

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำลังกับคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ระดับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับคุณภาพการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) ข้อมูลกรอบอัตรากำลังและอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ของสำนักงาน ก.ค.ศ. และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2) ข้อมูลระดับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากการตอบแบบสอบถามของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 153 แห่ง (3) ผลการทดสอบระดับชาติ (National Test หรือ NT) เฉลี่ย ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปีการศึกษา 2549 ของสำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ (4) ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (Ordinary National Educational Test หรือ O-NET) เฉลี่ย ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2549 ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

สรุปผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ปรากฏดังต่อไปนี้

1.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 175 เขตพื้นที่การศึกษา มีอัตรากำลังรวมทั้งหมด 15,602 อัตรา จำแนกเป็น สายงานบริหารการศึกษา 1,963 อัตรา สายงานนิเทศการศึกษา 4,081 อัตรา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.(2) 9,558 อัตรา โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอัตรากำลังมากที่สุด ได้แก่ พระนครศรีอยุธยา เขต 1 มีอัตรากำลังมากกว่าที่ ก.ค.ศ.กำหนด 38 อัตรา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอัตรากำลังน้อยที่สุด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน เขต 2 มีอัตรากำลังน้อยกว่าที่ ก.ค.ศ.กำหนด 48 อัตรา

1.2 ผลการเปรียบเทียบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด กับอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า อัตรากำลังสายงานบริหารการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่ำกว่ากรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด ทุกเขตพื้นที่การศึกษา รวม 668 อัตรา โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอัตรากำลังสายงานบริหารการศึกษาต่ำกว่ากรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ.

กำหนด มากที่สุด ได้แก่ นครราชสีมา เขต 2 และแม่ฮ่องสอน เขต 2 สำหรับอัตรากำลังศึกษานิเทศก์ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่ำกว่ากรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด 1,718 อัตรา โดย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีศึกษานิเทศก์เกินกรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ.กำหนด มากที่สุด คือ กรุงเทพมหานคร เขต 1 ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอัตรากำลังศึกษานิเทศก์น้อยกว่า กรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ.กำหนด มากที่สุด คือ ร้อยเอ็ด เขต 2 ส่วนอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.(2) น้อยกว่าที่ ก.ค.ศ. กำหนด 2,615 อัตรา โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มี อัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค. (2) เกินกรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด มากที่สุด คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่มีบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.(2) น้อยกว่ากรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ.กำหนด มากที่สุด คือ อุบลราชธานี เขต 5

2. ผลการศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า โดยภาพรวมสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการปฏิบัติงานในระดับมาก ทุกด้าน ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป สำหรับระดับการปฏิบัติงานของส่วน ราชการ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า โดยภาพรวมของกลุ่มอำนวยการ กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มนโยบายและแผน กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา กลุ่มส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน และหน่วยตรวจสอบภายใน มีการปฏิบัติงานในระดับมาก ทุกส่วน ราชการ

3. ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำลังในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับคุณภาพ การศึกษา พบว่า อัตรากำลังสายงานบริหารการศึกษามีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการทดสอบระดับชาติ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สำหรับอัตรากำลังศึกษานิเทศก์ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการทดสอบระดับชาติ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และผลการทดสอบทางการศึกษา ระดับชาติขั้นพื้นฐาน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ส่วนอัตรากำลัง บุคลากร ทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.(2) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการทดสอบระดับชาติ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และผลการทดสอบทางการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และ 0.01 ตามลำดับ

อภิปรายผล

1. กรณี พบว่า อัตรากำลังในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ต่ำกว่ากรอบอัตรากำลัง ที่ ก.ค.ศ.กำหนด ทั้งสายงานบริหารการศึกษา สายงานนิเทศการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค (2) โดยอัตรากำลังภาพรวมในจังหวัดที่มีเขตเดียว และเขต 1 ของจังหวัดที่มีหลายเขต มีความพอเพียงและเกิน แต่นอกเขต 1 ยังมีความขาดแคลนบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษา ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2546 : 13 – 24 , 2549 : ก – ฏ) และศิริชัย กาญจนวาสี และ คณะ (2550 : ก – ง) ที่พบว่า การกระจายอัตรากำลังของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่ง

มีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันมาก บางแห่งมีอัตรากำลังเกินต้องการ ในขณะที่บางแห่งมีอัตรากำลังไม่เพียงพอ ครูและบุคลากรมีจำนวนไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง ศึกษานิเทศก์มีจำนวนน้อยและไม่ครบกลุ่มสาระและช่วงชั้น โดยเฉพาะช่วงชั้นที่ 3 และ 4 ทำให้การนิเทศการสอนไม่ทั่วถึง เนื่องจากสายงานบริหารการศึกษา บางเขตพื้นที่การศึกษาไม่มีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพราะศาลปกครองพิชฌุโลกมีคำสั่งให้ชะลอการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไว้ก่อน ส่วนตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ ก.ค.ศ. กำหนดใหม่ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาระดับพื้นฐาน เป็นตำแหน่งชั่วคราวและมีเงื่อนไขว่า เมื่อตำแหน่งดังกล่าวว่างลง ให้ยุบเลิกตำแหน่งและขอทำความตกลงกับ ก.ค.ศ. กำหนดเป็นตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามความจำเป็นต่อไป ตามมติ ก.ค.ศ. ในคราวประชุมครั้งที่ 3/2547 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2547 และมติ ก.ค.ศ. ในคราวประชุมครั้งที่ 8/2549 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2549 ดังนั้น จึงไม่มีการสรรหาเมื่อตำแหน่งดังกล่าวว่างลง ส่วนตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้เดิม เขตพื้นที่การศึกษาละ 3 อัตรา ยกเว้น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกำหนดไว้เขตพื้นที่การศึกษา ละ 4 อัตรา เมื่อว่างลงก็ได้มีการสรรหา เนื่องจาก ก.ค.ศ. ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาตำแหน่งดังกล่าว

สำหรับตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ที่พบว่า จังหวัดที่มีเขตเดียว และเขต 1 ของจังหวัดที่มีหลายเขต มีศึกษานิเทศก์เกินกรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด ในขณะที่เขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ห่างไกลและอยู่นอกเขต 1 ขาดแคลนอัตรากำลังศึกษานิเทศก์จำนวนมาก นั้น ก.ค.ศ. มีมติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกศึกษานิเทศก์ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550 โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการเกลี่ยอัตรากำลังศึกษานิเทศก์ ด้วยการตัดโอนตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่เป็นอัตราว่างที่มีเงินในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอัตรากำลังเกินเกณฑ์ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอัตรากำลังต่ำกว่าเกณฑ์มากที่สุดเป็นอันดับแรก และให้ตัดโอนตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่มีผู้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอัตรากำลังเกินเกณฑ์ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอัตรากำลังต่ำกว่าเกณฑ์ โดยคำนึงถึงความสมัครใจ หลังจากนั้น ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีอัตราศึกษานิเทศก์ว่างที่มีเงินและมีอัตรากำลังไม่เกินเกณฑ์ ดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังศึกษานิเทศก์ของเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ห่างไกลและอยู่นอกเขต 1 ส่วนตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค.(2) ที่พบว่า มีความขาดแคลนอัตรากำลังในเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ห่างไกลและอยู่นอกเขต 1 เช่นเดียวกับศึกษานิเทศก์นั้น ก.ค.ศ. ในคราวประชุมครั้งที่ 8/2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 มีมติ ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ใช้หลักสูตรการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.(2) ตามนัยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร. 0708.4/ว 15 ลงวันที่ 9 กันยายน 2535 เพื่อสรรหาบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค.(2) ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลน

อัตรากำลังศึกษานิเทศก์และบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค.(2) ของเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ห่างไกลและอยู่นอกเขต 1

2. ผลการศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่พบว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการปฏิบัติงานในภาพรวมระดับมาก สอดคล้องกับผลการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549 : ก - ฎ) ที่พบว่า ประชานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประเมินผลการดำเนินงานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก เนื่องจากเป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

3. ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำลังในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับคุณภาพการศึกษา ที่พบว่า อัตรากำลังสายงานบริหารการศึกษามีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการทดสอบระดับชาติ เฉลี่ย ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และอัตรากำลังศึกษานิเทศก์และอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.(2) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการทดสอบระดับชาติ เฉลี่ย ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินั้นพื้นฐาน เฉลี่ย ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แสดงว่า หากมีการเพิ่มอัตรากำลังย่อมทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาสูงตามเดิม ดังนั้นจึงควรสรรหาบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้ครบตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. กรณีผลการวิจัย พบว่า กรอบอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ ก.ค.ศ.กำหนด กับอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความแตกต่างกันมาก และอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษา จึงควรมีการเกลี่ยอัตรากำลังจากเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอัตรากำลังเกินไปยังเขตพื้นที่การศึกษาที่ขาดแคลนอัตรากำลัง

2. ควรมีการกำหนดอัตรากำลังและระดับตำแหน่งให้เหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่เปลี่ยนไป โดยอาจกำหนดจำนวนตำแหน่งเพิ่มขึ้นบางตำแหน่ง หรือกำหนดระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นให้เหมาะสมกับคุณภาพของงาน

3. ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการให้เหมาะสมกับภารกิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามบริบทที่เปลี่ยนแปลง ก่อนที่จะมีการกำหนดแผนอัตรากำลังต่อไป

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการตามภารกิจและบริบทที่เปลี่ยนไป ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างและอัตรากำลังที่กำหนดใหม่ เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล