

**การพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
Development of Academic Management System Model for Basic
Education of the Office of Basic Education Commission**

**รัตนา แสงบัวเผื่อน* นาทยาปิลันธนาพันธ์ และสมถวิล ธนะโสภณ
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีขั้นตอนการวิจัย 3 ขั้นตอน คือ 1) การสังเคราะห์รูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากประเทศสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ และสิงคโปร์ 2) การศึกษาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และ 3) พัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เหมาะสมกับประเทศไทย กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือ ผู้บริหารระดับสูงและนักวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการกลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 25 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถามศึกษาความเหมาะสมของรูปแบบ ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทยมีโครงสร้างองค์กรที่คล้ายคลึงกัน แต่การกำหนดขอบข่ายและภารกิจแตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับโครงสร้างองค์กร จัดขอบข่ายและภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาจากกระบวนการทำงานที่ทุกขั้นตอนควรจะต้องอยู่ภายใต้สำนักเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนของงาน และคุณภาพที่ส่งผลถึงผู้เรียน จากการสอบถามผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับโครงสร้างองค์กรปรับใหม่ และการนำไปใช้ควรมีการเตรียมการอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาและอุปสรรค

คำสำคัญ : ระบบบริหารจัดการวิชาการ โครงสร้างองค์กร

* ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
e-mail: nirat__sang@hotmail.com

Abstract

The purpose of this research was to develop the academic management system model for Basic Education of Office of the Basic Education Commission. The research procedures were : 1) synthesis the academic management system models in the United States of America, New Zealand, Australia, England and Singapore, 2) investigate experts' opinion and 3) develop an appropriate model of academic management system for Basic Education of Office of the Basic Education Commission.

The samples were twenty five high ranking executives and academic officials of Office of the Basic Education Commission, directors and the heads of supervisors of the Education Service Area Offices. The instrument in this research was the questionnaire of validating the appropriateness of model. The result of the research showed that the model of Office of the Basic Education Commission of Thailand and the foreign academic management system models were similar, however scopes of job description were different. The researcher designed the new model by considering of working process, reducibility repetition of work, and learner qualities. The experts agreed with the new model. For the propose model, the Office of the Basic Education Commission should investigate and prepare for avoiding problems.

Key words : academic management system, structure of organization

บทนำ

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษามาตรา 32 กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการให้เมืองค์หลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการจำนวนสี่องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548 : 13) และต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ให้จัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ทำให้กระทรวงศึกษาธิการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางเป็น 6 หน่วยงาน คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 5)

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหน่วยงานที่รวม 3 กรม/สำนักงาน ตามโครงสร้างเดิมเข้าด้วยกัน คือ กรมวิชาการ กรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยจัดให้มีหน่วยงานในสังกัดส่วนกลาง 12 สำนัก และเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต การดำเนินงานในส่วนกลาง คือ จัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา มาตรฐานการจัดการศึกษา และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สนับสนุนทรัพยากรและงบประมาณ ส่งเสริมการบริหาร และจัดการศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษา และพัฒนานวัตกรรมทางการศึกษา ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เขตพื้นที่การศึกษาสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 23)

ระยะของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งรวมหน่วยงาน 3 หน่วยงานเข้าด้วยกันดังกล่าวข้างต้น มีวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันจึงต้องอาศัยเวลาในการปรับตัว ประกอบกับช่วงเวลาก่อนหน้านั้นมีการประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาตามมาตรฐานที่แตกต่างไปจากหลักสูตรฉบับอื่นที่ประเทศไทยเคยใช้มา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง เช่น การพัฒนามาตรฐานการเรียนรู้ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การจัดการเรียนการสอน และการวัดและประเมินผล ที่ต้องเชื่อมโยงกับหลักสูตร การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมาเกือบ 4 ปีซึ่งถือว่าเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ในวงการศึกษา พบว่า การดำเนินงานของสำนักต่าง ๆ ยังมีความซ้ำซ้อน การดำเนินงานของหน่วยงานในส่วนกลางกับเขตพื้นที่การศึกษายังมีจุดแบ่งที่ไม่ชัดเจน การดำเนินงาน/โครงการเพื่อสนองตอบ การเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาไม่เพียงพอและสอดคล้องต่อความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยเฉพาะด้านวิชาการยังไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้กับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้เท่าที่ควร

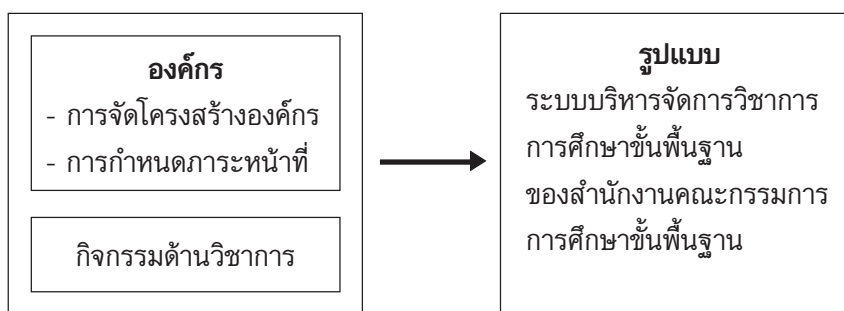
ผลการประเมินรับรองมาตรฐานสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รอบแรก ปีการศึกษา 2544-2548 ปรากฏว่าสถานศึกษาจำนวน 11,644 แห่ง มีคุณภาพระดับปรับปรุง ในมาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2550) และผลการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ของนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2548 และ 2549 มีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 50 ในทุกรายวิชา (สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), 2550) สะท้อนให้เห็นว่าผลผลิตของระบบการจัดการศึกษายังไม่บรรลุตามความคาดหวัง ของชาติ โดยเฉพาะคุณภาพด้านวิชาการทั้ง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนด นโยบายและมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งทุ่มเทงบประมาณเพื่อการดำเนินงานในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก จะเห็นว่าระบบบริหารจัดการวิชาการเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และเป็นเรื่องใหม่ ที่ยังไม่มีมีการทำวิจัยในเรื่องนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

