

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๕

การปฏิรูประบบการศึกษาโดยรวม



- ข้อเสนอแนวคิดการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา
- การปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- การจัดทำและบริหารแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาระบบการศึกษา

คำนำ

สองทศวรรษหลังการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ สังคมไทยเห็นว่าคุณภาพการศึกษาไทยตกอยู่ในภาวะวิกฤติของปัญหาที่มีความรุนแรง สลับซับซ้อน และฝังลึกในระบบที่ยากต่อการแก้ไข และมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาอย่างมาก สถานศึกษาชั้นนำที่มีคุณภาพการศึกษามีจำนวนไม่มากนัก ส่งผลให้สมรรถนะขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับภูมิภาคเดียวกัน ในส่วนของการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาไม่สามารถผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีทักษะ สมรรถนะตอบสนองตามความต้องการของภาคการจ้างงานได้ และไม่สามารถสร้างสรรคงานวิจัย นวัตกรรม เทคโนโลยีใหม่ๆ ได้ แสดงให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการศึกษาไทยทุกระดับ ซึ่งการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีสมรรถนะสูงเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายไทยแลนด์ ๔.๐

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาขึ้น โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ทำการศึกษาข้อมูล จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และยกร่างกฎหมายที่จำเป็น ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ มีระยะเวลาในการดำเนินงานรวม ๒ ปี ในระยะเวลา ๒ ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการอิสระฯ ได้ทำการศึกษาเอกสารและข้อมูลจากรายงานของสภาปฏิรูปประเทศ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ รายงานผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ รวมถึงการศึกษาข้อเท็จจริงจากสถานศึกษาในระดับต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหา ต้นตอของปัญหา และจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ นอกจากนี้ คณะกรรมการอิสระฯ ยังได้ยกร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการถอดหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญออกมาเป็นธรรมนูญด้านการศึกษา และกฎหมายลำดับรองที่เห็นว่าจำเป็นอย่างเร่งด่วน ประกอบด้วย พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกฎหมายลำดับรองดังกล่าวได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายเรียบร้อยแล้ว

ในส่วน of รายงานเฉพาะเรื่องฉบับนี้เป็นเอกสารประกอบรายงานพันธกิจของคณะกรรมการอิสระ
เพื่อการปฏิรูปการศึกษา มีจำนวน ๑๒ เล่ม ประกอบด้วย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑ คุณภาพการศึกษาไทย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๒ ความไม่เสมอภาคทางการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๓ ความสามารถในการแข่งขัน

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๔ การด้อยประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๕ การปฏิรูประบบการศึกษาโดยรวม

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๖ ความสำคัญและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๗ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๘ การปฏิรูปครูและอาจารย์

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๙ การปฏิรูปการเรียนการสอนด้วยสถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๐ การปรับโครงสร้างในระบบการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๑ การพลิกโฉมการศึกษาด้วยระบบดิจิทัล

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๒ หลักสูตรและการเรียนการสอนฐานสมรรถนะ

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาหวังว่ารายงานพันธกิจและรายงานเฉพาะเรื่องชุดนี้
จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจต่อไป



สารบัญ

หัวข้อ	หน้า
ข้อเสนอแนวความคิดการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาและคุณภาพผู้เรียน	๑
๑. หลักการและเหตุผล	๓
๒. แนวคิดการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ	๕
๓. ระบบการบริหารการศึกษา	๗
๔. ข้อเสนอการขับเคลื่อนการปรับปรุงบทบาทหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ	๑๐
ภาคผนวก ความเชื่อมโยงกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.	๑๑
การปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๑๕
๑. หลักการและเหตุผล	๑๗
๒. สาเหตุของปัญหา	๑๘
๓. หลักการในการจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา	๒๒
๔. ข้อเสนอการพัฒนาและปรับปรุงระบบการเงินเพื่อการศึกษา	๒๔
การจัดทำและบริหารแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาระบบการศึกษา (Strategic planning and management of the educational system)	๒๗
สภาพปัญหาการจัดทำและบริหารแผนกลยุทธ์เพื่อการจัดการศึกษา (ทุกซ์)	๒๘
สาเหตุของปัญหา (สมุทัย)	๓๐
แนวทางในการแก้ปัญหา (นิโรธ)	๓๑
วิธีการแก้ปัญหา (มรรค)	๓๒



รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๕ การปฏิรูประบบการศึกษาโดยรวม

สารบัญรูปร่าง

ภาพ

ภาพที่ ๑ แนวคิดระบบการบริหารการศึกษา

หน้า

๗



รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๕ การปฏิรูประบบการศึกษาโดยรวม

ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาและคุณภาพผู้เรียน



๑. หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนและให้สอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ เนื่องจากเห็นว่าโครงสร้างของหน่วยงานและระบบบริหารจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองกับการพัฒนาผู้เรียน และไม่ตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาทั้งในภาพรวมและระดับพื้นที่ได้ดีเท่าที่ควร

คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ภายใต้คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ได้จัดทำข้อเสนอการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษามีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น นำไปสู่การยกระดับคุณภาพของเด็กไทย ให้มีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เป็นพลวัตได้อย่างเท่าทันและมีความสุข

ประเทศไทยยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบบริหารจัดการศึกษาที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วน สรุปได้ ดังนี้

๑. การกำหนดนโยบายด้านการศึกษาขาดความต่อเนื่อง เปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้ขาดประสิทธิผลในการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารนโยบายแต่ละระดับหรือแต่ละแห่งมีลักษณะที่เป็นเอกเทศไม่เชื่อมโยงทุกระดับการศึกษา อีกทั้งลักษณะการออกนโยบายมักขาดความยืดหยุ่น มีลักษณะแบบเดียวใช้กันทุกพื้นที่ ทำให้ไม่เหมาะสมกับการปรับใช้ตามความจำเป็นของพื้นที่ หรือขนาดของสถานศึกษา

๒. การบริหารจัดการศึกษาที่ผ่านมาเป็นแบบระบบราชการที่มีสายบังคับบัญชาหลายชั้นตอนรวมอำนาจอยู่ระดับบน ขาดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและความรับผิดชอบสู่พื้นที่และสถานศึกษา รัฐส่วนกลางเป็นผู้รับภาระในการจัดการศึกษาเป็นหลักโดยมีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นตัวแทนของส่วนกลางในการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ตามนโยบายและโครงการที่กำหนดจากส่วนกลาง ปัญหาที่พบคือสายความรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษาตั้งแต่ส่วนกลางถึงส่วนภูมิภาคจนถึงสถานศึกษายาวมาก ส่งผลให้เกิดการตอบสนองกับการแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาในระดับพื้นที่เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งระบบการบริหาร (Accountability) ต่อผลลัพธ์ทางการศึกษาที่เกิดขึ้น แบบแนวตั้งและระบบการติดตามตรวจสอบประเมินผลในลักษณะนี้ยังส่งผลให้ขาดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน

๓. ระบบการบริหารการศึกษาระดับภูมิภาคยังมีข้อขัดแย้ง และขาดการวางแผนเชิงกลยุทธ์เพื่อพัฒนาการศึกษาของแต่ละจังหวัดแบบบูรณาการ การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๙/๒๕๖๐ ทำให้มีหน่วยงานเพิ่มขึ้นได้แก่ ศึกษาธิการภาค และศึกษาธิการจังหวัด ที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการดำเนินงานในระดับภูมิภาค งานด้านการบริหารงานบุคคลและงานด้านระบบการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้มีข้อขัดแย้งในเรื่องการบริหารงานบุคคลซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา จำเป็นต้องหาทางแก้ไขการดำเนินการยังขาดบุคลากรที่มีศักยภาพและพร้อมดำเนินการตามภารกิจที่กำหนด โดยเฉพาะการบูรณาการแผนการศึกษาจังหวัดและการขับเคลื่อนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด

๔. ระบบงานการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เป็นระบบการบริหารจัดการที่มีขนาดใหญ่เกี่ยวโยงกับข้าราชการมากถึงหนึ่งในสี่ของข้าราชการทั้งประเทศ จำเป็นต้องมีกลไกการกำกับทิศทางเรื่องการวางแผน

กำลังคนด้านการศึกษา ให้สอดคล้องกับทิศทางประชากรของประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง การบริหารจัดการด้านบุคคลที่ผ่านมาทำให้ประเทศไทยมีสัดส่วนนักเรียนต่อครู ลดลง สวนทางกับแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งผลให้เกิดเป็นภาระงบประมาณของประเทศ นอกจากนี้ เป็นระบบที่ขาดธรรมาภิบาลที่ดีในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดการใช้คำสั่ง คสช. เพื่อแก้ไข

๕. การบริหารงบประมาณด้านการศึกษาไม่สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบที่ทำให้งบประมาณส่วนใหญ่ใช้ไปในเรื่องเงินเดือน ค่าตอบแทน และวิทยฐานะ มากกว่าสามในสี่ของงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้มีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้เพื่อพัฒนานักเรียน ตามความจำเป็นของนักเรียน และพื้นที่ และขาดงบประมาณที่จำเป็นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของระบบการศึกษาในปัจจุบัน

๖. ระบบการกำกับดูแล ติดตามประเมินผลอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพ รวมถึงขาดบุคลากรที่มีความสามารถอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบบริหารการศึกษาที่มีขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ และมาตรฐานที่จำเป็นด้านต่างๆ สำหรับการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ รวมไปถึงการสร้างควมโปร่งใส และธรรมาภิบาลที่ดีในการบริหารขององค์กรด้านการศึกษา

๗. นวัตกรรมและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลพัฒนาอย่างก้าวกระโดดและแนวโน้มประชากรวัยเรียนที่ลดลง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการเรียนรู้อย่างฉับพลัน จากการเรียนรู้ในห้องเรียนสู่การเรียนรู้ผ่านสื่อออนไลน์ จะมีผลต่อโครงสร้างหน่วยงานที่สนับสนุนการจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษาครูและบุคลากร และจำนวนสถานศึกษาที่จำเป็น

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นสะท้อนว่า โครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาในปัจจุบัน ไม่เอื้อต่อการพัฒนาการบริหารและการจัดการศึกษาที่ต้องตอบสนองการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากยิ่งขึ้นสำหรับศตวรรษที่ ๒๑ มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและลักษณะการบริหารการศึกษาให้เกิดระบบสนับสนุนและการกำกับดูแลสถานศึกษา เพื่อให้มีศักยภาพและอิสระในการดำเนินการทั้งด้านวิชาการ งานบุคคล การบริหารการเงินและพัสดุ รวมถึงการบริหารงานทั่วไปนอกจากนี้ ปัญหาด้านการบริหารจัดการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนใหญ่ยังคงเป็นปัญหาเดิมที่ระบุไว้ว่าต้องการแก้ไขภายใต้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ยังไม่เป็นผล

