

รูปแบบการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ไปสู่การปฏิบัติ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา*

A Practical Model for Implementing the Decentralization Policy on Personnel Management in the Educational Service Area Ofces



เคนหวั่ง บุญเพ็ญ¹

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่ในด้านสภาพปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จและเสนอรูปแบบการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงาน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรในการวิจัยได้แก่ ผู้บริหาร ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาหรือนักวิชาการภายในและภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 185 เขต โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยการสุ่มอย่างง่าย จำนวน 123 เขต ซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลจำนวน 615 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ ผลการศึกษา พบว่า (1) มีการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับมาก (2) พบปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จในการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย ตัวแปรได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภารกิจและการมอบหมายงาน มาตรการกำกับตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรง สมรรถนะขององค์กร ภาวะผู้นำของผู้บริหารและความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กัน (3) รูปแบบที่นำเสนอ 4 องค์ประกอบหลัก คือ มาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการกระตุ้นเสริมแรง สมรรถนะขององค์กร ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น

คำสำคัญ: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา, นโยบายกระจายอำนาจ, การบริหารงานบุคคล

¹นักศึกษาลัทธิศึกษาศาสตร์ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย

*ส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ปีการศึกษา 2553

อาจารย์ที่ปรึกษา: รศ. ดร. โชติ เพ็ชรชื่น

Abstract

The objectives of this study are threefold: to study the condition of human resource decentralized policy which is implemented in Educational Service Area Offices, to identify factors affecting the effectiveness of the policy which is employed in Educational Service Area offices and, to propose a model for implementation of human resource decentralized policy in Educational Service Area Offices. Questionnaires and in-dept interview are used as research instruments to collect data from 123 area offices selected randomly from 185 offices comprising of 615 respondents. The obtained data are analyzed by using statistical analysis such as percentage, average, standard deviation, and multiple regression Coefficient. The results manifested follows: (1) decentralized policy is implemented in Educational Service Area Offices at high level. (2) important factors the consist goal and policy objective, mission and assignment, regulation and monitoring, evaluation and motivation, organization performance, leadership of chief and cooperation of supporters, central and local government support, in for human resource participation policy implementation and have a positive relationship with the implementation success. (3) A model of implementing decentralization policy on personnel administration in the Educational Service Area Offices consists of four factors namely, regulation and monitoring, evaluation and motivation, organization performance, clarified goal and policy objective, and central and local government support.

Keyword: Educational Service Area Offices, decentralization policy, personnel administration

ความนำ

หน่วยงานระดับปฏิบัติที่มีการบริหารจัดการภายใต้ภาวะเบียบทางราชการที่มีความตึงตัวสูงมีปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและผลการปฏิบัติ หรือคุณภาพการศึกษามีแนวโน้มลดต่ำลงทั้งที่รัฐยังต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ย่อมบ่งชี้ให้เห็นชัดว่าแม้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะได้รับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลตามนโยบายทั้งที่บัญญัติเป็นกฎหมายและถ้อยแถลงของรัฐบาล แต่การปฏิบัติโดยใช้กระบวนการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นกลไกในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ในการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล ยังไม่สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในขณะที่เดียวกันการจัดการศึกษาจะต้องบริหารจัดการเชื่อมโยงกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับกรอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษาใน

อนาคต ที่มุ่งเน้นกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเพื่อส่งเสริมให้เขตพื้นที่การศึกษาเข้มแข็ง ปรับและพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารูปแบบใหม่ที่เน้นยุทธศาสตร์เชิงวิชาการ โดยลดภาระงานธุรการและการสั่งการ จึงต้องแสวงหาข้อมูลองค์ความรู้และรูปแบบเพื่อนำไปใช้วินิจฉัย ตัดสินใจดำเนินงานในกระบวนการบริหารนโยบายใช้เป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย จึงศึกษารูปแบบการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหาร งานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

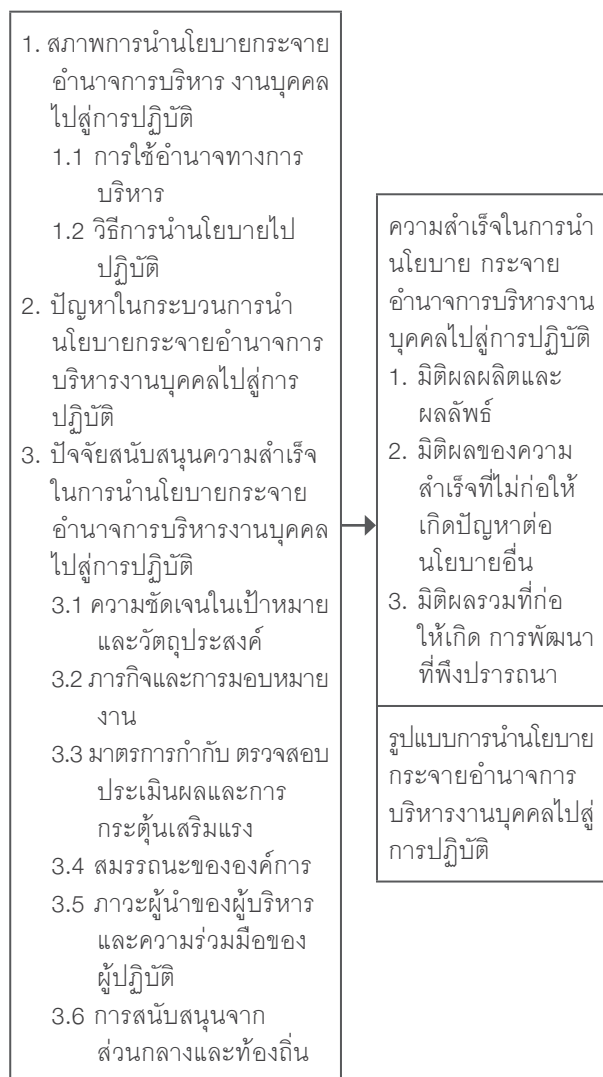
วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
2. เพื่อศึกษาปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จในการ

