



สิ่งพิมพ์ สกศ.อันดับที่ 48/2565
ISBN : 978-616-270-402-4
www.onec.go.th

รายงานการวิจัย มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริม ความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ



รายงานการวิจัย มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริม ความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน



รายงานการวิจัย
มาตรการและรูปแบบของ
การกระจายอำนาจการบริหารและ
การจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริม
ความเป็นอิสระของสถานศึกษา
โดยใช้จังหวัดเป็นฐาน



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ



378.05072

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ส 691 ร

รายงานการวิจัย มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน
กรุงเทพฯ : 2565

194 หน้า

ISBN : 978-616-270-402-4

1. มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
2. เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา - จังหวัดเป็นฐาน
3. ชื่อเรื่อง

รายงานการวิจัย มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน

สิ่งพิมพ์ สกศ.

อันดับที่ 48/2565

สิ่งพิมพ์ครั้งที่ 1

กันยายน 2565

ISBN

978-616-270-402-4

จำนวน

1,000 เล่ม

ผู้จัดพิมพ์เผยแพร่

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

99/20 ถนนสุขุทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 0 2668 7123

โทรสาร 0 2243 2787

เว็บไซต์ <http://www.onec.go.th>

พิมพ์ที่

บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด

19/25 หมู่ 8 ถนนเต็มรัก - หอนางางเขน

ตำบลบางคูรัด อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี 11110

โทรศัพท์ 0 2150 9676-8

โทรสาร 0 2150 9679

E-mail: 21centuryprint@gmail.com

เว็บไซต์ www.21century.co.th

คำนำ

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา เป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยได้มีประกาศกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตลอดจนแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาได้กำหนดเป้าหมายให้สถานศึกษาของรัฐมีความเป็นอิสระและมีธรรมาภิบาลในการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ที่ต้องการกระจายอำนาจและส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 ที่กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการศึกษา เพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยมุ่งให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และสถานศึกษา ให้มีเอกภาพ สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติและขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา จึงได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ดำเนินโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “มาตรการและรูปแบบของการกระจายการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน” เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา ศึกษารูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในเขตจังหวัดที่เป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาใน 4 ภูมิภาค และการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รวมทั้งข้อเสนอในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน อันจะเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาของประเทศ

สำนักงานฯ ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ดร. วิศรุต สำลีอ่อน และคณะ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารหน่วยงาน ผู้บริหารสถานศึกษา คณะครู และนักเรียน รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานการวิจัย “มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน” จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร หน่วยงานทางการศึกษา สถานศึกษา หน่วยงานอื่น ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน เพื่อร่วมยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน และนำไปสู่การยกระดับคุณภาพการศึกษาของประเทศต่อไป



(นายอรรถพล สังขวาสี)

เลขาธิการสภาการศึกษา

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน เป็นการวิจัยโดยใช้วิธีการแบบผสมผสาน (Mixed Method) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยได้ศึกษาเอกสารและกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา ส่วนการวิจัยภาคสนามกำหนดให้มีการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ การสนทนากลุ่ม การลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษาใน 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคตะวันออก จังหวัดระยอง ภาคใต้ จังหวัดสตูล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดศรีสะเกษ และภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้ (1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา (2) เพื่อศึกษารูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีของการบริหารจัดการสถานศึกษาในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรม 4 ภูมิภาคของประเทศไทย (3) เพื่อพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา และยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน และ (4) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการด้านกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ ในการสนับสนุนให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ โดยสามารถสรุปผลการศึกษตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

สรุปผล

จากการศึกษา พบว่าในทางปฏิบัติการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในขณะที่สถานศึกษายังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 แม้กระทั่งสถานศึกษานำร่องในจังหวัดที่เป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ที่ได้รับอิสระในการบริหารและ

การจัดการศึกษามากขึ้น ก็ยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามระเบียบและกฎหมายอื่น โดยเกิดจากสาเหตุเชิงโครงสร้างอันมีที่มาจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ที่กำหนดให้มีการมอบอำนาจช่วงจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการของสถานศึกษาให้เป็นผู้ออกหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจึงยากที่จะให้ประสบความสำเร็จได้ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล เช่น สถานศึกษาไม่สามารถจัดทำหลักสูตรและจัดการเรียนการสอนด้วยหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนได้อย่างเป็นอิสระ งบประมาณที่จัดสรรให้แก่สถานศึกษาไม่เพียงพอที่จะจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ เพราะยังคำนวณงบประมาณจากเงินอุดหนุนรายหัว หรือการได้มาซึ่งผู้บริหารการศึกษา ระดับจังหวัด ผู้บริหารสถานศึกษา ตลอดจนครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษา ยังคงถูกควบคุมจากส่วนกลาง โดยไม่มีการรับฟังสภาพปัญหาและความต้องการจากสถานศึกษาในพื้นที่ เป็นต้น

ภาพรวมของการบริหารและการจัดการศึกษา พบว่าแม้ว่าจะยังไม่มีความเป็นอิสระ แต่จากการเปรียบเทียบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการวิจัยพบว่า สถานศึกษานำร่องตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ รวมถึงสถานศึกษาภายใต้กำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาเอกชนมีแนวปฏิบัติที่ดีของการบริหารและการจัดการศึกษา ได้แก่ โรงเรียนนานาชาติ ตากสินระยอง จังหวัดระยอง โรงเรียนจังหวัง จังหวัดสตูล และโรงเรียนสัมมาสิกขาศรีระยอง จังหวัดศรีสะเกษ ที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านการจัดทำหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนที่มีอัตลักษณ์ เช่น การจัดการเรียนการสอนแบบพหุภาษา การมุ่งเน้นทักษะด้านภาษาจีน หรือการประยุกต์แนวคิดการแก้ปัญหาเชิงพุทธและการดำรงชีวิตแบบพอเพียงเข้ากับหลักสูตรการเรียนการสอน เป็นต้น

การส่งเสริมให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียน ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เกิดกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริงโดยมีหน่วยงานกำกับดูแลสถานศึกษาในระดับจังหวัดเป็นศูนย์กลาง ขณะที่อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาบางส่วนสามารถกระจายลงไปยังสถานศึกษาโดยตรงได้ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลสถานศึกษาในระดับจังหวัด เช่น ศึกษาธิการจังหวัด หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ย่อมมีข้อมูลและความต้องการของสถานศึกษาแต่ละแห่งที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตจังหวัดเป็นอย่างดี รวมถึงบริบทของสังคมและชุมชนแวดล้อมสถานศึกษาด้วย ดังนั้นจึงสามารถกำหนดนโยบายการศึกษาของจังหวัด จัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาและบุคลากรไปยังสถานศึกษาที่มีความต้องการเร่งด่วนได้อย่างเหมาะสมกว่าการจัดสรรจากภาครัฐส่วนกลาง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัย จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อภาคส่วนต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานดังต่อไปนี้

1) กระทรวงศึกษาธิการควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) มีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในภาพรวมระดับประเทศ ส่วนรายละเอียดของการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาแต่ละแห่ง ควรให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ควรมีบทบาทในการสนับสนุนการบริหาร และการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในทุกด้าน โดยในด้านวิชาการควรสนับสนุนให้สถานศึกษา สามารถออกแบบหลักสูตรที่สะท้อนถึงอัตลักษณ์และเป้าประสงค์ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา แต่ละแห่ง และเปิดเสรีให้สถานศึกษาสามารถเลือกหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนได้เอง โดยไม่ผูกติดกับบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษา ส่วนด้านการบริหารงบประมาณ ควรจัดสรรงบประมาณแบบวงเงินรวม (block grant) ตามความจำเป็นที่แท้จริงของสถานศึกษา และด้านการบริหารงานบุคคล ควรจัดสรรบุคลากรสายสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษา ด้วยวิธีการจ้างเหมาบริการ และจัดฝึกอบรมให้ครูบรรจุใหม่มีความรู้เกี่ยวกับระบบการเงินและ พัสดุภาครัฐ

3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ควรมีบทบาทเป็นเพียง ผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคลากรอัตราจ้าง และมอบอำนาจให้สถานศึกษาสามารถสรรหา บุคลากรอัตราจ้าง และลูกจ้างชั่วคราวจากการใช้เงินงบประมาณได้เอง และควรแก้ไขหลักเกณฑ์ การบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเปิดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย ในแต่ละจังหวัด นอกจากนี้ ก.ค.ศ. ยังควรปรับเกณฑ์กำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยคำนึงถึงบริบท ประเภท และระดับของสถานศึกษา และควรวัดที่ผลสัมฤทธิ์ของการจัดการเรียน การสอนมากกว่าการวัดปริมาณการทำงาน

4) คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน ควรมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัด นอกจากนี้ กศจ. ยังควรเป็นศูนย์กลางการสร้างเครือข่ายทางวิชาการและการระดมทรัพยากรให้แก่สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ ในเขตจังหวัดของตน

5) สถานศึกษาทุกแห่งควรออกแบบหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ตามอัตลักษณ์ของโรงเรียนและบริบทของชุมชนโดยรอบ โดยคำนึงยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด ส่วนสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนขยายโอกาสควรจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาที่มุ่งเน้นทักษะด้านการอาชีวศึกษาเป็นสำคัญ

นอกจากข้อเสนอแนะด้านการดำเนินการข้างต้นแล้ว ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีสาเหตุจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

หน้า
ก

บทที่ 1 บทนำ

1

1. ที่มาและความสำคัญ 1
2. วัตถุประสงค์ 6
3. นิยามศัพท์เฉพาะ 6
4. ขอบเขตการวิจัย 7
 - 4.1 ขอบเขตเชิงประเด็น 7
 - 4.2 ขอบเขตเชิงพื้นที่ 7
 - 4.3 ขอบเขตเชิงเวลา 7
 - 4.4 ขอบเขตเชิงบุคคล 8
5. วิธีการวิจัย 8
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย 9
7. ระยะเวลาดำเนินการ 10
8. กลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงาน 10
9. ขั้นตอนการดำเนินการ 11
10. ประโยชน์หรือผลที่คาดว่าจะได้รับ 12

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

13

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร 13
 - 1.1 ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ 14
 - 1.2 ทฤษฎีการบริหารตามระบบราชการ 14
 - 1.3 ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหาร 14

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.4 ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์หรือทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้น	15
1.5 ทฤษฎี X และทฤษฎี Y	15
1.6 ทฤษฎีการบริหารเชิงระบบ	16
1.7 ทฤษฎีการบริหารเชิงสถานการณ์	16
2. วิวัฒนาการแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	17
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย	18
2.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ	19
2.3 ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง	20
2.4 วิธีการกระจายอำนาจปกครอง	20
2.5 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง	21
2.6 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง	21
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ	23
3.1 ความหมายของบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะ	23
3.2 ประเภทของบริการสาธารณะ	23
3.3 หลักกฎหมายที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ	24
3.4 ผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ	25
4. การบริหารและการจัดการศึกษา	27
4.1 การจัดการศึกษาแบบสมัยใหม่ของประเทศไทยในระยะเริ่มแรก	27
4.2 กฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษา	32
4.3 สภาพปัญหาของการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทย	38

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน	42
5.1 แนวนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพื่อความเป็นอิสระของสถานศึกษา	42
5.2 หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายลำดับรอง	43
5.3 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2579 - 2560	44
6. รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของต่างประเทศ	46
6.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	47
6.2 ประเทศญี่ปุ่น	48
6.3 ประเทศเกาหลีใต้	49
6.4 ประเทศอังกฤษ	50
6.5 ประเทศนิวซีแลนด์	52
6.6 บทสรุปเปรียบเทียบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของต่างประเทศ	53
บทที่ 3 วิธีการดำเนินการวิจัย	57
1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)	57
2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research)	57
2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview)	58
2.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group)	59
2.3 การลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษา (Site Visit)	60
3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	60

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. เครื่องมือในการวิจัยและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ	60
4.1 การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	60
4.2 การออกแบบเครื่องมือในการวิจัย	61
5. การวิเคราะห์ข้อมูล	62
บทที่ 4 ผลการศึกษา	63
1. ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษา	63
1.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านวิชาการ	66
1.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารงบประมาณ	76
1.3 ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารงานบุคคล	86
1.4 ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารงานทั่วไป	103
2. รูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา	104
2.1 รูปแบบที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษา	104
2.2 แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษา	105
3. การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา และยกระดับผลสัมฤทธิ์ทาง การศึกษาของผู้เรียน	108
3.1 ทบทวนการออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา	108
3.2 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านวิชาการ	109
3.3 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านงบประมาณและที่เกี่ยวข้อง	111
3.4 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล	112

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	117
1. สรุปผล	117
1.1 ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา	118
1.2 รูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา	123
1.3 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา และยกระดับผลสัมฤทธิ์ทาง การศึกษาของผู้เรียน	124
2. ข้อเสนอแนะต่อภาคส่วนต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด การศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน	131
2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	131
2.2 ข้อเสนอในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย	134
บรรณานุกรม	137
ภาคผนวก	143
ภาคผนวก 1 รายละเอียดการสัมภาษณ์เชิงลึก และรายชื่อผู้ให้ข้อมูลเพื่อการสัมภาษณ์	144
ภาคผนวก 2 รายละเอียดการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group)	148
ภาคผนวก 3 รายละเอียดข้อคำถามในการสัมภาษณ์หรือเครื่องมือในการเก็บ รวบรวมข้อมูล	150
ภาคผนวก 4 รายละเอียดการลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษาใน 4 ภูมิภาค	166
ภาคผนวก 5 เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	173

สารบัญภาพ

	หน้า	
ภาพที่ 1	กรอบแนวคิดการวิจัย	10
ภาพที่ 2	ความเชื่อมโยงระหว่างหลักสูตรประเภทต่าง ๆ ที่ใช้ในสถานศึกษานำร่องในพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษา	72
ภาพที่ 3	ตัวอย่างวิธีการคำนวณงบประมาณเงินอุดหนุน ตามนโยบายสนับสนุนค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำปีการศึกษา 2561	78

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการวิจัย	123
ตารางที่ 2 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย	135

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากลให้แก่เด็กทุกคน ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับเป็นเวลา 12 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่า และยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อพัฒนาคนในทุกมิติ ทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ รวมทั้งแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาในประเด็นการปฏิรูปที่ 6 การปรับโครงสร้างของหน่วยงานในระบบการศึกษา ได้กำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนและยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา ให้สถานศึกษา มีความเป็นอิสระในการบริหาร และจัดการศึกษา โดยมุ่งให้สถานศึกษาของรัฐมีความเป็นอิสระและมีธรรมาภิบาลในการบริหาร และการจัดการศึกษาครอบคลุมด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลากร ด้านการบริหารงานทั่วไป และมีความรับผิดชอบต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษานั้น ปรากฏขึ้นในประเทศไทย มาก่อนหน้านั้นแล้ว ผ่านการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการบริหารจัดการการศึกษา ทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและเอกชน ให้ผู้เรียน มีความรู้คู่คุณธรรม ปลุกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน¹ โดยการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา มีหลักการสำคัญ คือ ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ

¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง² ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งเจตนารมณ์และหลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ส่งเสริมให้กระทรวงศึกษาธิการในฐานะองค์กรบริหารและจัดการการศึกษาส่วนกลางกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังหน่วยงานอื่น ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ขึ้น แต่ในความเป็นจริง หน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจในการบริหารและจัดการการศึกษากลับมีเพียงเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น ในขณะที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่มีอำนาจในการบริหารและจัดการการศึกษาเท่าที่ควร จึงอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาที่เกิดขึ้นหลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และกฎกระทรวงฯ นั้นยังเป็นเพียงการกระจายการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาในลักษณะของการแบ่งอำนาจบางส่วน ไม่ใช่การกระจายอำนาจทางการศึกษาที่แท้จริงตามหลักการกระจายอำนาจที่จะส่งผลให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะทำให้การจัดการศึกษานั้นมีประสิทธิภาพได้

การบริหารและการจัดการการศึกษาในหลายพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาของสถานศึกษาหลายแห่ง ผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษาไม่ได้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านการศึกษา จึงไม่มีบทบาทใด ๆ ในการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ตำแหน่งดังกล่าวจึงเหมือนพิจารณาเฉพาะชื่อเสียงทางสังคมของบุคคล หรือการคัดสรรครูผู้สอนในสถานศึกษา ผู้อำนวยการและผู้บริหารสถานศึกษากลับไม่สามารถเลือกครูผู้สอนที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษาได้ แต่เป็นอำนาจของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะจัดสรรครูให้ตามบัญชีที่มีการสอบคัดเลือกในแต่ละจังหวัด เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพให้แก่ผู้เรียนได้ ขณะที่สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด โรงเรียนองค์การบริหารส่วนตำบล หรือโรงเรียนเทศบาล หลายแห่งกลับมีประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษามากกว่า ทั้งที่ดูเหมือนจะมีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาน้อยกว่า เนื่องจากอยู่ภายใต้การกำกับของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 39.

ตามกฎหมายอีกด้วยนั้น แต่เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการงบประมาณที่ค่อนข้างเป็นอิสระกว่า ซึ่งส่งผลให้ผู้เรียนของสถานศึกษาท้องถิ่นนั้น ๆ มีคุณภาพ และยังถือเป็นผลงานและความนิยมทางการเมืองให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปได้

เมื่อพิจารณาแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการศึกษาในยุทธศาสตร์ที่ 6 เพื่อปรับปรุงและพัฒนาแบบและรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการด้วยความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมุ่งให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และสถานศึกษาให้มีเอกภาพ สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล มีการปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนบังคับใช้กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปรับบทบาทและภารกิจของรัฐ มีความเป็นอิสระและความรับผิดชอบต่อสถานศึกษา สามารถระดมทุนและร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาบทบาทและภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นผู้กำกับนโยบาย แผน มาตรฐาน นิเทศ ติดตามประเมินผล และส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพมาตรฐาน พัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความพร้อมและเงื่อนไขที่เหมาะสมของพื้นที่ ส่งเสริมสนับสนุนให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเข้มแข็งให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาด้วยตนเอง สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของพื้นที่ ภูมิภาค และประเทศ

แนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษามีปรากฏในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อนุบัญญัติ และแผนการศึกษาแห่งชาติก็ตาม แต่ปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาภายใต้หลักการกระจายอำนาจเทียบเช่นนี้ดำรงคงอยู่ในประเทศไทยมากกว่าสองทศวรรษ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนมาโดยตลอด จนกระทั่งปี พ.ศ. 2562 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (Education Sandbox) ขึ้น โดยเน้นความเป็นอิสระด้านการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา โดยมีหลักการสำคัญ คือ สถานศึกษาต้องมีอิสระในการบริหารและการจัดการการศึกษา สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีการจัดการเรียนการสอนแบบ Active Learning ซึ่งจะเกื้อหนุนให้เกิดนวัตกรรมภายในสถานศึกษา และข้อเสนอดังกล่าวได้นำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 โดยกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพ ใฝ่รู้ มีความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถในการสื่อสาร สามารถอยู่และทำงานร่วมกับผู้อื่นซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายได้ มีความรู้ โดยให้รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ร่วมกันพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำ

ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผ่านการกำหนดพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาซึ่งเป็นพื้นที่นำร่องในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ³

พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ ได้กำหนดให้ใช้จังหวัดเป็นฐานของพื้นที่นำร่องนวัตกรรมการศึกษาโดยให้สถานศึกษาในเขตจังหวัดที่สมัครใจสามารถเข้าร่วมเป็นสถานศึกษานำร่องในเขตพื้นที่จังหวัดนั้นได้ภายใต้การขับเคลื่อนและการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาในระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายการจัดการศึกษาของคณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นให้ความเป็นอิสระแก่สถานศึกษาในการจัดการศึกษาเป็นสำคัญ⁴

กฎหมายดังกล่าวได้สร้างองค์กร 2 ระดับซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดมาตรการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยมีองค์ประกอบดังนี้

1) คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน พร้อมด้วยข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 7 คน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 8 คน และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมคณะกรรมการทั้งสิ้นไม่เกิน 18 คน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในเชิงนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา และ

2) คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่ถูกประกาศเป็นเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเป็นประธาน พร้อมด้วยกรรมการอื่นที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเสนอชื่อให้คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาแต่งตั้งอีกไม่เกิน 20 คน มีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์และบริหารจัดการเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาในจังหวัดของตนเอง

สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่ประกาศเป็นเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาสามารถขออนุมัติจากคณะกรรมการขับเคลื่อนฯ เพื่อเป็นสถานศึกษานำร่อง ซึ่งจะมีอิสระทั้งในแง่ของการบริหารจัดการภายในสถานศึกษา และการจัดการเรียนการสอน ปัจจุบันมีเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาภายใต้กฎหมายฉบับนี้ทั้งสิ้น 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดระยอง จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส

³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562.

⁴ พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ มาตรา 6 วรรคหนึ่ง.

⁵ จำแนกตามเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ดังนี้ จังหวัดศรีสะเกษ 118 แห่ง จังหวัดเชียงใหม่ 104 แห่ง จังหวัดระยอง 63 แห่ง จังหวัดกาญจนบุรี 41 แห่ง จังหวัดปัตตานี 32 แห่ง จังหวัดยะลา 30 แห่ง จังหวัดนราธิวาส 28 แห่ง และจังหวัดสตูล 16 แห่ง.

และจังหวัดสตูล โดยมีสถานศึกษานำร่องทั้งประเทศรวม 432 แห่ง⁵ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติ พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จะมีผลบังคับใช้เพียง 7 ปีเท่านั้น ซึ่งเป็นกฎหมายประเภทกำหนดวันสิ้นผลบังคับใช้ในตัวเองเพื่อทดสอบประสิทธิภาพของการกระอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษานำร่องที่ได้รับอิสระ (Temporary legislation⁶) เท่ากับว่านับจากวันที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ (1 พฤษภาคม พ.ศ. 2562) จนถึงปัจจุบันก็เหลือระยะเวลาไม่ถึง 5 ปีก่อนที่กฎหมายจะสิ้นผลบังคับใช้

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศนโยบายการจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565 เรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและความคล่องตัว การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน โดยอาศัยอำนาจตามร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่กำลังปรับปรุงได้กำหนดให้สถานศึกษามีระบบบริหารและการจัดการศึกษา รวมทั้งการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพและให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและความคล่องตัว มีระบบการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานเกิดประสิทธิภาพและผู้เรียนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ⁷

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จึงได้กำหนดให้มีการศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานขึ้น เพื่อขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 ในยุทธศาสตร์ที่ 6 และตามเป้าหมายการจัดการศึกษาในประเด็นประสิทธิภาพของการบริหารจัดการศึกษาไปสู่การปฏิบัติและบรรลุตามเจตนารมณ์ของแผนการศึกษาแห่งชาติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

⁶ เป็นบทบัญญัติที่เป็นเทคนิคในการร่างกฎหมายโดยมีบทบัญญัติสิ้นสุดการใช้กฎหมาย (Sunset clause) และกฎหมายที่ใช้ชั่วคราวเป็นการทดลอง (Experimental regulation) ในต่างประเทศมีการใช้ในการร่างกฎหมายใหม่ ๆ ที่มีปัญหาข้อสงสัยเกี่ยวกับต้นทุนและองค์กรทางสังคม ถ้อยคำว่า Sunset Clause เหมือนพระอาทิตย์ตกเมื่อสิ้นวัน เป็นการกำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือมาตราใดมาตราหนึ่งสิ้นสุดลงในวันที่ระบุเฉพาะและหากยังต้องการใช้กฎหมายนั้นต่อไปต้องมีการประเมินว่ากฎหมายนั้นยังมีประสิทธิภาพประสิทธิผลอยู่หรือไม่ Sunset clause เป็นวิธีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน และกฎระเบียบให้มีประสิทธิภาพ ส่วน Experimental regulation เป็นเทคนิคการร่างกฎหมายเพื่อทดลองใช้ในพื้นที่และทดสอบความมีประสิทธิภาพ โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เทคนิคการร่างกฎหมาย: Sunset clauses และ Experimental regulations 2561 1 - 2 <<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act358.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2565.