การปรับโครงสร้างหน่วยงานและการจัดวางระบบบริหารการศึกษาใหม่จะนำไปสู่การจัดทำนโยบายที่ต่อเนื่อง สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศ ที่เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดระบบการส่งเสริมสนับสนุนความมีอิสระของโรงเรียนในการจัดการศึกษา ระบบการจัดการที่ช่วยสร้างคุณภาพให้กับโรงเรียน ลดปัญหาการสั่งงานจากส่วนกลาง ระบบการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดแผนกำลังคน และการเกลี้ยอัตรากำลังครูให้เหมาะสมและระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

๒. แนวคิดการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้มีประสิทธิภาพ สร้างระบบธรรมาภิบาลที่ดี และเกิดระบบความรับผิดชอบต่อผลงานสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่กล่าวมา จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้หลักแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารงานด้านการศึกษา ดังนี้

๒.๑ หลักการถ่ายโอนอำนาจและบทบาทหน้าที่การบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในเรื่องงานที่สำคัญ ๔ ด้าน ได้แก่

๑) ด้านการกำหนดนโยบาย (Policy Making) มีหน้าที่กำหนดทิศทางการจัดการศึกษาวางกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนการจัดการศึกษาตามนโยบายการศึกษาแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา รวมถึงการวางแผนด้านกำลังคน และกรอบการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารการศึกษาให้มีประสิทธิผล และการขับเคลื่อนตามแนวทางกฎหมายการศึกษาชาติ

๒) ด้านการสนับสนุนการจัดการศึกษา (Supporting Services) สำหรับสถานศึกษาของรัฐและเอกชน ครอบคลุมการจัดการศึกษาทุกระดับ และประเภท การดำเนินการสนับสนุนบางส่วนอาจมีลักษณะที่สามารถบูรณาการงานข้ามหน่วยงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนโดยแยกให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นระบบงานกลางเพื่อสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ เช่น ระบบสารสนเทศกลางด้านบุคลากรทางการศึกษา ด้านผู้เรียน และงานทะเบียนการศึกษา และระบบการวางแผนและบริหารงบประมาณทางการศึกษา

๓) ด้านการกำกับดูแล (Regulating) ทำหน้าที่ด้านการออกกฎเกณฑ์ และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ข้อบังคับการดำเนินงานของสถานศึกษา (การตั้ง ยุบ ควบรวม) มาตรฐานงานวิชาการ ข้อกำหนดคุณภาพของผู้เรียน และการตรวจสอบ วางระบบเพื่อติดตามประเมินผลของหน่วยงาน และการปฏิบัติงานตามคำสั่ง (Compliance) หรือการดำเนินโครงการที่สำคัญของกระทรวง รวมถึงมีการบริหารความเสี่ยง ส่วนกลไกการติดตามประเมินผลในระดับพื้นที่ ให้เป็นอำนาจที่แยกออกจากหน่วยปฏิบัติ เพื่อการถ่วงดุล

๔) ด้านปฏิบัติการสถานศึกษา (Operating) ทำหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของพื้นที่ และได้มาตรฐานทางวิชาการที่กำหนด ทั้งนี้อาจจัดแบ่งสถานศึกษาออกตามระดับความพร้อมและศักยภาพ และมีระบบการสนับสนุนทางวิชาการและการบริหารงานที่แตกต่างกันได้ เช่น กลุ่มโรงเรียนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ โรงเรียนที่บริหารภายใต้พื้นที่นวัตกรรม โรงเรียนเครือข่าย โรงเรียนร่วมพัฒนา เป็นต้น เนื่องจากสถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล และได้อิสระในการดำเนินงานทั้งสี่ด้าน จำเป็นต้องมีกลไกการสร้างผู้รับผิดชอบและสร้างความเป็นเจ้าของ ผ่านการดำเนินการของคณะกรรมการสถานศึกษา และครูใหญ่

อนึ่ง การแบ่งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ออกเป็น ๔ ด้านที่กล่าวมานั้น ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะที่เป็นเอกเทศ หรือมีการแยกย่อยหน่วยงานมากเกินไป อันเป็นผลให้ขาดประสิทธิภาพมีต้นทุนการจัดการมาก

๒.๒ หลักการกระจายอำนาจเพื่อลดสายความรับผิดชอบจากส่วนกลาง ส่วนกลางในภูมิภาค จนถึงสถานศึกษาให้สั้นลง โดยปรับเปลี่ยนบทบาทส่วนกลางจากการบังคับบัญชา เป็นการกำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาในส่วนของส่วนกลางในภูมิภาคและสถานศึกษามีประสิทธิภาพ และเกิดระบบธรรมาภิบาลที่ดีมากขึ้น

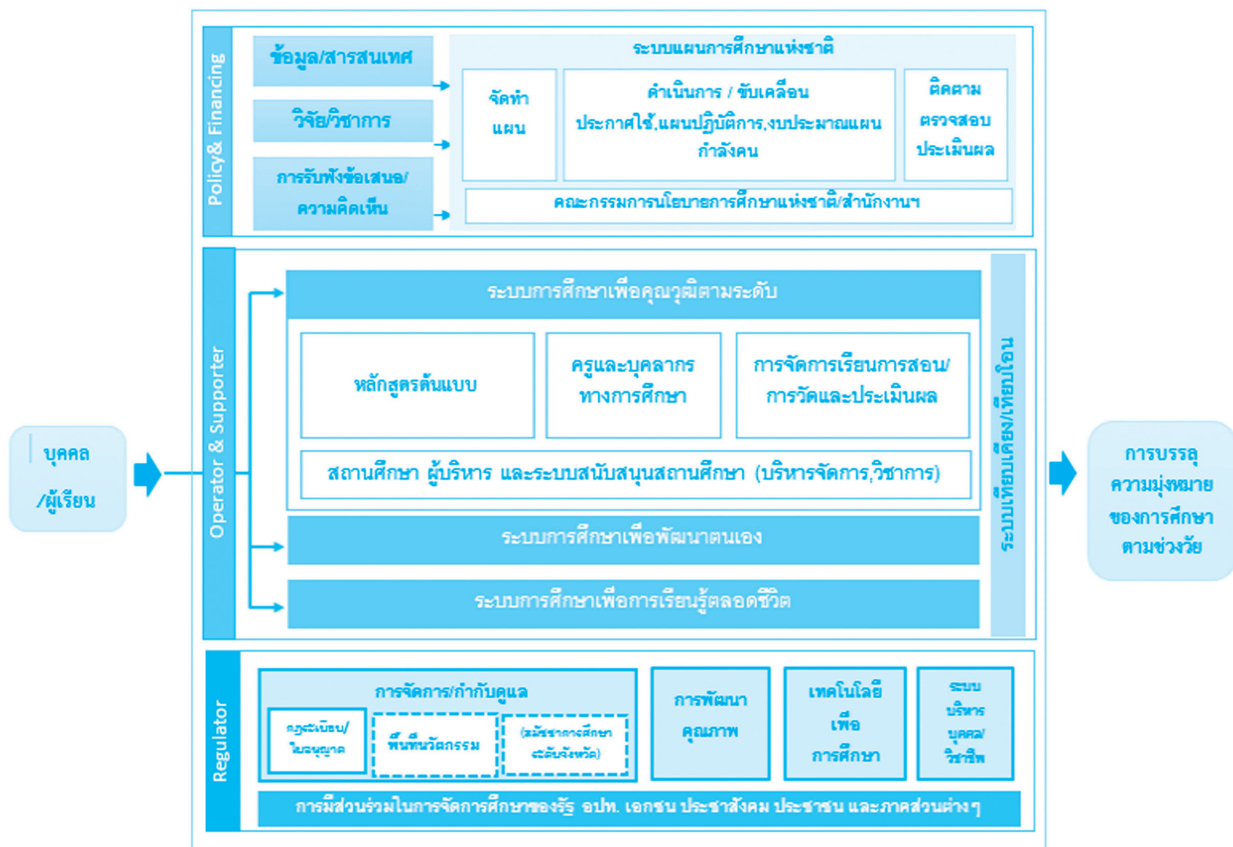
รวมถึงการส่งเสริมให้สถานศึกษามีความอิสระ (Autonomy) ความคล่องตัว (Flexibility) ที่มาพร้อมกับความรับผิดชอบ (Accountability) ในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญต่อการจัดการศึกษาตามบริบทของพื้นที่ให้มากขึ้น ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพโดยตรง

๒.๓ หลักการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ต่อการจัดการศึกษา (Participation) ภาคเอกชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัด ส่งเสริมสนับสนุน ช่วยแบ่งปันทรัพยากรด้านองค์ความรู้ ประสบการณ์ และงบประมาณในการยกระดับคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ให้ต้อโจทย์ท้าทายการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดด รวมถึงการให้คนไทยมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างเสมอภาค

๒.๔ หลักการความมีเอกภาพในการบังคับบัญชาและความร่วมแรงร่วมใจ (Collaboration) ของหน่วยงานของรัฐที่จัดการศึกษา ที่จะผนึกกำลังและร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายที่ได้วางแผนไว้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๓. ระบบการบริหารการศึกษา

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ได้จัดทำตัวอย่างกรอบแนวคิดระบบบริการการศึกษา รูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อให้บุคคล/ผู้เรียน สามารถบรรลุเป้าหมายและความมุ่งหมายของการศึกษาได้ ดังแสดงในภาพที่ ๑ อาศัยหลักแนวคิดการจัดบทบาทหน้าที่เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจในการบริหารการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนหลักการกระจายอำนาจที่เน้นสนับสนุนความมีอิสระของสถานศึกษา และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ จะปรากฏในเอกสารข้อเสนอของ กอปศ. เรื่อง การปฏิรูปสถานศึกษา ที่เน้นการปรับเปลี่ยน อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จัดการศึกษา โดยเริ่มการพิจารณาจากฐานรากและบริบทของสถานศึกษา ขึ้นมาเป็น ลำดับแรก อนึ่งข้อเสนอนี้ยังมีได้กำหนดโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนงานของกระทรวงศึกษาธิการไว้อย่างตายตัว แต่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆไว้ (ดูภาคผนวก) เพื่อช่วยเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้สอดคล้องกับแนวคิดตามระบบบริหาร การศึกษาใหม่



ภาพที่ ๑ แนวคิดระบบการบริหารการศึกษา

ระบบการบริหารจัดการด้านการศึกษา สามารถจำแนกงานออกเป็น ๓ ระดับคือ (๑) ระดับราชการส่วนกลาง (๒) ระดับราชการในระดับพื้นที่ และ (๓) ระดับสถานศึกษา โดยมีสาระสำคัญในแต่ละระดับ ดังนี้

๓.๑ ระดับราชการส่วนกลาง

ด้านการกำหนดนโยบาย

๑. กำหนดทิศทางการจัดการศึกษา วางกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนการจัดการศึกษาตามนโยบายการศึกษาแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา
๒. จัดทำข้อเสนอนโยบายการศึกษา กรอบการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา และผลักดันนโยบายให้เกิดความต่อเนื่อง รวมถึงติดตามการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด
๓. จัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา

๔. เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี

ด้านการสนับสนุน

๑. ปรับบทบาทให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว เน้นส่งเสริมวิจัยพัฒนาคุณภาพทางวิชาการเพื่อส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องให้จัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
๒. การดำเนินการสนับสนุน/บูรณาการงานข้ามหน่วยงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อน
๓. จัดทำระบบงานกลางเพื่อสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ เช่น ระบบสารสนเทศกลางด้านบุคลากรทางการศึกษา ด้านผู้เรียน และงานทะเบียนการศึกษา และระบบการวางแผนและบริหารงบประมาณทางการศึกษา
๔. ปรับบทบาทให้สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีเอกภาพในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตามที่ได้วางแผนไว้และเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาของประเทศ

ด้านการกำกับดูแล

๑. ติดตาม ประเมินผล และพัฒนาคุณภาพการบริหารและจัดการศึกษา รวมถึงการรายงานผลต่อสาธารณะ
๒. ออกกฎระเบียบ ด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดมาตรฐานและคุณภาพสำหรับนักเรียน ครู และโรงเรียน และธรรมาภิบาล โดยไม่เป็นผู้ใช้กฎหมายเอง
๓. จัดทำหลักสูตรการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานการศึกษาที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับการพัฒนา มนุษย์ในศตวรรษที่ ๒๑
๔. ติดตาม ประเมินผล และพัฒนาคุณภาพผู้เรียน
๕. จัดทำมาตรฐานครูและวางระบบการรับรอง
๖. กำกับงานบริหารงานบุคคล

๓.๒ ระดับราชการในระดับพื้นที่

ด้านการกำหนดนโยบาย

๑. ประสานหน่วยงานในพื้นที่ในการจัดทำแผนบูรณาการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ให้เชื่อมโยงกับนโยบายการศึกษาระดับชาติ
๒. วางแผนและเกลี่ยอัตรากำลังครูให้เหมาะสมกับสภาพการจัดการศึกษาในพื้นที่

ด้านการสนับสนุน/ด้านการจัดการศึกษา

๑. สนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนในด้านต่างๆ เช่น งานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ

๒. สนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่สร้างความร่วมมือและผนึกกำลังในการจัดการศึกษา (collaboration)

๓. ให้องค์กรที่จัดการศึกษาในระดับพื้นที่สนับสนุนการบริหารจัดการสถานศึกษาที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือและพัฒนาเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา

๔. การพัฒนาโยกย้าย บรรจุครูให้อยู่ในระดับจังหวัด เพื่อให้บริหารโยกย้ายครูได้ตามกรอบอัตราค่าจ้างจังหวัด ไปสู่การทำแผนงบประมาณรายจังหวัดได้ในอนาคต

ด้านการกำกับดูแล

๑. การส่งเสริมและตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารบุคคลในระดับพื้นที่ ในแต่ละกลุ่มงาน และอำนาจการบริหารตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒. ให้องค์กรที่จัดการศึกษาในระดับพื้นที่ ภายใต้การสั่งการของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และกำกับดูแลสถานศึกษาทุกประเภทให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาและแผนปฏิบัติการตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายการศึกษา

๓.๓ ระดับสถานศึกษา ด้านปฏิบัติ

๑. ให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ ทั้งสี่ด้านคือ ๑) งานบริหารบุคคล ๒) งานวิชาการ ๓) งบประมาณ และ ๔) งานบริหารทั่วไป โดยแบ่งสถานศึกษา ตามระดับความพร้อม ให้สอดคล้องตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๒. พัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของพื้นที่ และได้มาตรฐานทางวิชาการที่กำหนด

๔. ข้อเสนอการขับเคลื่อนการปรับปรุงบทบาทหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ

๑) จัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ และกำหนดโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดระบบบริหารการศึกษาที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแผนการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง (Change Roadmap) อย่างเป็นรูปธรรม

๒) ให้กระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พร้อมกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... และกรอบแนวคิดที่ระบุไว้ในเอกสารนี้

ภาคผนวก ความเชื่อมโยงกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... กำหนดหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ ต้องไม่มีลักษณะถูกแบ่งออกเป็นส่วน ๆ โดยไม่ต่อเนื่องหรือบูรณาการกัน และไม่ทำให้สถานศึกษาขาดอิสระในการจัดการศึกษา (ม.๖๕)** นอกจากนี้ การบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ม.๙๙)**

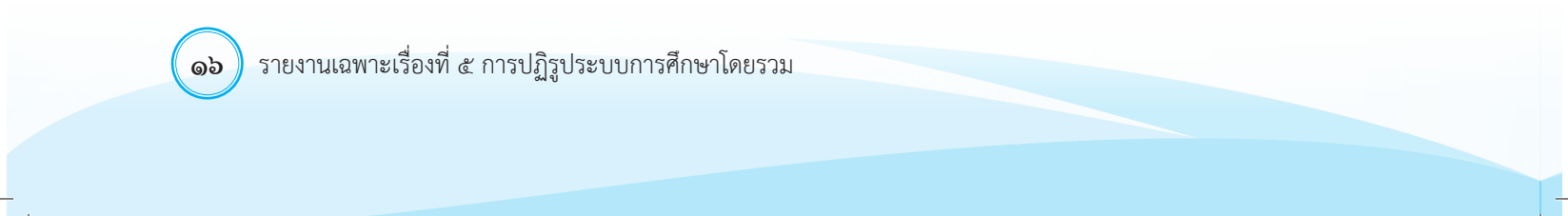
งานการศึกษา	ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...
ด้านการกำหนดนโยบาย	
๑. งานด้านนโยบายการศึกษาและกำกับดูแลการศึกษาในระดับมหภาค	<ul style="list-style-type: none"> - แผนการศึกษาแห่งชาติและติดตามประเมินผลแผนการศึกษาแห่งชาติ/การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา/แผนอัตรากำลังด้านการศึกษาต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา/กลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา/ติดตามดูแลการจัดการศึกษา (ม.๘๗) - ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (ม.๗๑) - การจัดการอุดมศึกษาเป็นหน้าที่หรืออำนาจของส่วนราชการใด ให้เป็นไปตามที่มีกฎหมายกำหนด (ม.๖๕)
ด้านการสนับสนุนการจัดการศึกษา	
๑. งานสนับสนุนการกำหนดนโยบาย	สำนักงานทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ (ม.๙๐)
๒. งานอำนวยการ	-
๓. งานส่งเสริม พัฒนาคุณภาพและการมีส่วนร่วมของเอกชน	<ul style="list-style-type: none"> - การกำกับ สนับสนุน ช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกจากรัฐ เอกชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคลมีสิทธิจัดการศึกษา(ม.๑๑) - ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับก่อนอนุบาล ระดับอนุบาล จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้พัฒนาคุณภาพการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยมีการกำกับดูแลตามความเหมาะสม(ม.๖๗) - การจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจนถึงระดับ ม.ปลาย (ม.๑๒) - ระบบการดูแล ติดตาม และช่วยเหลือผู้เรียนให้พัฒนาได้เต็มศักยภาพ (ม.๑๔ (๒)) - กำกับดูแล อุดหนุนเงินให้สถานศึกษาเอกชน และจัดให้ครูได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน เงินหรือสิทธิประโยชน์อื่นให้สอดคล้องกับครูของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับดังกล่าว (ม.๑๖ + ม.๑๙) - พัฒนาแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (ม.๖๘) - สนับสนุนงานศึกษานิเทศก์ (ม.๖๘) - หน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ (ม.๗๒) - ร่วมจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ (ม.๗๓) - ร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการรายปี (ม.๗๗)

งานการศึกษา	ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...
<p>๔. งานการศึกษาขั้นพื้นฐาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการศึกษาเพื่อคุณภาพตามระดับ (ม.๔๕) ก่อนวัยเรียน ขั้นพื้นฐาน (ม.๔๗ ประกอบ ม.๔๘) และแนวทางการจัดการเรียนรู้มีทางเลือกที่เหมาะสมกับสายวิชาการ (ม.๔๙) - ให้ความช่วยเหลือ ร่วมมือ และอำนวยความสะดวกแก่การจัดการศึกษา อุปกรณ์ และสถานที่ (ม.๑๑) และกำกับดูแลสถานศึกษาให้มีสภาพและสิ่งแวดล้อมและสภาวะที่ปลอดภัย (ม.๒๐) - การจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจนถึงระดับ ม.ปลาย (ม.๑๒) - แนะนำ ให้ความรู้ ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และอุดหนุนการจัดการศึกษาโดยครอบครัว - ระบบการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมสำหรับครูซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาห่างไกล ทุรกันดารพื้นที่เสี่ยงภัย หรือการปฏิบัติงานที่ยากลำบาก(ม.๑๔ (๗)) - ระบบการดูแล ติดตาม และช่วยเหลือผู้เรียนให้พัฒนาได้เต็มศักยภาพ (ม.๑๔ (๒)) - จัดให้บุคคลซึ่งมีความต้องการจำเป็นพิเศษได้รับโอกาสเข้าเรียนและร่วมกิจกรรมต่างๆ ในสถานศึกษาเดียวกับผู้เรียนทั่วไปอย่างเหมาะสม (ม.๑๔ (๘)) - เทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน ความรู้ ประสบการณ์ หรือสมรรถนะตามระบบเทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน ความรู้ ประสบการณ์ หรือสมรรถนะ (ม.๕๒) - พัฒนาแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (ม.๖๘) - สนับสนุนงานศึกษานิเทศก์ (ม.๖๘) - การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ (ม.๗๒) - ร่วมจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ (ม.๗๓) - ร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการรายปี (ม.๗๗)
<p>๕. งานการศึกษาอาชีวศึกษา</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการศึกษาเพื่อคุณภาพตามระดับ (ม.๔๕) และสายอาชีพ (ม.๔๗ ประกอบ ม.๔๘) - ให้ความช่วยเหลือ ร่วมมือ และอำนวยความสะดวกแก่การจัดการศึกษา อุปกรณ์ และสถานที่ (ม.๑๑) และกำกับดูแลสถานศึกษาให้มีสภาพและสิ่งแวดล้อมและสภาวะที่ปลอดภัย (ม.๒๐) - การจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจนถึงระดับ ม.ปลาย/ปวส. (ม.๑๒) - การอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่ผู้เรียนสายอาชีพ ในด้านการพักอาศัยและการดำรงชีพเป็นกรณีพิเศษ (ม.๑๒) - ระบบการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมสำหรับครูซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาห่างไกล ทุรกันดารพื้นที่เสี่ยงภัย หรือการปฏิบัติงานที่ยากลำบาก (ม.๑๔ (๗)) - ระบบการดูแล ติดตาม และช่วยเหลือผู้เรียนให้พัฒนาได้เต็มศักยภาพ (ม.๑๔ (๒))