วัตถุประสงค์

เพื่อพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกรอบการวิจัยโดยศึกษารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการ การศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศกลุ่มตัวอย่างและประเทศไทยในด้านองค์กร ประกอบด้วย การจัดโครงสร้างองค์กร และการกำหนดภาระหน้าที่ขององค์กร รวมทั้งการดำเนินงานด้านวิชาการขององค์กร จากนั้นนำผลมาสร้างรูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้



ระเบียบวิธีวิจัย

1. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาข้อมูล ได้แก่ เว็บไซต์ของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่ดำเนินการด้านวิชาการของ 9 ประเทศหรือมลรัฐ ซึ่งได้มาจากการเลือกแบบเจาะจงทวีปที่จะศึกษา 4 ทวีป ได้แก่ อเมริกาเหนือ ยุโรปออสเตรเลีย และเอเชีย จากนั้นเลือกแบบเจาะจงประเทศ ดังนี้ ทวีปอเมริกาเหนือ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ทวีปยุโรป ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ทวีปออสเตรเลีย ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์และประเทศออสเตรเลียทวีปเอเชีย ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียกลุ่มมลรัฐอย่างง่าย โดยการจับฉลากรายชื่อมลรัฐดังนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา สุ่มจาก 5 ภูมิภาค ๆ ละ 1 มลรัฐ ได้แก่ California, New Jersey, Iowa, Texas และ South Carolina ประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ Victoria

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้เชี่ยวชาญจำนวน 25 คน ได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง โดยใช้เกณฑ์การเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์ด้านวิชาการ ได้แก่ผู้บริหารระดับสูงและนักวิชาการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการกลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผลการศึกษา

2. ขั้นตอนการวิจัย มีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสังเคราะห์รูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านรูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามกึ่งปลายเปิด ศึกษาความเหมาะสมของรูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งผู้วิจัยนำเสนอโครงสร้างองค์กร 2 รูปแบบ คือ รูปแบบองค์กรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่ พร้อมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเตรียมการนำโครงสร้างองค์กรที่ปรับเปลี่ยนไปใช้โดยไม่เกิดปัญหาอุปสรรค และศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับขอบข่ายงานและกิจกรรมที่สัมพันธ์กับสำนักหรือกลุ่มงานภายใต้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. การเก็บและรวบรวมข้อมูลการรวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์ ในช่วงเดือน พฤศจิกายน 2551 - เมษายน 2552 และ มิถุนายน 2553 - ตุลาคม 2554 ส่วนการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองและส่งทางไปรษณีย์ระหว่างวันที่ 18 เมษายน - 18 พฤษภาคม 2555 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 30 วัน

5. การวิเคราะห์ข้อมูลกรณีคำถามปลายเปิดวิเคราะห์โดยใช้ค่าความถี่และร้อยละ กรณีคำถามปลายเปิดผู้วิจัยรวบรวมคำตอบ จัดหมวดหมู่ของคำตอบ และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสรุปตามขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. การสังเคราะห์รูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในต่างประเทศ

การศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (Internet) เกี่ยวกับรูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่ดำเนินการด้านวิชาการในต่างประเทศ พบว่า การจัดโครงสร้างองค์กรมีความหลากหลายแตกต่างกัน จำนวนและขนาด

ของสำนักไม่เท่ากัน และมีรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กร 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 ยึดงานเป็นหลัก และรูปแบบที่ 2 ผสมผสานระหว่างยึดงานและกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก ส่วนโครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยแบ่งส่วนราชการด้วยการผสมผสานระหว่างยึดงาน กลุ่มเป้าหมาย และระดับการศึกษา ซึ่งคล้ายคลึงกับต่างประเทศนอกจากนั้น การจัดขอบข่ายงานและกิจกรรมของต่างประเทศ พบว่า กำหนดขอบข่ายงานไว้หลากหลาย โดยกำหนดกิจกรรมเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนในด้านต่างๆ อย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงออกแบบโครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาจากกระบวนการทำงานที่ทุกขั้นตอนควรจะอยู่ภายใต้สำนักเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนของงาน และคุณภาพที่ส่งผลถึงผู้เรียน

2. การศึกษาความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิด้านรูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญซึ่งผู้วิจัยนำเสนอ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบโครงสร้างที่ใช้ในปัจจุบัน และรูปแบบโครงสร้างปรับเปลี่ยนใหม่ พบว่า ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ารูปแบบโครงสร้างปรับเปลี่ยนใหม่โดยภาพรวมเหมาะสมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่าโครงสร้างองค์กรปัจจุบัน และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อความชัดเจน สำหรับผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับขอบข่ายงานและกิจกรรมที่สัมพันธ์กับสำนักหรือกลุ่มงานซึ่งมี 2 ตัวเลือกคือ เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย พร้อมให้เหตุผลในกรณีที่ไม่เห็นด้วย สรุปได้ว่าผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกิจกรรมที่ผู้วิจัยนำเสนอในทุกกลุ่มงาน แต่เสนอแนะให้ปรับภาษา การรวมกิจกรรม หรือการโยกย้ายระหว่างกลุ่มงาน

3. การพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรใหม่ โดยควรแบ่งการบริหารออกเป็น 7 สำนัก ได้แก่

1. สำนักพัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอนประกอบด้วย กลุ่มพัฒนาหลักสูตร กลุ่มส่งเสริมสนับสนุนการใช้หลักสูตรกลุ่มติดตามและประเมินผลการใช้หลักสูตร กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมกระบวนการจัดการเรียนรู้ กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมการวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ

2. สำนักส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ประกอบด้วย กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมระบบการแนะแนว กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมกิจกรรมเพื่อพัฒนาผู้เรียน กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมการพัฒนาพฤติกรรม สุขภาพ อนามัย และคุณลักษณะ กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมสิ่งแวดล้อมการเรียนรู้ และกลุ่มพัฒนาและส่งเสริมเครือข่ายผู้ปกครอง

3. สำนักการศึกษาพิเศษประกอบด้วยกลุ่มพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาสำหรับผู้พิการ กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาเรียนร่วม กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกและสื่อ และกลุ่มพัฒนาและส่งเสริมเครือข่ายผู้ปกครอง

4. สำนักทรัพยากรการเรียนรู้ประกอบด้วยกลุ่มพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีการเรียนการสอน และการเรียนรู้ กลุ่มส่งเสริมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนการสอน กลุ่มพัฒนาระบบและเครือข่ายเทคโนโลยี กลุ่มบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกลุ่มพัฒนาและส่งเสริมแหล่งเรียนรู้และเผยแพร่องค์ความรู้ทางวิชาการ

5. สำนักวัดผล ประเมินผล และตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วยกลุ่มประเมินคุณภาพการศึกษา กลุ่มพัฒนาเครื่องมือและบริการการสอบ กลุ่มพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา กลุ่มทะเบียนและสารสนเทศทางการศึกษา และกลุ่มกำกับ ติดตาม และประเมินผลนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

6. สำนักพัฒนาครูและบุคลากรการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยกลุ่มแผนพัฒนาทรัพยากรบุคคล กลุ่มส่งเสริมสมรรถนะครูและบุคลากรทางการศึกษา กลุ่มสนับสนุนพัฒนาวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ และกลุ่มประสานงานเครือข่ายและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

7. สำนักสนับสนุนการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย กลุ่มส่งเสริมการกระจายอำนาจ กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมการนิเทศกลุ่มพัฒนาและส่งเสริมเครือข่ายวิชาการกลุ่มพัฒนาและส่งเสริมองค์กรแห่งการเรียนรู้กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมการบริหาร และกลุ่มวิจัยและส่งเสริมการวิจัยทางการศึกษา

อภิปรายผล

ผู้วิจัยนำประเด็นที่พบจากการวิจัยมาอภิปรายผลดังนี้

1. **การจัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน** ในการจัดโครงสร้างองค์กรของ 9 ประเทศ/มลรัฐ มีข้อสังเกตดังนี้การจัดแบ่งโครงสร้างครอบคลุมเป้าหมายของการจัดการศึกษาคือคุณภาพของผู้เรียนทุกคนไม่ว่าจะเป็นเด็กทั่วไป เด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ เด็กการศึกษาทางเลือก และเด็กที่มีความเสี่ยงว่าจะไม่ประสบความสำเร็จ มีการเตรียมความพร้อมของผู้เรียนให้พร้อมต่อการเรียนรู้ และสนับสนุนการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนทั้งด้านระบบบริหารจัดการและการบริหารงานวิชาการ นอกจากนั้น จะเห็นว่ามีกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้กับเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน แต่ยังคงมีสำนักหรือกลุ่มงานในส่วนกลางเพื่อให้การสนับสนุนโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดการกระจายอำนาจนี้สอดคล้องกับกระทรวงศึกษาธิการของประเทศไทย (2550, อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550 : 151-157) ที่ออกกฎกระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการให้เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน อย่างไรก็ตาม นับแต่การตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาขั้นพื้นฐานเตรียมความพร้อมของเขตพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นการประชุมสัมมนาสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ รับฟังนโยบายจากส่วนกลาง และสร้างความเข้าใจในงาน/โครงการที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ต่อมาในระยะหลังงาน/โครงการของเขตพื้นที่ได้จากการเขียนโครงการเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณแลกกับการดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนด จะเห็นได้ว่าการเตรียมความพร้อมให้กับเขตพื้นที่การศึกษา ยังขาดด้านศักยภาพในการทำงาน และระบบสนับสนุนการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการจัดการศึกษาประกอบกับเขตพื้นที่การศึกษายังไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจในการกำหนดกิจกรรมเพื่อบรรลุตามนโยบายได้อย่างรวดเร็ว ส่วนกลางจึงมีความคิดว่าเขตพื้นที่การศึกษายังไม่เข้มแข็งทางวิชาการ การกำหนดนโยบายและสั่งการจากส่วนกลางจึงมีอยู่มาก ยิ่งทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนขาดอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารราชการในประเทศต่างๆ พบว่าประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านของสังคมที่กำลังพัฒนาจะมีหน่วยงานตามแบบสมัยใหม่ แต่การทำงานยังคงเป็นรูปแบบตามเดิม (พิทยา บวรวัฒนา, 2535 : 148 - 150) นอกจากนั้นในช่วงที่ผ่านมาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ปรับโครงสร้างองค์กรเป็นการภายในทั้งระดับสำนักและกลุ่มงานในลักษณะของการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ด้วยเหตุผลสำคัญคือการยกระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน แม้ว่าจะพยายามกำหนดขอบข่ายงานไม่ให้ซ้ำซ้อน แต่ในทางปฏิบัติการทำงานโครงการของแต่ละสำนักหรือแม้แต่กลุ่มงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันมักจะวางแผนการทำงานของตนเองให้ครบกระบวนการของงาน จึงเกิดความซ้ำซ้อน นอกจากนั้น ส่งผลให้งาน/โครงการ/กิจกรรม เพิ่มขึ้น ประกอบกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการให้กับเขตพื้นที่การศึกษายังมีผลในทางปฏิบัติไม่สมบูรณ์ ทำให้งาน/โครงการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในส่วนที่รับการสั่งการหรือมอบหมายงานหรือขอความร่วมมือจากส่วนกลางเพิ่มขึ้นตามไปด้วย สอดคล้องกับ รุ่ง แก้วแดง (2538 : 201-247) กล่าวว่า กรมและกองส่วนใหญ่ได้ตั้งมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ลักษณะของการขยายตัวมักเป็นไปในลักษณะค่อยๆ ขยาย และเป็นไปในลักษณะที่ไร้ทิศทาง จะมีงานที่เพิ่มเข้ามาในตอนหลัง มีหลายงานที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจหลักของส่วนราชการ ทำให้เกิดปัญหา และมีบ่อยครั้งที่ผู้บริหารบางยุคบางสมัยมักจะเพิ่มภารกิจอื่นเข้ามา จึงทำให้ภารกิจขององค์กรไม่ค่อยชัด ส่วนโครงสร้างองค์กรปรับใหม่ที่ผู้วิจัยนำเสนอได้แนวคิดจากการสังเคราะห์รูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการ การศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศต่างๆ ซึ่งพบว่าการจัดองค์กรด้านวิชาการมีเป้าหมายของการดำเนินงานไม่เพียงการส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนของครูและบริหารงานวิชาการของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพส่งผลต่อคุณภาพของผู้เรียน แต่มีเป้าหมายสำคัญอีกประการหนึ่งคือการเตรียมความพร้อมของนักเรียนให้พร้อมที่จะเรียนรู้และสนับสนุนการเรียนรู้ในโลกกว้างของนักเรียนผ่านเทคโนโลยีทันสมัย นอกจากนั้นผู้วิจัยได้คำนึงถึงการลดความซ้ำซ้อนของงาน จึงใช้กระบวนการทำงานมาเป็นหลักในการพิจารณาปรับโครงสร้างขององค์กร โดยสำนักจะบริหารจัดการงานที่สัมพันธ์กันจนครบกระบวนการ สอดคล้องกับการให้เหตุผลของผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ที่เห็นว่าโครงสร้างองค์กรปรับใหม่มีภารกิจของสำนักและกลุ่มงานไม่ซ้ำซ้อน กลุ่มงานที่สัมพันธ์และสอดคล้องกันอยู่ภายใต้สำนักเดียวกัน ทำให้มองภาพการปฏิบัติงานได้ตลอดแนว ซึ่งงานด้านวิชาการมีความเฉพาะด้านที่

แตกต่างกัน การที่กลุ่มงานสามารถปฏิบัติงานได้เบ็ดเสร็จจะเกิดผลดีในการพัฒนางานวิชาการมากกว่าการทำงานซ้ำซ้อน

2. การจัดขอบข่ายงานและกิจกรรมในแต่ละสำนัก จากการศึกษาพบว่าแต่ละประเทศกำหนดขอบข่ายงานไว้หลากหลาย โดยกำหนดกิจกรรมไว้ชัดเจนเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน ได้แก่

- การพัฒนาหลักสูตรจัดทำมาตรฐานการเรียนรู้ กรอบหลักสูตรกลุ่มสาระการเรียนรู้ แนวทางการใช้หลักสูตรจัดทำมาตรฐานการเรียนรู้ด้านการอ่าน การเขียน และคณิตศาสตร์เป็นมาตรฐานชาติ และบูรณาการเข้ากับมาตรฐานการเรียนรู้อื่นๆ เพื่อแก้ปัญหาการอ่าน การเขียนและการคิดคำนวณจัดโปรแกรมการศึกษาหลากหลายครอบคลุมนักเรียนทุกกลุ่มในสังคมโดยเฉพาะด้านอาชีพจัดโปรแกรมให้เชื่อมต่อหลังจบระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเพื่อเตรียมนักเรียนเข้าสู่การศึกษาต่อและการประกอบอาชีพ

- การเรียนการสอนจัดทำแหล่งเรียนรู้และแหล่งศึกษาค้นคว้าในลักษณะต่างๆ เช่น จัดทำคลังเว็บไซต์ จัดทำ blog และชุดรายการโทรทัศน์ออนไลน์ ในเรื่องการเชื่อมโยงมาตรฐานการเรียนรู้สู่ห้องเรียน การช่วยให้นักเรียนเข้าถึงมาตรฐานการเรียนรู้ ตัวอย่างการสอนที่มีประสิทธิภาพ การจัดการเรียนรู้และวัดผลและประเมินผลนักเรียนกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างและหลากหลาย แนวการสอนความรู้และทักษะสำคัญในแต่ละระดับชั้นการจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะและอุปนิสัยสำคัญในศตวรรษที่ 21

- การสนับสนุนการเรียนรู้ มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมในการเรียนรู้ของนักเรียน โดยจัดทำในลักษณะของคลังเว็บไซต์เพื่อให้ความรู้ในเรื่อง การสร้างสิ่งแวดล้อมในการเรียนรู้และโรงเรียนปลอดภัย การสร้างชุมชนการเรียนรู้ของนักเรียนการปิดช่องว่างนักเรียนที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันในสังคม การพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ การพัฒนาพฤติกรรมเชิงบวก การแก้ปัญหาพฤติกรรมนักเรียน การให้คำปรึกษาและการแนะแนวการศึกษาและอาชีพ การดูแลสุขภาพนักเรียน และการจัดโปรแกรมก่อนเรียนและหลังเรียน

- การวัดผลประเมินผล มีการประเมินผลระดับชาติด้านการอ่าน การเขียน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และประวัติศาสตร์ การทดสอบเมื่อจบรายวิชาหลักและนำไปใช้เป็นเกณฑ์การจบการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การวัดผลและประเมินผลทางเลือก และการทดสอบการพัฒนาภาษาอังกฤษของนักเรียนที่ไม่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาหลัก นอกจากนั้นยังจัดทรัพยากรการวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ในลักษณะของเอกสาร คลังเว็บไซต์ blog และแผ่นซีดี ในเรื่องคำอธิบายระดับการปฏิบัติ/ระดับความสามารถตามมาตรฐานการเรียนรู้ ความรู้การวัดผลเพื่อการพัฒนา การวัดด้านทักษะกระบวนการ เครื่องมือการวัดผลและประเมินผลเชื่อมโยงกับมาตรฐานการเรียนรู้ ระบบการบันทึกข้อมูลนักเรียนรายบุคคลด้วยอิเล็กทรอนิกส์ การเลือกใช้เครื่องมือวัดผลและประเมินผลให้เหมาะสมกับจุดประสงค์เฉพาะ

- การรายงานผล เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาต่อสังคม เช่น ให้คำแนะนำในการรายงานผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนและเขตพื้นที่ และการเรียนรู้ของนักเรียนตามมาตรฐานการเรียนรู้ รายงานผลความก้าวหน้าการดำเนินงานพร้อมทั้งจัดอันดับ

- การพัฒนาโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทำให้คำแนะนำและสนับสนุนทรัพยากร จัดทำแผนปรับปรุง พัฒนาและฟื้นฟู ติดตามและพัฒนาโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง พัฒนาวิธีการทำงานของครูเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ จัดทำรายงานผลการพัฒนาและตัวอย่างการป้องกันการออกกลางคันที่มีประสิทธิภาพ
- การให้ขวัญและกำลังใจ ด้วยการยกย่องเชิดชูเกียรติโรงเรียน ครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่ประสบความสำเร็จด้วยการมอบรางวัลเกียรติยศ
- การพัฒนาสื่อการเรียนรู้ จัดทำสื่อเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ เช่น สื่อมัลติมีเดีย สื่อออนไลน์ e-Learning สื่อ ICT และโทรทัศน์ครู จัดทำสื่อการเรียนรู้สำหรับนักเรียน เช่น คลังเว็บไซต์เกี่ยวกับเนื้อหาสาระ การศึกษาต่อ และการประกอบอาชีพ และคลังเกมออนไลน์ จัดทำสารสนเทศเกี่ยวกับสื่อการสอนสนับสนุนการเรียนรู้สอดคล้องกับมาตรฐานการเรียนรู้
- การพัฒนาครูและผู้บริหาร จัดทำทรัพยากรเพื่อการพัฒนาตนเอง เช่น โมดูลการเรียนรู้ออนไลน์ e-Learning และคลังเว็บไซต์แหล่งค้นคว้าความรู้พัฒนาให้เป็นมืออาชีพ เช่น การพัฒนาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานการติดตามและสนับสนุนเชิงวิชาการในช่วงแรกของการเป็นครู จัดให้ครูที่มีประสบการณ์การสอนเป็นที่ปรึกษาให้กับครูใหม่และสร้างเครือข่ายชุมชนการเรียนรู้และจัดทำแผนพัฒนาครูโดยรวมและรายบุคคลเอื้อต่อการนำไปใช้ของเขตพื้นที่และโรงเรียน

กิจกรรมดังกล่าวมีประเด็นที่น่าสังเกตดังนี้

1) การจัดโปรแกรมด้านอาชีพในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแตกต่างกับการจัดของประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และอังกฤษ ลักษณะของโปรแกรมเป็นการบูรณาการความรู้วิชาการเข้ากับความรู้ด้านเทคนิคและอาชีพซึ่งเชื่อมโยงกับการศึกษาต่อและสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย จัดโปรแกรม เกษตรกรรมธุรกิจและการตลาด อาชีพเพื่อสุขภาพ และเศรษฐศาสตร์ครัวเรือน เนื้อหาที่เรียนนอกจากองค์ความรู้เกี่ยวกับอาชีพยังเชื่อมโยงกับส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม และการฝึกปฏิบัติในสถานประกอบการจริง ส่วนประเทศไทย การจัดโปรแกรมด้านอาชีพในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับส่วนใหญ่จัดโปรแกรมด้านอาชีพในโรงเรียนขยายโอกาสซึ่งนักเรียนส่วนใหญ่มุ่งสู่การประกอบอาชีพ จึงจัดหลักสูตรโดยเปิดรายวิชาเพิ่มเติมภายใต้กลุ่มสาระการเรียนรู้การงานอาชีพและเทคโนโลยี ซึ่งเป็นเพียงการใช้ทักษะกระบวนการทำงานพื้นฐาน ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจัดโปรแกรมการเรียนการสอนในลักษณะที่เน้นไปที่รายวิชาโดยรายวิชาที่เน้นจะมีจำนวนชั่วโมงเรียนมากกว่ารายวิชาอื่นๆ เช่น วิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ (เน้นวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์) ศิลปคำนวณ (เน้นวิชาคณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษ) ศิลปภาษา (เน้นวิชาภาษาต่างประเทศ) หรือศิลป์สังคม (เน้นวิชาสังคมศึกษา)

การจัดโปรแกรมการเรียนการสอน ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัด Magnet Program เป็นโปรแกรมหรือแผนการเรียนที่มีลักษณะพิเศษหรือมีลักษณะเฉพาะในด้านการจัดการเรียนการสอนโดยการจรรายวิชาและกระบวนการเรียนการสอนจะมุ่งเน้นด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อเน้นให้ผู้เรียน

มีความเป็นเลิศเฉพาะทางโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาด้านการแบ่งแยกเชื้อชาติในสถานศึกษาสนองความต้องการของชุมชนและผู้เรียนสร้างความเป็นเลิศและเพิ่มทางเลือกด้านการศึกษาปรับปรุงประสิทธิภาพการเรียนการสอนให้มีความเข้มข้นทั้งด้านความรู้และทักษะแก่ผู้เรียนรวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพการสอนของครู เช่น เน้นความเป็นเลิศทางวิชาการเช่นคณิตศาสตร์วิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์วิศวกรรมศาสตร์วิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมการแพทย์และสาธารณสุขศิลปะและการบันเทิงศึกษาศาสตร์เป็นต้นหรือมีเป้าหมายทางอาชีพในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเช่น ธุรกิจการเกษตร เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อดึงดูดให้ผู้เรียนที่สนใจและอยากเป็นเลิศทางด้านนั้นๆเข้ามาเรียนผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นว่าเพื่อเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้เรียนในการศึกษาต่อและประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการเตรียมนักเรียนเข้าสู่ตลาดงานอย่างมีคุณภาพรองรับการแข่งขันกับประเทศอาเซียน ประเทศไทยควรจะนำแนวคิด Magnet Program มาจัดโปรแกรมการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายโดยใช้กลุ่มอาชีพเป็นฐานการจัดโดยอาจจะจัดเพิ่มขึ้นมาอีกโปรแกรมหนึ่งจากที่มีอยู่เดิม

2) การปิดช่องว่างนักเรียนที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันในสังคม โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนตามกฎหมาย “No Child Left Behind Act” เด็กทุกคนจะไม่ถูกทอดทิ้ง และได้รับการดูแลอย่างเสมอภาค ทั้งในด้านการเรียนการสอน การสร้างสิ่งแวดล้อมการเรียนรู้ และการประสานสัมพันธ์กับครอบครัวและชุมชน สำหรับประเทศไทยถือได้ว่ายังให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ไม่มากเท่าที่ควร

3) การประเมินผลระดับชาติด้านการอ่าน การเขียน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และประวัติศาสตร์ จะเห็นว่าในระดับชาติเป็นการประเมินผลเฉพาะเรื่องที่สำคัญเพื่อนำไปกำหนดนโยบาย เช่น การอ่าน การเขียน และคณิตศาสตร์ เป็นความรู้และทักษะพื้นฐาน เป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ วิทยาศาสตร์เป็นการเรียนรู้โลกปัจจุบันและอนาคตอย่างเป็นกระบวนการและด้วยเหตุด้วยผลซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการเรียนรู้ในยุคเทคโนโลยีที่ทันสมัย ส่วนประวัติศาสตร์เป็นการเรียนเกี่ยวกับอดีตให้รู้ถึงแหล่งกำเนิดและรากเหง้าของชนชาติและประเทศชาติ สำหรับประเทศไทยมีการประเมินผลทั้ง 8 กลุ่มสาระเหมือนกันทั้งระดับโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และระดับชาติ

4) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้สำหรับนักเรียน ในรูปแบบของสื่อออนไลน์ เช่น เกม ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ และเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระ มีความน่าสนใจเหมาะสมตามวัยของผู้เรียน และยังเป็นทางเลือกการเรียนรู้ด้วยตนเอง สำหรับประเทศไทยเน้นสื่อสำหรับครูนำไปใช้จัดการเรียนการสอนมากกว่าจะเป็นสื่อสำหรับการเรียนรู้ของนักเรียน

5) การพัฒนาครูของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการอบรมซึ่งจัดอยู่ในโรงแรมหรือสถานที่ฝึกอบรม เนื้อหาสาระของการอบรมเป็นภาพรวมที่ครูทุกคนจำเป็นต้องรู้ หลังการอบรมครูสามารถนำเนื้อหาสาระไปใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี ส่วนด้านพฤติกรรมการสอนปรับเปลี่ยนน้อยมากหรือไม่มีการปรับเปลี่ยนเลย แต่การพัฒนาครูของต่างประเทศพบว่าใช้โรงเรียนเป็นฐานมีการติดตามและสนับสนุนเชิงวิชาการในช่วงแรกของการเป็นครู รวมทั้งจัดให้ครูที่มีประสบการณ์การสอนเป็นที่ปรึกษาให้กับครูใหม่การพัฒนาในลักษณะนี้ชี้ให้เห็นว่ามีการพัฒนาครูเป็นรายบุคคลตามบริบทและสถานการณ์จริง

เน้นให้ครูมีพฤติกรรมการเรียนการสอนที่พึงประสงค์ตั้งแต่เริ่มต้นของความเป็นครู เป็นการวางรากฐานที่ดีและฝังแน่นกว่าการกระตุ้นให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในภายหลังซึ่งกระทำได้ยากกว่า

3. การแสดงความรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาต่อสังคม (accountability) ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบความรับผิดชอบต่อจัดการศึกษาต่อสังคม อย่างชัดเจนภายใต้กฎหมายการศึกษา “No Child Left Behind Act” ในระบบนี้มลรัฐ ต้องพัฒนาระบบการวัดผลและประเมินผลระดับรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 1) กำหนดเป้าหมายการพัฒนา คือมาตรฐานการเรียนรู้และต้องทำความเข้าใจที่ชัดเจน โดยจัดทำแนวการเชื่อมโยง (alignment) มาตรฐานการเรียนรู้กับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอนและสื่อการสอน 2) จัดทดสอบในวิชาตามการประเมินระดับชาติ คือ การอ่าน การเขียน และการคิดคำนวณ และวิชาที่ 3 มลรัฐเป็นผู้กำหนด 3) รายงานผลการประเมินตามตัวชี้วัดต่อสาธารณชน จำแนกรายกลุ่มนักเรียน เช่น ชนพื้นเมือง เพศ ความบกพร่อง ฐานะทางเศรษฐกิจ และความคล่องในการใช้ภาษาอังกฤษ และข้อมูลอื่นซึ่งมีความหมายต่อการพัฒนาการศึกษา เช่น การจบการศึกษา อัตราการศึกษาต่อ อัตราการออกกลางคัน จำนวนครูและประสบการณ์การสอน การรายงานจัดทำเป็นรายโรงเรียน รายเขตพื้นที่และภาพรวมของมลรัฐ รวมทั้งจัดอันดับผลการดำเนินงานของโรงเรียน นอกจากนั้นต้องรายงานผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเป็นรายบุคคลให้ผู้ปกครองทราบ 4) มีระบบการให้รางวัลแก่เขตพื้นที่และโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานหรือผลการประเมินอยู่ในระดับสูง เช่น รางวัลเกียรติยศ การจัดสรรงบประมาณเพิ่ม 5) มีระบบการเข้าแทรกแซง สำหรับเขตพื้นที่และโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานหรือผลการประเมินอยู่ในระดับต่ำ และไม่มีการพัฒนาติดต่อกัน 2 ปี เช่น ร้อยละ 5 จากลำดับท้ายของจำนวนเขตพื้นที่และโรงเรียนทั้งหมด มลรัฐจะร่วมมือกับศูนย์บริการการศึกษาเข้าแทรกแซงโดยเริ่มจากร่วมกับเขตพื้นที่และโรงเรียนกำหนดขอบข่ายของการพัฒนา พัฒนาแผนปรับปรุง แผนการนำไปใช้และแผนการติดตาม รวมทั้งให้จัดงบประมาณร้อยละ 10 ของงบก่อสร้างมาใช้ จากนั้นมลรัฐจัดการช่วยเหลือทางเทคนิค เครื่องมือ การพัฒนาครูและผู้บริหารเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน การดำเนินงานให้ใช้กระบวนการวิจัย และถ้าการพัฒนาไม่เป็นผลมีบทลงโทษตั้งแต่การเข้าแทรกแซงคณะทำงานของเขตพื้นที่และโรงเรียนมลรัฐเข้าดำเนินการแทน (take over) ถอดถอนผู้บริหารโรงเรียน และปิดโรงเรียน โดยเสนอโรงเรียนทางเลือกให้กับผู้ปกครอง สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยมีความพยายามที่จะยกระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนแต่ไม่มีระบบความรับผิดชอบต่อจัดการศึกษาต่อสังคมอย่าง เป็นรูปธรรม คือ การทดสอบและการรายงานผลจำแนกตามประเภทโรงเรียน เขตพื้นที่ ความรู้และทักษะ ไม่ได้แยกย่อยตามกลุ่มนักเรียนซึ่งทำให้การพัฒนาบางเรื่องอาจไม่ครอบคลุมนักเรียนบางกลุ่มซึ่งเป็นจุดอ่อนกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาหรือโรงเรียนมีผลสัมฤทธิ์ต่ำสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะกำหนดนโยบายและกระตุ้นให้เขตพื้นที่การศึกษาไปดำเนินงาน ผลต่อการปฏิบัติงานที่ไม่ประสบผลสำเร็จ เป็นเพียงการประกาศรายชื่อให้เขตพื้นที่อื่นได้รับทราบซึ่งผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าถ้าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีระบบความรับผิดชอบต่อจัดการศึกษาต่อสังคม (accountability) อย่าง เป็นรูปธรรมมีผลทั้งทางบวกและทางลบต่อผู้ปฏิบัติงาน มีระบบการเข้าช่วยเหลือสนับสนุนเขตพื้นที่และโรงเรียนจะช่วยยกระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนได้ นอกจากนั้น ระบบการประกันคุณภาพเป็นอีกทางหนึ่ง

ที่สร้างความมั่นใจในการดำเนินงาน กล่าวคือ ระดับโรงเรียนจะต้องมีการประกันคุณภาพภายในเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของตนเอง รวมทั้งมีการประเมินจากภายนอกมาตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นกลไกของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องแสดงความรับผิดชอบเช่นเดียวกันด้วยการได้รับการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลจากส่วนกลาง จะเห็นว่าทั้งโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การดำเนินงานเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนดังนั้นกระบวนการทำงานที่เชื่อมโยงกันตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติคือเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียนย่อมเกิดประสิทธิภาพมากกว่าการแยกส่วน

4. สำนักสนับสนุนการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาการที่ผู้วิจัยเพิ่มสำนักสนับสนุนการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพราะเห็นว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ปัจจุบันสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนมากยังไม่เข้มแข็งทางวิชาการ การสร้างสรรค์งานเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนยังต้องอาศัยการสนับสนุนจากส่วนกลางอยู่มากซึ่งบางครั้งไม่ตรงตามความต้องการของเขตพื้นที่ ดังนั้นหากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาบนฐานของบริบทที่แท้จริงให้เป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเองอย่างเข้มแข็งมีประสิทธิภาพ เป็นศูนย์กลางเครือข่ายความร่วมมือพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในเขตพื้นที่ จะทำให้การศึกษาของชาติเจริญมั่นคง สอดคล้องกับมลรัฐโอไอโอซึ่งได้บทเรียนจากการกระจายอำนาจคือพัฒนาเครื่องมือการสร้างความสามารถให้เขตพื้นที่การศึกษาโดยไม่มีความรู้ถึงความต้องการและบริบทของเขตพื้นที่ ทำให้เขตพื้นที่ไม่ค่อยเต็มใจยอมรับการสนับสนุน ซึ่งโดยปกติความต้องการจำเป็นของแต่ละเขตพื้นที่แตกต่างกันระหว่างในเมืองและนอกเมือง และขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ นอกจากนั้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าถ้าหากเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถเป็นองค์กรผู้นำด้านวิชาการและดำเนินงานตามหลักการกระจายอำนาจแล้ว การจัดการศึกษาให้สัมฤทธิ์ผลเป็นไปได้ค่อนข้างยาก ซึ่ง Dailey, D. et all. (2005 : 2-10) และ Muller, D.R. (2004 : i- ii) ได้ข้อค้นพบจากการวิจัยเกี่ยวกับเขตพื้นที่การศึกษาที่ประสบความสำเร็จมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- 1) เป้าหมายเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและการเรียนรู้ โดยไม่ปล่อยให้ระบบราชการมาทำให้ไขว่เขว
- 2) บุคลากรทุกระดับมีภาวะผู้นำด้านการพัฒนาการเรียนการสอน
- 3) มีทฤษฎีการปฏิบัติและเครื่องมือการพัฒนาที่มุ่งเป้าหมายอย่างชัดเจน
- 4) มีการทำงานเชิงระบบ และครอบคลุมเป้าหมายขององค์กร
- 5) นักการศึกษาทุกระดับทั้งวิชาการเขตพื้นที่ ผู้บริหารโรงเรียน และครู ยอมรับบทบาทความรับผิดชอบการพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียน และนักการศึกษาจะต้องได้รับการสนับสนุนการพัฒนานั้นด้วย
- 6) ใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจจากหลายแหล่งและหลายส่วนมากำหนดกลยุทธ์การพัฒนา
- 7) ติดตามความก้าวหน้าการทำงานและเข้าแทรกแซงถ้าจำเป็น
- 8) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูป
- 9) เขตพื้นที่และโรงเรียนจะต้องร่วมมือหรือแบ่งปันความรับผิดชอบ
- 10) จัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมให้กับโรงเรียน และ
- 11) สนับสนุนโรงเรียนตามบริบทและความต้องการของแต่ละโรงเรียน

ส่วนเครื่องมือที่มลรัฐจะช่วยให้เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พอร์ตโฟลิโอสำหรับการออกแบบเขตพื้นที่ เครื่องมือตรวจสอบตนเองเพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานกับเขตพื้นที่ที่ปฏิบัติงานได้

สำเร็จในระดับสูงกว่า และผลงานวิจัยเชิงสังเคราะห์ นโยบาย และตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับการพัฒนาโรงเรียน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรนำแนวคิดการจัดโครงสร้างองค์กรในส่วนของสำนักที่ยึดงานเป็นหลักหรือผสมผสานระหว่างการจัดกลุ่มงานและยึดกลุ่มเป้าหมายมาพัฒนาโครงสร้างองค์กร และใช้กระบวนการทำงานมาเป็นกรอบในการจัดกลุ่มงานภายใต้สำนัก จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของงานและเกิดประโยชน์ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผู้เรียนอันเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ ควรปรับเปลี่ยนแนวคิด เจตคติ และวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทำงานเป็นทีมเพื่อเพิ่มพลังการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีแผนการนำโครงสร้างองค์กรกรณีมีการปรับเปลี่ยนและกระทบกับคนจำนวนมากไปใช้อย่างเป็นขั้นตอน ไม่เร่งรีบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความตระหนักและความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนทั้งด้านคุณภาพการศึกษาและการปฏิบัติงานของบุคลากร

3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรพัฒนาระบบความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาต่อสังคม (accountability) อย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่กับการเร่งกระจายอำนาจในทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ลงสู่เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน มีระบบการให้รางวัลและลงโทษต่อหน่วยงาน ซึ่งระบบนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาทำได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีระบบการเข้าช่วยเหลือสนับสนุนเขตพื้นที่และโรงเรียนจะช่วยยกระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนได้

4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรพัฒนาศักยภาพของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของเขตพื้นที่ ซึ่งมีความแตกต่างกัน เช่น เขตในเมืองนอกเมือง เขตขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ โดยสนับสนุนเครื่องมือที่ช่วยให้เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พอร์ตโฟลิโอสำหรับการออกแบบเขตพื้นที่ เครื่องมือตรวจสอบตนเองเพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานกับเขตพื้นที่ที่ปฏิบัติงานได้สำเร็จในระดับสูงกว่า ผลงานวิจัยเชิงสังเคราะห์ นโยบาย และตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับการพัฒนาโรงเรียน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาให้เป็นองค์กรผู้นำด้านวิชาการและดำเนินงานตามหลักการกระจายอำนาจ

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรทำวิจัยซ้ำโดยเพิ่มกลุ่มตัวอย่าง เช่น ผู้บริหาร นักวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและเป็นผู้มีวิสัยทัศน์

และปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินการวิจัย เช่น ศึกษาความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิโดยวิธีเดลฟาย หรือการสนทนากลุ่ม

2) ควรมีการวิจัยและพัฒนากระบวนการจัดการวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่แสดงความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาต่อสังคม (accountability)

3) ควรวิจัยหารูปแบบการพัฒนาศักยภาพของเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เข้มแข็งและมีภาวะผู้นำทางวิชาการ จำแนกตามแหล่งที่ตั้ง เช่น ในเมืองและนอกเมือง และขนาดของเขตพื้นที่

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. 2546. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ. กรุงเทพมหานคร : องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.).
- พิทยา บวรวัฒนา. 2535. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970 - 1980). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รุ่ง แก้วแดง. 2538. รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : มติชน.
- สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). 2550. สถิติคะแนนการทดสอบทางการศึกษา (Online). <http://www.niets.or.th>, 1 มิถุนายน 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. 2550. แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร : ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. 2548. รวมกฎหมายการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : ครูสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). 2550. รายงานผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รอบแรก ระหว่างปีการศึกษา 2544-2548. (อัดสำเนา).
- Dailey D. et all. 2005. *Toward More Effective School Districts : A Review of the Knowledge Base*. American Institutes for Research. np.
- Muller, D.R. 2004. *The Role of the District in Driving School Reform*. A Review for the Denver Commission on Secondary School Reform.np.

คณะผู้เขียน

นางสาวรัตนา แสงบัวเพื่อน

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

e-mail: nirat__sang@hotmail.com

รองศาสตราจารย์ ดร.นิตยาปิลันธนาพันธ์

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.สมถวิล ธนะโสภณ

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์