นํานโยบายกระจายอำนาจการบริหาร งานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3. เพื่อเสนอรูปแบบการนํานโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสานโดยดำเนินการ 2 ขั้นตอน ข้อมูลการวิจัยเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพ ที่เก็บรวบรวมโดยผู้วิจัย สอบถามความคิดเห็นผู้บริหารการศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง

ในกระบวนการนํานโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปปฏิบัติ สัมภาษณ์เชิงลึกในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีผลการประเมินการบริหารและการจัดการศึกษาระดับดีและตรวจสอบและประเมินความเหมาะสมความเป็นไปได้ของรูปแบบโดยผู้ทรงคุณวุฒิตามวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพการนํานโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จ โดยศึกษาทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องที่มีต่อสภาพการนํานโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จในการนํานโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดและพัฒนารูปแบบการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นการนำเอาผลจากการศึกษาขั้นตอนที่ 1 มาสังเคราะห์เป็นร่างรูปแบบการนํานโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติและปรับปรุงพัฒนา

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร

ประชากรสำหรับการวิจัย ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 33 และ 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 จำนวน 185 เขต

กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งใช้เป็นหน่วยการสุ่ม (sampling unit) กำหนดขนาดหน่วยการสุ่มตามตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970 อ้างถึงใน พิสนุ พงศ์ศรี, 2550, หน้า 109) และสุ่มโดยอาศัยหลักความน่าจะเป็น ด้วยการสุ่มอย่างง่ายได้หน่วยการสุ่มจำนวน 123 เขต แล้วเลือกผู้ให้ข้อมูล แบบเจาะจงจากหน่วยการสุ่ม

หน่วยละ 5 คน รวมผู้ให้ข้อมูล จำนวน 615 คน จากผู้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

1. ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในกลุ่มบริหารงานบุคคล จำนวน 1 คน
2. ประธานอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 1 คน
3. ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 1 คน
4. ผู้บริหารสถานศึกษาในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวน 1 คน
5. ครูผู้สอนในคณะอนุกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 1 คน

สำหรับผู้ให้ข้อมูลการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือรองผู้อำนวยการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในกลุ่มบริหารงานบุคคล ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีผลการประเมินการบริหารและการจัดการศึกษาอยู่ในระดับดี ตามผลการประเมินของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ 2551 จาก 5 ภูมิภาคของประเทศ ภาคละ 1 แห่ง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสอบถาม ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจำนวนเป็น 5 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 สภาพการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ แบบสอบถาม ตอนที่ 2 ถามสภาพการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดความเห็น 5 ระดับ คือ ปฏิบัติมากที่สุด ปฏิบัติมาก ปฏิบัติปานกลาง ปฏิบัติน้อย ปฏิบัติน้อยที่สุด

ตอนที่ 3 ความสำเร็จและคุณค่าการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ไปสู่การปฏิบัติ แบบสอบถามตอนที่ 3 ถามเกี่ยวกับความสำเร็จและ

คุณค่าของการนำนโยบาย กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ตอนที่ 4 ปัญหาในกระบวนการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหาร งานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ตอนที่ 5 ปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหาร งานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่

2. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นแบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นสำหรับเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติและวิธีการบริหารนโยบาย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยส่งหนังสือและแบบสอบถามขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ประสานกลุ่มตัวอย่างเพื่อเก็บข้อมูล และรวบรวมแบบสอบถาม ส่งคืนทางไปรษณีย์ สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยดำเนินการติดต่อ นัดหมายและสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างด้วยตนเอง

การวิเคราะห์และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติและการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้สถิติบรรยายด้วยการแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละในการวิเคราะห์ข้อมูล สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง คำนวณค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จในการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ(Multiple Correlation Coefficient) ระหว่างกลุ่มตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม ได้แก่ ปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จในการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ

สำหรับการวิจัยขั้นตอนที่ 2 กำหนดและพัฒนา รูปแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยสังเคราะห์ผล การศึกษาขั้นตอนที่ 1 เป็นร่างรูปแบบการนำนโยบาย กระจายอำนาจการบริหาร งานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ และปรับปรุงพัฒนาให้สมบูรณ์ ผู้วิจัยดำเนินการตาม ขั้นตอนย่อยต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติโดยศึกษาเอกสาร สือเกี่ยวกับรูปแบบการนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติในประเทศและต่างประเทศและ วิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติ

2. กำหนดและพัฒนา รูปแบบการนำนโยบาย กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ดำเนินการดังนี้

2.1 จัดทำฉบับร่างรูปแบบการนำนโยบาย กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยปรับใช้ข้อมูล ผลการวิเคราะห์สภาพการนำนโยบายกระจายอำนาจ การบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ผลการวิเคราะห์ ปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จในการนำนโยบายกระจาย อำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติจากผลการ ศึกษาขั้นตอนที่ 1 และผลการวิเคราะห์รูปแบบการนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติ มาสังเคราะห์ให้เป็นร่างรูปแบบ การนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.2 ตรวจสอบความเหมาะสมและประเมิ นความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติของรูปแบบโดย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้วิจัยกำหนดหลักเกณฑ์คัดเลือก ผู้ทรงคุณวุฒิและมีวิธีตรวจสอบและประเมินผล ดังนี้

2.2.1 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 15 คน เป็น ผู้บริหารการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหรือ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 8 คน ผู้บริหารโรงเรียนหรือนักวิชาการภายใน ภายนอก กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและ ประสบการณ์ด้านการบริหารการศึกษาหรือการบริหาร งานบุคคล จำนวน 7 คน โดยผู้วิจัยเลือกแบบเจาะจง แล้วเสนอรายชื่อและแต่งตั้งทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และ

วิธีการของมหาวิทยาลัย

2.2.2 วิธีตรวจสอบความเหมาะสมและ ประเมินความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบไปใช้โดยการ ประชุมสัมมนากลุ่ม (focus group) 1 วัน ในวันที่ 30 สิงหาคม 2553

2.2.3 จัดทำรูปแบบการนำนโยบาย กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ผลการวิจัย

1. สภาพการนำนโยบายกระจายอำนาจ การบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา จากการศึกษาการใช้อำนาจทางการ บริหาร วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัญหาใน กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา พบว่า

1.1 การใช้อำนาจทางการบริหาร สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาใช้อำนาจทางการบริหารโดยปฏิบัติ อย่างสม่ำเสมอในระดับมาก ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ ผู้บริหารและกรรมการที่มีอำนาจสั่งการหรือบริหาร งานบุคคลตรงตามระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กำหนดอย่าง เคร่งครัด เป็นธรรม ข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด ได้แก่ ผู้บริหาร และกรรมการที่มีอำนาจให้ผู้เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมใน กระบวนการตัดสินใจและให้โอกาสตรวจสอบการใช้ อำนาจ

1.2 วิธีการนำนโยบายกระจายอำนาจการ บริหารงานบุคคลไปสู่ปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอในระดับมาก ข้อที่ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ลดภาระงาน ลดขั้นตอนการบริหารและเพิ่มช่องทาง ติดต่อสื่อสารระหว่าง ส่วนราชการกับผู้เกี่ยวข้องและ สร้างความเข้มแข็งภายในองค์กรด้วยวิธีฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพและความสามารถของผู้รับผิดชอบ นำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ การกำหนดภารกิจและมาตรฐานการปฏิบัติงานร่วมกัน ให้ชัดเจนก่อนมอบหมายงาน

1.3 ปัญหาในกระบวนการนำนโยบายการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นในด้านสมรรถนะขององค์การระดับมาก แต่ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์การอื่น ด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์การหรือบุคคลสำคัญ ด้านการควบคุมกำกับด้านความร่วมมือและต่อต้านการปฏิบัติตามนโยบาย มีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณารายข้อของปัญหาแต่ละด้านพบว่า ด้านสมรรถนะขององค์การ ข้อที่มีปัญหาเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติระดับมากและมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอัตรากำลังบุคลากรไม่สอดคล้องกับงานที่รับผิดชอบ ข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใช้ประโยชน์จากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีสารสนเทศในการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะไม่คุ้มค่า

ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์การอื่น ข้อที่มีปัญหาเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติระดับมากและมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การติดต่อระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายมีขั้นตอนมากล่าช้า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ การแสวงหาความร่วมมือหรือทำข้อตกลงเพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติกับหน่วยงานหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอื่น ๆ อยู่ในระดับต่ำ

ด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์การหรือบุคคลสำคัญ ข้อที่มีปัญหาเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติระดับมากและมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ กลุ่มผู้บริหารไม่เข้าใจและไม่เห็นประโยชน์ของนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ผู้รับผิดชอบหรือกลุ่มที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายบริหาร

ด้านการควบคุมกำกับ ข้อที่มีปัญหาเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติระดับมากและมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแปลงนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับเจตจำนงของนโยบายได้เพียงส่วนน้อย

ข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ กิจกรรมส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล

ด้านความร่วมมือและต่อต้านการปฏิบัติตามนโยบาย มีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติระดับปานกลางและมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เห็นด้วย กับสาระหรือแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่เห็นด้วยกับสาระหรือแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2. ปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จในการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านการปฏิบัติงานและการมอบหมายงาน ปัจจัยด้านมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและกระตุ้นเสริมแรง ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารและความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายกระจายอำนาจ การบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ระดับมาก

ปัจจัยทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารและความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์การ ปัจจัยด้านการปฏิบัติงานและการมอบหมายงาน ปัจจัยด้านมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรงมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางกับความสำเร็จและคุณค่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีดีผลผลิตและผลลัพธ์ มีดีผลรวมที่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่พึงปรารถนา และมีความสัมพันธ์ทางบวกค่อนข้างต่ำกับมิติผลของความสำเร็จที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่องานอื่น

ส่วนปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่ การปฏิบัติประสบความสำเร็จ พบว่า ปัจจัยด้านมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรง เป็นปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จ สามารถอธิบายหรือพยากรณ์ความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ดีที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง คือ สามารถอธิบายได้ถึงร้อยละ 37.8 ส่วนปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จสามารถอธิบายหรือพยากรณ์ความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติได้ใกล้เคียงกัน คือ สามารถอธิบายหรือพยากรณ์ความสำเร็จได้ถึงร้อยละ 3.3 ,1.8, 1.1 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาอิทธิพลของตัวแปรอิสระต่อตัวแปรตาม พบว่า ตัวแปรอิสระมีอิทธิพลทางบวกและสามารถอธิบายตัวแปรตามได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ทุกตัวแปรและตัวแปรทั้ง 4 ตัวแปรสามารถอธิบายความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ถึงร้อยละ 66

สำหรับความสำเร็จและคุณค่าในการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ มิติผลผลิตและผลลัพธ์ มิติผลรวมที่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่พึงปรารถนาและมีติผลของความสำเร็จที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่องานอื่น ผลการดำเนินงานมีความสำเร็จบรรลุความคาดหวังในระดับมากโดยข้อที่ประสบความสำเร็จบรรลุความคาดหวังและมีค่าเฉลี่ยสูงสุดของแต่ละมิติ ได้แก่ ครูและบุคลากรทางการศึกษารับรู้ขั้นตอน หลักเกณฑ์ กระบวนการประเมินวิทยฐานะ และปฏิบัติตามได้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการสื่อสารเป็นระบบเปิดและไม่เป็นทางการมากจนเกินไป การประเมินเพื่อให้อำนาจการครูมีหรือเลื่อนวิทยฐานะไม่ทำให้เกิดปัญหาด้านวินัย

รูปแบบการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นและผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบแล้ว เห็นว่ารูปแบบนี้มีความเหมาะสมใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้ ซึ่งองค์ประกอบหลักของรูปแบบการนำนโยบายกระจาย

อำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ (1) มาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรง (2) สมรรถนะขององค์กร (3) ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น แต่ละองค์ประกอบมีสาระสำคัญดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 มาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรง หมายถึงการกำกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและการช่วยเหลือการสร้างขวัญกำลังใจ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นการกำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผลการปฏิบัติงานขององค์กรเพื่อจะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายและป้องกันการบิดเบือนเป้าหมายและการหันเหการใช้ทรัพยากรไปใช้ผิดทางและเป็นระบบสะท้อนปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารโครงการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะจะต้องจัดระบบกำกับ ตรวจสอบที่เหมาะสม ดังนี้

1.1 วางแผนและกำหนดมาตรการกำกับ ตรวจสอบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่พิจารณาปัจจัย กระบวนการและผลลัพธ์โดยกำหนดปฏิทินปฏิบัติงานและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน

1.2 เสริมแรงทางบวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

1.3 ให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำ คำปรึกษาอย่างใกล้ชิด

องค์ประกอบที่ 2 สมรรถนะขององค์กร องค์กรในที่นี้หมายถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารงาน/โครงการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะจะต้องจัดการให้มีโครงสร้างที่เหมาะสม ใช้ประโยชน์บุคลากรอย่างเต็มที่รวมทั้งจะต้องวางแผนเตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณโดยมีแนวทาง ดังนี้

2.1 โครงสร้างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยปรับโครงสร้างการบริหารในกลุ่มบริหารงานบุคคล โดยจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมวิทยฐานะข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา เป็นหน่วยงานที่กะทัดรัด คล่องตัว มีภารกิจหน้าที่ชัดเจน มีคณะทำงานหรือบุคลากรที่มีความรู้และมีจำนวนสอดคล้องกับงานเป็นหน่วยปฏิบัติการที่ต้องได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอและสนับสนุนความก้าวหน้าของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นธรรม

2.2 ปรับระบบการตัดสินใจ ระบบข้อมูล ข่าวสารและการสื่อสารให้สามารถสื่อสารมาตรฐานงาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ รับรู้และเข้าใจตรงกัน ทัวถึงทันที มีการปรับฐานข้อมูล และสื่อสารไปสู่ผู้ตัดสินใจ คณะกรรมการต่าง ๆ และ สื่อสารย้อนกลับรวดเร็วโดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ในการบริหารนโยบายที่เหมาะสม

