดำเนินงานปฏิบัติการเรียนรู้ และร้อยละของโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้บริหารพัฒนาโรงเรียนก้าวหน้าชัดเจน

(4) มาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารและกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

(4.1) ความเหมาะสมในการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มี 5 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ การสำรวจสถานที่ การประสานงาน การดำเนินการด้านจัดตั้งสำนักงาน การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา ความเหมาะสมด้านคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา การจัดโครงสร้างอัตรากำลังของเขตพื้นที่การศึกษา และการออกแบบ การกำหนดโครงสร้างการบริหาร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(4.2) มาตรฐานด้านคุณลักษณะของกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา มี 4 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีความสามารถในการบริหารการจัดการตามหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีสุขภาพร่างกายและจิตใจดี และร้อยละของกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาที่มีคุณภาพตามเกณฑ์

(4.3) มาตรฐานด้านการบริหารทั่วไปของเขตพื้นที่การศึกษา มี 7 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มีหลักสูตรท้องถิ่น สื่อ/เทคโนโลยีการสอน อุปกรณ์การสอนที่เหมาะสม มีแผนบริหารให้โรงเรียนพร้อมทางด้านอาคาร สถานที่ บรรยากาศในการเรียน มีนโยบายและแผนสร้างความพร้อมด้านตัวนักเรียนทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ มีระบบบริหารจัดการที่ดีและมีความร่วมมือจากชุมชน มีแผนระยะยาวในการจัดตั้ง ยุบรวม ปิดโรงเรียนสนองความต้องการของท้องถิ่น ร้อยละของกรรมการบริหารที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และร้อยละของโรงเรียนที่นักเรียนครบตามเกณฑ์ของเขตพื้นที่การศึกษา

(4.4) มาตรฐานด้านการบริหารวิชาการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา มี 8 ตัวบ่งชี้ แผนกำลังคน สรรหา คัดเลือก มอบหมาย นิเทศ ประเมินบุคคลที่ดี มีแผนพัฒนาบุคลากร ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร การสร้างองค์ความรู้ ส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียนทุกกลุ่มทุกระดับด้วยวิธีการหลากหลาย สนับสนุนโครงการพิเศษ/ส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียน ประสานงานกับหน่วยงานนอก/ในเขตฯ เพื่อพัฒนาการศึกษาและแหล่งเรียนรู้ ติดตามกำกับ ดูแล ประเมิน นิเทศ ให้ข้อเสนอแนะแก่โรงเรียนด้านวิชาการ การจัดเครือข่ายและการพัฒนาแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้นอกและในเขตพื้นที่ และร้อยละของโรงเรียนที่มีความสำเร็จในการบริหารวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียน

(4.5) มาตรฐานด้านการบริหาร ธุรการ การเงิน อาคาร สถานที่ของเขตพื้นที่การศึกษา มี 5 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มีแผนพัฒนางานธุรการ งานการเงิน และงานอาคารสถานที่ของเขตและโรงเรียน ระดมทรัพยากร การบริหารการเงิน จัดทำระบบบัญชีและจัดให้มีระบบตรวจสอบ มีแผนการใช้อาคาร อุปกรณ์และการบำรุงรักษาที่มี ประสิทธิภาพทั้งของเขตพื้นที่การศึกษาและของโรงเรียน เปิดโอกาสให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารและวางระบบงาน และติดตามกำกับดูแล ประเมิน นิเทศ และให้ข้อเสนอแนะแก่โรงเรียน

(4.6) มาตรฐานด้านการบริหารเทคโนโลยีของเขตพื้นที่การศึกษา มี 7 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ มีความพยายามวางระบบเครือข่ายบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศในระยะยาว รวบรวมข้อมูลและสามารถเรียกใช้ข้อมูลทุกชนิดในการตัดสินใจได้ ใช้เทคโนโลยีทุกรูปแบบในการเพิ่มประสิทธิภาพ การเรียนการสอนของโรงเรียน ใช้เทคโนโลยีทุกรูปแบบติดต่อ สื่อสาร ระหว่างโรงเรียนเขตพื้นที่และชุมชน การสร้างเครือข่ายประชาสัมพันธ์ สื่อสารระหว่างโรงเรียน เขตพื้นที่ และชุมชน มีระบบการกำกับการใช้ การประเมินและพัฒนาระบบสารสนเทศอย่างต่อเนื่อง และร้อยละของโรงเรียนที่มีเทคโนโลยีพอเพียงและใช้เทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ

(4.7) มาตรฐานด้านผลการดำเนินการ (ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการประเมินในรอบต่อไปเท่านั้น) มี 6 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ปริมาณ คุณภาพ ความเสมอภาค ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเปลี่ยนแปลงด้านผลการเรียนรู้และการพัฒนานักเรียน ผลการปฏิบัติงานของครู การพัฒนาวิชาชีพครู ความผูกพันกับอาชีพในภาพรวม ผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนในภาพรวม ชื่อเสียงและการยอมรับจากชุมชนของที่โรงเรียน ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา การยอมรับและความสนใจของชุมชนที่จะเข้าร่วมบริหารเขตพื้นที่การศึกษา และผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร/คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในภาพรวม

(4.8) มาตรฐานด้านผลกระทบของการดำเนินงานต่อชุมชน (ใช้เป็นข้อมูล เส้นฐานสำหรับการประเมินในรอบต่อไป) มี 3 ตัวบ่งชี้ ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เป็นผลทางบวกและทางลบจากการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษา ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับโรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งองค์การในและนอกเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งกิจการด้านการศึกษาและการพัฒนาชุมชน และการพัฒนาความรู้สึกเป็นเจ้าของและการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียน

สรุป

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมา สรุปได้ว่า

1. การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการจัดการทางการศึกษาในรูปแบบของการใช้พื้นที่เป็นฐานที่มุ่งความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการที่ใกล้ชิดประชาชนและหน่วยปฏิบัติหรือสถานศึกษา เพื่อสร้างความทั่วถึง เท่าเทียม มีคุณภาพในการได้รับการศึกษาของผู้เรียนและประชาชน โดยมีคณะกรรมการเขตพื้นที่มาจากผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา และประชาชน ทำหน้าที่โดยรวมในกำกับ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงานและแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ที่สถานศึกษามีอาจดำเนินการได้ โดยมุ่งความเป็นอิสระของสถานศึกษาเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทย เริ่มมีการกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา เป็นเขตบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาโดยยึดเขตพื้นที่การศึกษา ที่กำหนดขึ้นจากการประกาศของกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของสภาการศึกษาที่คำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย ในการนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 จำนวน 175 เขต แยกเป็นเขตที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด 16 เขต และเขตพื้นที่ที่ครอบคลุมตั้งแต่ 2 อำเภอ ขึ้นไป จำนวน 159 เขต

มีรูปแบบที่สำคัญโดยสรุป ดังนี้

1.1 หลักการ

กล่าวคือ การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลัก และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย โดยยึดหลักเอกภาพ ด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ หลักการกระจายอำนาจ หลักการกำหนดมาตรฐาน และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา มีการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา หลักการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ จัดการศึกษา หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการบริหารจัดการที่ดี หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หลักการบูรณาการการศึกษากับศาสนา วัฒนธรรมและกีฬา หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักความคุ้มค่า หลักเปิดเผยโปร่งใสและหลักความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

1.2 องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่

กล่าวคือ ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้ง

พิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัวยุติธรรม องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาในกรณีที่สถานศึกษามีอาจดำเนินการได้รวมทั้งการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา และการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

1.3 เป็นหน่วยบริหารแบบการกระจายอำนาจ

กล่าวคือ กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

1.4 การจัดองค์กรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีการแบ่งส่วนงานออกเป็นกลุ่มอำนาจการ กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มนโยบายและแผน กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา กลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผลการศึกษา และกลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน เป็นต้น

1.5 การบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการโดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มาจากบุคคล 3 กลุ่ม คือ กลุ่มโดยตำแหน่ง กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.6 การบริหารงบประมาณในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานหรือมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงบประมาณของรัฐ

1.7 การกำกับควบคุมในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการกำกับโดยคณะกรรมการ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับ ติดตาม และประเมินผล

1.8 ตัวบ่งชี้สำหรับการประเมินคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา ประกอบด้วย มาตรฐานการเรียนของนักเรียนด้านเนื้อหาและด้านผลการปฏิบัติงาน มาตรฐานการปฏิบัติงานของครู มาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหาร มาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารและกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ความเหมาะสมในการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มาตรฐานด้านคุณลักษณะของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มาตรฐานด้านการบริหารทั่วไปของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มาตรฐานด้านการบริหารวิชาการในเขตพื้นที่การศึกษา มาตรฐานด้านการบริหารธุรการ การเงิน อาคาร สถานที่ มาตรฐานด้านการบริหารเทคโนโลยีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มาตรฐานด้านผลการดำเนินการ และมาตรฐานด้านผลกระทบของการดำเนินงานต่อชุมชน

1.9 สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา คือ สถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่จัดการศึกษาได้ทั้ง 3 รูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท

(1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนา หรือศาสนาอื่น

(3) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

สำหรับสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียน มีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาด้วย

2. สำหรับกรอบความคิดที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากการประมวลและสังเคราะห์ประเด็นที่สำคัญ สรุปเป็นกรอบความคิดในการวิจัย ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบในความหมายว่า รูปแบบเป็นการจำลองภาพในอุดมคติที่นำไปสู่การอธิบายคุณลักษณะสำคัญของปรากฏการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจที่ไม่มีองค์ประกอบตายตัวหรือรายละเอียดทุกแง่มุม โดยผ่านกระบวนการทดสอบอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดความมั่นคง และเชื่อถือได้ โดยใช้แนวทางการพัฒนารูปแบบของ Willer (1967) ที่นำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ การสร้างรูปแบบและการหาความเที่ยงตรงของรูปแบบ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะขยายเป็น 5 ขั้นตอน กล่าวคือ การสร้างรูปแบบ มี 3 ขั้นตอน คือ 1) กำหนดกรอบความคิดในการวิจัย 2) ศึกษาและสังเคราะห์รูปแบบการจัดการศึกษาของในประเทศและต่างประเทศ 3) สร้างรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและการหาความเที่ยงตรงของรูปแบบมี 2 ขั้นตอน คือ 4) ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบ และ 5) ปรับปรุงและนำเสนอรูปแบบ

สำหรับแนวคิดการนำเสนอรูปแบบ ใช้แนวคิดของ Keeves (1988) เกี่ยวกับ Semantic Model ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ภาพเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิหรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของปรากฏการณ์นั้นๆ

2.2 แนวคิดเชิงระบบของ Lunenburg และ Ornstein เป็นกรอบแนวคิดองค์ประกอบของรูปแบบ ได้แก่ สภาพแวดล้อม ปัจจัย กระบวนการ ผลผลิต และข้อมูลย้อนกลับ ดังนี้

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการจัดการศึกษา ประกอบด้วย นโยบายการจัดการศึกษา ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ทรัพยากร งบประมาณ และอาคารสถานที่

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ ของ Kast และ Rosenzweig (1988) เป็นกรอบแนวคิดกระบวนการจัดการขององค์การ ประกอบด้วย สภาพแวดล้อม ระบบย่อยด้านเป้าหมายและค่านิยมเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ และเป้าหมาย ระบบย่อยด้านเทคนิค เกี่ยวกับแนวคิดและหลักการ และความรู้ระบบย่อยด้านจิตวิทยา เกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้บริหาร และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน ระบบย่อยด้านโครงสร้าง เกี่ยวกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ การแบ่งงาน และวิธีการปฏิบัติงาน และระบบย่อยด้านการจัดการ โดยสรุปจากการสังเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการ เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การจัดทรัพยากรและงบประมาณ การนำ และการควบคุมกำกับ

2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผลผลิตการจัดการศึกษา จากการสังเคราะห์แนวคิดนักวิชาการและตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยใช้กรอบแนวคิดหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนี้

(1) ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับ 1) สิทธิและโอกาสทางการศึกษาเสมอกัน 2) การบริการการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ และ 3) การสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย 1) ความร่วมมือ 2) ความโปร่งใส 3) ความคุ้มค่า และ 4) ความพึงพอใจ

2.2.5 แนวคิดเกี่ยวกับข้อมูลย้อนกลับ ได้แก่ การรายงาน และการประชาสัมพันธ์

ดังปรากฏแผนภาพกรอบความคิดในการสร้างรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 8 กรอบความคิดในการสร้างรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา

