

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสังคมไทยและสังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมทั้งการสื่อสารและเทคโนโลยีต่าง ๆ เป็นยุคของระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge-based economy society) หรือระบบเศรษฐกิจที่อาศัยการผลิต การแพร่กระจาย และการใช้ความรู้มาเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในการผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ ความรู้จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการแข่งขันสำหรับสังคมโลกปัจจุบัน ซึ่งข้อได้เปรียบของการแข่งขันในโลก เศรษฐกิจ คือ การคิดค้นสิ่งใหม่ (innovate) และการเปลี่ยนแปลง (change) ได้รวดเร็ว กว่าผู้อื่น องค์ประกอบของการนำไปสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ ได้แก่ นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยีและการคมนาคม และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, อาชญญา รัตนอุบล, ศิริชัย กาญจนวาตี, สุวิมล ว่องวานิช และวชิราพร อัจฉริยโกศล, 2550, หน้า 57)

ในสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ ผลผลิตทั้งหมดรวมประชาชาติในประเทศ (GDP) เกือบทั้งหมดได้มาจากอุตสาหกรรมที่ใช้ความรู้เป็นพื้นฐานในการดำเนินการลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ มีการลงทุนทำวิจัยเพื่อแสวงหาความรู้โดยเน้นความสำคัญทางการวิจัยและพัฒนา (research and development) รวมทั้งมีการลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้ประชากรมีทักษะในการแสวงหาความรู้ มีการศึกษาสูงถึงระดับอุดมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ มีความสามารถและทักษะทางเทคโนโลยีสูง มีความเข้มแข็งในการยอมรับและสร้างนวัตกรรม และมีการใช้อินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีสื่อสารและสารสนเทศระดับสูงได้อย่างเชี่ยวชาญ ในสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ ทรัพยากรมนุษย์ที่มีการศึกษาและทักษะจะเป็นสินทรัพย์ที่มีคุณค่าที่สุด นับว่ามนุษย์เป็นทุน (human capital)

หรือกล่าวกันว่า มนุษย์เป็นแรงงานฐานความรู้ (knowledge-based labour) (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ และคนอื่น ๆ, 2550, หน้า 75)

จากการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาประเทศเพื่อแข่งขันกับนานาประเทศในทุก ๆ ด้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะด้านธุรกิจ โทรคมนาคมและเทคโนโลยี ไม่เว้นแม้กระทั่งวงการศึกษา ซึ่งผลกระทบดังกล่าวจะต้องมีพื้นฐานมาจากทรัพยากรมนุษย์ทั้งสิ้น

การเปลี่ยนแปลงของโลกที่ส่งผลต่อองค์กรธุรกิจในประเทศไทยจนทำให้ต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง พอสรุปได้ดังนี้ คือ มีการเปิดและแข่งขันแบบเสรีทางการค้า เป็นแรงผลักดันที่ทำให้ทุกประเทศต้องปรับตัว เพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน พัฒนาจุดเด่น ปรับปรุงจุดด้อย การแข่งขันในรูปแบบใหม่นี้ องค์กรจะอยู่รอดต้องผลิตสินค้าที่มีคุณภาพดีขึ้นแต่ราคาต้องถูกลง ให้ความสำคัญกับลูกค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ และสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว โลกจะถูกล้อมรอบด้วยเครือข่ายโทรคมนาคม ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถเชื่อมโยงหน่วยผลิตในส่วนภูมิภาคเข้ากับระบบบริหารต่าง ๆ ขององค์กรที่มีอยู่ทั่วทุกมุมโลก ระบบทุนสมัยใหม่กับกระแสโลกาภิวัตน์ได้ทำให้ข้อจำกัดในเรื่องของการเคลื่อนย้ายทุน วัตถุดิบ และทรัพยากรมนุษย์ถูกทำลายไปเมื่อองค์กรขยายตัวใหญ่ขึ้นตามอายุ ความสลับซับซ้อนการทำงานทวีมากขึ้น แต่คุณภาพของงานและการบริการกลับไม่เพิ่มขึ้นอย่างได้สมดุล จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเพื่อการอยู่รอดขององค์กร ทั้งนี้ก็ต้องมีการเตรียมการในการพัฒนาคนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีและกระบวนการผลิต เพราะข้อจำกัดอย่างหนึ่งของเทคโนโลยี คือ ล้าสมัยง่าย เมื่อเทคโนโลยีเปลี่ยนไปในขณะที่การเรียนรู้ของคนและขององค์กรเป็นไปอย่างไม่สอดคล้อง ทำให้ความสามารถขององค์กรเป็นไปอย่างเชื่องช้า แข่งขันสู้กับองค์กรที่มีบุคลากรเรียนรู้เร็วไม่ได้ ดังนั้นความสามารถในการเรียนรู้ขององค์กรและบุคลากรภายในองค์กรจึงต้องมียิ่งกว่า และเร็วกว่าความเปลี่ยนแปลงจากภายนอก (นิสดารัก เวชยานนท์, 2541, หน้า 5-7)