2.3 บุคลากร ต้องพิจารณาความเพียงพอของบุคลากรว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติตามภารกิจนี้ ต้องใช้บุคลากรที่รับผิดชอบจำนวนเท่าใดและต้องสรรหา คัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและความเต็มใจในงานและต้องหาทางนำบุคลากรไปใช้ประโยชน์ให้ได้มากที่สุดโดยมอบหมายงานตามความถนัด ความรู้และความสามารถ มีการปฐมนิเทศให้เห็นภาพรวมของนโยบายและรับทราบการแบ่งหน้าที่และความเชื่อมโยงกับระบบย่อยอื่นๆ โดยผู้บริหารต้องพัฒนา ความรู้ ทักษะทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและ ผู้รับประโยชน์จากนโยบายควบคู่ไปกับการสนับสนุนในด้านสิทธิประโยชน์และแรงจูงใจในการพัฒนางาน ซึ่งเป็นปัจจัยระดับบุคคลด้วย

2.4 งบประมาณ ต้องดำเนินการบริหาร งบประมาณเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติโดยยึดแนวทาง คือ ความพอเพียง เหมาะกับเวลา ความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณและไม่รั่วไหล นำไปใช้ได้อย่างต่อเนื่อง ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

2.5 เครื่องมือเครื่องใช้ ต้องเตรียมเครื่องมือ เครื่องใช้ให้เพียงพอกับการใช้งานและได้รับการสนับสนุน ทันเวลา โดยเฉพาะเครื่องมือเทคโนโลยีควรมีบุคลากร ที่มีความชำนาญที่จะใช้งานด้วย

องค์ประกอบที่ 3 ความชัดเจนในเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง ระดับความชัดเจน ในข้อความเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ศักยภาพของการสื่อสาร ผู้บริหารการศึกษาและ ผู้บริหารงาน/โครงการส่งเสริมการประเมิน วิทยฐานะ จะต้องทำความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ของนโยบายในกลุ่มเป้าหมาย และดำเนินการดังนี้

3.1 จัดทำคู่มือปฏิบัติงานที่ระบุข้อความ นโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ขั้นตอนและกิจกรรมดำเนินงานและกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน แจกจ่ายให้กลุ่มเป้าหมาย

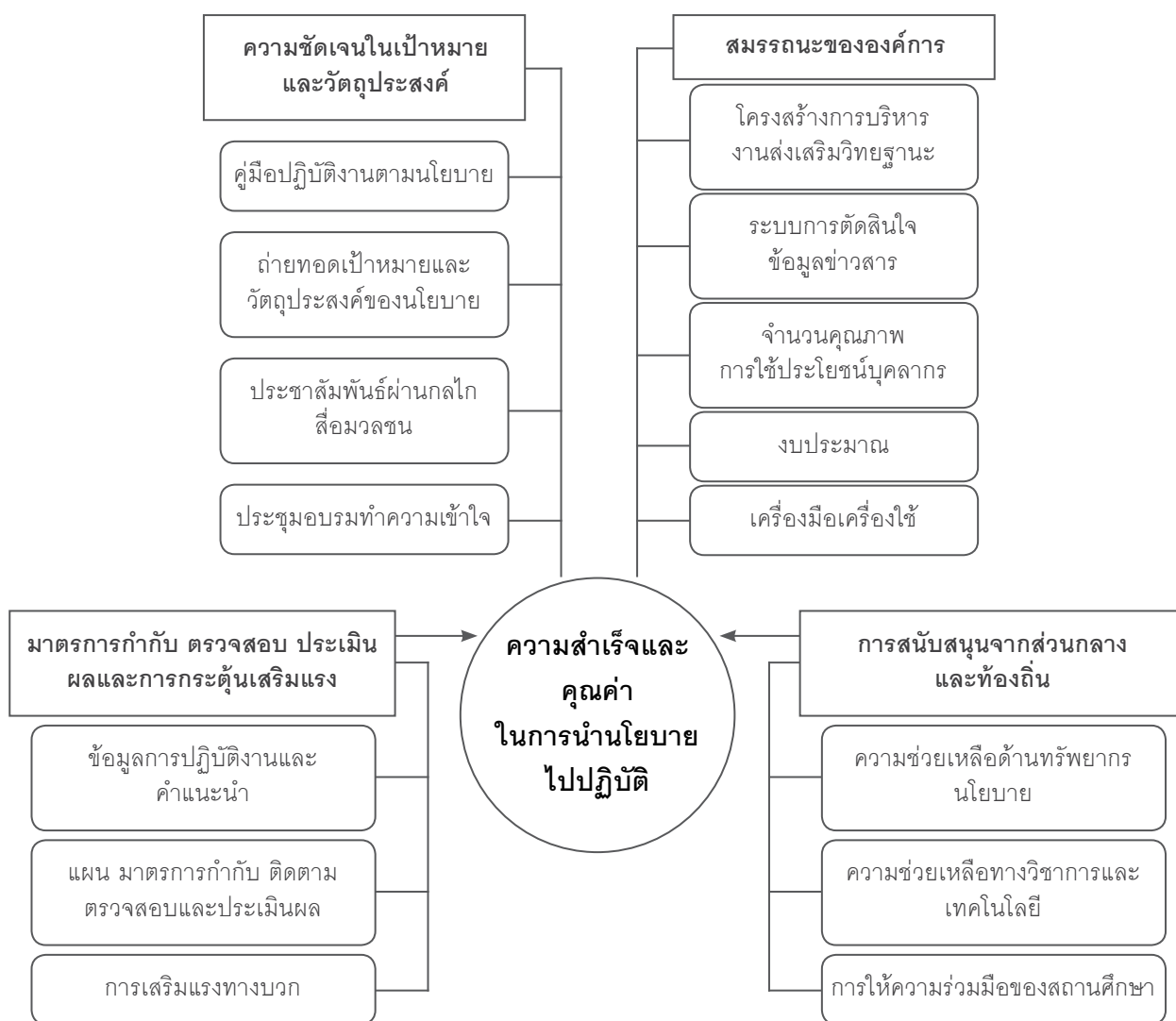
3.2 ถ่ายทอดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ จากบนลงล่างเป็นระยะในช่วงก่อนลงมือปฏิบัติงาน ระหว่างปฏิบัติงานและระยะวัด ประเมินและสรุปผล การดำเนินงาน

3.3 ประชาสัมพันธ์ผ่านกลไกสื่อมวลชน สื่อสิ่งพิมพ์ เครือข่ายอินเทอร์เน็ตและสนทนาสื่อสาร โดยตรงกับกลุ่มเป้าหมาย

3.4 ประชุมอบรมทำความเข้าใจทั้งในรูป กลุ่มใหญ่ทั้งเขตพื้นที่การศึกษา กลุ่มเล็ก ๆ รายกลุ่ม เครือข่ายสถานศึกษา รายท้องถิ่นอำเภอหรือรายโรงเรียน ตามความเหมาะสม

องค์ประกอบที่ 4 การสนับสนุนจากส่วนกลาง และท้องถิ่น หมายถึง การสนับสนุน ช่วยเหลือจาก กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ ครูและบุคลากรทาง การศึกษาสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สถานศึกษา องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความช่วยเหลือทางวิชาการ และเทคโนโลยี การสนับสนุนทางด้านการเมือง จากผู้มีอำนาจกลุ่มพลังและองค์การที่ใช้อำนาจหรือใช้ ทรัพยากร การให้ความร่วมมือของผู้บริหารสถานศึกษา

องค์ประกอบหลักของรูปแบบการนำนโยบาย กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีองค์ประกอบย่อย โดยสรุปดังภาพ 2



ภาพ 2 องค์ประกอบของรูปแบบการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

การอภิปรายผล

ผลการวิจัยพบว่า

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติโดยใช้อำนาจทางการบริหารและดำเนินงานตามวิธีการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในระดับมาก ที่เป็นเช่นนี้เพราะการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะก่อให้เกิดผลได้และผลเสียต่อครูผู้รับประโยชน์โดยตรงและมีผลกระทบต่อคุณภาพของนักเรียนและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องใช้อำนาจพิจารณาตัดสินใจ สั่งการโดยยึดกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่มีอำนาจกำหนดอย่าง

เคร่งครัด เป็นธรรม ใช้อำนาจออกคำสั่งควบคุมการทำงานของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและวินิจฉัยตัดสินใจต่าง ๆ อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย กฎเกณฑ์ จึงเป็นเหตุให้ผู้บริหารต้องเลือกใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก และอาจเป็นเพราะว่าภารกิจส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะต้องใช้ความรู้ มีความชำนาญการในเรื่องที่เกี่ยวข้องจึงจะสามารถให้คำแนะนำและสร้างความศรัทธา ความมั่นใจเป็นที่ยอมรับจากผู้ปฏิบัติและผู้รับประโยชน์จากนโยบายได้ ในขณะเดียวกันผู้บริหารต้องให้รางวัลสำหรับพฤติกรรมที่พึงปรารถนาแก่ผู้ปฏิบัติด้วย เช่น การเลื่อนขั้น การให้ความไว้วางใจ ให้ความรักความเอ็นดู ให้การยอมรับ ให้การยกย่อง ชมเชยหรือการให้เกียรติอย่างเหมาะสม

2. กระบวนการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีปัญหาอุปสรรคด้านสมรรถนะขององค์การในระดับมาก ส่วนด้านอื่นมีปัญหาน้อย อุปสรรคในระดับปานกลาง ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประสบปัญหาความขาดแคลนในด้านปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตรากำลังบุคลากร งบประมาณซึ่งนอกจากจะมีจำนวนจำกัดแล้วในด้านงบประมาณยังต้องมีการระดม มีเงื่อนไขเวลาในการใช้จ่ายทำให้การใช้ประโยชน์ขาดความยืดหยุ่น ส่วนใหญ่การใช้จ่ายเงินกระจุกตัวอยู่ในช่วงใกล้สิ้นปี งบประมาณทำให้เร่งรีบหรือใช้จ่ายงบประมาณโดยมิได้มุ่งเน้นผลงาน ส่วนปัจจัยด้านอัตรากำลัง บุคลากรนอกจากจะเป็นปัญหาในเชิงปริมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว จากการเก็บข้อมูลภาคสนามยังพบว่าผู้ปฏิบัติยังต้องได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถและความชำนาญในการปฏิบัติงานด้วยเพราะการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะต้องให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ แก้ปัญหาทั้งในเชิงวิชาการ ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย หลักเกณฑ์และต้องมีการสัมพันธ์กับบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหลายระดับ หลายกลุ่ม ดังนั้นผู้ปฏิบัติจึงต้องมีความชัดเจน มั่นยำในองค์ความรู้ที่จำเป็น มีทักษะและประสบการณ์ จึงจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดภารกิจ หน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามักจะเป็นการแบ่งงานย่อยให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบเป็นการเฉพาะเรื่อง การปฏิบัติงานเพื่อนำนโยบายการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติจึงมีลักษณะต่างคนต่างรับผิดชอบ ขาดพลังความร่วมมือจากส่วนราชการหรือกลุ่มงานอื่น ๆ ภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขาดระบบการทำงานเป็นทีม การสื่อสารเป้าหมายของนโยบายและข้อมูลข่าวสารไม่รวดเร็วทั่วถึง ขาดสภาพความคล่องตัวในการประสานงานทำให้สมรรถนะโดยภาพรวมขององค์การอ่อนด้อยในขณะที่ผู้รับประโยชน์มีจำนวนมากและมีความต้องการความก้าวหน้าเฉพาะตนสูง ซึ่งในด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สามารถอธิบายความสำเร็จได้มาก

ดังข้อค้นพบของ กล้า ทองขาว (2548, หน้า 77) สรุปว่าตัวแปรด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นตัวแปรที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติคล้ายกับตัวแปรด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของ สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549, หน้า 85) ซึ่งพบว่าระดับความสำเร็จของการดำเนินนโยบายหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการคือ ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน การสร้างระบบประเมินผลที่เหมาะสมและการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่เหมาะสม

3. กรณีปัญหาด้านอื่นมีปัญหาน้อย อุปสรรคในระดับปานกลาง คือ ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง ด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์การหรือบุคคลสำคัญ ด้านการควบคุมกำกับ ด้านความร่วมมือและการต่อต้าน การปฏิบัติตามนโยบายที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะประการที่ 1 มีปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือสิทธิประโยชน์จากนโยบายและความก้าวหน้าของผู้ประกอบวิชาชีพ จึงใจให้ผู้เกี่ยวข้องต้องให้การสนับสนุน ต้องสร้างระบบการควบคุมกำกับและให้ความร่วมมือ ประการที่ 2 มีระบบกำกับและถ่วงดุลโดยคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาให้ความร่วมมือกำกับตรวจสอบในกระบวนการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะ

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทุกตัวกับตัวแปรตาม พบว่า มีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภารกิจและการมอบหมายงาน มาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรงสมรรถนะขององค์การ ภาวะผู้นำของผู้บริหารและความร่วมมือของผู้ปฏิบัติและการสนับสนุนจากส่วนกลาง และท้องถิ่น ที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดจากสาเหตุว่าปัจจัยที่เป็นตัวแปรอิสระมีอิทธิพลโดยตรงและโดยอ้อมต่อความสำเร็จในการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติและปัจจัยแต่ละตัวมีความเชื่อมโยง

สนับสนุนซึ่งกันและกันทำให้สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามีความพร้อมหลายด้านส่งผลให้มีศักยภาพ ในการดำเนินงานตามภารกิจให้บรรลุความสำเร็จ สอดคล้องกับ วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 408-416) สรุปว่าปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 12 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านนโยบาย (2) ปัจจัยด้านการกำหนด ภารกิจและการมอบหมายงาน (3) ปัจจัยด้านทรัพยากร (4) ปัจจัยด้านองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (5) ปัจจัย ด้านผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย (6) ปัจจัยด้าน ผู้ปฏิบัติงาน (7) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (8) ปัจจัยด้าน กลุ่มเป้าหมาย (9) ปัจจัยด้านการประสานงานและ ความร่วมมือ (10) ปัจจัยด้านการวางแผนและการควบคุม (11) ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ (12) ปัจจัยด้านมาตรการ ในการตรวจตราและ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับข้อ ค้นพบของ กล้า ทองขาว (2548, หน้า ข) ที่พบว่า ตัวแปรอิสระคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ลักษณะของ หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนจาก ส่วนกลางและท้องถิ่น มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม มีความสัมพันธ์ทางบวกกับ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัย สำคัญทางสถิติเห็นในระดับ .01

4. ผลการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ ในการ วิเคราะห์ตัวแปรอิสระที่สนับสนุนความสำเร็จ ซึ่งเป็น ตัวแปรตาม ที่พบว่า ตัวแปรมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรง สมรรถนะของ องค์การ ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ของนโยบาย การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นตัวแปรอิสระที่สนับสนุนความสำเร็จในการนำ นโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่ การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยตัวแปร มาตรการกำกับตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้น เสริมแรงจะมีอำนาจพยากรณ์และการอธิบายความ สำเร็จในการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงาน บุคคลไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มากที่เป็นเช่นนี้เพราะมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้นำ

นโยบายไปปฏิบัติและผลการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งเป้าหมายเพื่อจะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร นโยบายและป้องกันการบิดเบือนเป้าหมายและ การหันเหการใช้ทรัพยากรไปใช้ผิดทาง หากการประเมิน ผลดำเนินการได้อย่างเป็นระบบจะสามารถสะท้อน ปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทุกขั้นตอน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบของ กล้า ทองขาว ที่พบว่า ตัวแปรเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น มาตรการ ควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริมมีอิทธิพล ต่อตัวแปรตามสูงสุดและรองลงมาตามลำดับซึ่งจากการ เก็บข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกสะท้อน ให้เห็นว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายกระจายอำนาจ ไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบรรลุ ความสำเร็จในระดับมาก

5. ผลการสังเคราะห์รูปแบบการนำนโยบาย กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า องค์ประกอบหลัก ของรูปแบบการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหาร งานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) มาตรการ กำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรง (2) สมรรถนะขององค์การ (3) ความชัดเจนในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย (4) การสนับสนุนจาก ส่วนกลางและท้องถิ่น ที่เป็นเช่นนี้อธิบายได้ว่า ประกอบด้วยปัจจัยดังกล่าวมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน โดยมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้น เสริมแรงและความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ของนโยบายจะเป็นปัจจัยมีผลต่อการสร้างความเข้มแข็ง ในด้านสมรรถนะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพิ่มมากขึ้น เมื่อได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางและ สถานศึกษาอีกด้านหนึ่งแล้วจึงจะทำให้ประสิทธิภาพ ในการนำนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ไปสู่การปฏิบัติได้ดีมากขึ้น ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับ รูปแบบการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติของ กล้า ทองขาว (2548, หน้า 77) พบว่า ตัวแปรด้าน ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่ส่งผลทางตรงและทางอ้อมต่อผลการนำ นโยบายไปปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรใช้แผนและมาตรการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลในการปฏิบัติงานส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มากขึ้นเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการบริหารเพื่อความสำเร็จในการนํานโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ โดยการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้นํานโยบายไปปฏิบัติและผลการปฏิบัติงานขององค์กรและประเมินความคงอยู่หรือศักยภาพของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีหรือเลื่อนวิทยฐานะเป็นระยะอย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่อง การดำเนินการเช่นนี้จะทำให้ทราบความก้าวหน้าและสะท้อนปัญหาในกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติได้ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถนำผลจากการประเมินไปแก้ไขและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติเพื่อให้ให้นโยบายเกิดความสำเร็จและคุณค่าตามเป้าหมายซึ่งจะเป็นปัจจัยเสริมสร้างสมรรถนะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรปรับโครงสร้างการบริหารให้มีหน่วยงานที่เป็นศูนย์ส่งเสริมการนํานโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้มีความสะดวก คล่องตัว มีสมรรถนะในการนํานโยบายไป ปฏิบัติ โดยศูนย์ควรได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน กำกับ ตรวจสอบประเมินผลและสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรและประสานการสนับสนุนจากส่วนกลางและสถานศึกษา

3. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรโดยปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบันสามารถเข้าถึงได้อย่างรวดเร็ว แม่นยำและพิจารณาความเพียงพอของงบประมาณและบุคลากรสำหรับการบริหารนโยบาย ทั้งในแง่ของความพอเพียงและคุณภาพ ควรใช้ปัจจัยมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและความชัดเจนในเป้าหมาย

และวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นพลังอำนาจในการเสริมสร้างสมรรถนะในการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วย

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนํานโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ เช่น กลยุทธ์ด้านการจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระบวนการของการนํานโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของผู้รับประโยชน์จากนโยบายหรือปัจจัยระดับบุคคล เช่น ความร่วมมือและการตอบสนองต่อการนํานโยบายไปปฏิบัติ ความมุ่งมั่นตั้งใจในการพัฒนาตนเอง แรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดทำผลงาน สิทธิประโยชน์ที่พึงได้จากการปฏิบัติงานตามนโยบาย เพื่อแสวงหาปัจจัยระดับบุคคลที่มีอิทธิพลสามารถอธิบายหรือพยากรณ์ความสำเร็จในการนํานโยบายกระจายอำนาจ การบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นองค์ความรู้สำหรับการพัฒนามูลฐานให้มีศักยภาพที่เอื้อต่อการผลักดันการนํานโยบายไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ

2. ควรศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่มีต่อการนํานโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติเพราะมาตรา 39 พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และนัยมาตรา 44 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไปให้คณะกรรมการเขตพื้นที่และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง แต่ปัจจุบันคณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลซึ่งการวิจัยครั้งนี้พบว่าเป็นปัญหาในกระบวนการนํานโยบายกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่การปฏิบัติระดับมาก

เอกสารอ้างอิง

กล้า ทองขาว. (2548). *การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ แนวคิดและทฤษฎีและแนวการดำเนินงาน*.

นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วรเดช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พริกหวาน.

สุรสิทธิ์ วชิรขจร. (2549). *นโยบายสาธารณะเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: ธเนศวร ประดับ.