งานการศึกษา	ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...
	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในฐานะเป็นแหล่งเรียนรู้ในเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้ผู้เรียนมีความสามารถในการปฏิบัติงานได้จริง (ม.๑๓) - เทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน ความรู้ ประสบการณ์ หรือสมรรถนะตามระบบเทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน ความรู้ ประสบการณ์ หรือสมรรถนะ (ม.๕๒) - พัฒนาแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (ม.๖๘) - สนับสนุนงานศึกษานิเทศก์ (ม.๖๘) - การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ (ม.๗๒) - ร่วมจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ (ม.๗๓) - ร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการรายปี (ม.๗๗)
๖. งานการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริม สนับสนุน หรือกระตุ้นให้เกิดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเองและการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ม.๕๓) - เทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน ความรู้ ประสบการณ์ หรือสมรรถนะตามระบบเทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน ความรู้ ประสบการณ์ หรือสมรรถนะ (ม.๕๒) - พัฒนาแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (ม.๖๘) - สนับสนุนงานศึกษานิเทศก์ (ม.๖๘) - การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ (ม.๗๒) - ร่วมจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ (ม.๗๓) - ร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการรายปี (ม.๗๗)
๗. งานการศึกษาพิเศษ	<ul style="list-style-type: none"> - จัดการศึกษาให้ผู้เรียนซึ่งมีความต้องการจำเป็นพิเศษได้รับโอกาสเข้าเรียนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจนถึงระดับม.ปลาย (ม.๑๒+ ม.๑๔) - การจัดการศึกษาเพื่อคุณวุฒิตามระดับ (ม.๔๕) ก่อนวัยเรียน ขั้นพื้นฐาน (ม.๔๗ ประกอบม.๔๘) และแนวทางการจัดการเรียนรู้มีทางเลือกที่เหมาะสม สายวิชาการสายอาชีพ (ม.๔๙) - ให้ความช่วยเหลือ ร่วมมือ และอำนวยความสะดวกแก่การจัดการศึกษา อุปกรณ์ และสถานที่ (ม.๑๑) และกำกับดูแลสถานศึกษาให้มีสภาพและสิ่งแวดล้อมและสภาวะที่ปลอดภัย (ม.๒๐) - ระบบการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมสำหรับครูซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาห่างไกล ทุรกันดารพื้นที่เสี่ยงภัย หรือการปฏิบัติงานที่ยากลำบาก(ม.๑๔ (๗)) - ระบบการดูแล ติดตาม และช่วยเหลือผู้เรียนให้พัฒนาได้เต็มศักยภาพ (ม.๑๔ (๒)) - เทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน ความรู้ ประสบการณ์ หรือสมรรถนะตามระบบเทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน ความรู้ ประสบการณ์ หรือสมรรถนะ (ม.๕๒)

งานการศึกษา	ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...
	<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนงานศึกษานิเทศก์ (ม.๖๘) - หน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ (ม.๗๒) - ร่วมจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ (ม.๗๓) - ร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการรายปี (ม.๗๗)
๘. งานด้านฐานข้อมูลทางการศึกษา	- ฐานข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา (ม.๗๑)
๙. งานการจัดส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาครู	- การจัดส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาครู(ม.๔๑)
ด้านการกำกับดูแล	
๑. งานจัดทำหลักสูตร และการประเมินผลการใช้หลักสูตร	- จัดทำคำแนะนำและคู่มือเด็กแรกเกิด - ๑ปี /พัฒนาและจัดทำต้นแบบหลักสูตร/จัดทำต้นแบบของการจัดกระบวนการเรียนรู้/ระบบการเทียบเคียงหรือเทียบโอนผลการเรียน/แนวทางหรือวิธีการการฝึกอบรมและพัฒนาครูในการพัฒนาหลักสูตร และนำหลักสูตรลงสู่ภาคปฏิบัติ/จัดให้
๒. งานทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ	- การประเมินผู้เรียนเพื่อกำกับ ติดตาม หรือการประเมินคุณภาพการศึกษาในระดับชาติ (ม.๖๓)
๓. งานประเมินคุณภาพการศึกษา	- การประเมินคุณภาพสถานศึกษา (ม.๖๙)
๔. งานรับรองคุณภาพการศึกษา	- การรับรองคุณภาพการศึกษา (ม.๗๐)
๕. งานมาตรฐานความเป็นครู สวัสดิการ และประโยชน์อื่นใด	<ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดมาตรฐานความเป็นครู การออก การพักใช้ และการเพิกถอนใบรับรองความเป็นครู การปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของความเป็นครูและการพัฒนาครูที่ได้รับใบรับรองความเป็นครู (ม. ๓๗+ม.๔๐) - สวัสดิการ และประโยชน์อื่นใด (ม.๔๐)
๖. งานบริหารงานบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ของครู และบุคลากรอื่นที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ (ม.๔๒) - การดำเนินการทางด้านวิทยฐานะ (ม.๑๔ (๑๐) เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนอื่น (ม.๓๙)

การปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน



๑. หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๔ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมถึงการเตรียมการสำหรับเด็กเล็กก่อนเข้ารับการศึกษาภาคบังคับ และการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย นอกจากนี้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนเพื่อการศึกษา สะท้อนหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว รวมถึงกำหนดให้ภาคการศึกษามีทรัพยากรและทุนที่เพียงพอสำหรับการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน และประชาสังคมมีส่วนร่วมระดมทุนและรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา นอกจากนี้ สถานศึกษามีระบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีอิสระและมีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการที่ตอบสนองความต้องการและบริบทของพื้นที่

ระบบการเงินเพื่อการศึกษา ตามแนวคิดที่สอดคล้องกับร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. เน้นการจัดสรรงบประมาณของรัฐสู่ผู้เรียน เปิดโอกาสให้ผู้เรียนเลือกสถานศึกษา สนับสนุนให้มีทรัพยากรที่เพียงพอและจำเป็นเพื่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสำหรับผู้เรียน และสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบการตรวจสอบติดตาม ประเมินผลตามคุณภาพมาตรฐาน และระบบการเงินการบัญชีของสถานศึกษา นอกจากนี้ ระบบการเงินเพื่อการศึกษาใหม่ เน้นความสำคัญของทรัพยากรทางการศึกษา ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การกำกับทิศทางของคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ และสอดคล้องหลักการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งเน้นการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล การส่งเสริมสนับสนุน และการดำเนินการ ให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสม

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา เห็นว่า ระบบการเงินเพื่อการศึกษาที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีหลักการทั่วไปบางส่วนที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องบทบาทของรัฐในการดำเนินการเพื่อให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาสิบสองปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย แต่ระบบงบประมาณการศึกษาของรัฐ ยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณภาพของผู้เรียนเฉลี่ยที่ต่ำกว่ามาตรฐานชาติ ความแตกต่างของคุณภาพระหว่างสถานศึกษาในเมืองและชนบท ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสที่ยังปรากฏ และปัญหาความเพียงพอของงบประมาณสำหรับสถานศึกษาบางกลุ่ม ดังนั้น กอปร. จึงได้จัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระบบการเงินเพื่อการศึกษา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา

อนึ่ง ข้อเสนอเรื่องระบบการเงินเพื่อการศึกษาฉบับนี้เน้นเฉพาะการจัดการงบประมาณของรัฐบาล การศึกษาขั้นพื้นฐาน (อนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย) เป็นหลัก ไม่รวมระดับอุดมศึกษา และกองทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา หรือกองทุนเพื่อพัฒนาครู ซึ่งจะปรากฏในเอกสาร ฉบับอื่นแยกต่างหาก

การบริหารจัดการงบประมาณของรัฐบาลในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ในการดำเนินการหลายประการ ดังนี้

๑. ใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษารัฐ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน ในขณะที่คุณภาพทางการศึกษา ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย*

ประเทศไทยจัดสรรงบประมาณให้กับภาคการศึกษา ในสัดส่วนที่สูงที่สุด โดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณแผ่นดิน หรือประมาณ ร้อยละ ๔.๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ McKinsey and Associates ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการลงทุนด้านการศึกษาระหว่างภาครัฐ ในประเทศต่างๆ โดยจัดแบ่งระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่วัดโดยคะแนน PISA ด้านวิทยาศาสตร์ ออกเป็นห้าระดับ คือ poor fair good great และ excellent ประเทศไทยได้รับการประเมินการศึกษาในระดับ poor ขณะที่ประเทศ เวียดนามใช้งบประมาณน้อยกว่าไทย แต่ผลการศึกษาคงอยู่ในระดับ great ทำนองเดียวกับประเทศไต้หวัน ที่ใช้งบประมาณใกล้เคียงกับไทย แต่ได้ผล great แสดงว่า การใช้งบประมาณด้านการศึกษาของไทยยังด้อยประสิทธิภาพ การใช้จ่ายเงินจำนวนมากแม้ว่าจะเพิ่มโอกาสการเข้าเรียนของเด็กไทยจำนวนมาก มีการขยายการศึกษาภาคบังคับจนถึง มัธยมศึกษาตอนต้น และการอุดหนุนรายจ่ายผู้ปกครองเป็นจำนวนมาก กระนั้นก็ตาม ไม่ได้มีผลให้การศึกษาไทย พ้นจากสภาพวิกฤติด้านคุณภาพและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

๒. งบประมาณที่จัดสรรให้กับสถานศึกษาของรัฐ ไม่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างสถานศึกษา ได้อย่างเป็นผล ยังปรากฏความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพระหว่างสถานศึกษาที่ตั้งในเมืองและชนบท และระหว่าง สถานศึกษาขนาดเล็กกับขนาดใหญ่กว่า คะแนนผลการสอบโอเน็ตของโรงเรียนนอกเขตเทศบาล ต่ำกว่า ของโรงเรียนในเขตเทศบาล และคะแนนผลการสอบของโรงเรียนขนาดเล็ก ต่ำกว่าของโรงเรียนขนาดใหญ่

๓. ภาครัฐมีการงบประมาณมากในการดูแลสถานศึกษาที่มีขนาดเล็ก และมีจำนวนเพิ่มขึ้น สถานศึกษาที่มีนักเรียนน้อยกว่า ๑๒๐ คนจัดเป็นขนาดเล็ก มีจำนวนมากกว่าหนึ่งหมื่นห้าพันโรง เกินกว่ากึ่งหนึ่งของโรงเรียนทั้งหมดในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาขนาดเล็กจำนวนมาก ขาดงบประมาณขั้นต่ำที่เพียงพอ เพราะงบประมาณของโรงเรียนเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียนในอัตราคงที่ส่วนใหญ่

* ระดับการลงทุนด้านการศึกษาของประเทศไทย รวมภาครัฐและเอกชน เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จากจำนวน ๕๖๐,๔๗๙ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เพิ่มขึ้นทุกปี จนถึง ๘๗๘,๘๗๘ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ คิดเป็นร้อยละ ๖.๑ ของจีดีพี ซึ่งเป็นค่าที่สูงกว่า ค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่ม OECD การลงทุนด้านการศึกษามากกว่าร้อยละ ๘๐ เป็นการลงทุนโดยภาครัฐ

จึงไม่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพอีกทั้งครูจำเป็นต้องสอนควบชั้นเรียนเพราะครูไม่ครบชั้นนอกจากนี้ การบริหารควรวรรณสถานศึกษาขนาดเล็กที่อยู่ใกล้กันไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องขาดการยอมรับและความเชื่อถือจากชุมชน ปัญหาเรื่องโรงเรียนขนาดเล็กจึงเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่เริ่มมีการใช้งบประมาณแบบอุดหนุนรายหัว