ส่วนองค์กรด้านการศึกษาได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน คือ มีการเปิดเสรีทางการศึกษา เมื่อการศึกษาถูกกำหนดให้เป็นอีกประเภทหนึ่งของอุตสาหกรรมบริการ ดังนั้น ประเทศ

ต่าง ๆ จะต้องเปิดเสรีทางการศึกษา ซึ่งหมายความว่า สถาบันการศึกษาของประเทศหนึ่งสามารถขยายบริการไปในอีกประเทศหนึ่งได้โดยไม่มีการกีดกันคู่แข่งขององค์กรด้านการศึกษาก็มีมากขึ้น และการขยายศักยภาพของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ ประกอบกับการสื่อสารคมนาคมได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีราคาถูกลง ทำให้วิธีการเรียนรู้ที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศทำได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางโดยสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญ คือ การสร้างความรู้ให้กับคนในประเทศ ดังนั้นองค์กรด้านการศึกษาก็ต้องมีการพัฒนาให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย จึงต้องมีการพัฒนาคนในองค์กรให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง สามารถวิเคราะห์สถานการณ์ในปัจจุบันได้อย่างชัดเจน มองเห็นความเชื่อมโยงของระบบต่าง ๆ และวางแผนในระยะยาวอย่างชาญฉลาดไม่เพียงแต่ใช้ข้อมูลในอดีตมาเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและวางแผนในการทำงานเท่านั้น แต่ต้องเข้าใจในระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของระบบและระหว่างระบบ เพื่อคาดการณ์ในอนาคตว่าอะไรจะเกิดขึ้นและคิดหาวิธีการพัฒนาเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ (เกษม วัฒนชัย, 2546, หน้า 29-30)

จากการวิเคราะห์ปัญหาที่เป็นเหตุผลของการปฏิรูปการศึกษาครั้งแรกของคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการมีปัญหาสำคัญ 2 ด้าน ได้แก่ ปัญหาการบริหารจัดการและปัญหาคุณภาพการจัดการศึกษาที่มีรายละเอียดดังนี้ (1) ปัญหาการบริหารจัดการ พบว่า มีปัญหาการรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง การขาดเอกภาพในการบริหารจัดการทั้งด้านนโยบาย ด้านการจัดสรรและการใช้ทรัพยากร และด้านมาตรฐานการศึกษา ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของระบบประกันคุณภาพการศึกษา ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาจึงเน้นการปรับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความเป็นเอกภาพ กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยปฏิบัติโดยเฉพาะสถานศึกษา จัดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก-ภายในให้มีการบริหารโดยองค์กรคณะบุคคล ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมทั้งการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าจะมีการดำเนินการโดยการกำหนดสาระสำคัญในกฎหมายการศึกษา แต่ก็พบว่า ปัญหาต่าง ๆ ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างสมบูรณ์ เช่น การรวมหน่วยงานที่จัดการศึกษา มาไว้ในกระทรวงเดียวกัน แต่ลักษณะการดำเนินงานยังไม่ประสานสัมพันธ์ให้เป็นเอกภาพได้ โดยเฉพาะการยุบรวมหน่วยงานระดับกรม ทำให้เกิดปัญหาการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมการทำงานเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน แนวปฏิบัติต้องกำหนดใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการที่ล่าช้ามาจนถึงกลางปี พ.ศ. 2546 การถ่ายโอน สถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระแสต่อต้านมาก ขาดความชัดเจน ในบางเรื่อง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน การบริหารโดยองค์คณะบุคคลยังขาดประสิทธิภาพ ระบบการ- ประกันคุณภาพการศึกษายังขาดการยอมรับ และไม่ได้เตรียมพร้อมจัดระบบประกันคุณภาพ ภายใน การจัดระบบบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา มีผลกระทบต่อตำแหน่งและความก้าวหน้าของบุคลากรทางการศึกษา การบริหารงานบุคคลที่กระจายอำนาจไปยังคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามีข้อร้องเรียนหลายประการ เช่น การพิจารณาตำแหน่ง ไม่เป็นธรรม ไม่โปร่งใส องค์ประกอบของคณะ อกคศ. ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ โดยเฉพาะสัดส่วนของคณะกรรมการที่มีตัวแทนจาก สปช. เดิม มากกว่าส่วนอื่น การโยกย้ายไม่เป็นธรรม เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก เกิดความขัดแย้งนำไปสู่การเสนอ ให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (2) ปัญหาคุณภาพการจัดการศึกษา พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะ วิชาหลัก เช่น วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ เป็นต้น และมีความแตกต่างกัน ระหว่างโรงเรียนในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียน ขนาดเล็ก ปัญหาด้านศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย พบว่า ค่อนข้างกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกันและประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษา จึงเน้นให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยรวมให้เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพของประชากร นอกจากนี้ยังพบว่า ผลการประเมินคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ภายใต้โครงการศึกษา แนวโน้มการจัดการศึกษาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ที่ สสวท. ร่วมกับนานาชาติ พบว่า ประเทศไทยมีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมาตรฐานนานาชาติ โดยมีกลุ่มประเทศที่มีคะแนน

สูงสุด 5 ประเทศอยู่ในทวีปเอเชียทั้งหมด ได้แก่ สิงคโปร์ ใต้หวัน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และฮ่องกง และเป็นคะแนนที่ลดลงกว่าผลการประเมินเมื่อปี พ.ศ. 2542 โรงเรียนสาธิตฯ จะมีคะแนนสูงสุด และเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีคะแนนสูงสุด โรงเรียนขนาดเล็กมีคะแนนต่ำสุด (สมศักดิ์ คลประสิทธิ์, 2552, หน้า 9-10)

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มุ่งหวังที่จะยกระดับการศึกษาแห่งชาติให้ได้มาตรฐาน และจัดได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ จึงกำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งได้หลอมรวมหน่วยงานทางการศึกษาเข้าด้วยกัน โดยมีโครงสร้างใหม่เป็นระดับกระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษา โดยหน่วยงานระดับกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและประเมินผล ส่วนระดับพื้นที่ให้มีการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขึ้น เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารการจัดการศึกษาดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่จึงเป็นความหวังของคนในชาติที่ต้องการฝากอนาคตลูกหลานให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์สำหรับสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ (ไพฑูรย์ สินลารัตน์ และคนอื่น ๆ, 2550, หน้า 66)

แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาด้านบริหารการจัดการ แนวคิดหนึ่งที่ได้นำไปใช้แล้วคือ จากรูปแบบเดิมที่เป็นการกระจายการบริหารไปประจำที่จังหวัดและอำเภอ ได้แก่ สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งดูแลการศึกษาระดับประถมศึกษา สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ดูแลการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ดูแลการศึกษาเอกชนและศาสนสถาน เป็นต้น ได้เปลี่ยนมาเป็นการจัดการศึกษาเป็นเขตพื้นที่การศึกษา ในระยะแรกจัดตั้งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีจำนวนทั้งสิ้น 175 เขตพื้นที่ โดยรวบรวมสามหน่วยงานหลักมารวมกันที่เขตพื้นที่การศึกษา แทนการบริหารจัดการแบบแยกส่วนที่เป็นสามหน่วยงานแบบเดิมมีผลดีหรือเสียอย่างไร อาจพิจารณาได้จากการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มี 175 เขตทั่วประเทศ เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ 2548 (หลังการปฏิรูปการศึกษา 6 ปี) ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) ได้ทำไว้ โดยพบว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความ-

พร้อมในการบริหารจัดการและช่วยเหลือให้บริการสถานศึกษาได้ในระดับที่พึงพอใจมี 81 เขตพื้นที่ มีความพร้อมพอสมควร 64 เขตพื้นที่ ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน 28 เขตพื้นที่ และต้องมีการเปลี่ยนแปลง 2 เขตพื้นที่ นอกจากนั้นยังสำรวจพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารแบบเขตพื้นที่ที่สำคัญ คือ (สมศักดิ์ คลประสิทธิ์, 2552, หน้า 9-10)

1. จำนวนบุคลากรในแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความแตกต่างกันมาก ทั้งที่ภารกิจเหมือนกัน บุคลากรจะนิยมไปอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 โดยเฉพาะในต่างจังหวัด ทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 มักมีบุคลากรเกินกรอบอัตราที่กำหนด ส่วนเขตอื่น ๆ ในจังหวัดนั้นจะมีบุคลากรน้อย ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดแคลนศึกษานิเทศก์ที่สามารถนิเทศโรงเรียนมัธยมศึกษาได้ ทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขตอื่น ๆ นอกจากเขต 1 ดำเนินงานตามภารกิจได้ไม่สมบูรณ์

2. ข้าราชการพลเรือน (กพ.) ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขาดโอกาสในทุกเรื่อง และไม่ได้รับการพัฒนา ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน

3. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต มีบริบทที่ต่างกัน บางเขตพื้นที่การศึกษา มีโรงเรียนที่ต้องดูแลมาก ทำให้ดูแลได้ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การประสานงานและการติดต่อสื่อสารล่าช้า ผู้บริหารและครูต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก

4. การแบ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวมทั้งหน่วยงานกลางยังขาดความชัดเจน โดยยังมีการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง มีการสั่งการมาก ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจ และหนังสือสั่งการส่วนใหญ่จะเป็นหนังสือด่วนที่สุดจากส่วนกลางให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่งต่อไปให้โรงเรียน โดยที่ทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนไม่มีโอกาสบริหารจัดการเอง

5. การยกเลิกหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัดและอำเภอ มารวมจัดตั้งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การเชื่อมโยงประสานงานกับหน่วยงานอื่นในระดับจังหวัดและอำเภอในการนำนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติค่อนข้างมีปัญหา

6. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่ใช่เขต 1 ที่อยู่นอกตัวจังหวัดมักไม่มีความพร้อมทั้งในเรื่องอาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และบุคลากร โดยเฉพาะในจังหวัดที่มี 3 เขตขึ้นไป ทำให้สำนักงานเขตนอกตัวจังหวัดปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ และไม่สามารถให้บริการแก่สถานศึกษาและครูในพื้นที่อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

7. วัฒนธรรมองค์กรเดิม ซึ่งบุคลากรส่วนหนึ่งที่เคยอยู่กับกรมสามัญศึกษาและส่วนหนึ่งเคยอยู่สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติที่ยังผูกติดกับผู้บริหาร ทำให้วัฒนธรรมองค์กรของแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากบุคลากรจากสำนักงานการศึกษามีมากกว่า จึงมักได้ตำแหน่งบริหารและทำให้บุคลากรจากกรมสามัญศึกษาอึดอัด และเรียกร้องให้มีการเพิ่มเขตเพื่อดูแลมัธยมศึกษาโดยตรง

8. กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาไม่มีบทบาท เนื่องจากมีการประชุมน้อยมาก ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดการประชุม บางแห่งประธานกรรมการเขตพื้นที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา จึงเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทเป็นเสมือนที่ปรึกษาเท่านั้น การตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหาร คณะกรรมการบางท่านยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ขาดความพร้อมและศักยภาพ

9. กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ออกมาล่าช้า ระเบียบการปฏิบัติต่าง ๆ ก็ไม่ชัดเจน ทำให้เขตพื้นที่ศึกษาดำเนินงานตามภารกิจได้ไม่สมบูรณ์

10. ผู้บริหารสถานศึกษามีความเห็นว่า การกระจายอำนาจให้สถานศึกษานั้น ไม่ได้กระจายอำนาจอย่างแท้จริง สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการเรื่องวิชาการและบริหารทั่วไปเท่านั้น ส่วนเรื่องงบประมาณและการบริหารงานบุคคล สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการอย่างแท้จริง การสรรหาการคัดเลือก การพิจารณาความดีความชอบบุคลากร การลงโทษข้าราชการที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงยังขึ้นอยู่กับเขตพื้นที่การศึกษา โดยสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความต้องการหรือความเห็นขึ้นไป ส่วนการโอนย้ายบุคลากรภายในเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งอยู่ในส่วนกลาง ทำให้บ่อยครั้งโรงเรียนไม่ได้บุคลากรตรงความต้องการของโรงเรียน

11. ด้านงบประมาณ ถึงแม้จะมีกฎหมายเปิดโอกาสให้สถานศึกษาในการแสวงหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายการศึกษาได้เอง และสถานศึกษามีอำนาจในการปกครองดูแล

บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา แต่เนื่องจากสถานศึกษา
ยังเป็นหน่วยงานราชการจึงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ คำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี
และกระทรวงการคลัง รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่นเกี่ยวกับหน่วยงานทางราชการ
อื่น ๆ ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในทางปฏิบัติ รวมทั้งผู้บริหารรู้สึกยุ่งยากและเสี่ยงที่จะ
ดำเนินการแบบใหม่ที่ต่างไปจากเดิม

12. สถานศึกษาโดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก ขาดความพร้อมที่จะบริหารการเงิน
และบุคลากรได้ด้วยตนเอง เนื่องจากบุคลากรมีน้อยและมีความรู้ความเข้าใจ ยังไม่ชัดเจน
เกี่ยวกับกฎระเบียบต่าง ๆ ทั้งด้านการเงิน การพัสดุ การบัญชี และการดำเนินการทางกฎหมาย
รวมทั้งผู้บริหารสถานศึกษาเอง ถึงแม้จะได้รับการถ่ายทอดความรู้มาแล้ว แต่ก็มีอีกเป็น
จำนวนมากที่ไม่ทราบว่ามีความจำเป็นบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้มากนักน้อยเพียงใด

แม้ว่าจะมีการปฏิรูปการศึกษาติดต่อยาวนานนับศตวรรษ ปัญหาทางการศึกษาก็มิได้
เบาบางลง โดยเฉพาะทางด้านการบริหารที่ปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการเรียนรู้
ที่ต้องอาศัยคนที่มีคุณภาพ หรือคนยุคใหม่ หรือจะพัฒนาคนให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้
ในการพัฒนาบุคคลเพื่อให้บุคคลเกิด “การเรียนรู้” ให้มากที่สุด ซึ่งเมื่อบุคคลในองค์กร
เกิดการเรียนรู้มากขึ้นประสิทธิภาพของแต่ละคนก็จะมากขึ้นตามไปด้วย

ถ้าองค์กรใดสามารถหลอมรวมความรู้ของแต่ละคนให้กลายเป็นความรู้และ
ประสิทธิภาพขององค์กรได้ องค์กรนั้นก็จะมีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning
Organization--LO) (วิฑูรย์ สิมะ โชคดี, 2540, หน้า 14) ดังนั้น องค์กรแห่งการเรียนรู้
จึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารยุคใหม่จะต้องสร้างขึ้น และเป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องแสดงภาวะ
ความเป็นผู้นำในการจัดหาหรือแสวงหาโอกาสเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง
ด้วยความเชื่อที่ว่า คนยิ่งเรียนก็ยิ่งจะขยายขีดความสามารถของตนเองออกไป และองค์กร
ที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ก็จะเติบโตต่อไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2544, หน้า 8)

จากการวิเคราะห์องค์กรสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีบทบาทในการบริหาร
การจัดการศึกษาดังแต่ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีลงมา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุ
เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา จะต้องปรับตัวให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลง
โดยพัฒนาองค์กรให้มีความสามารถในการขยายศักยภาพ และพัฒนาคนในองค์กรให้เรียนรู้
ถึงวิธีที่จะต้องเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวิธีการหนึ่งที่จะพัฒนาก็คือ การสร้างองค์กร

แห่งการเรียนรู้ โดย Senge (1990, p. 19) ได้กล่าวถึงองค์กรแห่งการเรียนรู้ว่า องค์กรจะขยายขีดความสามารถและเพิ่มศักยภาพ เพื่อสร้างผลงานและสร้างอนาคตอย่างต่อเนื่อง โดยผู้คนในองค์กรต่างก็เรียนรู้ถึงวิธีที่จะเรียนรู้ด้วยกันอย่างต่อเนื่อง การเกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั้น องค์กรจะต้องมีหลักวินัย 5 ประการ (the fifth discipline) ซึ่งได้แก่ ความเชี่ยวชาญส่วนบุคคล (personal mastery) แบบแผนทางความคิด (mental models) วิสัยทัศน์ร่วมกัน (shared vision) เรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (team learning) และการคิดเชิงระบบ (systems thinking) และประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยสนใจก็คือจะทำให้หลักวินัย 5 ประการของ Senge (1990) เกิดขึ้นในองค์กรสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์กลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรแห่งการเรียนรู้
2. เพื่อสร้างและพัฒนารูปแบบขององค์กรแห่งการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
3. เพื่อประเมินรูปแบบขององค์กรแห่งการเรียนรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้มุ่งสร้างและพัฒนารูปแบบขององค์กรแห่งการเรียนรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยยึดเฉพาะแนวคิดของ Senge (1990) โดยใช้หลักวินัย 5 ประการ (the fifth discipline) ที่ส่งผลให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ซึ่งประกอบด้วย หลักการข้อที่ 1 ความเชี่ยวชาญส่วนบุคคล (personal mastery) หลักการข้อที่ 2 แบบแผนทางความคิด (mental models) หลักการข้อที่ 3 วิสัยทัศน์ร่วมกัน (shared vision) หลักการข้อที่ 4 เรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (team learning) และหลักการข้อสุดท้าย ข้อที่ 5 การคิดเชิงระบบ (systems thinking)

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการกลุ่มงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั่วประเทศ 185 เขตพื้นที่ (ในปัจจุบัน) รวมทั้งสิ้นจำนวน 3,419 คน สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นผู้บริหารในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 49 เขตพื้นที่ จำนวน 97 คน โดยได้มาจากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน

3. กำหนดกรอบในการสร้างรูปแบบองค์การแห่งการเรียนรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกลยุทธ์กระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่พิจารณาเฉพาะจุดเน้นกลยุทธ์ คือ การปรับศักยภาพในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีดังนี้ (1) มาตรฐานความเข้มแข็งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (2) การพัฒนาทีมงานบริหาร (3) การพัฒนาระบบงานและมืองค์ประกอบของกลยุทธ์อีก 9 องค์ประกอบ ดังต่อไปนี้ การตอบสนองและพัฒนานโยบาย ประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ความพึงพอใจของผู้รับบริการ การพัฒนาผู้บริหารให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง และผู้บริหารมืออาชีพ การพัฒนาหัวหน้ากลุ่มงานให้มีความเชี่ยวชาญในงานที่ตนรับผิดชอบ การพัฒนาระบบบริหาร การพัฒนาระบบการให้บริการ การพัฒนาระบบติดตามประเมินผล และการพัฒนาระบบเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ ประกอบกับแนวคิดหลักวินัย 5 ประการของ Senge (1990) ดังนี้ (1) ความเชี่ยวชาญส่วนบุคคล (2) แบบแผนทางความคิด (3) วิสัยทัศน์ร่วมกัน (4) เรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม และ (5) การคิดเชิงระบบ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดคำจำกัดความของศัพท์เฉพาะที่สำคัญ ดังนี้

1. รูปแบบ (model) หมายถึง การนำทฤษฎี หลักการ และแนวคิดตลอดจนผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษามาสร้างแบบหรือจัดโครงสร้างขึ้น เพื่อใช้อธิบายวิธีการในการดำเนินการตามขั้นตอนอย่างเป็นระบบของกระบวนการในการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ แล้วใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติซึ่งอาจเป็นคำอธิบายหรือแผนภูมิ รูปแบบในการวิจัยครั้งนี้

เป็นรูปแบบขององค์กรแห่งการเรียนรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนวคิดหลักวินัย 5 ประการของ Senge (1990)

2. องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization--LO) หมายถึง องค์กรที่มุ่งเน้น กระตุ้นและจูงใจให้สมาชิกทุกคนในองค์กรมีความกระตือรือร้นที่จะร่วมมือประสานงานที่จะเรียนรู้และพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลาในการเพิ่มศักยภาพของตนเองของกลุ่มและขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงาน (performance) ที่ดีเยี่ยม

3. องค์ประกอบขององค์กรแห่งการเรียนรู้ ประกอบไปด้วยหลักวินัย 5 ประการดังต่อไปนี้

3.1 ความเชี่ยวชาญส่วนบุคคล (personal mastery) หมายถึง ความมุ่งมั่นของบุคคลในการพัฒนาตนเองให้มีความรู้สู่ความเป็นเลิศ และสามารถกำหนดเป้าหมายและความต้องการที่แท้จริงของตนเอง ต้องเป็นบุคคลที่ใฝ่รู้ กล้าที่จะคิดและลงมือปฏิบัติ

3.2 แบบแผนทางความคิด (mental models) หมายถึง ภาพลักษณ์ที่เป็นหลักยึดในความคิด ที่ปรากฏในจิตอยู่ก่อนแล้ว ที่มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจต่อสิ่งต่าง ๆ ในโลก มีผลต่อการประพฤติปฏิบัติจนกลายเป็นค่านิยม เจตคติที่มีต่อบุคคลและสิ่งต่าง ๆ

3.3 วิสัยทัศน์ร่วมกัน (shared vision) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับขององค์กร โดยโน้มน้าวให้เกิดการปฏิบัติร่วมกันไปในทิศทางที่ทำให้เกิดภาพวิสัยทัศน์ร่วมขององค์กรนั้นให้เป็นจริงขึ้นมา จนเกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าขององค์กรร่วมกัน

3.4 เรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (team learning) หมายถึง การเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกในองค์กร โดยอาศัยความรู้และความคิดของสมาชิกในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ประสพการณ์ และแนวคิดใหม่ ๆ บนพื้นฐานของการเปิดใจกว้าง เพื่อพัฒนาขีดความสามารถจนทำให้ความสามารถของทีมเหนือกว่าระดับความสามารถของรายบุคคลในทีม

3.5 การคิดเชิงระบบ (systems thinking) หมายถึง การมองเห็นภาพโดยรวมที่ประกอบกันเป็นส่วนย่อย ๆ มองเห็นความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันระหว่างส่วนย่อยมากกว่าที่จะเห็นเพียงแค่เชิงเหตุผลในแต่ละส่วนย่อย ๆ นั้น

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง ส่วนราชการที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา (manage) ในเขตพื้นที่การศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดไว้ในมาตรา 34, มาตรา 36, มาตรา 39 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และมาตรา 37, มาตรา 38, มาตรา 39 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

5. ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

6. มาตรฐานความเข้มแข็งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง ศักยภาพการบริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยพิจารณาในประเด็นการตอบสนอง และพัฒนานโยบาย ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

7. การพัฒนาทีมงานบริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง การพัฒนาบุคลากรระดับผู้นำให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงและผู้บริหารมืออาชีพ และพัฒนาหัวหน้ากลุ่มงานให้มีความเชี่ยวชาญในงานที่รับผิดชอบ

8. การพัฒนาระบบงาน หมายถึง การพัฒนาบุคลากรสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในด้านระบบบริหาร ระบบการให้บริการ ระบบติดตามประเมินผล ระบบเทคโนโลยี การสื่อสารและสารสนเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นข้อมูลให้รู้รูปแบบในการพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้ป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้
2. เพื่อเป็นแนวทางให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้นำรูปแบบองค์กรแห่งการเรียนรู้ไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาองค์กร
3. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจในเรื่องขององค์กรแห่งการเรียนรู้ได้นำไปศึกษาต่อเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ต่อไป