⁷ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565.

2. วัตถุประสงค์

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์การศึกษา ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีของการบริหารจัดการสถานศึกษาในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรม 4 ภูมิภาคของประเทศไทย
- 3) เพื่อพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา และยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน
- 4) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการด้านกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ ในการสนับสนุนให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ

3. นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยนี้ได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะ ดังต่อไปนี้

- 1) การบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง การบริหารและการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา ในประเด็นด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป
- 2) กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง การเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับสถานศึกษา โดยลดการควบคุมจากหน่วยงานรัฐส่วนกลาง
- 3) ความเป็นอิสระของสถานศึกษา หมายถึง ความสามารถในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาโดยลดการควบคุมจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป
- 4) จังหวัดเป็นฐาน หมายถึง การกำหนดหลักการให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลและสนับสนุนการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
- 5) พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา หมายถึง พื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่ปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อสนับสนุนการสร้างนวัตกรรมการศึกษา โดยให้อำนาจแก่สถานศึกษาในการบริหารงานได้อย่างอิสระและจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของชุมชน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและสามารถพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามเป้าหมายการศึกษาที่กำหนดไว้

6) สถานศึกษานำร่อง หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเอกชน ที่อยู่ในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ที่คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาอนุมัติให้เป็นสถานศึกษานำร่อง

7) โครงการฐานวิจัย (Research - based Learning : RBL) หมายถึง การจัดการเรียนการสอนที่สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนสามารถสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง ซึ่งเกิดจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูล que ผู้เรียนสนใจเรียนรู้สู่การคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลเป็นองค์ความรู้ และสามารถสื่อสารองค์ความรู้ให้ผู้อื่นเข้าใจผ่านงานเขียนและการนำเสนอด้วยวาจาและนิทรรศการ จากการทำโครงการด้วยกระบวนการวิจัย

8) รูปแบบนวัตกรรมการศึกษา หมายถึง รูปแบบของกระบวนการจัดการเรียนการสอน โดยใช้นวัตกรรมการศึกษาที่ร่วมออกแบบโดยคนในพื้นที่ เช่น หลักสูตร SISAKET ASTECS ของจังหวัดศรีสะเกษ หรือหลักสูตร RAYONG MARCO ของจังหวัดระยอง เป็นต้น

4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ มีขอบเขตการศึกษา ดังต่อไปนี้

4.1 ขอบเขตเชิงประเด็น

การวิจัยนี้มีการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน โดยเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการบริหาร และการจัดการศึกษาระหว่างสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษานำร่องตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ สถานศึกษาภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาเอกชน

4.2 ขอบเขตเชิงพื้นที่

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยแบบเจาะจงพื้นที่ โดยเลือกเฉพาะจังหวัดที่เป็นพื้นที่นำร่อง นวัตกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ ใน 4 ภูมิภาคของประเทศไทย ได้แก่ ภาคเหนือ คือ จังหวัดเชียงใหม่ ภาคตะวันออก คือ จังหวัดระยอง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ จังหวัดศรีสะเกษ และภาคใต้ คือ จังหวัดสตูล

4.3 ขอบเขตเชิงเวลา

การวิจัยนี้ กำหนดให้มีการศึกษาแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตั้งแต่เริ่มปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565)

4.4 ขอบเขตเชิงบุคคล

การวิจัยนี้ ดำเนินการศึกษาข้อมูลกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ตลอดจนภาคเอกชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ระดับนโยบาย เช่น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ผู้แทนสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และคณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

2) ระดับปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษารุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ระยอง ศรีสะเกษ และสตูล

3) ภาคเอกชน ได้แก่ ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานอุตสาหกรรมจังหวัด และผู้แทนองค์กรธุรกิจที่มีบทบาทในการสนับสนุนการศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ระยอง ศรีสะเกษ และสตูล

5. วิธีการวิจัย

คำถามและประเด็นหลักของการวิจัยนี้ คือ “นโยบายและมาตรการของการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาควรเป็นอย่างไรเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน” ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research)

ดังนั้น จึงได้กำหนดวิธีการศึกษาวิจัย โดยเป็นการศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงด้วยการวิจัยเอกสารจากตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงรายงานจากภาครัฐและภาคเอกชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษา และความเป็นอิสระของสถานศึกษา ประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของรัฐ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการวิเคราะห์สถานการณ์ สภาพปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน รวมถึงการส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารงานทั่วไป

สำหรับการวิจัยภาคสนาม ใช้วิธีการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน การกระจายอำนาจและการส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษา โดยการสนทนากลุ่ม และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา และการส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาในพื้นที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ดังนี้

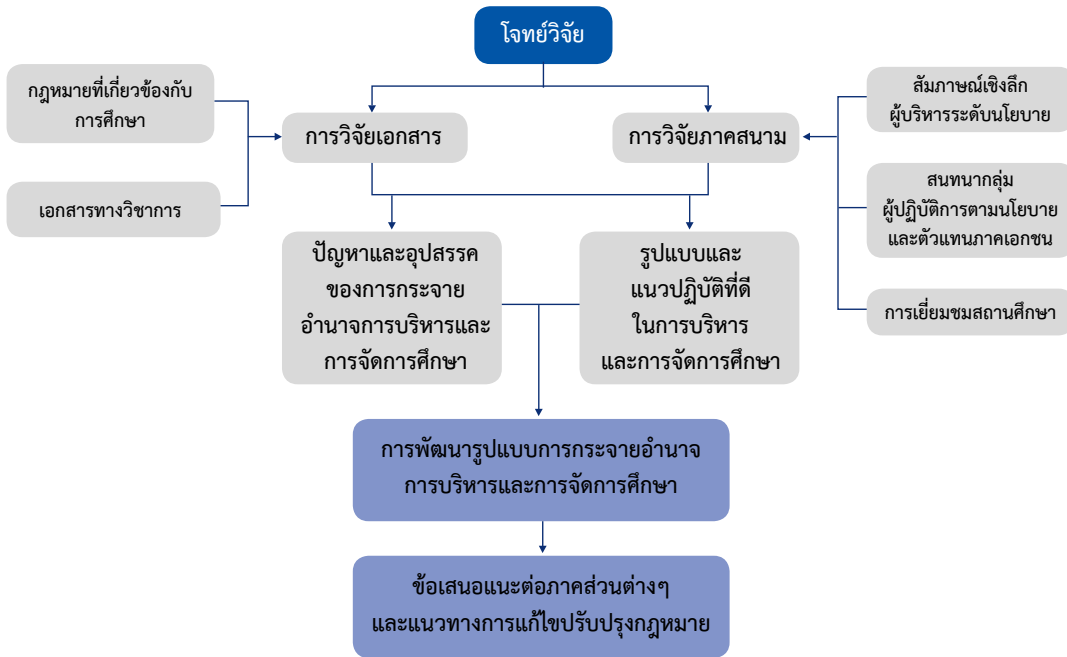
1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth interview) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในระดับนโยบาย

2) การสนทนากลุ่ม (Focus group) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานระดับปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรม การศึกษารวม 4 ภาค เพื่อตรวจสอบปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานและการส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษา

3) การเยี่ยมชมสถานศึกษา (Site visit) ได้ดำเนินการกับสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการวิจัย เพื่อเก็บข้อมูลสภาพปัญหาของการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานที่จริง

6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

เมื่อดำเนินการศึกษาวิจัยครบถ้วนทั้งสองแนวทางแล้ว จึงได้นำข้อมูลจากการวิจัยทั้งสองแนวทางมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสรุปปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเสนอมาตรการทางกฎหมายต่อไป โดยแสดงเป็นกรอบการวิจัยได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

7. ระยะเวลาดำเนินการ

การวิจัยนี้มีระยะเวลาดำเนินงาน 6 เดือน เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม - กันยายน พ.ศ. 2565

8. กลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงาน

1) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในระดับนโยบาย เช่น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ผู้แทนสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และคณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

2) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานระดับปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษารวม 4 ภาค อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้เรียนในสถานศึกษาของจังหวัดกลุ่มเป้าหมาย

และผู้บริหารสถานศึกษาในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ระยอง ศรีสะเกษ และสตูล

3) กลุ่มภาคเอกชน อาทิ ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนองค์กรธุรกิจที่มีบทบาทในการสนับสนุนการศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ระยอง ศรีสะเกษ และสตูล

9. ขั้นตอนการดำเนินการ

1) ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษา เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา รวมถึงตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2) กำหนดแนวคิด แนวทาง และขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

3) จัดสร้างเครื่องมือเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง ในจังหวัดที่ทำการศึกษาวิจัย ใน 4 ภูมิภาค

4) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก สันทนากลุ่ม และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา และสถานศึกษาที่เป็นอิสระ ในพื้นที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น

5) ลงพื้นที่เก็บข้อมูลจังหวัดและสถานศึกษาที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษา

6) วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการเก็บข้อมูลในพื้นที่

7) จัดทำร่างรายงานการวิจัย เรื่อง “การศึกษามาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน”

8) นำเสนอร่างรายงานการวิจัย เรื่อง “การศึกษามาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน” ต่อที่ประชุมสัมมนาเพื่อพิจารณาร่างรายงาน

9) ปรับแก้ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง “การศึกษามาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน” ตามข้อเสนอแนะของที่ประชุมสัมมนาเพื่อพิจารณาร่างรายงาน และจัดทำรายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์

10. ประโยชน์หรือผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) ได้ข้อมูลและองค์ความรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน และประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาและการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาของประเทศ

2) ได้รูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีของการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรม 4 ภูมิภาคของประเทศไทย และสามารถนำรูปแบบดังกล่าวไปใช้ขยายผลไปยังสถานศึกษาอื่นทั่วประเทศ

3) ได้พัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา ที่สามารถยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน และนำไปสู่คุณภาพทางการศึกษาของประเทศ

4) ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการด้านกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ได้ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษา มาประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

- 1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
- 2) วิวัฒนาการแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- 3) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ
- 4) การบริหารและการจัดการศึกษา
- 5) การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทย
- 6) รูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของต่างประเทศ

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหาร (Administration) หมายถึง กระบวนการวางแผนการจัดการองค์การ การสั่งการ และการควบคุม⁸ อย่างมีระบบ ระเบียบ และกฎเกณฑ์ โดยใช้ทรัพยากรและเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้⁹

ทฤษฎีการบริหารมีอยู่จำนวนมากแต่เฉพาะที่มีความจำเป็นและเกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีการบริหารตามระบบราชการ ทฤษฎีจัดการเชิงบริหาร ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ ทฤษฎี X ทฤษฎี Y ทฤษฎีการบริหารเชิงระบบ และทฤษฎีการบริหารเชิงสถานการณ์ โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

⁸ นวลเอง แก้งคำ, 'การศึกษาการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดชัยภูมิตามหลักทฤษฎีการบริหารการศึกษา' (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ 2552) 12.

⁹ สัจจรักษ์ไชยรัตน์ ชยรัตน์, 'การบริหารการศึกษา' (2558) 2 วารสารมหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย 320, 231 - 232.

1.1 ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์¹⁰

ทฤษฎีนี้เสนอโดยเทย์เลอร์ (Frederick W. Taylor) ซึ่งได้อธิบายถึงลักษณะการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ว่าในการจะปฏิบัติงานให้สำเร็จจะต้องใช้เวลาและบุคลากรอย่างจำกัด โดยมีการแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ ซึ่งการจัดแบ่งงานออกเป็นส่วนนี้จะทำให้ทราบว่างานใดเป็นงานที่ต้องทำเป็นประจำ จึงทำการทำงานให้มีมาตรฐานของงานที่ชัดเจนแน่นอน ส่งผลให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ในองค์การต้องมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อความมีเอกภาพในการบังคับบัญชาและมีขอบเขตการควบคุมบังคับบัญชาที่เหมาะสม มีการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานอย่างชัดเจน โดยหัวหน้างานในแต่ละระดับชั้นควรมีผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ระหว่าง 5 - 10 คน พนักงานในองค์การควรทำงานเฉพาะอย่างไม่ควรจะทำงานซ้ำซ้อนกัน

1.2 ทฤษฎีการบริหารตามระบบราชการ¹¹

ทฤษฎีนี้เสนอโดยแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งได้อธิบายลักษณะของการบริการตามระบบราชการว่าองค์การควรจะถูกบริหารบนพื้นฐานของเหตุและผลที่เป็นแบบไม่เป็นส่วนตัว กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานให้สำเร็จนั้น การตัดสินใจต้องเป็นไปตามกฎและระเบียบข้อบังคับขององค์การ ผู้บริหารจะกระทำตามอำเภอใจไม่ได้จะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับขององค์การนั้นด้วย ในการปฏิบัติงานต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านของพนักงาน มีการกำหนดระบุนายบังคับบัญชาตามโครงสร้างขององค์การอย่างชัดเจน การคัดเลือกบุคคลให้เลื่อนตำแหน่งอยู่บนพื้นฐานของคุณสมบัติทางเทคนิคตามความสามารถ ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีความสัมพันธ์กัน มีระบบการจูงใจและการกำหนดอัตราเงินเดือนตามอำนาจหน้าที่และระยะเวลาในการทำงาน

1.3 ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหาร¹²

ทฤษฎีนี้เสนอโดยเฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol) ซึ่งได้อธิบายลักษณะของการบริหารว่าเป็นเรื่องของทักษะ ในการปฏิบัติงานให้สำเร็จนั้นต้องอาศัยการมีส่วนร่วม มีการแบ่งงานกันทำ และการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบตามศักยภาพของพนักงาน ผู้บริหารระดับสูงจะต้องกำหนดระดับการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจที่เหมาะสม นอกจากนี้ผู้บริหารต้องมีไหวพริบประสบการณ์ มีคุณธรรม และความรับผิดชอบ ในองค์การต้องมีระเบียบวินัย มีสายการบังคับบัญชาเพื่อให้เกิดการติดต่อสื่อสารภายในองค์การได้อย่างคล่องตัว ในการปฏิบัติงานผู้ใต้บังคับบัญชาควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน บุคลากรในองค์การ

¹⁰ นวลเอง แก๊งคำ (เชิงอรรถ 8) 13 - 14 .

¹¹ เพิ่งอ้าง 14.

¹² เพิ่งอ้าง 14 - 15 .

มีและแผนการและเป้าหมายเดียวกัน และคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว ที่สำคัญการจ่ายค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายค่าตอบแทนนั้นจะต้องมีความยุติธรรมและสนองความพึงพอใจทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

1.4 ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์หรือทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้น¹³

ทฤษฎีนี้เสนอโดยมาสโลว์ (Maslow) ซึ่งอธิบายว่าความต้องการของมนุษย์แบ่งออกเป็น 5 ชั้น ตามลำดับตั้งแต่ความต้องการพื้นฐานต่ำสุดไปถึงสูงสุด โดยเรียงลำดับได้ดังนี้

- 1) ความต้องการทางกายภาพ
- 2) ความต้องการความปลอดภัย
- 3) ความต้องการทางสังคม
- 4) ความต้องการยกย่องชื่อเสียง
- 5) ความต้องการความสมหวังและความสำเร็จในชีวิต

เมื่อความต้องการในระดับต่ำสุดได้รับการตอบสนอง จะทำให้เกิดความต้องการในระดับต่อไปที่สูงกว่า ดังนั้น หากต้องการจูงใจให้บุคคลมีความกระตือรือร้นในการทำงาน ต้องมีการกระตุ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน หากผู้บริหารเข้าใจพฤติกรรมของบุคคล และปรับองค์การให้สอดคล้องกับบุคลากรก็จะทำให้เป้าหมายขององค์กรบรรลุผลสำเร็จ

1.5 ทฤษฎี X และ ทฤษฎี Y¹⁴

ทฤษฎีนี้เสนอโดยดักลาส แม็คเกรเกอร์ (Douglas Mc Gregor) ซึ่งแบ่งพฤติกรรมของมนุษย์ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) บุคคลในองค์กรมีลักษณะตามทฤษฎี X คือ เป็นบุคคลที่มักจะเกียจคร้าน ไม่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และมักจะหลีกเลี่ยงงานถ้ามีโอกาสเพราะกลัวเหน็ดเหนื่อย ดังนั้น หากผู้บริหารต้องการให้บุคคลประเภทนี้ทำงานต้องมีการบังคับและลงโทษ

2) บุคคลในองค์กรมีลักษณะตามทฤษฎี Y คือ เป็นบุคคลที่มักจะมีความรับผิดชอบ มีความริเริ่มในการแก้ปัญหา มีความขยัน ไม่มีความเบื่อหน่ายในการทำงาน ดังนั้น ผู้บริหารควรจจะมอบหมายงานสำคัญให้ทำอย่างต่อเนือง มอบความเป็นผู้นำให้ และติดตามควบคุมการแบบเสรี เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ

¹³ เฟิงอ้าง 16.

¹⁴ เฟิงอ้าง 16 - 17.

1.6 ทฤษฎีการบริหารเชิงระบบ¹⁵

ทฤษฎีนี้อธิบายว่าองค์การเป็นระบบที่ดำเนินงานอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็น การรวมตัวกันของส่วนต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งระบบขององค์การจะดำเนินอยู่บนพื้นฐาน ของส่วนประกอบ 4 ส่วน คือ (1) ปัจจัยนำเข้า (2) การแปรสภาพในการบริหาร (3) ผลผลิต และ (4) การย้อนกลับ ทฤษฎีการบริหารเชิงระบบจะช่วยให้ผู้บริหารกำหนดขอบเขตขององค์การและ การใช้ระบบย่อยต่าง ๆ ในองค์การให้มีปฏิสัมพันธ์กันคือ ปัจจัยวัตถุประสงค์มีการนำเข้าไปในปริมาณ ที่เพียงพอ มีกระบวนการแปรสภาพที่เหมาะสม การปฏิบัติงานได้ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ และหลังจาก การดำเนินงานสิ้นสุดลงมีผลย้อนกลับสะท้อนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

1.7 ทฤษฎีการบริหารเชิงสถานการณ์¹⁶

ทฤษฎีนี้อธิบายว่าการบริหารเชิงสถานการณ์เป็นการใช้เทคนิคผสมผสานความคิด ของทฤษฎีบริหารต่าง ๆ เข้าด้วยกัน สำคัญสำคัญของทฤษฎีนี้คือ การปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามแผนที่ กำหนดไว้ และมีความยืดหยุ่น มีการรายงานผลการปฏิบัติงาน องค์การมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน การบริหารงบประมาณมีการวางแผนและจัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับงบประมาณ บุคลากร ในองค์การมีส่วนร่วมในการศึกษาสภาพปัญหาขององค์การ บุคลากรร่วมวางแผนดำเนินงาน ร่วมมือ ประสานงานทุกกิจกรรม ผู้ปฏิบัติมีการประเมินผลความสำเร็จของงานด้วยตนเอง ผู้บริหารมีส่วนร่วม ประเมินความสำเร็จของผู้ใต้บังคับบัญชา การสรรหาบุคคล และเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานตรงตาม ความต้องการขององค์การ การจัดโครงสร้างองค์การมีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทฤษฎีการบริหารที่ได้อธิบายข้างต้นทั้ง 7 ทฤษฎีเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญ ต่อการบริหารและการจัดการศึกษา เนื่องจากการบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานที่เป็นระบบ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายการศึกษาของชาติไปจนถึงผู้บริหารของสถานศึกษาจำเป็นต้องมีความเข้าใจและมีทักษะในการบริหารที่ดี เพื่อให้ภารกิจและเป้าหมายของการจัดการศึกษานั้นคือผลสัมฤทธิ์ ทางการเรียนรู้ของผู้เรียนสามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁵ เฟิงอ่าง 19 - 20.

¹⁶ เฟิงอ่าง 20 - 21.

2. วิวัฒนาการแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดการกระจายอำนาจมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องกว่าครึ่งศตวรรษ ส่งผลให้แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลาย แบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลาใหญ่ ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้¹⁷

1) ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทศวรรษ 1970 - 1980 ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเริ่มให้ความสนใจและพูดถึงแนวคิดการกระจายอำนาจมากขึ้น แนวคิดการกระจายอำนาจในยุคนี้เป็นการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางจะแบ่งอำนาจบางส่วนให้แก่ตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในพื้นที่ (ภูมิภาค) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารราชการโดยทั่วไปและการบริการประชาชนในพื้นที่ต่างๆ เกิดความรวดเร็วและมีคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แต่ส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการบังคับบัญชาอยู่ หน่วยงานในพื้นที่จึงต้องรับฟังแนวนโยบายหรือคำสั่งจากส่วนกลางส่งผลทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากนัก

2) ช่วงกลางทศวรรษ 1980 - กลางทศวรรษ 1990 ในหลายประเทศทั้งในทวีปยุโรปและเอเชียเริ่มให้ความสนใจแนวคิดการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ประชาธิปไตย รวมทั้งการขยายตัวของขนาดแนวคิดตลาดเสรีที่ส่งผลให้แนวคิดการกระจายอำนาจเปลี่ยนไปจากเดิม และเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความกว้างขวางมากขึ้น โดยรัฐเริ่มเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อพัฒนาให้เป็นที่ไปตามกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตยและการเปิดเสรีด้านการค้า แนวคิดการกระจายอำนาจในยุคนี้จึงเริ่มให้ความสำคัญกับ “การถ่ายโอนอำนาจ” ส่วนกลางแบ่งปันการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกันเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองร่วมกับภาครัฐ ซึ่งเดิมอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในยุคนี้บทบาทของส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดทำบริการสาธารณะเริ่มลดลง แต่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทต่อการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น

3) ช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในยุคนี้เริ่มให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านองค์กรภาคประชาสังคมมากขึ้น เนื่องจากการบริหารงานของรัฐแบบรวมศูนย์อย่างเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ในยุคนี้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

¹⁷ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และไทย, (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 9 - 10.

จากวิวัฒนาการแนวคิดการกระจายอำนาจใน 3 ช่วงเวลาข้างต้น ทำให้เห็นถึงแนวคิดการกระจายอำนาจในรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นพลวัตในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้นการทำความเข้าใจความหมายของการกระจายอำนาจจึงต้องทำความเข้าใจการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ ด้วย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย¹⁸

แนวคิดการกระจายอำนาจในประเทศไทย เริ่มปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดการกระจายอำนาจมากที่สุด โดยมีการบรรจุเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 โดยมีสาระสำคัญคือ รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นโดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา แต่อยู่ในการกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารท้องถิ่นได้

การกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดำเนินมาได้ 9 ปี จนกระทั่งเกิดรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2549 ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิกไป ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้รับบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้เช่นกันในหมวดที่ 5 ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปรับปรุงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดให้ขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น การทำให้ดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระ การพัฒนาระบบดำเนินงาน และบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดพื้นที่ให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจผ่านการบัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

¹⁸ วุฒิสภา ตัดสินใจ, การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า 2557) 49 - 54.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁹ มีการกำหนดให้ต้องทำกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและการสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงิน การคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น แนวคิดการกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลกิจการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง รัฐจึงจำเป็นต้องมอบอำนาจในการตัดสินใจหรือที่เรียกว่า ความเป็นอิสระ (Autonomy) ให้กับท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการปกครองตนเอง เพื่อให้บริหารงานและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ให้กับท้องถิ่นและประเทศ

2.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ²⁰

รูปแบบของการกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการแบ่งอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่องบางส่วน จากส่วนกลางไปให้กับหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ได้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องหรือประเด็นที่ได้รับการแบ่งอำนาจลงมาตามแนวทางหรือนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด

2) การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลางไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจและการดำเนินงานตามภารกิจหรือตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนท้องถิ่นนั้นๆ

3) การมอบหมายให้ดำเนินการแทน (Delegation) เป็นการมอบหมายภารกิจบางเรื่องที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐไปให้ภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาสังคมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐหรือร่วมกับรัฐ เช่น มูลนิธิ องค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ เป็นต้น

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 - 251.