๔. ต้นทุนในการจัดการศึกษาของภาครัฐ ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมีรายจ่ายด้านบุคลากรมากถึงร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับ ในรูปเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และวิทยฐานะ เพื่อจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่มีมากกว่า ๕ แสนคน รายจ่ายประจำนี้ทำให้อำนาจงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีงบประมาณเหลือเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและเพื่อการลงทุนน้อยลง นอกจากนี้ แม้ว่าโดยรวมจะมีครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นจำนวนมาก แต่ยังคงปรากฏปัญหาขาดครูในโรงเรียนที่อยู่ห่างไกล หรือขาดครูที่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน

๕. ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการศึกษาของรัฐ สูงกว่าของเอกชน เมื่อเทียบกับสถานศึกษาที่มีขนาดเดียวกัน และบริบทที่ใกล้เคียงกัน แม้ว่ารัฐจะสนับสนุนเอกชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนเอกชนเป็นรายจ่ายด้านบุคลากรเพียงบางส่วน งบประมาณร้อยละ ๗๐ แต่การอุดหนุนดังกล่าวทำให้โรงเรียนเอกชนบางส่วนไม่สามารถแข่งขันได้เนื่องจากภาครัฐยังมีสวัสดิการเพิ่มเติมและความมั่นคงในอาชีพที่ดีกว่า

๖. การระดมทุนจากภาคอื่นๆ ในสังคมเพื่อสนับสนุนการศึกษา ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจสนับสนุนและบริจาคเพื่อการศึกษาให้เพิ่มมากขึ้น รวมถึงยังมีปัญหาในข้อกฎหมายทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ ทำให้สังคมขาดโอกาสในการใช้ความรู้ งบประมาณ และนวัตกรรมจากภาคอื่นๆ มาใช้ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ระบบการอุดหนุนภาคเอกชนที่จัดการศึกษา ทำให้เอกชนมีความเสียเปรียบในการแข่งขันกับรัฐ ส่งผลให้การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการลงทุนทางการศึกษาลดลง

๒. สาเหตุของปัญหา

ปัญหาของระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กล่าวมานั้น เกี่ยวโยงกับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ ระบบการบริหารจัดการ งบประมาณและกฎหมายที่กำหนดให้รัฐไม่เก็บค่าใช้จ่าย สาเหตุของปัญหา พอสรุปได้ดังนี้

๑. ขาดกลไกการบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ช่วยกำหนดและวางแผนทิศทางการใช้จ่ายในภาพรวม และการวางแผนกำลังคน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เล็งเห็นปัญหาประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐด้านการศึกษา ที่เกิดจากปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก และอัตราส่วนที่เหมาะสมของจำนวนนักเรียนต่อจำนวนครู และจำนวนบุคลากรทางการศึกษาที่มากเกินไปจนความจำเป็น โดยเสนอสัดส่วนครูต่อนักเรียน

ของประเทศที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการลดลงของประชากร เป็น ๑ : ๒๕ แต่ในปัจจุบัน สัดส่วนครูต่อนักเรียนของประเทศ เป็น ๑ : ๑๕ สวนทางกับทิศทางที่ต้องการ จึงอาจพอกกล่าวได้ว่า ขาดระบบหรือกลไกในการกำกับทิศทางการใช้งบประมาณ ด้านการศึกษาให้เหมาะสม และไม่มีผู้รับผิดชอบอย่างจริงจัง ต่อประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

๒. ขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ปัจจุบันรัฐอำนวยการจัดสรร งบประมาณตามจำนวนนักเรียน ให้แก่สถานศึกษาใช้ในการจัดการเรียนการสอน อย่างไรก็ตาม สูตรการจัดสรร งบประมาณดังกล่าวยังไม่สามารถออกแบบให้แปรผันตามความจำเป็นในการดูแลนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ ไม่แปรผันตามขนาดของสถานศึกษา ที่ตั้ง และบริบทของสถานศึกษา นอกจากนี้ เป็นอัตราการอุดหนุน ที่ไม่ได้คำนึงถึง รายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับสถานศึกษาที่มีขนาดที่แตกต่างกัน ที่แยกว่าเป็นรายจ่ายที่สร้างความได้เปรียบให้กับ สถานศึกษาขนาดใหญ่ที่ได้ประโยชน์จากต้นทุนต่อหน่วยที่ลดลง ในทำนองเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณให้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาของประเทศ มักให้เท่ากันทุกเขตทั่วประเทศ ไม่สะท้อนภาระงาน ความต้องการของพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงของประชากร และศักยภาพหรือยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ ทำให้ต้นทุนแรงจูงใจของเขตพื้นที่ ที่จะริเริ่มหรือคิดค้นนวัตกรรมทางการศึกษา

นอกจากนี้ การออกแบบเครื่องมือการอุดหนุนยังไม่ได้ใช้สารสนเทศที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ปัจจุบัน การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษา อาศัยเพียงรายงานจำนวนนักเรียนในแต่ละชั้น และสถานะความด้อยโอกาส ของนักเรียน ทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลนจำเป็น ไม่เกิดประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนักเรียนที่มีความจำเป็นขาดแคลนมากบางส่วน สามารถได้รับการช่วยเหลือทางการเงิน ภายใต้การดำเนินการของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ที่ตั้งขึ้นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ของนักเรียนเป็นการเฉพาะ

๓. ขาดนโยบายที่ต่อเนื่องด้านการบริหารควบรวมจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก เนื่องจากประชากร วัยเรียนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง และการคมนาคมที่สะดวกมากขึ้น ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของนักเรียน ไปสู่โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีคุณภาพมากกว่า ทำให้เกิดโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากขึ้นในแต่ละตำบล และขนาด ของโรงเรียนหรือจำนวนนักเรียนเฉลี่ยลดลง นักเรียนที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายมักเป็นครอบครัวที่มีฐานะทาง เศรษฐกิจด้อยกว่า ยิ่งทำให้ต้นทุนการดูแลที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การที่ไม่สามารถบริหารควบรวมโรงเรียน ขนาดเล็กจำนวนมากเหล่านี้ ส่งผลให้จำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษาเพิ่มขึ้นตามลำดับ

๔. ภาระงบประมาณด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง เป็นรายจ่ายประจำ ที่มาจากงบบุคลากร ซึ่งรัฐ ต้องจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทนและวิทยฐานะ ให้กับวิชาชีพชั้นสูงของครู เพิ่มสูงขึ้นมากทุกปี สูงถึงกว่าสี่หมื่น ล้านบาทในปัจจุบัน ครูและบุคลากรทางการศึกษามากกว่าสามในสี่ ได้วิทยฐานะชำนาญการและชำนาญการพิเศษ และมีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่าแรงจูงใจดังกล่าวและการได้มาซึ่งวิทยฐานะช่วยให้คุณภาพของผู้เรียน เฉลี่ยเพิ่มมากขึ้น

๕. ต้นทุนต่อหัวสำหรับการจัดการศึกษาโดยภาคเอกชนที่ถูกกว่าต้นทุนของรัฐ สะท้อนประสิทธิภาพการใช้จ่ายของภาครัฐที่ต่ำกว่า โรงเรียนเอกชนจะมีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคล และต้องบริหารแบบประหยัด เนื่องจากจำเป็นต้องแข่งขันกับโรงเรียนของรัฐเพื่อความอยู่รอด ปัจจุบันความได้เปรียบเรื่องต้นทุนของโรงเรียนเอกชนลดลง เพราะการควบคุมเงินเดือนของอาชีพครู มีได้ปล่อยไปตามกลไกตลาด และสวัสดิการของครูรัฐที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้อัตราการย้ายงานของครูเอกชนสูงขึ้น และส่งผลให้แรงจูงใจการพัฒนาครูเอกชนในระยะยาวของผู้ประกอบการลดลง

๖. ขาดระบบการสนับสนุนเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนที่ไม่มีความพร้อม เพื่อให้มีผลการจัดการศึกษาที่เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพ แม้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้สถานศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารได้ แต่ในความเป็นจริง สถานศึกษาส่วนใหญ่ ที่มีขนาดเล็กยังคงขาดความพร้อม ขาดบุคลากรสายสนับสนุนที่จำเป็น และการสนับสนุนทางวิชาการที่จำเป็นจากเขตพื้นที่การศึกษา

๗. ขาดระบบการกำกับดูแล และการตรวจสอบทางการเงินของโรงเรียน การศึกษาหลายชั้นชี้ว่า แม้ว่าสถานศึกษาจะได้อิสระและอำนาจการตัดสินใจทางการเงิน มีแหล่งเงินรายได้และทรัพย์สินที่สามารถบริหารได้มากขึ้น โรงเรียนส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ในเรื่องระบบบัญชีและการเงินงบประมาณ ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กทำให้มีความเสี่ยงต่อการทำความผิด อีกทั้งระบบการตรวจสอบภายใน ที่ดำเนินการโดยเขตพื้นที่การศึกษา ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

กล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่ได้ขาดแคลนงบประมาณเพื่อการศึกษาแต่ทว่าขาดกลไกหรือระบบที่ดีในการบริหารจัดการงบประมาณ และขาดการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาที่เหมาะสมทั้งในระดับภาพรวมของประเทศ ระดับพื้นที่ รวมถึงการแบ่งสรรปันส่วนงบประมาณออกตามระดับการศึกษา ไม่สอดคล้องกับทิศทางที่พึงประสงค์ นอกจากนี้ ระบบการจัดการศึกษา โดยเฉพาะขั้นพื้นฐาน ยังขาดกลไกการใช้สารสนเทศในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ การวางแผนด้านกำลังคน และการกำกับติดตามประเมินผลโครงการที่มีขนาดใหญ่ เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าของการลงทุนทางการศึกษาของประเทศ

๓. หลักการในการจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา

เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดต่างๆ ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้สถานศึกษามีทรัพยากรขั้นต่ำที่จำเป็นในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียน และความหลากหลายของพื้นที่ นอกจากนี้ ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาทุกด้าน แต่เป็นไปตามความพร้อมของสถานศึกษา ควบคู่กับการมีระบบบัญชีการเงินของสถานศึกษา และระบบการตรวจสอบ การกำกับติดตามประเมินผล เพื่อสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบต่อผลการจัดการศึกษา การจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา ควรมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

๓.๑ ความเสมอภาคและเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ผู้เรียนและสถานศึกษา ต้องคำนึงความต้องการของผู้เรียนและความแตกต่างของสถานศึกษา การสร้างความเสมอภาคในด้านโอกาส หรือความเท่าเทียมกันทางการศึกษาของผู้เรียนควรครอบคลุมมิติหลายด้าน (ก) ด้านโอกาสเข้าเรียนของเด็กจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม (ข) โอกาสอยู่รอดจนจบการศึกษาที่บังคับ (ค) โอกาสที่เด็กจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมต่างๆ จะได้รับความรู้ที่จำเป็นใกล้เคียงกัน และได้ตามมาตรฐานคุณภาพงบประมาณที่จัดสรรเพื่อความเสมอภาคและเป็นธรรมนั้น จึงต้องมีสององค์ประกอบ องค์ประกอบแรกคือ **เงินอุดหนุนแบบรายหัวในอัตราที่เท่าเทียม ตามความจำเป็นที่เหมือนกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของผู้เรียน อาทิ เพศ ศาสนา ชาติพันธุ์** เพื่อสนับสนุนความเป็นธรรมในแนวนอน การอุดหนุนควรมีอัตราเท่ากันระหว่างโรงเรียนรัฐและเอกชน และเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น องค์ประกอบที่สองคือ **เงินอุดหนุนเพิ่มเติมตามความจำเป็นของผู้เรียนที่แตกต่าง**กัน เพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในแนวตั้ง รวมถึงต้นทุนการให้บริการของสถานศึกษาอาจแตกต่างกัน เนื่องจากปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ อาทิ ความแตกต่างที่เกิดจากลักษณะทางกายภาพ ภูมิศาสตร์ ที่แวดล้อมโรงเรียน ย่อมมีผลให้ต้นทุนสูงขึ้น เช่น โรงเรียนในเขตที่สูง ที่ห่างไกล คมนาคมลำบาก บนเกาะ ติดชายแดน โรงเรียนในเขตที่มีความไม่สงบ เช่น สามจังหวัดภาคใต้ โรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ยากจน เป็นต้น โรงเรียนเหล่านี้ รวมทั้งโรงเรียนที่มีขนาดเล็ก ไม่สามารถได้ประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด (ทรัพยากรสามารถใช้ร่วมกันได้ ทำให้มีค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่ต่ำลง) และต้องดำเนินการด้วยค่าใช้จ่ายต่อหัวที่สูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ดังนั้นควรได้รับการจัดสรรเพิ่มเพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้ และทำให้โรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกล ที่ต้องดูแลนักเรียนยากจน สามารถดำรงอยู่ได้ตามความจำเป็น

๓.๒ ความเพียงพอและจำเป็นของงบประมาณ สถานศึกษาควรได้รับงบประมาณอย่างน้อยเพื่อสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ เป็นไปตามมาตรฐานการดำเนินงาน มาตรฐานคุณภาพผู้เรียน และมีสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาที่ปลอดภัย

๓.๓ ความคุ้มค่าหรือประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึงได้ผลลัพธ์ตามมาตรฐานหรือคุณภาพที่กำหนด ด้วยต้นทุนที่ต่ำลง ในกรณีนี้ รัฐควรพิจารณาบทบาทบทบาทในการเป็นผู้จัดการศึกษาเองหรือควรเป็นผู้สนับสนุนให้มีการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้หากภาคเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้ประหยัดกว่า อันเนื่องมาจากความชำนาญหรือประสบการณ์ ไม่มีเหตุอันควรที่รัฐควรทำการแข่งขันหรือขยายการลงทุน เพราะทำให้เกิดการลงทุนเกินระดับที่เหมาะสม โดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์ที่นักเรียนมีจำนวนลดลง

๓.๔ ความมีประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการงบประมาณ ระบบและกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ควรอิงกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต โดยให้ เขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม ได้รับงบประมาณแบบก้อนรวม ภายใต้หลักการบริหารการศึกษา ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และชุมชน

๓.๕ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ คาดการณ์ได้ของงบประมาณ ในด้านการเงินการบัญชี ระบบการเงินเพื่อการศึกษาที่ดีควรเป็นระบบที่มีการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณ ให้สถานศึกษามีระบบบัญชีรับจ่ายที่เปิดเผยได้ รวมทั้งจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายใน และภายนอกสถานศึกษา โดยคณะกรรมการสถานศึกษา และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ งบประมาณที่จัดสรรให้แก่สถานศึกษาควรคาดการณ์ได้ ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษาสามารถวางแผนการใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ข้อเสนอการพัฒนาและปรับปรุงระบบการเงินเพื่อการศึกษา

เพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษา ทั้งแนวทางวิธีการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษา ไปสู่วิธีการและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษามีข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

๔.๑ สนับสนุนให้มีระบบสนับสนุนเพื่อการวางแผนด้านงบประมาณและด้านกำลังคนของภาคการศึกษา

การวางแผนด้านการศึกษาจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลด้านทรัพยากรและกำลังคนในระดับภาพรวมของประเทศ และในระดับพื้นที่ ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานของรัฐที่ได้ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่เห็นแนวโน้มและทิศทางการใช้จ่ายที่จำเป็นในแต่ละระดับการศึกษา หรือในแต่ละช่วงวัย นอกจากนี้ ยังไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณกับผลผลิตในแต่ละระดับการศึกษา ทำให้ขาดระบบการวางแผนที่ดีที่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายด้านการศึกษาระบบข้อมูลและสารสนเทศที่สร้างขึ้นมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายทิศทางการพัฒนาและการวางแผนการดำเนินการในระยะต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒ จัดให้มีเครื่องมือเพื่อใช้ในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเพื่อสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ และให้หน่วยงานระดับพื้นที่ได้รับงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามเป้าหมาย และมาตรฐานที่กำหนด

ปัจจุบัน ส่วนกลางจะเป็นผู้แบ่งสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่การศึกษา มีแนวโน้มจะจัดสรรให้เขตต่างๆ เท่ากัน ทั้งๆ ที่มีบริบทและเป้าหมายการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันมาก เนื่องจากส่วนกลางไม่สามารถบริหารความแตกต่างนี้ได้ดีนัก เพราะขาดสารสนเทศในการจัดความแตกต่างของเป้าหมาย การจัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษาจึงขาดประสิทธิภาพ ระบบบริหารการศึกษาแบบใหม่ที่ กอปศ. เสนอนั้น กระทรวงศึกษาธิการที่เป็นราชการส่วนกลางควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ต้องการ รวมถึงการกำหนดคุณภาพมาตรฐานเป็นหลัก ควรมอบหมายให้เขตพื้นที่การศึกษาและ/หรือศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ในด้านกำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษา พร้อมกับมีงบประมาณให้เหมาะสมกับบริบทและเนื้อหา ภายใต้ระบบการจัดการที่ให้สถานศึกษามีอิสระตามความพร้อมนั้น เขตพื้นที่การศึกษาควรทำข้อตกลงร่วมกับโรงเรียนเพื่อดำเนินงานไปตามเป้าหมายของสถานศึกษา ภายใต้การกำกับติดตามและสนับสนุนอย่างจริงจัง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องร่วมรับผิดชอบต่อเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนด ส่วนกลางควรเน้นบทบาทการให้รางวัลหรือลงโทษ ความสำเร็จของผลงานเป็นบทบาทร่วมกันของเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน และชุมชนในพื้นที่

ในการตั้งงบประมาณเพื่อให้จัดสรรให้เขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน ควรอาศัยสูตรการจัดสรรงบประมาณที่สะท้อนความจำเป็น ตามจำนวนผลผลิต ตามความแตกต่างของนักเรียน และความแตกต่างด้านสภาพภูมิศาสตร์

งบประมาณรายหัวที่จัดสรรให้โรงเรียนต้องมีจำนวนที่เพียงพอ ครอบคลุมรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับโรงเรียนแต่ละขนาด และความพร้อมของพื้นที่ในการมีส่วนร่วมบรรเทาภาระงบประมาณ

นอกจากนี้ เพื่อช่วยขจัดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและขาดแคลนทุนทรัพย์ ทั้งที่อยู่ในระบบและนอกระบบการศึกษา รัฐควรสนับสนุนให้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นอีกกลไกหนึ่งในการดำเนินงาน โดยมีงบประมาณที่จำเป็นเพื่อการดำเนินการตามเป้าหมาย เพื่อค้นหานวัตกรรมใหม่ๆ ในการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ที่หยั่งรากลึกอยู่ในสังคมไทย

๔.๓ จัดให้มีคณะทำงานระดับจังหวัดที่ดูแลการพัฒนาและช่วยเหลือสถานศึกษาขนาดเล็กอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาเรื่องโรงเรียนขนาดเล็กไม่ใช่เรื่องความไม่คุ้มค่างบประมาณแต่เพียงด้านเดียว จึงไม่สามารถจัดการแก้ปัญหาได้ด้วยมาตรการยุบหรือการควบรวมโรงเรียนเท่านั้น ความหลากหลายซับซ้อนของปัญหา ทำให้ไม่สามารถใช้นโยบายแบบเดียวกันจากส่วนกลางเพื่อใช้กับทุกพื้นที่ การกลายสภาพของโรงเรียนจากขนาดกลางมาเป็นขนาดเล็กหรือไม่ นั่น เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านการคมนาคม ความพร้อมด้านงบประมาณของสถานศึกษา ความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาและสภาพทางเศรษฐกิจชุมชนที่แวดล้อมสถานศึกษา แนวทางการแก้ไขควรใช้กลไกในระดับพื้นที่เป็นตัวขับเคลื่อน เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับสภาพข้อเท็จจริง เพื่อให้เกิดการยอมรับต่อทางออก ซึ่งมักมีผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ ควรพิจารณาแนวทางอื่นๆ ที่สร้างแรงจูงใจ และความร่วมมรร่วมใจของประชาชนในพื้นที่ในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากสถานศึกษาที่ไม่มีผู้เรียนหรือมีผู้เรียนไม่เพียงพอ

๔.๔ จัดให้มีการศึกษาทบทวนอย่างเร่งด่วนในเรื่องกรอบอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เหมาะสม

การศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อลดภาระงบประมาณที่เป็นรายจ่ายประจำที่ไม่จำเป็น ลดความซ้ำซ้อนของงานในระดับพื้นที่ และเพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนนักเรียนที่เปลี่ยนแปลงไป การเพิ่มประสิทธิภาพงานบริหารบุคคล ควรนำประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อทดแทนแรงงานในภาคการศึกษาได้ในอนาคต ทำให้ประสิทธิภาพการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ สมควรให้มีการทบทวนข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงแผนการบรรจุ การใช้ และการพัฒนาครู เพื่อให้สามารถดำเนินการเกลี่ยอัตรากำลังครู ไปตามพื้นที่ที่ต้องการได้ แก้ปัญหาการขาดแคลนครู และการบรรจุครูที่ไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน ความจำเป็นในการใช้บุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาเพื่อลดภาระงานครู

๔.๕ ส่งเสริมให้สถานศึกษาเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และสามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น

การจัดการศึกษาโดยภาคเอกชนส่วนหนึ่งช่วยบรรเทาภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ เนื่องจาก อัตรากำลังที่รัฐอุดหนุนให้กับสถานศึกษาเอกชนอยู่ในระดับต่ำกว่าต้นทุนการดำเนินการของภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการศึกษามีความหลากหลาย เพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ปกครอง สมควรสนับสนุนให้การจัดการศึกษาเอกชนมีอิสระเพิ่มขึ้นในด้านการเงิน มีอัตรการอุดหนุนในระดับที่เหมาะสม พร้อมกับมีระบบการตรวจสอบทางบัญชีที่จำเป็นเพื่อไม่ให้เกิดการแสวงหากำไรเกินควร

๔.๖ ส่งเสริมให้มีการจัดทำระบบบัญชีรายรับรายจ่ายของสถานศึกษา และการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงาน เพื่อสร้างความโปร่งใส และเพิ่มความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณ

เพื่อให้ระบบการบริหารจัดการทางการเงินของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาลที่ดี จำเป็นต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษามีระบบการบริหารจัดการทางการเงิน การบัญชี และระบบการตรวจสอบที่ดี เป็นระบบที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานได้ นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพที่กำหนด ควรสนับสนุนให้มีการเปิดเผยผลการดำเนินงานที่นอกเหนือจากเรื่องรายรับ/รายจ่าย และมีผลต่อการตัดสินใจของผู้ปกครอง อาทิ ผลการสอบ อัตราการเรียนต่อ อัตราการจบการศึกษา จุดเด่นอื่นๆ ที่ผู้ปกครองสามารถเข้าถึงได้

การจัดทำและบริหารแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาระบบการศึกษา
(Strategic planning and management of the educational system)

สภาพปัญหาการจัดทำและบริหารแผนกลยุทธ์เพื่อการจัดการศึกษา (ทุกข)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในหมวด ๕ การบริหารและจัดการศึกษา ได้กำหนดให้สภาการศึกษา มีหน้าที่พิจารณาและเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและกีฬากับการศึกษาทุกระดับ และพิจารณาเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐาน การศึกษาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนดำเนินการประเมินผลการจัดการศึกษา ตามแผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว และให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรสำหรับการศึกษา ในระดับนั้นๆ โดยที่ผ่านมา สภาการศึกษาได้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และประกาศใช้ต่อเนื่องมาเป็นระยะ

แผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ได้มีส่วนชี้้นำให้เกิดการพัฒนากระบวนกรศึกษาของประเทศได้ในหลายด้าน ครอบคลุมเป้าหมายเชิงปริมาณ เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และเป้าหมายเชิงคุณภาพ เช่น คนไทยเป็นคนเก่ง ดี มีความสุข รวมถึงผลการจัดการศึกษาตามแนวนโยบายต่างๆ เช่น การพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ในทุกระดับ และประเภทการศึกษาและการผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศและเสริมสร้างศักยภาพ การแข่งขันและความร่วมมือกับนานาประเทศ โดยมีการบรรลุผลสำเร็จระดับหนึ่งดังปรากฏในรายงานการประเมินผล การจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ล่าสุดในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๙ เช่น จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย เพิ่มสูงขึ้นจาก ๘.๗ ปีในปี ๒๕๕๑ เป็น ๑๒ ปี ในปี ๒๕๕๙ มีสถานศึกษาได้รับการรับรองมาตรฐานในสัดส่วนที่สูงขึ้น อย่างไรก็ดีตาม รายงานดังกล่าวระบุว่าผลการดำเนินการส่วนใหญ่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายในระดับที่น่าพึงพอใจ

การทบทวนโดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้มีข้อสังเกตว่าการจัดทำแผนการศึกษา แห่งชาติ รวมถึงการดำเนินการตามแผนการศึกษาแห่งชาติพบปัญหาและอุปสรรคจำนวนหนึ่งที่สำคัญ เช่น

๑) แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๐ - พ.ศ. ๒๕๗๙) มีเนื้อหากว้างขวางและรอบด้าน มีการกำหนดผลที่ต้องการบรรลุในหลายระดับเช่นวัตถุประสงค์ของแผนการศึกษาแห่งชาติเป้าหมายด้านผู้เรียน เป้าหมายของการจัดการศึกษา ยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วยเป้าหมายและตัวชี้วัด ซึ่งมีองค์ประกอบจำนวนมาก แต่เนื่องจากการจัดทำไว้ก่อนที่จะมีข้อสรุปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนการปฏิรูปการศึกษา ทำให้การเรียบเรียงสาระสำคัญอาจไม่สอดคล้องกับสาระสำคัญของข้อสรุปในเรื่องดังกล่าว รวมถึงเรียบเรียงให้ง่าย และสนับสนุนแนวทางที่จำเป็นต่อการดำเนินการถ่ายทอดแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติที่มีการนำเสนอไว้

๒) แม้ว่าเนื้อหาของแผนการศึกษาแห่งชาติ จะมีการระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ควรต้องนำแผนการศึกษา แห่งชาติไปดำเนินการ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการเช่นนั้น อีกทั้งในการจัดการ เชิงระบบ ยังไม่มีการวางกลไกหรือวิธีการในการทบทวนและจัดทำแผนงานต่างๆ ร่วมกันเพื่อให้การดำเนินการ โดยหน่วยงานต่างๆ มีความสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ และมีความสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓) การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรด้านการศึกษาเช่น อัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาที่ผ่านมา ยังไม่มีความเชื่อมโยงกันการดำเนินการตามแผนการศึกษาแห่งชาติโดยตรง

๔) การติดตามประเมินผลแผนการศึกษาแห่งชาติดำเนินการตามช่วงระยะเวลาที่ไม่แน่นอน และมุ่งเน้น ความก้าวหน้าของสิ่งที่กำหนดให้ดำเนินการและกระบวนการจัดการศึกษาเช่นความก้าวหน้าของโครงการเป็นเรื่อยๆ ข้อมูลของผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาไม่ชัดเจน ไม่สามารถเชื่อมโยงเป็นข้อสรุปเพื่อประเมินการบรรลุ วัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ที่สำคัญโดยรวมของระบบการศึกษาได้

๕) การจัดทำแผนการศึกษาระดับพื้นที่ เช่น ในระดับจังหวัด ยังไม่เป็นระบบ หลายพื้นที่ยังไม่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นเพียงแผนงานโครงการระยะสั้น บางครั้งขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้บริหารในพื้นที่ ขาดการรวบรวมและพิจารณาข้อมูลและสารสนเทศที่บ่งชี้สถานการณ์ของการจัดการศึกษาในพื้นที่อย่างรอบด้านและการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมจากภาคส่วนต่างๆ ในการจัดทำแผนการศึกษาที่สามารถชี้แนะและประสานแนวทางการพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

นอกเหนือจากปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๕๔ วรรคสาม ได้กำหนดให้กฎหมายการศึกษาแห่งชาติมีบทบัญญัติอย่างน้อยว่าด้วยการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการใช้แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นเครื่องมือสำคัญในการชี้แนะทิศทางของการพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศ ส่งผลให้แนวทางการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ การดำเนินการและติดตามประเมินผลแบบที่ได้ดำเนินการมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน อาจไม่สามารถตอบสนองต่อเจตนารมณ์นี้ของรัฐธรรมนูญฯ ได้

สาเหตุของปัญหา (สรุป)

๑) แม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะกำหนดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนงานหลักที่ชี้แนะทิศทางการพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศโดยให้สภาการศึกษาเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแต่ไม่ได้บัญญัติให้ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถอ้างอิง ทบทวนและปรับปรุงได้อีกทั้งไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องพิจารณาข้อมูลหรือปัจจัยใดบ้างในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติเพื่อช่วยในการระบุความเหมาะสมของสาระสำคัญของแผน รวมถึงกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดทำและทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ

๒) แม้ว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนการศึกษาแห่งชาติ และมีบัญญัติให้การจัดทำนโยบายและแผนของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษาและคณะกรรมการการอุดมศึกษา ต้องจัดทำแผนงานของตนเองให้รองรับ แต่ก็ยังเป็นเพียงกำหนดไว้ให้นำแผนการศึกษาแห่งชาติไปพิจารณาโดยไม่ได้ระบุกลไกหรือวิธีการหรือสภาพบังคับใดๆ ที่ทำให้หน่วยงานเหล่านั้นจำเป็นต้องมีการดำเนินการตามแผนการศึกษาแห่งชาติ นอกจากนี้ การดำเนินการของสภาการศึกษาในฐานะหน่วยงานระดับนโยบาย ยังไม่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเพื่อบูรณาการการจัดทำแผนงานลำดับรองหรือแผนปฏิบัติการต่างๆ เพื่อรองรับการถ่ายทอดประเด็นสำคัญในแผนการศึกษาแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ

๓) ไม่มีกฎหมายหรือการจัดทำระบบเชิงบริหารที่กำหนดความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างแผนการศึกษาแห่งชาติกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินรวมถึงทรัพยากรด้านอื่นเช่นอัตรากำลังบุคลากรเพื่อสนับสนุนและพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิผล หน่วยงานหลักด้านการศึกษา มีการจัดทำคำของบประมาณเสนอต่อสำนักงบประมาณและรัฐบาลตามแผนงานของตนเอง สภาการศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยงานระดับนโยบายด้านการศึกษาไม่มีหน้าที่และอำนาจที่สามารถเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๔) ไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการหรือแผนงานลำดับรองในระดับพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแผนกลยุทธ์ที่สามารถช่วยชี้นำการพัฒนาระบบการศึกษาในระดับพื้นที่ให้สอดคล้องกับส่วนที่เกี่ยวข้องในแผนการศึกษาแห่งชาติ รวมถึงให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงประสานการดำเนินการของหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายในระดับพื้นที่ ทำให้การจัดการมีลักษณะรวมศูนย์ ขับเคลื่อนจากบนลงล่างเป็นหลัก ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๕) หน่วยงานด้านการศึกษาส่วนใหญ่ ขาดสมรรถนะที่เพียงพอในการจัดทำและบริหารแผนกลยุทธ์ในระดับและขอบเขตของการจัดการที่ตนต้องรับผิดชอบ ไม่เห็นความสำคัญของการบริหารตามแผนกลยุทธ์ให้ครบวงจรตามที่กำหนด ทบทวนและปรับปรุงประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการบริหารให้บรรลุตามแผนการศึกษาในกรอบการดำเนินการของตนเอง การใช้ข้อมูลและสารสนเทศเพื่อประกอบการจัดทำแผนการศึกษาในระดับต่างๆ มีอยู่อย่างจำกัด ข้อมูลที่มีส่วนใหญ่มิใช่เพื่อการรายงานตามสายการบังคับบัญชาโดยไม่เอื้อต่อการนำมาวิเคราะห์เพื่อการจัดการเชิงกลยุทธ์ในระดับต่างๆ ของการจัดการศึกษา

๖) ไม่มีระบบที่มีประสิทธิผลในการสร้างความต่อเนื่องของการพัฒนาระบบการศึกษา และรองรับนโยบายใหม่ๆ ด้านการศึกษาจากผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการเข้าสู่ระบบการจัดการแผนการศึกษาแห่งชาติ ทำให้การดำเนินการในการพัฒนาระบบการศึกษาขาดความต่อเนื่องและขาดช่วงในการพัฒนาต่อยอดการดำเนินการ โดยเฉพาะการพัฒนาระยะยาว และการขยายผลแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ หรือแนวปฏิบัติที่ดีที่พบแล้วว่าประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาในที่ต่างๆ

แนวทางในการแก้ปัญหา (นิโรธ)

การปฏิรูประบบการจัดทำ ดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการของแผนการศึกษาแห่งชาติให้เป็นแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาของประเทศที่มีการดำเนินการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ และติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่จำเป็นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ต้องมีการทบทวนและปรับปรุงทั้งระบบอย่างเป็นระบบ โดยใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นแผนกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาในระดับชาติ ทำหน้าที่ชี้นำทิศทางและแนวทางในการพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศ

แผนการศึกษาแห่งชาติ ในฐานะแผนกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาในระดับชาติ ควรมีคุณสมบัติที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑) มุ่งบรรลุเป้าหมายที่เป็นผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาหรือการเรียนรู้ที่เป็นรูปธรรมของเด็กและประชาชนทุกช่วงวัย รวมถึงสมรรถนะของการพัฒนาตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมถึงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในการยกระดับคุณภาพของการศึกษา ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และปรับปรุงระบบการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล

๒) ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างปัจจัยหลักสู่ความสำเร็จของระบบการศึกษาเพื่อบรรลุเป้าหมายข้างต้น อย่างน้อยครอบคลุมประเด็นที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ การผลิตและพัฒนาครูให้คุณลักษณะของความเป็นครู หลักสูตรและการจัดกระบวนการเรียนรู้ การทำหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือและอุดหนุนการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่จะทำให้การศึกษามีคุณภาพ การสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชนและภาคประชาสังคม

๓) มีแนวทางที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ได้รับการรวบรวมและวิเคราะห์อย่างรอบคอบ เช่น ความสามารถในการบรรลุผลและนำแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติในช่วงเวลาที่ผ่านมา ผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์ของระบบการศึกษาที่ผ่านมา สมรรถนะคุณธรรมและจริยธรรมที่จำเป็นของประชาชนในแต่ละช่วงวัย ความแตกต่างหรือความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในด้านต่างๆ ทิศทางของการพัฒนาประเทศรวมถึงปัจจัยด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมรวมถึงความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศและของโลก รวมถึงประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรทางการศึกษาและธรรมาภิบาลของระบบการศึกษา ตลอดจนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการจัดการศึกษาที่ได้รับการศึกษาและทบทวนไว้ว่าเหมาะสมต่อการขยายผลการปฏิบัติ เช่น ข้อเสนอที่ได้เรียนรู้ผ่านพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

๔) มีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมในการให้ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นต่อสถานการณ์และทิศทางที่ควรจะเป็นของการพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำและปรับปรุงร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมอาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะ เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการรับฟังข้อมูลจากกลุ่มที่มีการรวมตัวกันระดับพื้นที่หรือจังหวัด การประชุมทางวิชาการ การประชุมรับฟังความคิดเห็น หรือช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น

๕) มีโครงสร้างการเรียงเรียงและเนื้อหาที่มีรูปธรรมเชิงปฏิบัติการ ได้รับการจัดลำดับความสำคัญ เอื้อต่อการดำเนินการครอบคลุมช่วงเวลาระยะหนึ่งที่เหมาะสม มีความต่อเนื่องในระยะยาวครอบคลุมการเปลี่ยนผ่านระหว่างกรอบเวลาของแผนแต่ละช่วง สามารถถ่ายทอดสู่การปฏิบัติทั้งในแนวราบและในแนวตั้ง การกำหนดงบประมาณและทรัพยากรด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนการทำงาน ตลอดจนการติดตามประเมินผล เรียนรู้ และปรับปรุงเป็นระยะ โดยกำหนดตัววัดผลที่สำคัญและแนวทางการติดตามประเมินผลวิธีการอื่นเท่าที่จำเป็น

วิธีการแก้ปัญหา (มรรค)

ให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติอย่างเพียงพอตามความจำเป็น โดยมีกระบวนการวิเคราะห์ถึงการนำสาระสำคัญของแผนการศึกษาแห่งชาติมาสู่การปฏิบัติในแนวราบว่าเรื่องใดเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดอย่างไร สื่อสารและจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าวร่วมกัน ให้แผนปฏิบัติการครอบคลุมช่วงเวลาที่เป็นเพื่อให้เห็นถึงแนวทางของแผนปฏิบัติการต่อเนื่องไปในอนาคตระยะหนึ่ง

นอกจากนี้ ให้มีแผนการศึกษาระดับพื้นที่ เพื่อถ่ายทอดแผนการศึกษาแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องในแนวคิด เป็นแผนกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาระดับพื้นที่ ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการชี้นำทิศทางและประสาน แนวทางการพัฒนาระบบการศึกษาของหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โดยในเบื้องต้นอาจกำหนดให้ เป็นแผนในระดับจังหวัด ก็ได้ โดยนำคุณสมบัติของแผนการศึกษาแห่งชาติข้างต้นมาปรับใช้โดยอนุโลม ทำให้ แผนการศึกษาระดับพื้นที่มีความสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติในส่วนที่จำเป็น ในขณะที่มีสาระสำคัญ ที่สอดคล้องกับบริบทของการจัดการศึกษาของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันด้วย

สุดท้ายคือ ให้มีการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการตามแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนปฏิบัติการและ แผนการศึกษาระดับพื้นที่เป็นระยะตามตัววัดผลและแนวทางการติดตามประเมินผลที่กำหนดไว้เป็นระยะ อย่างน้อย ให้ครอบคลุมการปฏิบัติตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ความก้าวหน้าและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา ข้อจำกัด หรืออุปสรรคที่ทำให้การจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และแนวทางการจัดการกับข้อจำกัด หรืออุปสรรคดังกล่าว นำผลที่ได้มาวิเคราะห์ ทบทวน เรียนรู้และจัดทำข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงการดำเนินการ ปรับปรุงแผนปฏิบัติการหรือแผนการศึกษาระดับพื้นที่ และเพื่อการปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติตามความ จำเป็นหรือตามกรอบเวลาที่เหมาะสมต่อไป

๑) ให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ที่มีบทบัญญัติปรับปรุงและกำหนดระบบการจัดทำแผนการศึกษา แห่งชาติใหม่ เพื่อให้เป็นแผนกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์หลักเพื่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศ รวมถึงให้ มีแนวทางที่จะนำมาใช้เพื่อถ่ายทอดแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิผล และให้แผนการศึกษา แห่งชาติได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการให้ใช้ แผนการศึกษาแห่งชาติต่อไป

๒) กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติให้เป็นกลไก ระดับนโยบายที่รับผิดชอบเห็นชอบร่างแผนการศึกษาแห่งชาติก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และให้มี คณะกรรมการเฉพาะด้านที่ทำหน้าที่ในการยกร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ รวมถึงมีสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจเป็นหน่วยงานหลักในการรวบรวม ศึกษา วิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลและสารสนเทศต่างๆ ตลอดจนจัดกระบวนการที่จำเป็นเพื่อสนับสนุน การจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว

๓) ให้มีการทบทวน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ให้เป็นแผนกลยุทธ์ เพื่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศ ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้แผนการศึกษาแห่งชาติ มีคุณสมบัติที่สำคัญได้ตามแนวทางในการแก้ปัญหาที่กำหนดไว้ข้างต้น และกำหนดวิธีการในการรับความคิดเห็น ของประชาชนและบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีข้อมูลและสารสนเทศ ที่รอบด้านประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ

๔) จัดทำระบบและกระบวนการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดไว้ โดยอาจนำคณะผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานที่ปรึกษาจากภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์มาร่วมดำเนินการ เพื่อการเรียนรู้และพัฒนาในระยะแรก นอกจากนี้ให้ศึกษาและกำหนดสมรรถนะของบุคคลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ และวางแผนพัฒนาสมรรถนะของบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบทั้งหน่วยงานในส่วนกลาง และหน่วยงานระดับพื้นที่

๕) ให้มีการศึกษา วิจัย รวบรวมข้อมูล ทบทวนและวิเคราะห์ประเด็นสำคัญต่อไปเพื่อจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นอย่างน้อย ได้แก่ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา, ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทที่เกี่ยวข้อง และแผนปฏิรูปประเทศ, ปัจจัยทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศและของโลก, สถานการณ์และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของประเทศที่ผ่านมา ตลอดจนสาเหตุที่เกี่ยวข้อง, สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอและข้อคิดเห็นที่เกิดจากการรับฟังความคิดเห็น

๖) ให้มีการทบทวนและปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติให้มีคุณสมบัติสอดคล้องกับที่ระบุไว้ในแนวทางการแก้ไขปัญหาข้างต้น เพื่อประกาศใช้ภายใน ๒ ปี

๗) ให้มีการศึกษา ออกแบบและดำเนินการให้มีระบบและกระบวนการที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ จะร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการรายปีเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น ทุก ๔ ปี เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นรายปีตามกรอบระยะเวลาหนึ่งให้เกิดความต่อเนื่อง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ และให้มีการทบทวนปรับปรุงแผนปฏิบัติการรายปีดังกล่าวให้ครอบคลุมกรอบเวลาที่กำหนดไปข้างหน้าเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้อาจนำคณะผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานที่ปรึกษาจากภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์มาร่วมดำเนินการเพื่อการเรียนรู้และพัฒนาในระยะแรก

๘) ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกันทบทวนแผนปฏิบัติการข้างต้นทุกปีก่อนจัดทำคำขอรับการจัดสรรงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ เพื่อปรับปรุงแผนปฏิบัติการที่แต่ละหน่วยงานต้องรับผิดชอบให้สอดคล้องกับความจำเป็นและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อเสนอคำขอรับการจัดสรรงบประมาณต่อรัฐบาลตามขั้นตอน

๙) ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้น ในกรณีที่วงเงินจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ ให้จัดสรรให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญที่กำหนดไว้ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และมติของคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ

๑๐) ให้มีการส่งเสริมให้กลไกภาครัฐในระดับพื้นที่หรือคณะบุคคลที่รวมตัวกันรูปสมัชชา สภาหรือคณะบุคคลในชื่อเรียกอื่นที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเพื่อส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ เสนอแนะ อุดหนุนหรือให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษา ได้ร่วมกันจัดทำแผนการศึกษาระดับพื้นที่ เพื่อเป็นแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาการศึกษาในแต่ละพื้นที่ เช่น ระดับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้แผนการศึกษาระดับพื้นที่ที่รอบด้าน ระบุเป้าหมายที่สามารถชี้แนะและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาการศึกษาของประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องและตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ให้มีการสนับสนุนด้านวิชาการและชี้แนะแนวทางในการจัดทำแผนงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ

๑๑) ให้มีการติดตามประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินการตามแผนการศึกษาแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้โดยใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศให้มากที่สุดและไม่ให้เกิดภาระในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ไม่จำเป็นแก่สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควร นำผลดังกล่าวมาวิเคราะห์และใช้ประโยชน์เพื่อทบทวนและปรับปรุงแผนงานในระดับต่างๆรวมถึงปรับปรุงการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการสู่การปฏิบัติการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาการจัดทำแผนปฏิบัติการตลอดจนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติในลำดับต่อไป

ทั้งนี้ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ควรให้สภากาการศึกษาและหน่วยงานหลักด้านการศึกษาของประเทศร่วมกันดำเนินการตามแนวทางและวิธีการแก้ปัญหาตามที่เสนอไว้ข้างต้นไปพลางก่อนตามหน้าที่และอำนาจที่จะสามารถดำเนินการได้ เพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ และเพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

บันทึก

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning most of the page width and height.



**สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา**