

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 33 กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ประกาศเขตพื้นที่การศึกษาเป็นครั้งแรก จำนวน 175 เขต เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ต่อมา กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้ (1) กลุ่มอำนวยการ (2) กลุ่มบริหารงานบุคคล (3) กลุ่มนโยบายและแผน (4) กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา (5) กลุ่มนิเทศติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา และ (6) กลุ่มส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน โดยกลุ่มส่งเสริมสถานศึกษาเอกชนให้มีเฉพาะในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามบัญชีแนบท้ายประกาศกฎกระทรวง ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติ ให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มี “หน่วยตรวจสอบภายใน” เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม และให้คำปรึกษาต่อหน่วยงานด้านการใช้จ่ายงบประมาณ จึงทำให้มีหน่วยตรวจสอบภายในขึ้นในทุกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4 กำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็น “หน่วยงานทางการศึกษา” และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดว่าตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีในหน่วยงานการศึกษาใด จำนวนเท่าใด และต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไรให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ดังนั้น เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก.ค.ศ. จึงกำหนดกรอบอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ.

นับแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับ ก.ค.ศ. ได้กำหนดกรอบอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน 2549 และจะสิ้นแผนอัตรากำลังในเดือนมิถุนายน ในปี 2552

เนื่องจากเป็นแผนที่ใช้ระยะ 3 ปี ยังมีได้มีการศึกษาว่า ปัจจุบันอัตรากำลังที่ปฏิบัติจริงในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นไปตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งอัตรากำลังที่มีอยู่มีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด และมีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษาหรือไม่ เนื่องจากเป้าหมายในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ก็คือ บริหารจัดการศึกษา เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนและพัฒนามาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

ผู้วิจัยในฐานะเจ้าหน้าที่ดำเนินงานในหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการจัดระบบบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา ประกอบกับสำนักงาน ก.ค.ศ.ได้กำหนดวิสัยทัศน์ “มุ่งมั่นพัฒนาระบบและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา” โดยกำหนดยุทธศาสตร์ว่า “วิจัยและพัฒนาเป็นฐานการบริหารงานบุคคล (Research Based)” จึงได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำลังกับคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อนำผลที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดแผนอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง ปี 2552 – 2555 ต่อไป ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และเพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถบริหารจัดการศึกษาตามแนวทางที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
2. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับคุณภาพการศึกษา

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ ครอบคลุมสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต ตามประกาศเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และการกำหนดภารกิจการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นไปตามประกาศกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 และวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2546

2. การวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเก็บรวบรวมข้อมูลจากสำนักงาน ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**เขตพื้นที่การศึกษา** หมายถึง เขตพื้นที่การศึกษาตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยแบ่งระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

**สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา** หมายถึง หน่วยงานการศึกษาซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามประกาศเขตพื้นที่การศึกษา ครั้งแรก เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2545 จำนวน 175 เขต เพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา (Manage) ในเขตพื้นที่การศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ

**การบริหารและการจัดการศึกษา** หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป

**การบริหารงานวิชาการ** หมายถึง การดำเนินงานด้านวิชาการ ประกอบด้วย การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา การนิเทศการศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา และการประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับหน่วยงานอื่น

**การบริหารงบประมาณ** หมายถึง การดำเนินงานด้านงบประมาณ ประกอบด้วย การจัดทำและเสนองบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการใช้งบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี และการบริหารพัสดุและสินทรัพย์

**การบริหารงานบุคคล** หมายถึง การดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การวางแผนอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะ การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และงานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

**การบริหารทั่วไป** หมายถึง การดำเนินงานบริหารงานอื่น ๆ ที่ให้บริการ ส่งเสริมประสานงาน และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุน ประสานงานทางการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

**คุณภาพการศึกษา** หมายถึง การที่ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ได้มาตรฐานตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร ในที่นี้ใช้ผลการทดสอบระดับชาติ (National Test หรือ NT) เฉลี่ยปีการศึกษา 2549 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ที่ดำเนินการโดยสำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (Ordinary National Educational Test หรือ O-NET) เฉลี่ย ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2549 ที่ดำเนินการโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ แทนคุณภาพการศึกษา

**อัตรากำลัง** หมายถึง อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ ก.ค.ศ. กำหนด และอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ (1) อัตรากำลังสายงานบริหารการศึกษา ประกอบด้วย ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาระดับพื้นฐาน (2) อัตรากำลังสายงานนิเทศการศึกษา คือ ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ และ (3) อัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค. (2)

**ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา** หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณ ที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนของกระทรวงศึกษาธิการ

**บุคลากรทางการศึกษา** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

**บุคลากรทางการศึกษาอื่น** ตามมาตรา 38 ค. (2) หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งสังกัดส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในกระทรวงศึกษาธิการ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานการศึกษา หรือเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษา ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และมีตำแหน่งตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

ผลที่ได้จากการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางในการวางแผนกำหนดกรอบอัตรากำลังและอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้สามารถปฏิบัติงานภารกิจให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถบริหารจัดการศึกษาตามแนวทางที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