²⁰ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (เชิงอรรถ 18) 11 - 13.

4) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) เป็นการถ่ายโอนงบประมาณและอำนาจในการบริหารงบประมาณจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณได้เอง เนื่องจากการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองอย่างเดียวไม่สามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดูแลและจัดการบริการสาธารณะได้โดยอิสระตามที่ควรจะเป็น

2.3 ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจเป็นหนึ่งในหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่ 2 หลักคือ

1) หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นการรวมอำนาจในการปกครองไว้ที่จุดใดจุดหนึ่ง ซึ่งสามารถแยกหลักการย่อยของการรวมอำนาจทางปกครองได้ 2 รูปแบบ คือ หลักการรวมอำนาจทางปกครองไว้ที่ส่วนกลาง กับหลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง

2) หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นการกระจายอำนาจใน 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจทางกิจการ

สำหรับหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นวิธีการจัดการปกครองโดยรัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลาง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการดำเนินการอย่างอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น²¹

2.4 วิธีการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองอาจทำได้ 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ และการกระจายอำนาจเชิงกิจการ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้²²

1) การกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ เป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยอิสระภายในเขตแดนของตน ในการดำเนินการไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้กำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

2) กระจายอำนาจเชิงกิจการ เป็นการมอบบริการสาธารณะบางเรื่องให้แก่องค์กรซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบนั้นด้วยเงินทุนและบุคลากรขององค์กรนั้นเอง โดยให้มีทรัพย์สินและผู้บริหารของตนเอง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเท่านั้น

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, 'กฎหมายปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2557) 63.

²² นันทวัฒน์ บรมานันท์ (เชิงอรรถ 17) 63 - 64.

2.5 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง²³

การกระจายอำนาจปกครองข้างต้นแสดงให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญของการกระจายอำนาจ ดังนี้

- 1) การกระจายอำนาจเชิงพื้นที่²⁴ มีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง เป็นการกระจายอำนาจ โดยมีการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง สามารถจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเองซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) การกระจายอำนาจเชิงกิจการ²⁵ มีลักษณะที่สำคัญ คือ องค์กรที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและแยกต่างหากจากรัฐและส่วนราชการ ทำให้มีความอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารงานบุคคล แต่จะมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายเท่านั้นซึ่งแตกต่างกับการกระจายอำนาจทางพื้นที่ที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้หลายประเภทตามขอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเพื่อให้การจำทำบริการสาธารณะเป็นไปตามมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น²⁶

2.6 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง²⁷

2.6.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจปกครอง

- 1) สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี สำหรับการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะ กิจการที่ท้องถิ่นจัดทำจึงมักจะตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ส่วนการกระจายอำนาจเชิงกิจการทำให้การดำเนินกิจการนั้นเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว เนื่องจากไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบวิธีการของราชการมากเกินไป

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (เชิงอรรถ 17) 63.

²⁴ เฟิงอ่าง 63.

²⁵ เฟิงอ่าง 64.

²⁶ ดาวน์ภา เกตุทอง, 'การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น' (2563) 2 วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ 46, 53.

²⁷ สุทธิพันธ์ สุวรรณวิจิตร บุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล และนักวิชาการอิสระ, 'การกระจายอำนาจการปกครอง' (2564) 5 วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์ 123, 129 - 130.

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจหลักของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เมื่อมีการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างแทนรัฐแล้ว จึงทำให้ส่วนกลางมีเวลาที่จะไปดำเนินการกิจใหญ่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในประเทศได้มากขึ้น

3) ทำให้ผู้บริการท้องถิ่นสนใจในการทำนุบำรุงท้องถิ่น เนื่องจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดที่จะมาทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2.6.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง

1) อาจเป็นภัยต่อความเป็นเอกภาพของรัฐได้ การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจอิสระที่จะดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะนั้นจึงอาจทำให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างท้องถิ่นด้วยกันจึงเป็นเหตุแห่งความขัดแย้งได้

2) ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมักมุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ของท้องถิ่นของตนจนลืมนึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศที่จะเสียหายหรือพึงมิได้

3) ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมได้ การจัดให้มีการเลือกตั้งในท้องถิ่นอาจเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นหรือบุคคลที่มีอำนาจในท้องถิ่นสามารถผูกขาดการใช้อำนาจในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ นอกจากนี้ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและการแข่งขันที่รุนแรงอาจทำให้คนในท้องถิ่นเกิดความแตกแยกกันเองด้วย

4) เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐมากกว่าการรวมอำนาจ เพราะงบประมาณ ทรัพย์สิน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นนั้นแยกเป็นส่วน ๆ จึงไม่อาจจะใช้ร่วมกันหรือหมุนเวียนกันได้

3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

3.1 ความหมายของบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน²⁸

บริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้วเป็นหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชน ได้แก่ รัฐหรือฝ่ายปกครองที่ต้องจัดทำในการดูแลความปลอดภัยความสงบสุขของสังคมหรือรักษาคุณภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

3.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

การแบ่งแยกบริการสาธารณะออกเป็นประเภทต่างๆ เกิดขึ้นตามสภาพขององค์การกิจการ และวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีพัฒนาการมาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และการชี้ขาดเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลอื่น รวมทั้งความเห็นของนักกฎหมายมหาชน

บริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่จัดทำ ส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ และการให้ประชาชนอยู่ดีกินดี แต่ด้วยสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้รัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงกิจการของสังคมและเศรษฐกิจเพื่อคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งสร้างคุณภาพของระบบเศรษฐกิจให้มีความมั่นคง วัตถุประสงค์ของการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม อันเป็นประโยชน์สาธารณะต้องเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการของบริการสาธารณะแบบดั้งเดิม ดังนั้นเมื่อรัฐมีหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และด้วยพัฒนาการของการจัดบริการสาธารณะ จึงสามารถแบ่งประเภทของบริการสาธารณะได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะทางปกครอง และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

1) บริการสาธารณะทางปกครอง²⁹ เป็นกิจการซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องจัดทำ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการดูแลความปลอดภัยและความสงบของสังคม กิจการความมั่นคงของรัฐและกิจการป้องกันประเทศ การเงิน การคลัง การสาธารณสุข และการศึกษา

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, 'หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ' (พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ : วิญญูชน 2560) 24 - 25.

²⁹ เพิ่งอ้าง 35 - 36.

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม³⁰ เป็นบริการสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ของการบริการทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับเอกชนที่เน้นการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับตั้งเช่นกิจการของเอกชน ซึ่งกิจการประเภทนี้เป็นเรื่องที่มีรัฐมีความจำเป็นในการแทรกแซงการดำเนินกิจการของเอกชนในบางประการซึ่งอาจเป็นเรื่องการสร้างระบบการแข่งขันที่เป็นธรรมแก่ประชาชนเพื่อให้มีการแข่งขันกับเอกชนในกิจการเดียวกัน หรือเป็นการจัดบริการสาธารณะที่เป็นตัวอย่างให้แก่เอกชนในกิจการที่เอกชนไม่กล้าดำเนินกิจการ โดยเงินทุนที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจการมาจากค่าตอบแทนการให้บริการที่เรียกเก็บจากประชาชนผู้ใช้บริการ

3.3 หลักกฎหมายที่สำคัญในการจัดกำบริการสาธารณะ-

หลักบริการสาธารณะอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค³¹ เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทุกคน ดังนั้นการให้บริการสาธารณะจึงต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติและได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงการให้บริการอย่างเสมอภาคแก่ผู้ใช้บริการที่มีสถานภาพแตกต่างกัน

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง³² การให้บริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลาจะหยุดชะงักลงไม่ได้ซึ่งรัฐมีหน้าที่สำคัญในการสร้างความต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความต่อเนื่องเช่นว่านี้ไม่มีการกำหนดมาตรฐานไว้แน่นอนตายตัวขึ้นอยู่กับบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง³³ สภาพของการจัดบริการสาธารณะจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี จึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่ดีและทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการอยู่เสมอ

³⁰ เฟิงอ้าง 37 - 38.

³¹ เฟิงอ้าง 44.

³² เฟิงอ้าง 46 - 47.

³³ เฟิงอ้าง 50 - 51.

3.4 ผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

ในอดีตการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำด้วยเหตุผลของการสนองตอบความต้องการของประชาชนในกิจการต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ และต่อมาได้มีวิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะในหลายรูปแบบแต่ก็ยังเป็นหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองในการจัดทำอยู่นั่นเอง ถึงแม้จะเป็นบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมก็ตามเพียงแต่การแบ่งประเภทนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเขตอำนาจการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายใดระหว่างหลักกฎหมายมหาชนหรือหลักกฎหมายเอกชน รวมทั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม

ในปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะมีความสลับซับซ้อนในการดำเนินงานมากขึ้นด้วยแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมส่งผลทำให้หลักคิดในเรื่องการจัดบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป มีการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ หรือมอบให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำแทนรัฐ โดยรัฐยังมีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลให้การจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและได้มาตรฐานเสมือนกับรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง³⁴ ดังนั้นตามแนวคิดเกี่ยวกับผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะสามารถแยกได้ดังนี้ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ และเอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ³⁵

3.4.1 รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ³⁶

โดยสภาพทั่วไปแล้วการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพความคงอยู่ของรัฐ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ บริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

1) รัฐหรือฝ่ายปกครองส่วนกลางเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หรือบริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ บริการสาธารณะ ที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำได้แก่กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อรักษาความเป็นเอกภาพของรัฐไว้ เช่น บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม บริการสาธารณะทางการรักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณะทางด้านสังคม บริการสาธารณะทางการท่องเที่ยวหรือบริการสาธารณะทางการศึกษา เป็นต้น³⁷

³⁴ เฟิงอ่าง 159.

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (เชิงอรรถ 28) 53.

³⁶ เฟิงอ่าง 53.

³⁷ เฟิงอ่าง 53 - 64.

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หรือบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองส่วนกลางมีหน้าที่จัดทำบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ แทนรัฐหรือฝ่ายปกครองส่วนกลาง โดยมีกฎหมายกำหนดการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁸

3.4.2 เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ³⁹

ในปัจจุบันด้วยแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมประกอบกับความซับซ้อนของสภาพสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีทำให้การจัดบริการสาธารณะที่กระทำโดยรัฐอาจไม่ได้ผลดีหรือไม่มีประสิทธิภาพด้วยเหตุของการที่รัฐอาจขาดทุนหรือเทคโนโลยีในการดำเนินการ จึงทำให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น โดยเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะของรัฐได้แบ่งเป็น 2 กรณีดังต่อไปนี้

1) การมีส่วนร่วมทางตรงในบริการสาธารณะ เป็นกรณีที่บริการสาธารณะในเรื่องนั้นอยู่ในอำนาจของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำแต่เนื่องจากรัฐมีภารกิจอยู่มากจึงไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีและรวดเร็วทันต่อความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ และกิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง รัฐจึงสามารถมอบบริการสาธารณะในบางเรื่องให้เอกชนเป็นผู้จัดทำแทนรัฐได้ โดยเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะได้ดังนี้ ได้แก่

- การได้รับสัมปทานจากรัฐให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุน และเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยเอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการสาธารณะ ในกิจการที่เอกชนได้รับมอบด้วยวิธีการให้สัมปทานหรือได้รับโดยสัญญาสัมปทานจากรัฐ

- การควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยองค์กรวิชาชีพ ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรซึ่งประกอบด้วยเอกชนมีหน้าที่ทำการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น สภานายความ แพทยสภา สภาสถาปนิก สภาการพยาบาล สภาวิศวกร สัตวแพทยสภา เป็นต้น

2) การมีส่วนร่วมทางอ้อมในบริการสาธารณะ เป็นกรณีที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็นแก่รัฐหรือฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการ

³⁸ เฟิงอ้าง 64 - 65.

³⁹ เฟิงอ้าง 68 - 70.

4. การบริหารและการจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดทำและเป็นภารกิจสำคัญที่รัฐต้องจัดให้ประชาชนทุกคนได้รับอย่างทั่วถึง โดยภารกิจด้านการศึกษานี้มีพัฒนาการมาตั้งแต่อดีตจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของไทยที่บันทึกเรื่องการศึกษาอยู่ในทุกสมัย และแต่ละสมัยก็มีโครงสร้างการจัดการศึกษาแตกต่างกันไปซึ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีการปรับปรุงระบบราชการและจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ทำให้ระบบการศึกษาไทยได้รับการปรับปรุงตามไปด้วย จึงถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบราชการในครั้งนี้เป็นจุดริเริ่มสำคัญของระบบการศึกษาไทยและนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบ โครงสร้าง และระบบการศึกษาในแต่ละยุคสมัย

4.1 การจัดการศึกษาแบบสมัยใหม่ของประเทศไทยในระยะเริ่มแรก⁴⁰

โครงสร้างการจัดการศึกษาที่เป็นรูปเป็นร่างเกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระอัจฉริยภาพของพระองค์และประสบการณ์จากการเสด็จประพาสต่างประเทศทำให้พระองค์เห็นความสำคัญของการปรับปรุงการศึกษาซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในการปฏิรูปการศึกษาของไทย โดยใน พ.ศ. 2435 เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของประเทศไทย โดยได้มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นมาดูแลทางด้านจัดการศึกษาให้กับปวงชนชาวไทย คือ กระทรวงธรรมการ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน รัตนโกสินทร์ศก 111 ปีมะโรง ตรงกับ พ.ศ. 2435 กระทรวงธรรมการในระยะแรกมีหน้าที่จัดการพระศาสนา การศึกษา การพยาบาลและพิพิธภัณฑสถาน มีกรมในสังกัด 6 กรม คือ กรมธรรมการกลาง กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมราชบัณฑิต กรมพิพิธภัณฑสถาน และกรมสังฆการี ชื่อของกระทรวงนี้ได้มีการเปลี่ยนชื่อกลับไปกลับมาหลายครั้ง ดังนี้ พ.ศ. 2435 - 2461 ชื่อกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2462 - 2468 ชื่อกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2469 - 2483 ชื่อกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2484 - ปัจจุบัน ชื่อกระทรวงศึกษาธิการ

ต่อมาใน พ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้นำโครงการศึกษาที่เสนอโดยเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) มาพิจารณาซึ่งมีผู้ร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้แก่ สมเด็จพระยาตราชานุภาพและสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ซึ่งต่างก็เห็นชอบในเรื่องการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยการเก็บอาการเล่าเรียนและร่วมรับผิดชอบในด้าน นโยบาย ซึ่งแนวความคิดการจัดการศึกษาดังกล่าวได้ประกาศใช้เป็นโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ได้มีการกำหนดโครงการศึกษาที่มีแบบแผนและลำดับขั้นที่ชัดเจน

⁴⁰ นายศุภวิช กิจสนาโยธิน, 'พัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาระดับพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ' (วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 159 - 214.

โดยจัดแบ่งการศึกษาออกเป็น การเล่าเรียนสามัญและการเล่าเรียนพิเศษ ในส่วนที่เป็นการเล่าเรียนสามัญ ได้กำหนดให้มีลำดับขั้นดังนี้การเล่าเรียนเบื้องต้น (มูลศึกษา) การเล่าเรียนเบื้องต้น (ประถมศึกษา) การเล่าเรียนเบื้องต้นกลาง (มัธยมศึกษา) การเล่าเรียนเบื้องต้นสูงสุด (อุดมศึกษา)

ภายหลังการจัดตั้งโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ได้มีประกาศกระทรวงธรรมการ คือ “ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง” ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั่วไป และเริ่มมีการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นครั้งแรกและเกิดแผนกศึกษามณฑล และมีการร่วมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑลและมีผู้ปกครองมณฑลขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย เรียกว่า การเทศาภิบาล โดยกรมศึกษาธิการมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดการศึกษาในกรุงเทพมหานคร และการจัดการศึกษาในหัวเมืองต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนกลาง ซึ่งในการจัดการศึกษาในมณฑล จังหวัด อำเภอและแขวงในสังกัด เป็นหน้าที่ของสาร์วัตรใหญ่ ซึ่งได้รับอำนาจจากกรมศึกษาธิการ ให้เป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาในมณฑล จังหวัด อำเภอและแขวงในสังกัดและจะต้องทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งทำหน้าที่อุดหนุนการศึกษาในหัวเมือง จากประกาศดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้เกิดการจัดการศึกษาโดยพระภิกษุสงฆ์ กล่าวคือ พระภิกษุสงฆ์ช่วยเอาภาระธุระสั่งสอนกุลบุตร ในส่วนของการศึกษาในระดับมูลศึกษา จนทำให้มีการบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครอง คณะสงฆ์พ.ศ. 2445 โดยในการจัดการศึกษาของระดับประถมศึกษาในหัวเมืองนั้น ราชการส่วนกลาง จะมอบหมายให้คณะสงฆ์จัดการภายใต้การสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย

การบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนภูมิภาคได้มีการแบ่งการจัดการศึกษาตามหัวเมืองออกเป็นมณฑลใหญ่ จำนวน 6 มณฑล คือ มณฑลกลาง มณฑลเหนือ มณฑลตะวันออก มณฑลตะวันออกเฉียงใต้ มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ และมณฑลตะวันตกอยู่ในสังกัดกรมศึกษาธิการ มีสาร์วัตรใหญ่การศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบวางแผนการเล่าเรียน และการทำรายงานประจำปีต่อกรมศึกษาธิการและการดำเนินงานในการจัดการตั้งโรงเรียน และตรวจการจัดการศึกษาในโรงเรียนต่าง ๆ ที่ประจำในมณฑล ทำให้เกิดราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงธรรมการ ในการตั้งกรรมการมณฑลและกรรมการเมือง เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการเมืองในแผนกกระทรวงธรรมการทุกอย่าง ทำนองเดียวกัน กรรมการมณฑลเป็นเจ้าหน้าที่สำหรับ สมุหเทศาภิบาล ในแผนกกระทรวงธรรมการทุกอย่าง

ภายหลังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต และพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงได้สานต่อภารกิจทางด้านการศึกษาต่อโดยในปี พ.ศ. 2459 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริให้กระทรวงธรรมการทำหน้าที่ 2 ประการ คือ จัดการศึกษาให้แก่ปวงชนและดูแลส่งเสริมงานด้านพระศาสนา โดยมีการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่ การงานในกระทรวงธรรมการใหม่ ประกอบไปด้วย 3 กรมหลัก ๆ คือ

1) กรมบัญชาการ มีหน้าที่กำหนดนโยบายและโครงการจัดการศึกษา รวมทั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แบ่งส่วนราชการของกรมอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการกิจด้านการศึกษาตามแนวนโยบาย

2) กรมธรรมการ มีหน้าที่ของกระทรวงธรรมการนั้นแบ่งเป็น 2 ภาค คือ การพระศาสนา และการศึกษาให้กรมธรรมการทำหน้าที่รับผิดชอบการพระศาสนา ทั้งนี้ กรมธรรมการมีการแบ่งส่วนราชการเป็น กรม กอง ต่าง ๆ มีหัวหน้าเป็นชั้นเจ้ากรม คือ กรมสังฆการี กรมพระอารม กองอิทธิกรม กองแบบเรียนและสอบไล่พระปริยัติธรรม

3) กรมศึกษาธิการ เป็นกรมหลักในการบังคับบัญชาจัดการศึกษาโรงเรียนทั่วราชอาณาจักร และให้อธิบดีกรมศึกษาธิการ เจ้ากรมสามัญศึกษา และเจ้ากรมวิสามัญศึกษาทำหน้าที่จัดการศึกษาสามัญในระดับมัธยมและประถมศึกษา โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 แผนก คือ แผนกสามัญศึกษา ซึ่งบังคับให้มีจัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาชายขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของกรมศึกษาธิการ ส่วนแผนกวิสามัญบังคับให้จัดการศึกษาโรงเรียนมัธยมสตรี สำหรับด้านการฝึกหัดครูของกรมศึกษาธิการ โรงเรียนฝึกหัดครูได้รวมเข้าสังกัดเป็นแผนกหนึ่งของโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเมื่อปี พ.ศ. 2458 และได้แยกกลับมาสังกัดกรมศึกษาธิการดังเดิมในปี พ.ศ. 2461

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การบริหารราชการกระทรวงธรรมการ ได้มีการปฏิรูปโดยการจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงธรรมการ ปี พ.ศ. 2476 ทำให้มีการแบ่งส่วนราชการใหม่เป็น 6 กรม คือ กรมเลขาธิการรัฐมนตรีกรมปลัดกรมศิลปากร กรมธรรมการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรมศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษาก็ยังคงขึ้นอยู่กับกรมศึกษาธิการเช่นเดิมและในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้กระทรวงธรรมการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาการธรรมการและศิลปากร และหน้าที่ราชการในกระทรวงธรรมการ แยกเป็น สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมธรรมการ กรมพลศึกษา กรมมหาวิทยาลัย กรมศิลปากร กรมศึกษาธิการ และจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรมพลศึกษา และกรมศิลปากรขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2476 และยุบกองธรรมการมณฑลและกองธรรมการจังหวัดในมณฑล นอกจากนี้ ในปีเดียวกันก็มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งใช้เป็นบรรทัดฐานสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน คือ การแบ่งส่วนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ ราชการบริหารส่วนกลาง กระทรวงหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมและกองต่าง ๆ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เลิกมณฑล แบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีสภาคอยควบคุมกิจการของเทศบาล เฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ และมีคณะเทศมนตรีเป็นผู้บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และเทศบาลเริ่มมีบทบาทเกี่ยวกับการศึกษาเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยกระทรวงธรรมการได้อโอนโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตลอดจนทรัพย์สินของโรงเรียนนั้น ๆ ให้แก่เทศบาลบางจังหวัดไปจัดการศึกษาเองเท่าที่เทศบาลสามารถจะรับโอนไปได้

ในปี พ.ศ. 2485 มีการจัดวางระเบียบราชการกรมสามัญศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้นโดยให้แบ่งส่วนราชการกรมสามัญศึกษาดังนี้กองโรงเรียนรัฐบาลแบ่งเป็น 3 แผนก คือ แผนกโรงเรียนส่วนกลาง แผนกโรงเรียนส่วนภูมิภาค แผนกตรวจ นอกจากนี้ ยังมีในส่วนของกองโรงเรียนประชาบาลแบ่งเป็น 3 แผนกคือ 1) แผนกโรงเรียน 2) แผนกทะเบียน และ 3) แผนกการเงิน ประถมศึกษา โดยการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลในช่วงปี พ.ศ. 2477 ได้มีการโอนความรับผิดชอบ บางส่วนของโรงเรียนไปสู่เทศบาล แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากปัญหาการบริหาร จัดการและงบประมาณทำให้ในปี พ.ศ. 2486 รัฐบาลมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการรับโอนโรงเรียน ประชาบาลคืนจนกว่าเทศบาลจะมีความพร้อมในด้านการจัดการศึกษา และในปี พ.ศ. 2484 กระทรวงศึกษาได้ยกกองโรงเรียนประชาบาลขึ้นเป็นกรมประชาศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาและศาสนาและในส่วนของกรมการศาสนาให้โอนไปขึ้นอยู่กับ กระทรวงวัฒนธรรมซึ่งตั้งขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2495 ดังนั้น การศาสนาและการศึกษาจึงเริ่มแยกหน่วยงาน ออกจากกันในช่วงระยะเวลานี้ และในปีเดียวกันนี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบ ราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงในกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2495 โดยมีการจัดตั้งราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่

- 1) ศึกษาธิการภาค ได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กำกับและดูแล การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมในจังหวัดของภาคการศึกษา
- 2) ศึกษาธิการจังหวัด ได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กำกับและดูแล การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในจังหวัด นอกจากนั้นได้กำกับดูแลการศึกษาจากกรมต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการที่มอบอำนาจให้ดำเนินการ
- 3) ศึกษาธิการอำเภอ ทำหน้าที่กำกับและดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ในอำเภอ

ในปี พ.ศ. 2502 - 2506 สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และ ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำแผนการศึกษาซึ่งเรียกว่า แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) โดยรัฐมีความมุ่งหมายให้พลเมืองทุกคน ได้รับการศึกษาตามสมควรแก่อัตภาพและความมั่งมีหรือยากจนนั้นไม่ควรเป็นอุปสรรคในการศึกษา โดยแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 มีแนวคิดในการจัดการศึกษาล้ำยกกับแผนการศึกษา พ.ศ. 2494 คือ เน้นการศึกษา 4 ประการ ได้แก่ พุทธิศึกษา จริยศึกษา พลศึกษา และหัตถศึกษา สำหรับการบริหาร การศึกษาที่ปรากฏอยู่ในช่วงที่มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 พบว่ามีหน่วยงานอื่น ที่ร่วมกันจัดการศึกษาด้วย เช่น การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยควบคุมโดยทบวงมหาวิทยาลัย ขึ้นอยู่กับ สำนักนายกรัฐมนตรี โรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนเทศบาลก็จัดการศึกษาภายใต้การบริหารงาน ของกระทรวงมหาดไทย ส่วนการจัดการศึกษาวิชาชีพเฉพาะทางขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ

เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าระบบการจัดการศึกษาของประเทศไทยมีความกระจุกกระจายกันอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การประสานงานกันเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่สอดคล้องกัน

การส่งเสริมการศึกษาของส่วนท้องถิ่นเริ่มชัดเจนในช่วงปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้โอนโรงเรียนประชาบาลที่จัดการศึกษาภาคบังคับจากกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัด จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัด รวมทั้งนายอำเภอต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบจัดการศึกษาของจังหวัดมากยิ่งขึ้น จึงทำให้การจัดการศึกษาภาคบังคับของจังหวัดแต่เดิมศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายการดำเนินงานโดยตรงกระทรวงศึกษาธิการ กลายมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารการศึกษาโดยตรง ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยถือหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลให้หน่วยปกครองท้องถิ่นจัดการโดยที่รัฐบาลจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับด้วยเฉพาะเท่าที่จำเป็นต้องควบคุม และช่วยเหลือท้องถิ่นในสิ่งที่ท้องถิ่นยังช่วยตนเองไม่ได้เท่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 มีประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) โดยมีนโยบายให้ขยายปริมาณนักเรียนมัธยมศึกษาซึ่งเป็นกำลังคนระดับกลางอย่างเร่งด่วน และให้มีจัดการศึกษามัธยมศึกษาสายสามัญในรูปแบบโรงเรียนมัธยมแบบประสม ทั้งนี้เพื่อจัดการศึกษาสายอาชีพควบคู่ไปกับการศึกษาสายสามัญ และในปี พ.ศ. 2515 ก็ได้มีการเริ่มต้นในการใช้แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีนโยบายขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อผลิตนักเรียนให้เพียงพอที่จะอบรมศึกษาต่อและใช้เป็นกำลังคนระดับกลาง ซึ่งในปี พ.ศ. 2520 - 2525 ก็ได้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่มีความมุ่งหมายในการแก้ปัญหาด้านการจัดการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพ โดยมุ่งให้การศึกษาเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันตลอดชีวิต นั่นคือ การศึกษาไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการเรียนหนังสืออยู่เพียงแต่ในระบบโรงเรียนเท่านั้นหากแต่รวมถึงการศึกษานอกระบบโรงเรียนด้วย และมีความสำคัญอย่างมากเพราะคนส่วนใหญ่อยู่นอกระบบโรงเรียน และจำเป็นต้องมีการศึกษาอยู่ตลอดเวลาเพื่อพัฒนาความรู้และอาชีพของแต่ละคนให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตและทำประโยชน์แก่ตนเอง สังคม และประเทศชาติ ซึ่งในปี พ.ศ. 2526 มีการพัฒนารูปแบบและแนวปฏิบัติของกลุ่มโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนที่อยู่ใกล้กันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยออกระเบียบว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ. 2526 ให้เอื้อต่อการร่วมมือกันทางการศึกษาระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันมากยิ่งขึ้นอีก และในปี พ.ศ. 2529 กรมสามัญศึกษา มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการศึกษา เพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาให้มีความคล่องตัวและความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด โดยมีหลักการ 3 ประการคือการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนภูมิภาค การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการและความมีเอกภาพ โดยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัดบริหารภายใต้การอำนวยการและกำกับของคณะกรรมการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมจังหวัด

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศและปฏิบัติ ฉบับที่ 216 ว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้รวมกรมสามัญศึกษากับกรมวิสามัญศึกษาเข้าด้วยกัน จัดตั้งเป็นกรมสามัญศึกษา นอกจากนั้น ได้จัดตั้งกรมเพิ่มขึ้น คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีหน้าควบคุมสถานศึกษาเอกชนทุกระดับการศึกษา และยกฐานะวิทยาลัยวิชาการศึกษาขึ้นเป็นกรม โดยโอนอำนาจหน้าที่ของกรมการฝึกหัดครู ในส่วนที่เกี่ยวกับแผนงานวิจัย แผนงานทำแบบทดสอบมาตรฐาน และงานผลิตครูระดับปริญญาไปเป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษา และในปี พ.ศ. 2515 นี้ ยังเป็นปีที่เริ่มต้นในการใช้แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ของกระทรวงศึกษาธิการ

การจัดการศึกษาในอดีตที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้มีความพยายามที่จะพัฒนาการศึกษามาโดยตลอดและมีความมุ่งหมายให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลไทยยังพัฒนารูปแบบการศึกษาให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้นำความรู้ที่ได้ศึกษาไปประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 กฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารและการจัดการของประเทศในปัจจุบันมีอยู่ 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางอ้อมกับการบริหารและการจัดการศึกษาด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับก่อนหน้านี้นี้ คือ ฉบับพุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสาระสำคัญของการจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจนว่าให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมีความมุ่งหมายที่จะให้โอกาสและสิทธิแก่ประชาชนไทยทุกคนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ และรัฐธรรมนูญทั้งฉบับยังกำหนดอีกว่า รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษา ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ ซึ่งต่อมาได้มีการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงจัดให้มี คณะทำงานตรากฎหมายทางการศึกษาขึ้น คือ พระราชบัญญัติ

การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 สารบัญญัติ ประกอบด้วย ความมุ่งหมายและหลักการสิทธิและหน้าที่ระบบการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา การบริหาร และการจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาและบทเฉพาะกาล ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษา

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 ในหมวดของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีขึ้นไป ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังปรากฏแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาในบทบัญญัติหมวดการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ. อันเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา มีสาระสำคัญคือ

1) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

2) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

3) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอนรวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

4) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้ให้ความเห็นต่อการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาว่า การจัดการเรียนการสอนในปัจจุบัน หลักสูตรไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างเชิงพื้นที่และความต้องการที่แตกต่างกันของเด็กเป็นหลัก การจัดทำหลักสูตรจึงไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ที่ต้องการให้มีความแตกต่างในเชิงพื้นที่การศึกษา รวมทั้งพื้นที่การศึกษายังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำหลักสูตร แต่เน้นบทบาทการบังคับบัญชา กำกับดูแล รวมทั้งกำหนดกลไกให้ครูต้องอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้ครูไม่อยู่ในฐานะที่จะดูแลตัวเองได้ รัฐธรรมนูญจึงต้องการให้ผู้ที่อยู่ในแวดวงการศึกษาซึ่งเป็นผู้รู้และเข้าใจหลักการนี้เป็นอย่างดี แต่ยังมี

ไม่สามารถนำไปปฏิบัติเพื่อให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมได้เพราะการศึกษาของประเทศแยกออกเป็นอาณาจักร มีเป้าหมายของตนเองและอยู่เฉพาะภายใน ไม่ได้คำนึงถึงประเทศชาติเป็นหลักและไม่ได้คำนึงถึงวิธีการในการสร้างเด็กตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยผู้ใหญ่ ส่งผลให้การพัฒนาศึกษาของชาติไม่ประสบความสำเร็จตามที่ควรจะเป็นจึงควรมีผู้รับผิดชอบหลักและเป็นการคิดนอกกรอบโดยไม่ขึ้นอยู่กับกระทรวง กรม หรือสังกัดแต่ให้มองถึงเป้าหมายการจัดการศึกษาที่มุ่งสร้างเด็กให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ซึ่งทุกคนต้องร่วมกันใช้ประสบการณ์และความรู้เพื่อหาวิธีการในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพก่อนที่จะพิจารณาถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของการดำเนินงานของหน่วยงานแต่ละแห่งโดยต้องมีการประสานและเชื่อมโยงการดำเนินงาน เพราะการเชื่อมโยงเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานวางแผนร่วมกันของประเทศ อย่างไรก็ตาม ความเห็นว่าองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญแต่ละด้านอาจมีความจำเป็นต้องมีอยู่ แต่ต้องทำตามกลไกที่สร้างขึ้นและปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้ชัดเจน จึงจะสามารถจัดการการศึกษาเพื่อมุ่งเป้าหมายสู่การพัฒนาเด็กให้มีคุณภาพได้อย่างสมบูรณ์⁴¹

นอกจากนั้น ยังได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา 261 ที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปด้านการศึกษาจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี ในขณะที่การปฏิรูปประเทศด้านอื่นกำหนดให้ออกกฎหมายด้วยวิธีการปฏิรูปภายในหนึ่งปี เหตุที่กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปด้านการศึกษาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เนื่องจากกลไกในการปฏิรูปการศึกษาไม่ใช่เรื่องง่ายและไม่สามารถเกิดขึ้นได้ภายในระยะเวลาอันสั้น การปฏิรูปการศึกษาไม่สามารถอาศัยใครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ชี้ได้ ดังนั้น ผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการปฏิรูปการศึกษา จึงไม่ควรเป็นนายกรัฐมนตรีเพราะจะทำให้เพื่อนร่วมงานรู้สึกเกรงใจไม่กล้าโต้แย้งหรือแสดงเหตุผลที่แตกต่างแต่ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการศึกษาเป็นอย่างดี และพร้อมที่จะรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้อื่นได้ รวมถึงคำนึงถึงประโยชน์ด้านการศึกษาที่จะเกิดกับประเทศชาติเป็นหลัก คำนึงถึงผู้เรียนและครู โดยร่วมกันคิดหาแนวทางและวิธีการที่ดีที่สุดก่อนพิจารณาขอหมายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกลางเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่วางไว้⁴²

4.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือเป็นกฎหมายแม่บทด้านการศึกษาระดับแรกของประเทศไทยได้กำหนดให้การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาสามารถจัดการเรียนการสอนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือจะจัดทั้ง 3 รูปแบบก็ได้ นอกจากนี้ ศูนย์การเรียนรู้

⁴¹ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ACADAMIC FOCUS บทบัญญัติด้านการศึกษาด้านรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

⁴² เพิ่งอ้าง

ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถานสงเคราะห์และองค์กรทางสังคมอื่น ๆ สามารถจัดการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ซึ่งมีทั้งการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอก ทั้งนี้พระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษา 3 รูปแบบ ได้แก่

- รูปแบบที่ 1 การศึกษาในระบบ มี 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีทั้งสายสามัญและสายอาชีพหรืออาชีวศึกษา

- รูปแบบที่ 2 การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล โดยมีเนื้อหาที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่มบุคคล หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนสามารถให้บริการจัดการศึกษานอกระบบได้ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงานกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน สถานที่จัดการศึกษานอกระบบมีหลากหลาย อาทิ สถานศึกษาทั่วไป ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยประจำเขตและอำเภอ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในต่างประเทศ

- รูปแบบที่ 3 การศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาตามอัธยาศัยเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์จากการทำงาน จากบุคคล จากครอบครัว จากชุมชน จากสื่อ และจากแหล่งความรู้ต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ทักษะ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตไม่มีหลักสูตรและเวลาเรียนที่แน่นอน สามารถเรียนได้ตลอดเวลาและเกิดขึ้นในทุกช่วงวัยตลอดชีวิต

อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอันประกอบด้วยการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา มีระบบการบริหารและการจัดการศึกษารวมอยู่ในความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเกิดความไม่คล่องตัวและเกิดปัญหาในการพัฒนาการศึกษา รัฐบาลในเวลานั้นจึงเห็นว่าควรแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการพัฒนาการศึกษาแก่นักเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้สัมฤทธิ์ผลและมีคุณภาพยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของการแก้ไขกฎหมายโดยตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ขึ้น⁴³ ทั้งนี้กฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 , ตอนที่ 45 ก หน้า 1 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2553

การศึกษาใน 4 ด้านสำคัญ คือ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี และกำหนดให้สถานศึกษามีสถานะเป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับและสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ให้มีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติอีกครั้ง เพื่อกำหนดขอบเขตในการดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่น ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นที่มาในการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.⁴⁴ 2562

การศึกษาจึงเป็นภารกิจของรัฐและเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้รับอย่างทั่วถึง โดยการจัดบริการสาธารณะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นที่จะต้องกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ให้ดำเนินการได้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีการบัญญัติเรื่องการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เพื่อแสดงให้เห็นเจตจำนงค์ด้านการศึกษาซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประชาชน และนำไปสู่การออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้เกิดการขับเคลื่อนทางการศึกษาได้อย่างแท้จริง

4.2.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานซ้อนทับกันระหว่างส่วนราชการของกระทรวง และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงให้มีเอกภาพ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ ประกอบกับสมควรมีการกำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการในกำกับควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของราชการ ซึ่งปฏิบัติในแต่ละระดับให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งมีลักษณะและวิธีปฏิบัติงาน ตลอดทั้งระบบบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการปฏิบัติราชการในกระทรวงอื่น ๆ ในระบบราชการปัจจุบันให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งมีลักษณะและวิธีปฏิบัติงาน ตลอดทั้งระบบบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการปฏิบัติราชการ

⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 57 ก หน้า 49 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2562

ในกระทรวงอื่น ๆ ในระบบราชการปัจจุบันให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มีโครงสร้างการบริหารงานจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาก่อนที่จะมอบอำนาจไปสู่สถานศึกษา⁴⁵

4.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาชั้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โดยเฉพาะในมาตรา 54 ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกันและโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงมีความจำเป็นต้องจัดระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ที่ได้แก้ไขนั้นจึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ขึ้น

4.2.5 พระราชบัญญัติพินิจนวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติพินิจนวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ถูกประกาศใช้เนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นถึงความจำเป็นต้องพัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาคนไทยให้มีคุณภาพ มีความใฝ่รู้ มีความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถในการสื่อสาร สามารถอยู่และทำงานร่วมกับผู้อื่นซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายได้ มีความรู้เท่าทันโลก และมีทักษะในการประกอบอาชีพตามความถนัดของผู้เรียนแต่ละคน และให้รัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ร่วมกันพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพและลดความเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างแท้จริง สมควรกำหนดให้มีพินิจนวัตกรรมการศึกษา ซึ่งเป็นพื้นที่ปฏิรูป การบริหารและการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการสร้างนวัตกรรมการศึกษาอันเป็นการนำร่องในการกระจายอำนาจและให้อิสระแก่หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เกิดการพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพ และลดความเหลื่อมล้ำ

⁴⁵ หยัด ขจรเกียรติผดุง และเพิ่ม หลวงแก้ว, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา, วารสารปัญญาภิธาน,ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม -มิถุนายน 2563)

ทางการศึกษา รวมทั้งมีการขยายผลนวัตกรรมการจัดการเรียนการสอนและวิธีการปฏิบัติที่ดีไปใช้ในสถานศึกษาอื่น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะพิเศษคือจะมีผลบังคับใช้เพียง 7 ปี เว้นแต่จะมีการขยายระยะเวลาการมีผลใช้บังคับโดยผลของพระราชกฤษฎีกา หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นกฎหมายที่กำหนดเวลาการสิ้นผลบังคับใช้เอาไว้ล่วงหน้า (Sunset Legislation) เพื่อเป็นพื้นที่ทดลอง (Sandbox) ในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษารูปแบบใหม่

4.2.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การแบ่งการบริหารราชการเช่นนี้ ในขณะนั้นส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดขั้นตอนการดำเนินการ ลดความล่าช้า ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะ หน่วยงานของตนขึ้นมาประกาศใช้อีกหลายฉบับ ทำให้โครงสร้างการบริหารและการปกครอง ในรูปแบบนี้ได้เกิดปัญหาขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านโครงสร้างองค์กร เช่น ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ของการบริหารราชการส่วนกลางซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งเรื่องอำนาจ ภารกิจ งบประมาณและการประสานงาน รวมถึงปัญหาการไม่สามารถนำนโยบาย ไปปฏิบัติได้จริง ตลอดจนถึงปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา⁴⁶

4.3 สภาพปัญหาของการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทย

การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยมีปัญหาทั้งในด้านประสิทธิภาพ ของการจัดการศึกษาและด้านคุณภาพของผู้เรียน เนื่องจากระบบการศึกษาของประเทศไทย มีความซับซ้อนสูงและมีองค์ประกอบในการจัดการศึกษาหลายด้านกระจายอยู่ในความรับผิดชอบ ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทย จะจัดสรรงบประมาณสำหรับด้านการศึกษาในสัดส่วนที่สูง แต่คุณภาพทางการศึกษาของผู้เรียน กลับอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างสูงมากระหว่างผู้เรียน ในสถานศึกษาแต่ละแห่งอีกด้วย ปัญหาทางการศึกษาเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการสร้าง ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ⁴⁷

⁴⁶ ภิรมย์พร ไชยยนต์, “การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับ จังหวัด”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557

⁴⁷ คณะอนุกรรมการสภาการศึกษาเฉพาะกิจเพื่อการจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา, ร่างแผนการปฏิรูป ประเทศด้านการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2563) 2.

จากสภาพปัญหาของการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนที่ตกต่ำลงเรื่อย ๆ จึงมีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ถึงขั้นมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งประเด็นเรื่องการสร้างความเป็นอิสระให้แก่สถานศึกษาจะต้องพิจารณาพร้อมกันทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านงานบริหารทั่วไป ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล รวมถึงการสร้างพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเป็นหนึ่งในประเด็นของการปฏิรูปการศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างของหน่วยงานในระบบการศึกษา ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอน และยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา

นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ กับสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร ก็ยังพบว่าสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. นั้นถึงแม้จะดูเหมือนว่าเป็นสถานศึกษาในกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง แต่กลับมีประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาต่ำกว่าสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้จากผลลัพธ์การเรียนรู้ (Learning outcome) และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนในภาพรวม ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างสายการบังคับบัญชาภายใต้ระบบราชการส่วนกลาง ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัด สพฐ. จะต้องรับคำสั่งจากหน่วยงานระดับสูง ซึ่งอาศัยนโยบายกลางเป็นตัวกำกับทิศทางของการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบเดียว แต่มีผลบังคับทั่วประเทศ (one size fits all) ทำให้นโยบายบางอย่างไม่เหมาะสมและไม่อาจปรับใช้ได้กับสถานศึกษาบางแห่ง โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีการกิจการหลากหลายและซับซ้อน เนื่องจากสถานศึกษาแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันด้านบริบทของสังคม⁴⁸ นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณจากราชการส่วนกลางในรูปแบบเงินอุดหนุนรายหัวที่คำนวณตามจำนวนผู้เรียนในสถานศึกษาก็ไม่เพียงพอต่อการบริหารสถานศึกษา โดยเฉพาะในกรณีของสถานศึกษาขนาดเล็ก ปัจจัยเหล่านี้ผลักดันให้ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัด สพฐ. ไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะผู้นำทางวิชาการของครูผู้สอนในสถานศึกษาของตนได้ เพราะต้องทุ่มเทเวลาไปกับการมีบทบาททางการเมืองในการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และชุมชน เพื่อใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์เหล่านั้นมาทำให้การบริหารสถานศึกษาของตนดำเนินต่อไปได้⁴⁹ ที่ผ่านมามีแนวคิดและข้อเสนอแนะทางวิชาการมากมายถึงยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการ

⁴⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการวิจัยและพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิตยบุคคลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2555) 130.

⁴⁹ รัตนา แซ่เล้า และคณะ, 'จากความท้าทาย สู่คุณภาพการศึกษาของประเทศไทย: กฎระเบียบ การบริหารทรัพยากร และความเป็นผู้นำ' (มูลนิธิเอเชียประจำประเทศไทย มปป.) VIII – IX.

มอบหรือแบ่งอำนาจหน้าที่ บทบาทและความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษา ทั้งในด้านงบประมาณ บุคคลและการบริหารทั่วไปให้แก่หน่วยงานในพื้นที่ เช่น จังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่น และสถานศึกษาที่มีความพร้อม โดยแบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่⁵⁰

1) ยุทธศาสตร์สำหรับองค์กรส่วนกลาง (ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย) คือ มุ่งเน้นการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา และปรับปรุงกฎหมายเพื่อเกื้อหนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา

2) ยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานในพื้นที่ (ได้แก่ จังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) คือ มุ่งเน้นการสร้างความพร้อมที่จะรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา และสร้างกลไกและบริหารแผนการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติจริง

3) ยุทธศาสตร์สำหรับสถานศึกษา คือ สร้างความตระหนักและความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา และบริหารแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจทางการศึกษา

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอทางวิชาการในการปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของสถานศึกษาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะทำให้สถานศึกษาไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการและไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอีกต่อไป แต่การปรับเปลี่ยนสถานดังกล่าวไม่ได้ทำให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการที่จะดำเนินการและบริหารกิจการต่าง ๆ ทั้งในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงบประมาณและการเงิน และการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทางการศึกษาได้อย่างคล่องตัว ไม่มีอิสระและตอบสนองต่อบริบทของสังคมและสภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เมื่อระบบการบริหารงานมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนในสถานศึกษาเกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทางบวก และหากต้องมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการสถานศึกษาและอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างสถานศึกษาขนาดใหญ่และสถานศึกษาขนาดเล็กหรือขนาดกลาง รวมถึงระดับของสถานศึกษา ประถมศึกษากับมัธยมศึกษาด้วยเช่นกัน⁵¹

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้มีความอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาเกิดประสิทธิภาพมากที่สุดแล้วก็ตาม ก็ยังมีรายงานการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น⁵²

⁵⁰ ศิริชัย กาญจนวาสิ และคณะ, 'ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา' (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2558) จ.

⁵¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เชิงอรธ 10) 130 – 136.

⁵² เฟิงอ่าง 170 - 172.

1) สถานศึกษาไม่ได้มีอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเอง แต่เป็นการรับมอบอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการ มายังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้สถานศึกษาไม่มีอำนาจตัดสินใจในการบริหารและการจัดการศึกษาของตนเองอย่างแท้จริง

2) ปัญหาจากการส่งมอบอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กล่าวคือ สถานศึกษามีปัญหาด้านงานวิชาการ เช่น โรงเรียนที่มีบุคลากรทางการศึกษาที่เก่งและมีความรู้จะทำหลักสูตรออกมาได้ดีกว่า และการที่โรงเรียนต้องจัดทำหลักสูตรเองบางครั้งทำให้เกิดการคัดลอกหลักสูตรระหว่างโรงเรียนเกิดขึ้น ขณะที่ด้านการบริหารงบประมาณ สถานศึกษาก็ยังต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของส่วนราชการตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ซึ่งทำให้สถานศึกษานิติบุคคลยังไม่มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างแท้จริง ส่วนด้านการบริหารงานบุคคลบางเรื่อง สถานศึกษาก็ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเอง เช่น การสรรหาบุคลากรตามความต้องการของสถานศึกษา และในด้านการบริหารงานทั่วไป สถานศึกษาควรที่จะมีอำนาจในการบริหารงานทั่วไปได้อย่างอิสระ แต่กฎหมายกลับระบุให้อำนาจไว้เป็นกรณีแต่ละเรื่องไป

3) ปัญหาในขอบเขตอำนาจตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษายังคงทำได้เฉพาะบางเรื่องตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งขัดกับหลักความเป็นอิสระของการเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ สถานศึกษานิติบุคคลยังไม่มีอำนาจในการออกระเบียบเพื่อใช้บังคับในสถานศึกษาในเรื่องที่สำคัญได้⁵³

การบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยเกิดจากปัจจัยหลายประการ ทั้งการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การกระจายอำนาจ การกระจายงบประมาณ และการกระจายบุคลากรทางการศึกษาที่มีศักยภาพลงไปในพื้นที่ที่ไม่ดีพอ ปัญหาการขาดแคลนครูในสาขาที่จำเป็น เพราะค่านิยมของคนไทยที่ชอบประกอบอาชีพในเมืองใหญ่และมีความเจริญ ทำให้สถานศึกษาในท้องถิ่นขาดแคลนครู โดยเฉพาะสาขาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ วิชาชีพต่าง ๆ จำนวนมาก ประกอบกับมหาวิทยาลัยต้องการเป็นสหวิทยาการ ทำให้การกำหนดยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ จึงทำให้การผลิตและการพัฒนาคนไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและทิศทางการพัฒนาของประเทศ บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษามีความซ้ำซ้อนในสาขาอาชีพที่จบมา มีการผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาที่ไม่จำเป็น ส่งผลให้บัณฑิตจบออกมาแล้วไม่มีงานทำ และที่สำคัญคือมีความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะด้านการศึกษามีคุณภาพ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหา

⁵³ วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ, 'การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา' (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มปป.) 168 - 169.

โดยการบัญญัติเรื่องการจัดการทางการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นความก้าวหน้าและเป็นหลักประกันว่าการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศไทยได้รับความเอาใจใส่จากภาครัฐ และการบัญญัติให้เป็นหน้าที่รัฐที่ต้องเข้ามาดูแลการศึกษาให้มีคุณภาพทั้งระบบโดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามาร่วมจัดการทางการศึกษาของประเทศ มีความครอบคลุมสาขาวิชาที่ขาดแคลน ประหยัดงบประมาณและมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐเป็นผู้จัดการอยู่เพียงฝ่ายเดียวและที่สำคัญเมื่อมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การตราพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติ การควบคุม ตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

5. การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน

5.1 แนวนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพื่อความเป็นอิสระของสถานศึกษา

การจัดการศึกษาจะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายสำคัญ ถ้าสามารถขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งนโยบายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดมาตรการเพื่อนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ 5 มาตรการ ดังนี้⁵⁴

- มาตรการที่ 1 จัดระบบการกระจายอำนาจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- มาตรการที่ 2 พัฒนาผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ และครูแกนนำ ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นผู้มีการเปลี่ยนแปลงและสามารถขยายผลได้เต็มพื้นที่
- มาตรการที่ 3 นำร่องการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีศักยภาพและความพร้อมในทุกเขตพื้นที่
- มาตรการที่ 4 เปลี่ยนสถานะของอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการและมีศักยภาพและความพร้อมเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตามความสมัครใจของแต่ละแห่ง
- มาตรการที่ 5 จัดระบบการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาด้านอาชีวศึกษาตามหลักการบริหารที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐาน

⁵⁴ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ, แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา 2550 21 - 24 < <https://www.obec.go.th/> > สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2565

5.2 หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายลำดับรอง

หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติฯ มาตรา 39 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ไปยังสถานศึกษาโดยตรง 4 ด้าน ได้แก่ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้สรุปหลักการสำคัญของการบริหาร และการจัดการศึกษาโดยสถานศึกษาเป็นฐานไว้ ได้แก่⁵⁵

1) หลักการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา (Decentralization) เป็นการเพิ่มอำนาจ การตัดสินใจให้กับสถานศึกษา เป็นการลดการควบคุมจากส่วนกลาง

2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษา

3) หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีบทบาทในการจัดการศึกษา มากขึ้น

4) หลักการบริหารตนเอง (Self-managing) เป็นการมอบอำนาจให้โรงเรียนมีระบบ การบริหารจัดการด้วยตนเอง มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามความพร้อม และสถานการณ์ของโรงเรียน โดยหน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย

5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ที่เน้นความโปร่งใส การติดตามและประเมินผลเพื่อให้การศึกษามีคุณภาพและมาตรฐาน

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดรายละเอียดของการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ให้มีข้อค้ำประกัน และเป้าประสงค์ดังต่อไปนี้

⁵⁵ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ อ่ำพา แก้วกำกั๋ง และวทันย ใจบริสุทธิ์, 'การกระจายอำนาจทางการศึกษา จากนโยบายสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษา เปรียบเทียบสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและเกาหลีใต้ (2560) พฤษภาคม - สิงหาคม วารสารสถาบัน พระปกเกล้า 105, 130

1) ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ

3) ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา

4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา

5) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่

6) มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นต้องมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว

7) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา

กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

1) การกระจายอำนาจตามภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ งานด้านวิชาการและการบริหารทั่วไป

2) กระจายอำนาจที่ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของกระทรวงโดยตรง เช่น งานด้านงบประมาณและการเงิน อันเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังบ้าง สำนักนายกรัฐมนตรีบ้าง เป็นต้น การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จึงกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการกระจายอำนาจ งบประมาณ และการเงินตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี

5.3 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2579 – 2560

กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2579 – 2560 ขึ้น เพื่อวางกรอบเป้าหมายและทิศทางการจัดการศึกษาของประเทศ โดยมุ่งจัดการศึกษาให้คนไทยทุกคนสามารถเข้าถึงโอกาสและความเสมอภาคในการศึกษาที่มีคุณภาพ พัฒนาระบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ พัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะในการทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาประเทศ กระบวนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2579 - 2560 เน้นการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการยอมรับของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อันจะส่งผลให้การขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการสภาการศึกษาเฉพาะกิจด้านการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีผู้ช่วยศาสตราจารย์อนุสรณ์ ธรรมใจ เป็นประธานดำเนินการยกร่าง

กรอบทิศทางและแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2579 - 2560 โดยนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนมาปรับปรุงแก้ไข

ในการดำเนินการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับ และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนฯ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้ศึกษาสภาวะการณ์และบริบทแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อพัฒนาการศึกษาของประเทศ ทั้งด้านความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล แบบก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภูมิภาค และโลก การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมสูงวัย และทักษะของประชากรในศตวรรษที่ 21 ที่ทั่วโลกต่างต้องเผชิญกับความท้าทายและมุ่งพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยุค 4.0 และนำผลการติดตามประเมินแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2559 – 2552 ซึ่งครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวกับบริบทการจัดการศึกษา โอกาสทางการศึกษา คุณภาพการศึกษา ประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการสถานศึกษา และการใช้จ่ายงบประมาณรวมทั้งการพัฒนาการศึกษากับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาปัญหาและความท้าทายของระบบการศึกษา ทั้งที่เกิดจากปัญหาของระบบการศึกษา และจากสภาวะการณ์ของโลกที่ประเทศต้องเผชิญ เพื่อนำมากำหนดแนวคิดของการจัดการศึกษา วิสัยทัศน์วัตถุประสงค์ เป้าหมายการพัฒนาการศึกษา บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ เป้าหมายตัวชี้วัด และแนวทางการพัฒนา รวมทั้งโครงการเร่งด่วนที่สำคัญ และการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 6 ว่าด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการศึกษา ซึ่งมีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) โครงสร้าง บทบาท และระบบการบริหารจัดการการศึกษามีความคล่องตัวชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และสถานศึกษาให้มีเอกภาพ สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น

2) ระบบการบริหารจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลส่งผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น สถานศึกษาขนาดเล็ก สถานศึกษาที่ต้องการความช่วยเหลือและพัฒนาเป็นพิเศษอย่างเร่งด่วน ที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกลดลง คะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐานของผู้เรียนที่เรียนในกลุ่มสถานศึกษาที่เข้าสู่ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่สูงขึ้น เป็นต้น

3) ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและพื้นที่ มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น จำนวนองค์กร สมาคม มูลนิธิ หรือหน่วยงานอื่นที่เข้ามาจัดการศึกษาหรือร่วมมือกับสถานศึกษา ทั้งของรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และ

สัดส่วนการมีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษาของภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีเครือข่ายเมื่อเทียบกับรัฐ จำแนกตามระดับการศึกษาสูงขึ้น เป็นต้น

4) กฎหมายและรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษารองรับลักษณะที่แตกต่างกันของผู้เรียน สถานศึกษา และความต้องการกำลังแรงงานของประเทศ มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ และระบบการจัดสรรเงินเพื่อการศึกษาที่เอื้อและสนองตอบคุณลักษณะที่แตกต่างกันของผู้เรียน ความต้องการกำลังแรงงานและสภาพปัญหาที่แท้จริงของประเทศ มีรูปแบบแนวทาง และกลไกการจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์และอุปทานในสัดส่วนที่เหมาะสม

5) ระบบบริหารงานบุคคลของครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษามีความเป็นธรรม สร้างขวัญกำลังใจ และส่งเสริมให้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มตามศักยภาพ มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น สถานศึกษาที่มีครูเพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น ครูหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน และผู้ประกอบการที่ปฏิบัติงานสนับสนุนการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น และสถานศึกษามีบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่ปฏิบัติงานสนับสนุนการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น

6. รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของต่างประเทศ

การบริหารและการจัดการศึกษาของต่างประเทศในอดีตมีรูปแบบการจัดการศึกษาที่อยู่ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่แตกต่างจากประเทศไทย ทั้งอำนาจในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การบริหารแผนงาน โครงการ งบประมาณ และบุคลากรถูกรวมไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด สถานศึกษาซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาขาดอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เกิดความล่าช้า อีกทั้งการจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก รวมถึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น สถานศึกษาและผู้เรียนได้อย่างแท้จริง⁵⁶ หลายประเทศจึงมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารและการจัดการการศึกษาจากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไปเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น อาทิ อำนาจในการบริหารการศึกษา บริหารงานบุคคล บริหารงานวิชาการและการประกันคุณภาพ และงบประมาณ ซึ่งการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศส่วนใหญ่ มี 2 แนวทาง ดังนี้

1) การกระจายอำนาจไปให้องค์กรการศึกษาในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น เกาหลี และสหรัฐอเมริกา

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, 'โครงการการบริหารการศึกษาประเทศนิวซีแลนด์' ม.ป.ป.10.

2) การกระจายอำนาจไปให้สถานศึกษาโดยตรง เช่น ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์⁵⁷ เพื่อให้องค์กรการศึกษาในระดับท้องถิ่นและสถานศึกษามีอิสระที่จะจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ บริบทของชุมชนและสังคม แต่รัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการเป็น “ผู้รับประกัน” ให้การดำเนินการให้บริการการศึกษาที่กระจายอำนาจไปแล้วนั้น ดำเนินไปด้วยความราบรื่นสอดคล้องทั้งระบบ และรักษาความเป็นเอกภาพของการจัดการศึกษา

6.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาระดับท้องถิ่นที่ชัดเจน เนื่องจากการปกครองของสหรัฐฯ แบ่งการปกครองออกเป็นรัฐ และแต่ละรัฐมีความเป็นเอกเทศในการดูแลการบริหารจัดการการปกครองของตนเอง และไม่ขึ้นกับรัฐบาลกลางซึ่งในที่นี่รวมถึงด้านการบริหารและการจัดการศึกษาด้วย โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ ให้อำนาจรัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้วางนโยบายการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น หน่วยงานทางการศึกษาได้รับการกำหนดไว้ทั้งโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหรัฐฯ ว่าให้เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาของชุมชนและสังคม โรงเรียนรัฐบาลและสถาบันการศึกษาทั้งหลายจึงปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ส่งผลให้หน่วยบริการการศึกษาของท้องถิ่นมีความเป็นอิสระสูงในการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ที่อยู่ใต้อำนาจรับผิดชอบของตนได้ หน่วยบริหารทางการศึกษาที่เรียกว่า “เขตพื้นที่การศึกษา (School Districts)” จึงสามารถกำหนดนโยบายการศึกษาได้เอง บริหารบุคลากรทางการศึกษาได้เอง รวมทั้งภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย และแต่ละพื้นที่ก็ไม่จำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการศึกษาที่เหมือนกัน ต่างคนต่างมีอำนาจในการจัดระบบบริหารจัดการศึกษาของตนเอง แต่มีเป้าหมายร่วมกัน คือ การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพสำหรับผู้เรียนและผู้รับการศึกษา⁵⁸ แตกต่างจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยที่รัฐยังคงต้องคอยควบคุมกำหนดนโยบายให้เขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติตามทั้งในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติของครู รวมไปถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่การศึกษา⁵⁹

⁵⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2549) ‘การสังเคราะห์รายงานวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ’ 266.

⁵⁸ เพิ่งอ้าง 245.

⁵⁹ อุทัย บุญประเสริฐ, “การสังเคราะห์การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย”, เอกสารประกอบการประชุมโครงการสัมมนาวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาประเทศไทยต่าง ๆ ณ โรงแรมบางกอก กอล์ฟ สปาร์ตอร์ท จังหวัดปทุมธานี.

6.2 ประเทศญี่ปุ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของญี่ปุ่น ในช่วงแรกเป็นการบริหารการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางจนกระทั่งถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ญี่ปุ่นแพ้สงคราม ในปี ค.ศ. 1945 สหรัฐฯ ได้เข้ายึดครองและได้กำหนดให้ญี่ปุ่นปฏิรูปสังคมใหม่ทั้งหมดทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การปกครอง การทหาร ที่ดินและการศึกษา รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งบริหารโดยคณะบุคคลซึ่งมีคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) เป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องการศึกษาของท้องถิ่น การศึกษาอยู่ภายใต้การควบคุมโดยประชาชน (Layman Control) และมีความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นได้รับการเลือกโดยตรงจากประชาชน การกระจายอำนาจทางการศึกษาของญี่ปุ่นมีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานระดับต่าง ๆ อย่างชัดเจน กล่าวคือ สถาบันระดับอุดมศึกษาและโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลางอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและการศึกษาพิเศษเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษา ระดับจังหวัด ส่วนการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการศึกษาระดับเทศบาล⁶⁰ ขณะที่หน่วยงานส่วนกลาง คือ กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬา และวัฒนธรรม เป็นเพียงหน่วยงานกำหนดนโยบายการศึกษา แนวทางและการจัดหลักสูตรสถานศึกษาเท่านั้น ซึ่งประเทศญี่ปุ่นใช้แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาเช่นนี้มากกว่า 50 ปี⁶¹ แม้จะปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง แต่ประสิทธิภาพการจัดการศึกษา และคุณภาพของผู้เรียนก็สูงกว่าประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด

การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเริ่มปรากฏในทศวรรษ 1980 จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นเกิดความตระหนักว่าระบบการศึกษาเดิมที่ออกแบบไว้ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจทำให้ประเทศญี่ปุ่นพัฒนาประเทศให้กลับมาทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ก็จริง แต่ก็มีลักษณะเป็นการบริหารและจัดการศึกษาแบบรวมอำนาจอย่างเข้มข้น จึงไม่เหมาะสมกับการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนรายบุคคลที่จะต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อนำพาประเทศญี่ปุ่นไปเป็นประเทศชั้นนำของโลกกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจการศึกษาจึงปรากฏตัวในสังคมประเทศญี่ปุ่น จนกระทั่งมีการบัญญัติการกระจายอำนาจเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ กฎหมายการกระจายอำนาจ

⁶⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. เชิงอรรด 64. 246 - 248.

⁶¹ วรชัยพร แสงนภาพวร, 'โครงสร้างการบริหารสถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่น' (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2542) 46 - 47.

ค.ศ. 1999 ซึ่งวางหลักการให้รัฐยกเลิกระบบการทำงานต่อเมื่อมีการมอบหมายและอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา และให้อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปตกอยู่ที่ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสถานศึกษาแทน โดยมีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลโดยตรง ส่วนกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ กีฬาและวัฒนธรรม มีหน้าที่กำกับนโยบายการศึกษาของชาติและจัดสรรความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด โดยไม่ถือเป็นผู้บังคับบัญชาของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดหรือผู้บริหารสถานศึกษา⁶²

6.3 ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา และสามารถก้าวสู่สังคมฐานความรู้ได้อย่างมั่นคงและมีศักยภาพในการแข่งขันด้วยการจัดระบบการศึกษานิวให้สอดคล้องกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ ตลอดจนการปรับปรุงด้านต่าง ๆ รวมถึงการส่งเสริมประชาคมทางการศึกษา เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษา การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศเกาหลีใต้นั้นได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยมีกฎหมายรองรับ โดยการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่นนั้น มีข้อกำหนดอยู่ 3 ประการ ได้แก่ ความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษา การป้องกันการถูกแทรกแซงทางการเมือง และการคุ้มครองความเป็นวิชาชีพของของการศึกษา รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ได้รับรองนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา หรือ “ระบบการบริหารการศึกษาด้วยตนเองของท้องถิ่น (Local Education Self - Governing System : LESGS)” ไว้โดยมีหลักการสำคัญ 4 ประการคือ การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ความเป็นอิสระในการจัดการด้านการศึกษา และการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ⁶³

รัฐบาลเกาหลีใต้โดยกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นหน่วยงานกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางวิชาการ ทำให้การบริหารวิชาการของประเทศเกาหลีใต้ยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นหลัก แต่การบริหารงานทั่วไปมีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาในท้องถิ่นซึ่งแบ่งออกการปกครองท้องถิ่นระดับมหานครหรือจังหวัดจะมีอำนาจในการบริหารจัดการสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ส่วนการปกครองท้องถิ่นระดับเขตหรืออำเภอจะมีอำนาจในการบริหารจัดการสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น

⁶² Hiromitsu Muta, 'Deregulation and Decentralization of Education in Japan' <<http://web.worldbank.org/archive/website002381/WEB/PDF/MUTA.PDF>> accessed 22 August 2022.

⁶³ Ampa Kaewkumkong and Watuny Jaiborisudhi, 'Educational decentralization policies in Thailand and South Korea: A comparative study' Kasetart Journal of Social Sciences 42 (201) 165, 167.

สถานศึกษาของประเทศเกาหลีใต้ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากหน่วยงานต้นสังกัดค่อนข้างมาก จึงสามารถบริหารจัดการด้านวิชาการ งบประมาณ บุคคล และการบริหารทั่วไปอย่างค่อนข้างเป็นอิสระ เช่น ในด้านวิชาการ สถานศึกษาจะมีอิสระในการเลือกเนื้อหาที่จะบรรจุในหลักสูตร การใช้เทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอน การตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล ภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา⁶⁴ ขณะที่ด้านการบริหารงบประมาณ กระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้กับการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูง อีกทั้งยังมีการจัดสรรงบประมาณแบบให้เปล่าในบางส่วนอีกด้วย ทั้งนี้ การบริหารงบประมาณจะใช้ระบบบริหารการเงินโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - based account system) ทำให้เกิดการโอนอำนาจการบริหารงบประมาณมาที่สถานศึกษา สถานศึกษาจึงมีความเป็นอิสระที่จะจัดการทางการเงินให้ตรงกับความต้องการของตนเองและผู้เรียน โดยผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณภายใต้การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมผู้ปกครองและครู ครูอาจารย์ ตลอดจนนักเรียนในโรงเรียน⁶⁵ ส่วนสถาบันฝึกหัดครูและการออกไปประกอบวิชาชีพครูภายใต้กระทรวงการศึกษา เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศเกาหลีใต้⁶⁶ แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทสำคัญในการคัดสรรบุคคลที่จะเข้ามาเป็นครู โดยที่สถานศึกษายังไม่มีอำนาจในการบริหารบุคลากรในเชิงของการรับครูเข้าทำงานเองได้ อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในเกาหลีใต้จะแยกออกจากการบริหารทั่วไป เพื่อประกันว่าการศึกษาจะไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง⁶⁷

6.4 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาโดยตรงผ่านการจัดตั้งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEA) ขึ้นรองรับที่ระดับท้องถิ่น โดยจะทำหน้าที่ในการดูแล การประสานงาน และสนับสนุนการดำเนินการด้านการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจปกครองตนเอง มีอำนาจกำหนดนโยบายการศึกษา ดูแลการศึกษาของท้องถิ่น โดยทุกแห่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education

⁶⁴ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ และคณะ (เชิงอรรถที่ 34)

⁶⁵ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ และคณะ, 'บทสรุปผู้บริหารโครงการวิจัย "การบริหารจัดการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและเกาหลีใต้ (ระยะที่ 1)"' 22<http://www.asia.tu.ac.th/research/Executive_Summary290557.pdf> สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2565.

⁶⁶ เฟิงอ่าง 20.

⁶⁷ เพิ่ม หลวงแก้ว, อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ 28

Committee) และในภายหลัง ผลจากการมีกฎหมายปฏิรูปการศึกษา (Education Reform Act 1988) เปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางเข้าแทรกแซงการบริหารจัดการการศึกษา และได้กำหนดอำนาจของรัฐบาลกลางใหม่ให้มีส่วนที่เป็นการบริหารแบบรวมศูนย์เพิ่มขึ้นด้วย เป็นรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจกันใหม่ (Re-centralization) เช่น การวางหลักสูตรการศึกษาชาติ การจัดการระบบการทดสอบระหว่างช่วงชั้น การวางแผนมาตรฐานการศึกษา เป็นต้น⁶⁸

แม้ว่ารัฐบาลโดยกระทรวงการศึกษาและพัฒนาทักษะของอังกฤษ จะเป็นผู้กำหนดหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติ แต่บทบาทการบริหารวิชาการในประเทศอังกฤษกลับตกอยู่ที่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและสถานศึกษาเป็นหลัก โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจะสนับสนุนให้สถานศึกษาพัฒนาตนเอง และสำรวจขีดความสามารถและความต้องการของแต่ละสถานศึกษาในพื้นที่ของตน ส่วนผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารหลักสูตรของโรงเรียน และจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาให้ครูและนักเรียน ขณะที่รัฐบาลเพียงแต่จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (OFSTED) เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของท้องถิ่นให้ได้ระดับมาตรฐานกลางเท่านั้น⁶⁹

ในด้านการบริหารการเงิน สถานศึกษาประเภทที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะได้รับงบประมาณโดยตรงจากรัฐบาล ส่วนสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จะได้รับงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (ซึ่งรัฐบาลกลางยังคงเป็นผู้จัดสรรให้) โดยประเทศอังกฤษ จะใช้การบริหารการเงินแบบ Formula Funding ที่มีลักษณะแบบกึ่งการตลาด กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะผู้ปกครอง มีส่วนร่วมในการบริหารการเงินของสถานศึกษาด้วย⁷⁰ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียน

ส่วนด้านการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาของประเทศอังกฤษจะมีลักษณะเป็นสามประสาน คือ กระทรวงการศึกษาและพัฒนาทักษะ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และครู แต่เนื่องจากประเทศอังกฤษประสบปัญหาการขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ รัฐบาลกลางจึงมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเงินเดือนและภาระงานใหม่เพื่อดึงดูดความสนใจให้ผู้สมัครสอบเป็นครูมากขึ้น ในการนี้ สถาบันฝึกหัดครู (Teacher Training Agency: TTA) จะเป็นองค์กรทำหน้าที่ฝึกอบรมบุคลากรทางการศึกษาของประเทศอังกฤษ ทำให้การบริหารงานบุคคลนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเป็นส่วนใหญ่

⁶⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (เชิงจรด 17) 249 - 250.

⁶⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (เชิงจรด 51) 92.

⁷⁰ เฝิงอ่าง 86.

6.5 ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบบนพื้นฐานปรัชญา “การศึกษาเพื่อชีวิตผ่านหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาด้วยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน” และ “หลักการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีความคล่องตัว” ทำให้ประเทศนิวซีแลนด์ได้รับการยกย่องในแง่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาด้วยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการนิวซีแลนด์มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในการกำหนดนโยบายการศึกษาทุกระดับและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา รวมถึงการนำนโยบายการศึกษาของรัฐบาลไปปฏิบัติ ในขณะที่สถานศึกษาจะมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระทั้งในแง่การบริหารวิชาการ การบริหารการเงิน และการบริหารงานบุคคล⁷¹

การบริหารวิชาการและการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานทางการศึกษา รัฐบาลกลางทำหน้าที่เพียงแค่กำหนดมาตรฐานการศึกษาของชาติอันจะกลายเป็นกรอบแนวคิดในการจัดหลักสูตรของแต่ละสถานศึกษา ส่วนคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักสูตรที่เอื้อให้เกิดการเรียนรู้ของผู้เรียน ติดตามพัฒนาการของผู้เรียน จัดการปัญหาและอุปสรรคทางการศึกษาในสถานศึกษา ทั้งนี้ตามกฎหมายการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีหน้าที่จัดการศึกษา⁷²

การบริหารการเงิน ผู้บริหารสถานศึกษาจะได้รับอิสระให้สามารถจัดการงบประมาณของตนเองได้ผ่านการหารือร่วมกับครูและตัวแทนชุมชนตามธรรมนูญของโรงเรียนซึ่งเป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการจัดการศึกษาของโรงเรียนตลอดจนหลักสูตรที่ใช้จัดการเรียนการสอน และรัฐจะเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาโดยตรงในนามของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ซึ่งสถานศึกษาสามารถใช้จ่ายเงินก้อนนี้ได้อย่างอิสระภายใต้สัญญาที่ทำไว้กับกระทรวงศึกษาธิการ และมีความสอดคล้องกับแนวทางการศึกษาของชาติ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และธรรมนูญของโรงเรียน⁷³ นอกจากนี้ สถานศึกษายังสามารถรับเงินรายได้จากการสนับสนุนของหน่วยงานภายนอก เช่น การสนับสนุนของชุมชน ภาคเอกชน องค์กรปกครองท้องถิ่น ไปจนถึงเงินอุดหนุนจากสลากกินแบ่ง และยังสามารถหารายได้ด้วยตนเองผ่านการรับนักศึกษาต่างชาติเข้าเรียน การจัดการกิจกรรมของสถานศึกษา และการลงทุนรูปแบบต่าง ๆ ได้อีกด้วย

⁷¹ ฉลวยลักษณ์ สีนประเสริฐ, ‘การสังเคราะห์การศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศต่าง ๆ และสรุปผลการสัมมนา’ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี 2542) 10 - 11.

⁷² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (เชิงอรธ 51) 113.

⁷³ เฟิงอ่าง 105 106.

นอกจากนี้ สถานศึกษาก็ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลมาจาก รัฐบาลกลางด้วย โดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการสรรหา พัฒนา และทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนออกจากงาน ส่วนผู้อำนวยการเป็นผู้รับมอบอำนาจการบริหาร จัดการครูในโรงเรียนจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาอีกทอดหนึ่ง

6.6 บทสรุปเปรียบเทียบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ของต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาระบบการบริหารการศึกษาของประเทศที่มีการปฏิรูปการศึกษาแล้ว จะเห็นได้ถึงการแบ่งระดับการบริหารการศึกษาออกเป็นระดับชาติ (National level) และระดับท้องถิ่น (Local level)⁷⁴ ซึ่งแต่ละประเทศจะมีองค์กรบริหารการศึกษาคู่ขนานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป องค์กรบริหารการศึกษาที่เป็นระดับท้องถิ่นมีทั้งที่เป็นหน่วยงานอิสระ และที่ตั้งขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอิสระในการทำหน้าที่ดูแลด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง มีอำนาจกำหนดนโยบายและดูแลการศึกษาของท้องถิ่น อย่างเช่นในกรณีประเทศญี่ปุ่น เกาหลี และอังกฤษที่มีกฎหมายคุ้มครองให้แยกการบริหารการศึกษา ออกจากการบริหารทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง เป็นการป้องกันอิทธิพลทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีการคุ้มครองความเป็นวิชาชีพโดยกำหนด ให้การบริหารการศึกษาปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองอีกด้วย

สำหรับประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งมีรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลาง ไปสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาเพียง 2 ระดับ ได้แก่ ระดับกระทรวง และระดับสถานศึกษา ในระดับสถานศึกษามีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเป็นผู้มี อำนาจตัดสินใจ มีความเป็นอิสระและรับผิดชอบต่อในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง ซึ่งในประเทศออสเตรเลีย ก็มีวิธีการกระจายอำนาจตรงสู่สถานศึกษาเช่นเดียวกันกับประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งรูปแบบการบริหาร การศึกษาในลักษณะนี้ จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) ไม่มีบทบาทอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบต่อใด ๆ เกี่ยวกับเกี่ยวกับการจัดการศึกษาหรือไม่มีส่วน ในการจัดการเกี่ยวกับสถานศึกษาได้โดยตรง นอกจากบทบาทหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก และการสนับสนุนการศึกษา

⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (เชิงอรธ 17) 256.

ในด้านการกระจายอำนาจทางการเงินและงบประมาณในบางประเทศ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย หรือสหรัฐอเมริกา มีการกระจายอำนาจทางการเงินและงบประมาณโดยเป็นการกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีการบริหารจัดการด้วยตนเองเป็นหลัก ส่วนประเทศที่ไม่ได้มีการกระจายอำนาจทางการเงินและงบประมาณโดยตรง เช่น ประเทศเกาหลีใต้ กระทรวงศึกษาธิการของเกาหลีใต้จะเป็นผู้จัดสรรงบประมาณการศึกษาให้แก่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารการเงินใช้ระบบ School - based Account System ส่วนกรณีของประเทศญี่ปุ่น กระทรวงศึกษาธิการของญี่ปุ่นจะจัดงบประมาณอุดหนุนในรูปแบบของเงินเดือนครูให้แก่สถานศึกษา ครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเป็นงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งงบประมาณนี้จะเป็นการสนับสนุนการจัดตั้งโรงเรียน การซ่อมบำรุงอาคารสถานที่ และการจัดหาอุปกรณ์การเรียน ฯลฯ

ประเทศที่มีลักษณะแตกต่างจากกรณีข้างต้นที่กล่าวมา คือ ประเทศอังกฤษ เนื่องจากมีกฎหมายปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 ทำให้มีการรวมศูนย์อำนาจด้านการเงินและงบประมาณมากขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนให้สถานศึกษาโดยใช้สูตรการเงิน (Funding Formula) แทน

สำหรับการกระจายอำนาจด้านงานบริหารงานบุคคลในต่างประเทศ อาจแบ่งออกได้ทั้งหมด 3 ประเภท ดังนี้⁷⁵

- 1) แบบสังกัดรัฐบาลกลาง โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนด กฎระเบียบ และมาตรฐานต่าง ๆ สำหรับการบริหารงานบุคคล จะเป็นระบบที่ใช้กันในประเทศอังกฤษ หรือเกาหลีใต้
- 2) แบบสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐหรือเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจบริหารบุคลากรของตนเอง ซึ่งเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา
- 3) แบบสังกัดโรงเรียนหรือสถานศึกษาโดยตรง โดยแต่ละโรงเรียนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการคัดเลือกครู และผู้บริหารโรงเรียนเอง รวมทั้งการบรรจุแต่งตั้ง การให้ออกจากงาน ภายใต้อำนาจของรัฐซึ่งประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์⁷⁶

⁷⁵ เฟ็งอ๋าง 257 - 261.

⁷⁶ เฟ็งอ๋าง 225 - 228.

ในด้านระบบการบริหารงานวิชาการและคุณภาพการศึกษา ประเทศโดยส่วนใหญ่ มีการกำหนดให้ราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการของแต่ละประเทศมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำหนดหลักสูตรและอนุญาตการใช้ตำราเรียน รวมถึงกำหนดมาตรฐานการศึกษา ฯลฯ เพื่อให้การบริหารวิชาการและคุณภาพการศึกษามีความเป็นเอกภาพ แต่ส่วนกลางก็เริ่มมีบทบาทในการบริหารงานวิชาการมากขึ้น เช่น การกำหนดหลักสูตรการศึกษาชาติ การกำหนดหลักสูตรโดยส่วนกลาง การควบคุมคุณภาพการศึกษาของชาติ การวางแผนมาตรฐานการศึกษาของชาติ การจัดระบบการทดสอบแห่งชาติ และการประกันคุณภาพการศึกษา เช่น กรณีของประเทศอังกฤษซึ่งเดิมเคยส่งเสริมความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาในท้องถิ่นการศึกษาของสถานศึกษาก็ได้มีการบริหารการศึกษาในลักษณะรวมศูนย์กันใหม่ (Re - Centralization) เพิ่มมากขึ้น บางประเทศมีกฎหมายที่กำหนดให้โรงเรียนต้องทำแผนกลยุทธ์ของโรงเรียนที่จะจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพในรายวิชาที่นักเรียนยังมีความเข้าใจ ในเนื้อหาไม่มากพอ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการใช้กฎหมาย No Child Left Behind และ ESEA (Elementary and Secondary Education Act) นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังมีบทบาทมากขึ้นในการส่งเสริมและดูแลให้การจัดการศึกษาของรัฐเป็นไปอย่างมีมาตรฐานและคุณภาพ มีระบบการตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษา เช่น ประเทศเกาหลีใต้มีระบบการทดสอบเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษาที่น่าสนใจ ประกอบด้วย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาในระดับชาติ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาเพื่อวินิจฉัยและแก้ปัญหา การทดสอบความสามารถทางวิชาการเพื่อเข้าสู่ระดับอุดมศึกษาด้วยระบบ C-SVT และการประเมินผลสัมฤทธิ์โดยข้อสอบร่วมของจังหวัดต่าง ๆ

ส่วนในประเทศที่มีระบบควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างเข้มข้น คือ ประเทศญี่ปุ่น ที่มีระบบควบคุมคุณภาพการศึกษาในระดับชาติ ทั้งการกำหนดหลักสูตรและการอนุญาตให้ใช้แบบเรียน การกำหนดหลักสูตรกลางเพื่อใช้กับโรงเรียนทั่วประเทศ การกำหนดจำนวนนักศึกษาต่อห้องเรียน จำนวนครู ฯลฯ ส่วนระดับท้องถิ่นไม่มีการใช้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การศึกษาระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่นไม่จำเป็นต้องต้องมีระบบควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เพราะในส่วนของท้องถิ่นญี่ปุ่นจะใช้วิธีการประเมินผลการศึกษาโดยเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว ที่เป็นสมาชิกขององค์กร OECD ด้วยกันอย่างสม่ำเสมอ⁷⁷

⁷⁷ เฟ็งอ้าง 261 - 264.

บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานที่ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary research) ร่วมกับการวิจัยภาคสนาม (Field research) โดยมีรายละเอียดการดำเนินการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

มีการดำเนินงานศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ รวมถึงเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงรายงานจากภาครัฐและภาคเอกชน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน รวมถึงการสร้างความเป็นอิสระของสถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษา และนำข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมมาใช้เป็นประเด็นในการตั้งคำถามเพื่อการสัมภาษณ์ในขั้นตอนของการวิจัยภาคสนาม โดยนำประเด็นข้อคำถามมาให้กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตามประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

การวิจัยภาคสนามภายใต้งานวิจัยนี้ ได้ออกแบบการดำเนินการ 3 รูปแบบ ดังนี้

2.1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – depth interview) ใช้ในการเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในระดับนโยบายในหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง และระดับปฏิบัติการใน 4 ภูมิภาค (4 จังหวัด)

2.2) การสนทนากลุ่ม (Focus group) ใช้ในการเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษา คณะครู และนักเรียน ของสถานศึกษาซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดที่คัดเลือกเป็นพื้นที่วิจัยทั้ง 4 จังหวัด รวมถึงหน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ ผู้แทนสภาหอการค้าจังหวัด และผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัด

ซึ่งมีบทบาททั้งในฐานะผู้ใช้งานผู้สำเร็จการศึกษาซึ่งเป็นผลผลิตจากระบบการศึกษาของชาติ และในฐานะผู้ให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ แก่สถานศึกษา

2.3) การลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษา (Site visit) ใช้ในการเก็บข้อมูลการบริหารและการจัดการศึกษาตามสภาพความเป็นจริง โดยได้คัดเลือกสถานศึกษาแบบเฉพาะเจาะจงในเขตจังหวัดพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาทั้งหมด 4 จังหวัดใน 4 ภูมิภาคของประเทศ ดังนี้

- | | |
|--------------------------|------------------|
| 1) ภาคตะวันออก | จังหวัดระยอง |
| 2) ภาคใต้ | จังหวัดสตูล |
| 3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | จังหวัดศรีสะเกษ |
| 4) ภาคเหนือ | จังหวัดเชียงใหม่ |

ทั้งนี้ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระด้านการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไประหว่างสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กับสถานศึกษานำร่องตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 รวมถึงเก็บข้อมูลเพิ่มเติมบางส่วนจากสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสถานศึกษาเอกชน เพื่อศึกษาสภาพความเป็นจริงของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาทุกประเภทว่ามีมากน้อยเพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างไรบ้าง

2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)⁷⁸

การสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก (In – depth interview) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในระดับนโยบาย โดยใช้คำถามสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) การกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการเลือกผู้ให้ข้อมูลทั้งในระดับนโยบายจากหน่วยงานของรัฐส่วนกลางและระดับปฏิบัติการในเขตจังหวัด ตลอดจนภาคเอกชน จึงมีผู้ที่เข้าร่วมโครงการวิจัยดังนี้

1) ผู้ให้ข้อมูลในระดับนโยบาย ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เลขาธิการสภาการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ผู้แทนประธานสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

⁷⁸ ดูภาพบรรยายภาคการสนทนากลุ่มแต่ละครั้งได้ในภาคผนวก 2

2) ผู้ให้ข้อมูลระดับปฏิบัติการ ใน 4 จังหวัด ดังนี้

- จังหวัดระยอง ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ศึกษาธิการจังหวัดระยอง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาระยอง เขต 1 และเขต 2 และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง
- จังหวัดสตูล ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัดสตูล ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเอกชนจังหวัดสตูล
- จังหวัดศรีสะเกษ ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัดศรีสะเกษ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาศรีสะเกษ โยธธร ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 และเขต 4
- จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัดเชียงใหม่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 และเขต 3

2.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group)⁷⁹

การสนทนากลุ่มเพื่อเก็บข้อมูลการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษา โดยใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ในการดำเนินการสนทนากลุ่มทั้ง 4 จังหวัดใน 4 ภูมิภาค ได้แบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมให้ข้อมูลออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา ในฐานะผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารและการจัดการสถานศึกษา
- 2) กลุ่มครูในสถานศึกษา ในฐานะผู้ดำเนินการตามแผนนโยบายและภารกิจตามแผนการบริหารและการจัดการศึกษา
- 3) กลุ่มนักเรียนในสถานศึกษา ในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากการบริหารและการจัดการศึกษา
- 4) กลุ่มองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทสนับสนุนการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในพื้นที่วิจัย

⁷⁹ ทุกรายชื่อผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในแต่ละครั้งได้ในภาคผนวก 2 และดูภาพบรรยากาศการสนทนากลุ่มแต่ละครั้งได้ในภาคผนวก 2

2.3 การลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษา (Site Visit)⁸⁰

การลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษาได้ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการคัดเลือกสถานศึกษาที่จะลงพื้นที่เยี่ยมชม โดยได้คัดเลือกสถานศึกษาที่จะลงพื้นที่เยี่ยมชมทั้งสิ้น 25 แห่ง ดังนี้

- 1) จังหวัดระยอง 8 แห่ง
- 2) จังหวัดสตูล 7 แห่ง
- 3) จังหวัดศรีสะเกษ 4 แห่ง
- 4) จังหวัดเชียงใหม่ 6 แห่ง

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในพื้นที่ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ ตลอดจนผู้รับบริการจากการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งภาครัฐและเอกชน ในพื้นที่จังหวัดน่านรองตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ได้แก่ จังหวัดระยอง สตูล ศรีสะเกษ และเชียงใหม่ โดยใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับหัวข้อและวัตถุประสงค์ของการวิจัย

4. เครื่องมือในการวิจัยและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

4.1 การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการสร้างสร้างเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานจากการวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษาข้อมูลจากกฎหมาย หนังสือ งานวิจัย บทความ ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศจากอินเทอร์เน็ต รวมทั้งศึกษาค้นคว้ารูปแบบและวิธีสร้างข้อคำถามสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มจากเอกสารและตำราต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดและขั้นตอน ดังต่อไปนี้

⁸⁰ ดูภาพบรรยายภาพการลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษาได้ในภาคผนวก 4

- 1) ทบทวนโจทย์วิจัย และวัตถุประสงค์ของการวิจัย
- 2) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา
- 3) ประยุกต์แนวคิดทฤษฎีผลงานวิจัยเกี่ยวข้องโดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับ ปัญหาการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัยและขอบเขตของการวิจัย
- 4) สร้างแบบสัมภาษณ์โดยการสร้างข้อคำถามและใช้ภาษาที่เหมาะสมง่ายต่อการทำความเข้าใจ พร้อมทั้งออกแบบข้อคำถามให้เหมาะสม ไม่สั้นหรือยาวจนเกินไป และนำประเด็นที่ได้จากการวิจัยเอกสารมากำหนดเป็นข้อคำถาม

4.2 การออกแบบเครื่องมือในการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ได้ออกแบบเครื่องมือในการวิจัย คือ ชุดคำถามในการสัมภาษณ์แบบ กึ่งโครงสร้าง โดยออกแบบชุดคำถามออกเป็น 5 ชุด ได้แก่

- 1) ชุดคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาในหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง และผู้ปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาระดับภูมิภาค
- 2) ชุดคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม ชุดที่หนึ่ง เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา
- 3) ชุดคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม ชุดที่สอง เพื่อเก็บข้อมูลจากครูในสถานศึกษา
- 4) ชุดคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม ชุดที่สาม เพื่อเก็บข้อมูลจากนักเรียนในสถานศึกษา
- 5) ชุดคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม ชุดที่สี่ เพื่อเก็บข้อมูลจากตัวแทนภาคเอกชน หลังจากออกแบบเครื่องมือเสร็จแล้ว ได้นำข้อคำถามในการสัมภาษณ์และข้อคำถามในการสนทนากลุ่ม ที่สร้างไปทดสอบความแม่นยำหรือเที่ยงตรง (Validity content) โดยขอคำปรึกษากับที่ปรึกษางานวิจัย เพื่อขอคำแนะนำในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อคำถามเพื่อให้ได้ข้อคำถามที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ตลอดจน ข้อเสนอแนะและการตัดสินใจในการเลือกใช้คำ หลังจากที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงตามความเห็นของที่ปรึกษาแล้ว ผู้วิจัยได้นำข้อคำถามการสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มเสนอให้ที่ปรึกษางานวิจัย ตรวจสอบอีกครั้งเพื่อเป็นการยืนยันความถูกต้องตรงกัน

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากการวิจัยเชิงเอกสารและการวิจัยภาคสนามเสร็จสิ้น ได้นำมาวิเคราะห์ตามขั้นตอนของกระบวนการวิจัย ดังนี้

- 1) วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกแยกแยะออกจากกันเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป
- 2) จัดกลุ่มข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ (Categorizing) แล้วหาความหมายเชื่อมโยง หรือความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ศึกษา
- 3) สรุปข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทั้งหมด แล้วเชื่อมโยงในเชิงเหตุผลเพื่อสร้างข้อค้นพบของการวิจัย เพื่อชี้ให้เห็นว่าการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในพื้นที่ที่ทำการวิจัยมีสภาพความเป็นจริงอย่างไร และมีความเป็นอิสระในแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด
- 4) นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติการตามนโยบาย และผู้รับบริการจากบริหารและการจัดการศึกษา มาประกอบกับตัวอย่างหรือแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในต่างประเทศ มาออกแบบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อกำหนดเป็นแนวทางและมาตรการเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จและสามารถพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจที่กำหนดในกฎกระทรวง⁸¹ ทั้งนี้ เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและความคล่องตัว สามารถจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียน โดยจากการศึกษาและลงพื้นที่สำรวจข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์การวิจัย สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน กล่าวคือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน โดยคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

⁸¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39.

(1) ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องที่จะกระจายอำนาจ

(3) ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา

(4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา

(5) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่

(6) มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา ให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว

(7) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา

(8) เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง

ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ออกประกาศกำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา เป็นผู้รับมอบการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในเรื่องใดต่อไป

ต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้รับมอบอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ ทั้ง 4 ด้าน

จากการศึกษา พบว่ากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 3 ที่มอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ออกประกาศกำหนด ซึ่งเป็นที่มาของการออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ ขัดต่อ “หลักการห้ามมิให้ฝ่ายบริหารมอบอำนาจช่วง (*delegatus non potest delegare*)”

ทั้งนี้ “หลักการห้ามมิให้ฝ่ายบริหารมอบอำนาจช่วง” ถือเป็นหลักในการตีความกฎหมาย (Rule of construction for interpreting statutes) ที่ให้พิจารณาบทบัญญัติกฎหมายทั้งตามตัวอักษรและตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่า ผู้ตรากฎหมายยินยอมให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ออกกฎหมายสามารถมอบอำนาจนั้นต่อให้ผู้อื่นได้หรือไม่ ไม่ว่าจะยินยอมโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม ในการตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับการมอบอำนาจช่วง คดีพจน์ดังกล่าวจึงเปรียบเสมือน “ดินสอ” ให้ศาลใช้ “ขีดเส้นแบ่ง” ระหว่างการมอบอำนาจช่วงที่ได้รับความยินยอมจากผู้ตรากฎหมายและการมอบอำนาจช่วงที่ผู้ตรากฎหมายมิได้ยินยอมและไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเกินกฎหมายแม่บท หลักดังกล่าวอยู่บนฐานคิดที่ว่า ผู้ตรากฎหมายแม่บทได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ใดเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในกฎหมายลำดับรอง ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ตรากฎหมายมี “ความไว้วางใจ” ในตำแหน่งและคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจ โดยเชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ตำแหน่งนั้นมีความรู้ความเชี่ยวชาญและความรับผิดชอบที่เพียงพอและเหมาะสมแก่การได้รับมอบอำนาจให้ออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกฎหมายแม่บท ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจได้มอบอำนาจช่วงให้เจ้าหน้าที่อื่น เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์แทนย่อมขัดต่อความประสงค์ของผู้ตรากฎหมายที่ได้พิจารณาและกำหนดเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่าสมควรเป็นผู้ใช้อำนาจไว้ แต่เดิมหลักความไว้วางใจ (Confidence principle) นี้ เป็นเหตุผลสำคัญในการอธิบายหลัก *delegatus non potest delegare* อย่างไรก็ดี ในช่วงหลัง แนวคำพิพากษาของศาลได้เปลี่ยนไปเน้นเหตุผลในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่อาจถูกระทบกระเทือนโดยกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับ ดังนี้ ตรรกะของหลักดังกล่าวจึง “เคลื่อน” จากข้อพิจารณาในการปกป้องเจตนารมณ์ของผู้ตรากฎหมาย ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจให้ออกกฎหมายไปเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ตรากฎหมายมี “หน้าที่” ออกกฎหมายที่ได้รับมอบหมาย และพึงกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน เป็นธรรม และเสมอภาคสำหรับทุกฝ่าย⁸²

การมอบอำนาจช่วงนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าในระยะหลังมีร่างกฎกระทรวงหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการมอบอำนาจช่วง โดยกฎหมายแม่บทไม่ได้ให้อำนาจในการมอบอำนาจช่วงไว้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการโต้แย้งในชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงและอาจมีผู้ยกขึ้นโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวงได้ จึงมีข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้วางหลักการว่า เรื่องใดที่กฎหมายกำหนดให้ออกกฎกระทรวง หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎกระทรวงจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด หากพบว่ามี การมอบอำนาจช่วง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตัดออกเพื่อมิให้เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย

⁸² ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, ‘ปัญหา “การมอบอำนาจช่วง” ในการออกกฎหมายปกครอง’ <www.krisdika.go.th> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.

ในการนี้ จึงมีความเห็นว่ากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 3 ซึ่งมอบอำนาจช่วง และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ ซึ่งเป็นผลจากการรับมอบอำนาจช่วง จึงขัดต่อหลักการตามกฎหมายว่าด้วยการห้ามมิให้มอบอำนาจช่วง และมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้นมุ่งที่จะทำให้สถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจและมีความเป็นอิสระมากขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดหลักการของอำนาจที่จะกระจายไปยังสถานศึกษา ซึ่งส่งผลให้เป็นการลดอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัด แต่กฎกระทรวงดังกล่าวกลับมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการที่จะถูกลดอำนาจและกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์เสียเอง จึงเป็นการยากที่จะเกิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จได้

นอกจากปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ ดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า เมื่อมีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามกฎกระทรวงและประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว สถานศึกษายังคงมีปัญหาความไม่เป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาในหลายประเด็น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านวิชาการ

ตามหลักการของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษา ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ มาตรา 39 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2545 มาตรา 35 พบว่ากระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 โดยอนุบัญญัติดังกล่าวทั้งสองฉบับได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับมอบการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ โดยจำแนกตามเนื้อหาออกได้ดังนี้⁸³

(ก) การจัดทำหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ ได้แก่ การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น การวางแผนงานด้านวิชาการ การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนว การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา และการจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา

(ข) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ ได้แก่ การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น และการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

(ค) การสร้างและพัฒนาสื่อการเรียนการสอน ได้แก่ การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

2) ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษารับมอบการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ จำแนกตามภารกิจและเนื้อหาออกได้ดังนี้⁸⁴

(ก) การจัดทำหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ ได้แก่ การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น การวางแผนงานด้านวิชาการ การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนว การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา และการจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา

⁸³ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 1 ประกอบประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ข้อ 3.

⁸⁴ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 1 ประกอบประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ข้อ 4 และข้อ 5.

(ข) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ ได้แก่ การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น และการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวย องค์กรหน่วยงาน สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

(ค) การสร้างและพัฒนาสื่อการเรียนการสอน ได้แก่ การคัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา และการพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับอำนาจของผู้อำนวยการสถานศึกษา จะพบว่ามีเรื่องการวัดผลประเมินผล การเทียบโอนผลการเรียน และการคัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา เป็นอำนาจเฉพาะของผู้อำนวยการสถานศึกษา ส่วนอำนาจอื่นนั้นไม่มีความแตกต่างกัน

จากการศึกษา มีข้อค้นพบว่าการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1.1.1 สถานศึกษาไม่มีปัจจัยสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรและจัดการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 27 กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้กำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขณะที่สถานศึกษาแต่ละแห่งมีหน้าที่จัดทำสาระการเรียนรู้ของหลักสูตรที่จะใช้ในการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาแห่งนั้นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม ไปจนถึงประเทศชาติ ซึ่งหมายความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้สถานศึกษาสามารถออกแบบหลักสูตรของสถานศึกษาตนเองได้ภายใต้แนวทางและวัตถุประสงค์ของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ต้องพิจารณาถึงสภาพปัญหาในชุมชน สังคม และภูมิปัญญาท้องถิ่นของสถานศึกษา ประกอบคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อการเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและประเทศชาติด้วย

จากการศึกษาและลงพื้นที่เป้าหมายพบว่า สถานศึกษาทั่วไปภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่เข้าร่วมโครงการวิจัยจะจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาโดยใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สพฐ. 293/2551 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 เรื่อง ให้ใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สพฐ. 1293/2560 เรื่อง ให้ใช้มาตรฐานการเรียนรู้

และตัวชี้วัด กลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสาระภูมิศาสตร์ในกลุ่มสาระการเรียนรู้ สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560)⁸⁵ เป็นหลักโดยจัดการเรียนรู้ในรายวิชาต่าง ๆ ให้ครอบคลุมสาระการเรียนรู้ทั้ง 8 ด้าน ได้แก่ สาระการเรียนรู้ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ โดยสถานศึกษาที่เข้าร่วมการวิจัยส่วนใหญ่จะแยกสาระการเรียนรู้หลักออกมา จัดเป็นรายวิชาเฉพาะ เช่น รายวิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ เป็นต้น ส่วนสาระการเรียนรู้อื่นตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะจัดเป็นรายวิชาบูรณาการที่ครอบคลุม สาระการเรียนรู้หลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อลดคาบเรียนตามสาระการเรียนรู้ในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีคาบเรียนเหลือสำหรับรายวิชาเฉพาะที่แต่ละสถานศึกษาออกแบบตามบริบทของชุมชนและสังคม ที่สถานศึกษานั้น ๆ ตั้งอยู่ เช่น โรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่เมืองและเป็นที่ยอมรับของนักเรียนในเขตจังหวัด จะมีรายวิชา ที่เน้นทักษะพิเศษเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนมีความถนัดเฉพาะด้านในเชิงของการเตรียมความพร้อมเข้าสู่การศึกษา ระดับอุดมศึกษา เช่น วิชาวิทยาศาสตร์ชั้นสูง วิชาคณิตศาสตร์ชั้นสูง วิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ เป็นต้น ขณะที่สถานศึกษาในพื้นที่นอกเมืองหรือโรงเรียนในชุมชน จะมีรายวิชาเสริมที่เน้นทักษะ ด้านอาชีพและเกษตรกรรมในท้องถิ่น หรือสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ก็จะมีรายวิชาด้านอิสลามศึกษา เป็นต้น เมื่อผู้เรียนได้รับการเรียนรู้จากรายวิชาต่าง ๆ ครบถ้วน ตามชั่วโมงเรียนที่กำหนด สถานศึกษาก็จะวัดและประเมินผลการเรียนของผู้เรียน เป็นอันสิ้นสุด กระบวนการจัดการเรียนการสอนในแต่ละภาคการศึกษา

ข้อมูลที่ได้รับจากการสนทนากลุ่มชี้ให้เห็นว่าสถานศึกษามีอิสระในการจัดทำหลักสูตร ของสถานศึกษา อย่างไรก็ตาม มีข้อค้นพบต่อไป คือ มีสถานศึกษาอีกส่วนหนึ่งที่ยังคงใช้หลักสูตร แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเข้มข้นเป็นหลักสูตรสถานศึกษา และมีการออกแบบรายวิชาเพิ่มเติม ตามความมุ่งเน้นของสถานศึกษาหรืออัตลักษณ์ของสังคมหรือชุมชนเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย⁸⁶ เนื่องจากการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนเป็นศาสตร์ทางการศึกษาเฉพาะด้านที่ผู้จัดทำหลักสูตรจะต้องมี

⁸⁵ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมต่อคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการทั้งสองฉบับที่ให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศกำหนด หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีมติเห็นชอบว่า แท้จริงแล้วอำนาจในการประกาศ กำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังนั้นคำสั่งทั้งสองฉบับนี้จึงปรากฏการใช้อำนาจนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนด ของกระทรวงศึกษาธิการ

⁸⁶ สัมภาษณ์ คณะผู้บริหาร ครู และนักเรียนจากสถานศึกษาในจังหวัดระยอง (โรงแรมมาดิνα, 25 พฤษภาคม 2565).

สัมภาษณ์ คณะผู้บริหาร ครู และนักเรียนจากสถานศึกษาในจังหวัดสตูล (โรงแรมสินเกียรติบุรี, 1 มิถุนายน 2565).

สัมภาษณ์ คณะผู้บริหาร ครู และนักเรียนจากสถานศึกษาในจังหวัดศรีสะเกษ (โรงแรมศรีลาควน, 8 มิถุนายน 2565).

สัมภาษณ์ คณะผู้บริหาร ครู และนักเรียนจากสถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ (โรงแรมกรีนเลค รีสอร์ท, 12 มิถุนายน 2565).

ความรู้หรือได้รับการอบรมการจัดทำหลักสูตรมาบ้าง นอกจากนั้น การจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาตามอัตลักษณ์ของสังคมหรือชุมชน ผู้จัดทำหลักสูตรจะต้องมีความเข้าใจถึงสภาพสังคมหรือชุมชน จุดเด่นหรือจุดด้อยของสังคมหรือชุมชนนั้นด้วย ดังนั้น ผู้จัดทำหลักสูตรจึงต้องใช้ชีวิตอยู่ในสังคมหรือชุมชนนั้นนานพอสมควร รวมทั้งเข้าใจบริบทของสังคมหรือชุมชนนั้น แต่โดยทั่วไปแล้วผู้บริหารสถานศึกษาและครูซึ่งเป็นผู้จัดทำหลักสูตรมักจะมีการโยกย้ายอยู่บ่อยครั้งจนไม่สามารถเข้าใจบริบทของสังคมหรือชุมชนนั้นดีพอ

นอกจากนั้น ยังพบข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่ง คือ การจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาไม่สามารถนำมาใช้เป็นผลงานในการประเมินวิทยฐานะ หรือประเมินความดีความชอบเพื่อการเลื่อนตำแหน่งของผู้บริหารหรือครูตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้ จึงไม่เกิดแรงจูงใจในการจัดทำหลักสูตรให้แก่สถานศึกษา ในทางกลับกัน สถานศึกษากลับมีความคิดว่าการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานถือว่าเป็น “พื้นที่ปลอดภัย” ของการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการอยู่แล้ว⁸⁷ ข้อเท็จจริงเหล่านี้ส่งผลให้สถานศึกษาจำนวนมากไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ ในส่วนของการจัดทำหลักสูตรและจัดการเรียนรู้เท่าที่ควร

จากการนำข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงของสถานศึกษานำร่อง ตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 พบว่าสถานศึกษานำร่องใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเพียงแนวทางการในการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา จึงทำให้การจัดการเรียนการสอนสอดคล้องกับบริบทของสังคมและชุมชน รวมทั้งมีความหลากหลายในเรื่องของนวัตกรรมจัดการเรียนการสอนมากกว่า ซึ่งอาจแบ่งรูปแบบการจัดการศึกษาของสถานศึกษานำร่องที่พบได้ 3 รูปแบบ คือ⁸⁸

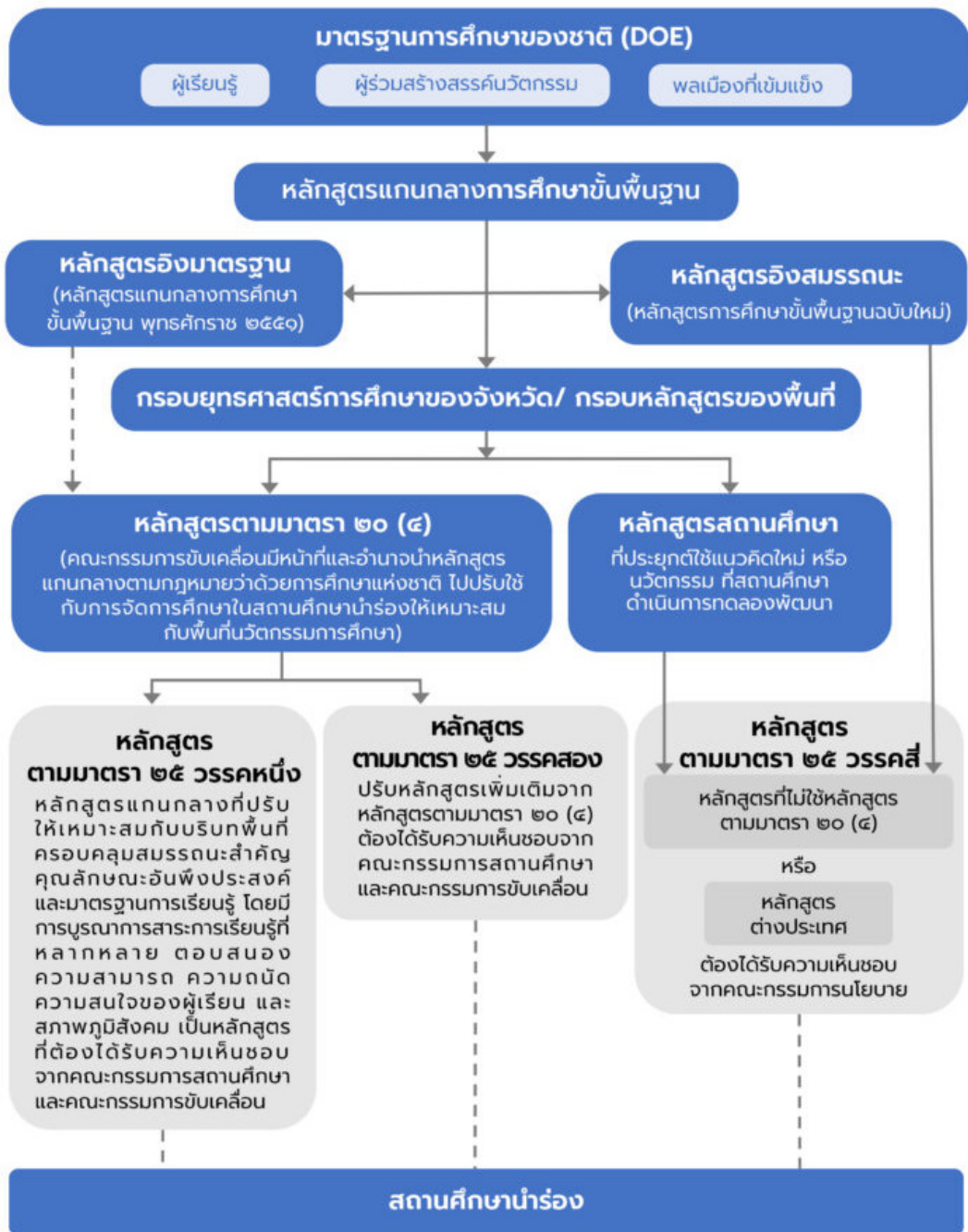
1) หลักสูตรสถานศึกษาที่นำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปรับใช้กับการจัดการศึกษาในสถานศึกษานำร่องให้เหมาะสมกับสภาพสังคมหรือชุมชนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาหลักสูตร ตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ มาตรา 25 วรรคหนึ่ง

⁸⁷ เฟิงอ่าง

⁸⁸ ความอิสระของสถานศึกษานำร่องในการใช้หลักสูตรตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 <<https://www.edusandbox.com/independence-of-school/>> สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2565

2) หลักสูตรสถานศึกษาที่สถานศึกษานำร่องได้ปรับเพิ่มเติมต่อจากหลักสูตร โดยนำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปรับใช้ในรูปแบบตามข้อ 1) ซึ่งได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาแล้ว ตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ มาตรา 25 วรรคสอง

3) หลักสูตรที่สถานศึกษานำร่องนำหลักสูตรฐานสมรรถนะหรือหลักสูตรการศึกษา ขั้นพื้นฐานฉบับใหม่มาประยุกต์ใช้ หรือใช้นวัตกรรมหรือแนวคิดใหม่ไปทดลองใช้ในสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ มาตรา 25 วรรคสี่



ภาพที่ 2 ความเชื่อมโยงระหว่างหลักสูตรประเภทต่าง ๆ ที่ใช้ในสถานศึกษานำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา
 ที่มา: <https://www.edusandbox.com/independence-of-school/>

สถานศึกษานำร่องที่เข้าร่วมโครงการวิจัยทุกแห่งจะใช้หลักสูตรรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากหลักสูตรทั้งสามข้างต้น โดยบางจังหวัดจะมีการกำหนดหลักสูตรฐานสมรรถนะที่เน้นการพัฒนาผู้เรียนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันและอนาคตโดยศึกษาจากเรื่องใกล้ตัวของผู้เรียน ซึ่งจะยึดโยงเข้ากับการสนับสนุนจากชุมชนและฐานทุนของโรงเรียนที่มี เพื่อส่งเสริมอัตลักษณ์เฉพาะของผู้เรียนในแต่ละจังหวัด เช่น หลักสูตร SISA KET ASTECS ของจังหวัดศรีสะเกษ หรือหลักสูตร Rayong MARCO ของจังหวัดระยอง เป็นต้น ขณะที่บางจังหวัดแม้จะยังไม่มีกำหนดเป็นหลักสูตรที่ชัดเจน แต่ปรากฏแนวความคิดสร้างอัตลักษณ์ของผู้เรียนในแต่ละจังหวัดผ่านรูปแบบการจัดการเรียนการสอน เช่น การจัดการเรียนการสอนแบบโครงงานฐานวิจัย (Research - Based Learning : RBL) ของจังหวัดสตูล หรือการจัดการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นสัมมาชีพของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสถานศึกษานำร่องมีความเป็นอิสระในการจัดทำหลักสูตรที่จะใช้ในสถานศึกษามากกว่าสถานศึกษาที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการนำร่อง และเมื่อผู้เรียนผ่านการเรียนรู้ในแต่ละรายวิชาแล้ว สถานศึกษาจะจัดให้มีการวัดประเมินผลผู้เรียนเช่นเดียวกับโรงเรียนทั่วไป

1.1.2 หลักสูตรของโรงเรียนขยายโอกาสไม่ตอบสนองการศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ

โรงเรียนขยายโอกาสเกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2533 ประกอบกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ที่ต้องการให้ขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปเป็น 9 ปี และให้โรงเรียนระดับประถมศึกษาเปิดการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยเปิดโอกาสให้นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เข้าเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นอีก 3 ปี โดยไม่ต้องสอบแข่งขันและไม่เสียค่าใช้จ่าย วัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการจัดตั้งโรงเรียนขยายโอกาสคือการขยายโอกาสให้นักเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลมีสถานที่เรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเวลานั้นที่ต้องการจะขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี⁸⁹

โรงเรียนขยายโอกาสส่วนใหญ่ใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานฯ ในการจัดการเรียนการสอน โดยให้ครูผู้สอนมีการจัดทำโครงสร้างคำอธิบายรายวิชา กำหนดชื่อหน่วยการเรียนรู้ มาตรฐานและตัวชี้วัดตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานฯ ซึ่งมี 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้⁹⁰ โดยพบว่าเป้าหมายของการจัดตั้งโรงเรียนขยายโอกาสที่ต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี ไม่มีความชัดเจนว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาเดิมจะลดจำนวนชั้นปีเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของการจัดตั้งโรงเรียนขยายโอกาส จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดการเรียนการสอนระหว่างโรงเรียนขยายโอกาสดับโรงเรียนมัธยมศึกษาเดิมถึงสามชั้นปี (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 - 3) ในขณะที่ครูและบุคลากร

⁸⁹ ฉวีวรรณ อินชุกุล, 'ยุทธศาสตร์การพัฒนาโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาญจนบุรี เขต 4' (วิทยานิพนธ์หลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร 2559) 48.

⁹⁰ กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 (โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2551)

ทางการศึกษาของโรงเรียนขยายโอกาสไม่มีความพร้อมที่จะจัดการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษา ได้อย่างเต็มที่ ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนขยายโอกาสส่วนใหญ่ ประสบปัญหาในการศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในโรงเรียนสายสามัญศึกษา เพราะองค์ความรู้ พื้นฐานที่ได้รับจากโรงเรียนขยายโอกาสไม่เพียงพอ ผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนขยายโอกาสส่วนใหญ่ จึงเลือกที่จะศึกษาต่อในสถานศึกษาอาชีวศึกษาแทน ในขณะที่ไม่เคยเรียนรายวิชาด้านการอาชีวศึกษา จากโรงเรียนขยายโอกาส ผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนขยายโอกาสจึงประสบปัญหาจากการที่ไม่สามารถ ต่อยอดความรู้ในสถานศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีวศึกษาได้

1.1.3 สถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่มีเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ

จากการศึกษาพบว่า ทั้งสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษานำร่องในพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษา มีอิสระในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาและ องค์กรเอกชนได้ ทั้งนี้สถาบันการศึกษาหรือองค์กรเอกชนที่เข้ามาเป็นเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ มักจะเป็นสถาบันหรือบริษัทในพื้นที่จังหวัดนั้น เช่น โรงเรียนวัดถนนกะเพรา จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นสถานศึกษา นำร่อง ได้เข้าร่วมโครงการโรงเรียนร่วมพัฒนา (Partnership School Project) และยังได้รับความช่วยเหลือ จากมูลนิธิसानอนาคตการศึกษา คอนเน็กซ์ อีดี (CONNEXT ED Foundation) ทำให้ได้รับการสนับสนุน ด้านวิชาการจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไออาร์พีซี (IRPC) จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็น บริษัทด้านอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมของจังหวัดระยอง ขณะที่จังหวัดศรีสะเกษ จะได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิสยามกัมมาจลและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โดยเข้ามาช่วยเหลือคณะผู้บริหารสถานศึกษาของจังหวัดศรีสะเกษในการขับเคลื่อนการสร้างนวัตกรรม ทางการศึกษาและการวิจัยนโยบายทางการศึกษาของจังหวัด ส่วนสถานศึกษาบางแห่งของจังหวัดเชียงใหม่ เช่น โรงเรียนบ้านพระนอน ที่เป็นสถานศึกษานำร่องเช่นกัน จะได้รับความช่วยเหลือส่วนหนึ่งจากโครงการ โรงเรียนร่วมพัฒนา และอีกส่วนหนึ่งจากกลุ่มธุรกิจเครือเซ็นทรัล (Central Group) แต่ในกรณี ของกลุ่มสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมเข้มข้นและไม่มมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ ตั้งอยู่ เช่น จังหวัดสตูล พบว่าแทบไม่มีสถานศึกษาหรือองค์กรเอกชนที่จะเข้ามาเป็นเครือข่าย ความร่วมมือทางวิชาการกับสถานศึกษาเลย⁹¹ แม้จะปรากฏว่ามีการติดต่อระหว่างสถานศึกษา กับสถาบันทางวิชาการในจังหวัดใกล้เคียงอยู่บ้าง เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา แต่ก็เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยของสถาบันทางวิชาการเหล่านั้นเสียมากกว่า ส่วนความช่วยเหลือจากภาคธุรกิจก็จะเป็นความช่วยเหลือเพียงครั้งคราวด้านทรัพยากรทางการศึกษา

⁹¹ อ่างแก้ว เชิงอรธ .. (focus group)

เช่น อุปกรณ์วิทยาศาสตร์ อุปกรณ์หรือเครื่องกีฬา หรือเงินทุนเพื่อใช้ก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารของสถานศึกษาเท่านั้น

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษาให้มีอิสระในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันวิชาการหรือองค์กรเอกชนได้ก็ตาม แต่ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อการใช้อิสระในประเด็นนี้คือ ที่ตั้งของสถานศึกษาและความกว้างขวางของผู้บริหารสถานศึกษาที่จะดึงสถาบันทางวิชาการหรือองค์กรเอกชนให้เข้ามาสร้างเครือข่ายทางวิชาการร่วมกับสถานศึกษาอย่างยั่งยืน เห็นได้จากกรณีของสถานศึกษาในจังหวัดระยองและเชียงใหม่ ซึ่งจังหวัดหนึ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของภาคตะวันออก ส่วนอีกจังหวัดหนึ่งเป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจของภาคเหนือ และทั้งสองจังหวัดยังมีสถาบันทางวิชาการขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่หรือจังหวัดใกล้เคียง ทำให้สถานศึกษาในพื้นที่ของทั้งสองจังหวัดสามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการได้ง่าย เปรียบเทียบกับสถานศึกษาในพื้นที่จังหวัดสุดที่แม้จะเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ เพื่อขอรับความช่วยเหลือมากมาย แต่ปัจจัยพื้นฐานของจังหวัดที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมเข้มข้นก็ยากที่จะสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันทางวิชาการหรือองค์กรเอกชนได้

1.1.4 การเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนที่ผูกติดกับบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้

จากการศึกษาพบว่า สถานศึกษาทั่วไปภายใต้สังกัดของ สพฐ. จะใช้สื่อการเรียนรู้นักหนังสือ หรือตำราตามที่กำหนดในบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษาทั้ง 3 บัญชี ที่สำนักงานวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สพฐ. เป็นผู้กำหนด ตามหนังสือด่วนมากที่ ศธ 04010/ว2469 ลงวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2564 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตแจ้งสถานศึกษาในการกำกับดูแลพิจารณาเลือกใช้และจัดซื้อหนังสือเรียนให้กับนักเรียนทุกคนก่อนวันเปิดภาคเรียน ทั้งนี้ บรรดาหนังสือ ตำราที่ปรากฏในบัญชีสื่อการเรียนรู้เป็นเอกสารที่รับอนุญาตจากสำนักงานวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สพฐ. จึงเห็นได้ว่าเนื้อความตามหนังสือฉบับดังกล่าวมีลักษณะ “กึ่งบังคับ” ให้สถานศึกษาเลือกหนังสือ ตำราตามบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่าหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวไม่ได้อ้างถึงบทบัญญัติหรืออำนาจตามกฎหมายที่กำหนดให้สถานศึกษาจะต้องซื้อหนังสือ ตำราตามบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษา และยังไม่พบบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ให้อำนาจ สพฐ. เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้พิมพ์หนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนที่สามารถใช้ในการเรียนการสอนได้

จากบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษาพ.ศ. 2565 มีสำนักพิมพ์ที่ได้รับอนุญาตให้จัดทำหนังสือ ตำราสำหรับสถานศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ทั้งสิ้น 29 สำนักพิมพ์ ดังนั้น ในแต่ละรายวิชาของแต่ละชั้นปี สถานศึกษาจะมีตัวเลือกหนังสือ ตำราประมาณ 30 รายการ ซึ่งอาจดูเหมือนว่ามีความหลากหลาย แต่หากพิจารณาถึงความเป็นจริงในปัจจุบันที่ผู้เรียนและผู้สอนมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะสามารถเข้าถึงสื่อการเรียนการสอน หนังสือ

ตำราจากทั่วทุกมุมโลกได้โดยอิสระ ก็จะทำให้เห็นว่ามีความเหมาะสมกับเนื้อหาวิชาในความรู้ที่ตนเองต้องการใช้ หรือตำราอื่นที่ตนเห็นว่ามีความเหมาะสมกับเนื้อหาวิชาในความรู้ที่ตนเองต้องการใช้ แต่อยู่นอกเหนือจากบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ดังกล่าว ก็ต้องใช้วิธีการถ่ายสำเนาแล้วทำเป็นเอกสารใบงานให้นักเรียนแทน⁹² ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้สถานศึกษาโดยผู้อำนวยการสถานศึกษาจะได้รับอำนาจให้มีอิสระในการคัดเลือกหนังสือหรือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษาตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ก็ตาม แต่ก็ยังเป็น “อิสระภายใต้กรอบ” ของบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษาที่ สพฐ.เป็นผู้กำหนด ซึ่งอาจจะอนุมานได้ว่าสถานศึกษาไม่มีอิสระทางวิชาการอย่างแท้จริงในการเลือกหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอน

1.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารงบประมาณ

ตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550⁹³ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550⁹⁴ ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาด้านงบประมาณในลักษณะเดียวกัน คือ

1) การจัดทำแผนงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณ เพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง การอนุมัติสิ่งจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณของสถานศึกษา และการตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณที่ได้รับ

⁹² เฟิงอั้ง

⁹³ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 1 (2)

⁹⁴ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ข้อ 3 (2)

2) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งการปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา

3) การจัดการพัสดุ ได้แก่ การจัดหาพัสดุ การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ การกำหนดแบบรูปรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ

4) การจัดการทางการเงินและการบัญชี ได้แก่ การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน การนำเงินส่งคลัง การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงิน และงบการเงิน การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน และการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

จากการศึกษา พบสภาพปัญหาและอุปสรรคของความอิสระด้านการเงินและงบประมาณของสถานศึกษา รวม 4 ประการ ดังนี้

1.2.1 งบประมาณที่สถานศึกษาได้รับไม่เป็นไปตามแผนงบประมาณที่เสนอขอ

รายได้หลักของสถานศึกษามาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ โดยสถานศึกษามีหน้าที่ต้องจัดทำงบประมาณของสถานศึกษาเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในทุก ๆ ปีงบประมาณ ซึ่งผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องจัดประชุมครูเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการขอรับการจัดสรรงบประมาณที่ต้องใช้สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละปี โดยพบข้อเท็จจริงว่า การจัดทำคำขอรับงบประมาณตามแผนงบประมาณของสถานศึกษาประจำปีไม่มีผลต่อการได้รับการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษา ทั้งนี้ เป็นเพราะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักการให้การจัดสรรงบประมาณของสถานศึกษาเป็นไปตามจำนวนของผู้เรียนในสถานศึกษานั้น ตามเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดและเรียกว่า “เงินอุดหนุนรายหัว” เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคล การจัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากรอบครัวที่มีรายได้น้อย การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษ การจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐ การจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชน เพื่อให้พึ่งตนเองได้ และจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน⁹⁵ ซึ่งมีวิธีการคำนวณเงินอุดหนุนรายหัวตามตัวอย่างนี้

⁹⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ มาตรา 60

ตัวอย่างวิธีการคำนวณงบประมาณเงินอุดหนุน
ตามนโยบายการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ประจำปีการศึกษา 2561 สำหรับโรงเรียนขยายโอกาสที่มีนักเรียนรวมทั้งโรงเรียนตั้งแต่ 120 คน ลงมา

ระดับชั้น	นร. 10 พ.ย. 60	นร. 100% ชั้น เลื่อน	นร.ชั้น เลื่อน ปี 61 (70%)	1. เงินอุดหนุนรายหัว (ภาคเรียนละ 1 ครั้ง)		2. ค่าหนังสือ (ปีละ 1 ครั้ง)		3. ค่าเครื่องแบบ นักเรียน (ปีละ 1 ครั้ง)		4. ค่าอุปกรณ์ การเรียน (ภาคเรียน ละ 1 ครั้ง)		5. ค่ากิจกรรม พัฒนาผู้เรียน (ภาคเรียน ละ 1 ครั้ง)		รวมทั้งสิ้น
				คนละ	รวม	คนละ	71% ค่า หนังสือ	รวม	คนละ	รวม	คนละ	รวม	คนละ	
อ.1	0	0	0	850	-	200	142	-	300	-	100	215	-	-
อ.2	10	10	7	850	5,950.00	200	142	994.00	300	2,100.00	100	700.00	215	1,505.00
อ.3	6	10	7	850	5,950.00	200	142	994.00	300	2,100.00	100	700.00	215	1,505.00
ป.1	7	7	5	950	4,750.00	625	443.75	2,218.75	360	1,800.00	195	975.00	240	1,200.00
ป.2	11	7	5	950	4,750.00	619	439.49	2,197.45	360	1,800.00	195	975.00	240	1,200.00
ป.3	4	11	8	950	7,600.00	622	441.62	3,532.96	360	2,880.00	195	1,560.00	240	1,920.00
ป.4	10	4	3	950	2,850.00	673	477.83	1,433.49	360	1,080.00	195	585.00	240	720.00
ป.5	8	10	7	950	6,650.00	806	572.26	4,005.82	360	2,520.00	195	1,365.00	240	1,680.00
ป.6	4	8	6	950	5,700.00	818	580.78	3,484.68	360	2,160.00	195	1,170.00	240	1,440.00
ม.1	13	13	10	2,250	22,500.00	764	542.44	5,424.40	450	4,500.00	210	2,100.00	440	4,400.00
ม.2	11	13	10	2,250	22,500.00	877	622.67	6,226.70	450	4,500.00	210	2,100.00	440	4,400.00
ม.3	6	11	8	2,250	18,000.00	949	673.79	5,390.32	450	3,600.00	210	1,680.00	440	3,520.00
รวม	90	104	76		107,200.00			35,902.57		29,040.00		13,910.00		23,490.00

ภาพที่ 3 ตัวอย่างวิธีการคำนวณงบประมาณเงินอุดหนุน ตามนโยบายสนับสนุนค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ประจำปีการศึกษา 2561

ที่มา : <http://www.onec.go.th/index.php/manager>

การจัดสรรงบประมาณในปี พ.ศ.2565 ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 นั้น กำหนดจำนวนเงินอุดหนุนรายหัวให้กับสถานศึกษา⁶ ดังนี้

1) เงินอุดหนุนรายหัว คือ เงินที่จัดสรรให้นักเรียนทุกคนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยมีอัตราการจัดสรรจำแนกตามระดับ ดังนี้

- ระดับก่อนประถมศึกษา 1,700 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 850 บาท/คน)
- ระดับประถมศึกษา 1,900 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 950 บาท/คน)
- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3,500 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 1,750 บาท/คน)
- ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 3,800 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 1,900 บาท/คน)

2) เงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติม คือ เงินอุดหนุนรายหัวให้นักเรียนในสถานศึกษาขนาดเล็ก เนื่องจากการจ่ายเงินอุดหนุนรายหัวจะคำนวณจากจำนวนนักเรียน หากนักเรียนในสถานศึกษามีจำนวนน้อยก็จะได้เงินน้อยไปด้วย ทำให้ต้องมีการจัดเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้แก่สถานศึกษาขนาดเล็กให้ใช้จ่ายได้อย่างเพียงพอ โดยมีเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการดังนี้

- สถานศึกษาประถมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียน 120 คน ลงมาให้เพิ่มจากรายหัวที่ได้รับปกติอีก 500 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 250 บาท/คน)

- สถานศึกษามัธยมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียน 300 คน ลงมาให้เพิ่มจากรายหัวที่ได้รับปกติอีก 1,000 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 500 บาท/คน)

- สถานศึกษาขยายโอกาสที่มีนักเรียน 300 คนลงมา ให้เพิ่มจากรายหัวที่ได้รับปกติโดยจัดให้เฉพาะนักเรียนมัธยมต้น เพิ่มให้อีก 1,000 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 500 บาท/คน)

3) เงินอุดหนุนรายหัวสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัวและสถานประกอบการ มีเกณฑ์การจัดสรร ดังนี้

- ระดับก่อนประถมศึกษา 7,192 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 3,596 บาท/คน)
- ระดับประถมศึกษา 7,362 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 3,681 บาท/คน)
- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 10,276 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 5,138 บาท/คน)
- ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 10,606 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 5,303 บาท/คน)
- ระดับ ปวช. 1 - 3 11,736 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 5,868 บาท/คน)

⁶ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, 'แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565'

- 4) เงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียนสถานศึกษาศึกษาสงเคราะห์ มีเกณฑ์การจัดสรร ดังนี้
 - ระดับก่อนประถมศึกษา
 - นักเรียนประจำ 30,600 บาท/คน/ปี นักเรียนไป - กลับ 8,920 บาท/คน/ปี
 - ระดับประถมศึกษา
 - นักเรียนประจำ 30,800 บาท/คน/ปี นักเรียนไป - กลับ 9,120 บาท/คน/ปี
 - ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
 - นักเรียนประจำ 32,200 บาท/คน/ปี นักเรียนไป - กลับ 10,100 บาท/คน/ปี
 - ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
 - นักเรียนประจำ 32,500 บาท/คน/ปี นักเรียนไป - กลับ 10,400 บาท/คน/ปี
- 5) เงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียนสถานศึกษาการศึกษาพิเศษ มีเกณฑ์การจัดสรร ดังนี้
 - ระดับก่อนประถมศึกษา ได้แก่ นักเรียนประจำ 31,020 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 15,510 บาท/คน) นักเรียนไป - กลับ 8,920 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 4,460 บาท/คน)
 - ระดับประถมศึกษา ได้แก่ นักเรียนประจำ 31,220 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 15,610 บาท/คน) นักเรียนไป - กลับ 9,120 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 4,560 บาท/คน)
 - ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ได้แก่ นักเรียนประจำ 32,600 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 16,300 บาท/คน) นักเรียนไป - กลับ 10,500 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 5,250 บาท/คน)
 - ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้แก่ นักเรียนประจำ 32,500 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 16,250 บาท/คน) นักเรียนไป - กลับ 10,800 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 5,400 บาท/คน)
- 6) เงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียนในศูนย์การศึกษาพิเศษ ดังนี้
 - ค่าอาหารนักเรียนประจำ 27,000 บาท/คน/ปี
 - ปัจจัยพื้นฐานนักเรียนประจำ 1,000 บาท/คน/ปี
 - ค่าอาหารนักเรียน ไป - กลับ 6,600 บาท/คน/ปี

จากรายละเอียดเงินอุดหนุนรายหัวข้างต้นสรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณจะต้องเป็นไปตามแนวทางการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทำให้สถานศึกษาไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณนอกเหนือจากแนวทางการจัดสรรงบประมาณฯ ตามแผนงบประมาณที่สถานศึกษาได้จัดทำขึ้น เท่ากับว่าสถานศึกษาได้รับอิสระในการจัดทำแผนงบประมาณเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐเพื่อมาใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษา การที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้สถานศึกษามีอิสระในการจัดทำแผนงบประมาณ จึงไม่เป็นไปตามหลักการด้านงบประมาณตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และถือได้ว่าเป็น “การให้อิสระด้านงบประมาณที่ไม่สามารถปฏิบัติได้” ส่งผลให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ตรงกับรายจ่ายที่แท้จริงทำให้เกิดการขาดคล่องงบประมาณและไม่สามารถใช้จ่ายได้อย่างเพียงพอ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพ

1.2.2 การอนุมัติส่งจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่สามารถดำเนินการข้ามหมวดหมู่

เมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณเรียบร้อยแล้ว สถานศึกษาจะต้องส่งจ่ายงบประมาณให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่ได้รับ ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และค่าใช้จ่ายอื่นตามแนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ และในปี พ.ศ. 2565 มีการกำหนดรายละเอียดค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ดังนี้⁹⁷

1) ค่าจัดการเรียนการสอน หมายถึง เงินงบประมาณ งบเงินอุดหนุน ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เงินอุดหนุนรายหัว ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยครอบครัวและสถานประกอบการ

2) ค่าหนังสือเรียน คือ ค่าใช้จ่ายเฉพาะเจาะจงสำหรับหนังสือเรียน และหนังสือเรียนจะต้องมีลักษณะเป็นหนังสือที่มีเนื้อตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 โดยการเลือกซื้อหนังสือจะต้องเป็นหนังสือจากบัญชีสื่อการเรียนรู้อันเป็นเอกสารที่รับรองอนุญาตจากสำนักงานวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สพฐ. โดยสถานศึกษาดำเนินการจัดซื้อและถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

3) ค่าอุปกรณ์การเรียน หมายถึง อุปกรณ์การเรียนที่จำเป็นและส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เช่น สีเทียน สีน้ำ ดินน้ำมัน ไรสารพิษ กรรไกรสำหรับเด็กปฐมวัย กระดาษ สมุด ดินสอ ปากกา ยางลบ ไม้บรรทัด กระเป๋านักเรียน อินเทอร์เน็ตซิมเพื่อใช้ในการเรียนการสอน วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับนักเรียนพิการ ฯลฯ ในอัตราดังนี้

⁹⁷ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, ‘แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

- ระดับก่อนประถมศึกษา	200 บาท/คน/ปี
- ระดับประถมศึกษา	390 บาท/คน/ปี
- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	420 บาท/คน/ปี
- ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	460 บาท/คน/ปี
- ระดับ ปวช. 1 - 3	460 บาท/คน/ปี

4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน ประกอบด้วย เสื้อ กางเกง กระโปรง ตามอัตรา โดยผู้ปกครองหรือนักเรียนสามารถถ่วงจ่ายระหว่างเครื่องแบบนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนได้ กรณีนักเรียนมีชุดนักเรียนเพียงพอแล้ว สามารถซื้อเข็มขัด รองเท้า ถุงเท้า ชุดลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด/ชุดกีฬา ชุดฝึกงาน ชุดประจำท้องถิ่น และอุปกรณ์การเรียนที่จำเป็นได้ ดังนี้

- ระดับก่อนประถมศึกษา	300 บาท/คน/ปี
- ระดับประถมศึกษา	360 บาท/คน/ปี
- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	450 บาท/คน/ปี
- ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	500 บาท/คน/ปี
- ระดับ ปวช. 1 - 3 ที่จัดโดยสถานประกอบการ	900 บาท/คน/ปี

5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ได้แก่ กิจกรรมวิชาการเป็นกิจกรรมที่สถานศึกษาจัดเพิ่มเติมนอกจากการเรียนปกติในชั้นเรียน กิจกรรมคุณธรรม จริยธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด/ผู้บำเพ็ญประโยชน์ กิจกรรมทัศนศึกษา โดยเน้นภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ของชาติและท้องถิ่น และ/หรือทัศนศึกษาตามแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ กิจกรรมการบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) และกิจกรรมการจัดการเรียนการสอนทางไกลในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โดยกำหนดค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน 1 คน ดังนี้

- ระดับก่อนประถมศึกษา	430 บาท/คน/ปี)
- ระดับประถมศึกษา	480 บาท/คน/ปี
- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	880 บาท/คน/ปี
- ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	950 บาท/คน/ปี
- ระดับ ปวช. 1 - 3 ที่จัดโดยสถานประกอบการ	950 บาท/คน/ปี

กรณีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า สถานศึกษามีอิสระในการอนุมัติสั่งจ่ายงบประมาณหรือไม่ เพียงใด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การอนุมัติสั่งจ่ายงบประมาณไม่เป็นอิสระ กล่าวคือ

1) รายจ่ายค่าหนังสือที่ต้องจัดซื้อใหม่ทุกปีงบประมาณเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่สิ้นเปลืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากหนังสือหรือตำราที่สถานศึกษาจะต้องจัดซื้อตามบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้สำหรับเลือกใช้ในสถานศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551⁹⁸ ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาใหม่สามารถใช้หนังสือหรือตำราที่เคยซื้อมาใช้ในการเรียนการสอนในปีงบประมาณก่อน ๆ ได้ โดยสื่อการเรียนรู้ที่ควรซื้อใหม่คือแบบฝึกหัด เนื่องจากผู้เรียนจะต้องทำการขีดเขียนจึงไม่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้อีก ดังนั้น การที่แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะของการใช้เงินในเรื่องดังกล่าวไว้ จึงส่งผลให้สถานศึกษาไม่สามารถปฏิเสธการซื้อหนังสือได้ และในทางกลับกันก็ไม่สามารถนำงบประมาณค่าหนังสือที่ได้รับจัดสรรมาแล้วไปใช้ในการจัดซื้อสื่อการเรียนรู้ในหมวดอื่นแทนกันหรือนำไปแปลงไปใช้จ่ายในรายการอื่นที่จำเป็นและขาดแคลนได้ เช่น หากค่าหนังสือเรียนที่ได้รับคงเหลือก็ไม่สามารถนำไปซื้ออุปกรณ์กีฬาได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการใช้เงิน หรือในกรณีที่หนังสือเรียนหรือตำราที่เคยซื้อมาแล้วและสถานศึกษายังคงมีอยู่และมีจำนวนเพียงพอต่อผู้เรียนซึ่งไม่จำเป็นต้องซื้อใหม่ แต่ก็ไม่สามารถนำเงินที่เหลืออยู่ไปใช้สอยประการอื่นได้

2) รายจ่ายสำหรับค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งมีอยู่แล้วในกิจการลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด หรือผู้บำเพ็ญประโยชน์ ต่อมา มีการริเริ่มกิจกรรมคุณธรรมจริยธรรมเพิ่มเติม หรือมาในรูปแบบอื่นแต่เป็นกิจกรรมที่มีเนื้อหาเดียวกัน ซึ่งมาจากแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น โครงการโรงเรียนคุณธรรม สพฐ. โครงการโรงเรียนคุณภาพประจำตำบล โครงการปลูกจิตสำนึกรักษ์สิ่งแวดล้อม โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในสถานศึกษา เป็นต้น⁹⁹ ทำให้มีความซ้ำซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณตามรูปแบบของกิจกรรม ทั้งที่กิจกรรมประเภทนี้ได้กำหนดไว้ในหลักสูตรของสถานศึกษาและมีการจัดสรรงบประมาณไว้ให้แล้ว สถานศึกษาจึงต้องนำโครงการตามกิจกรรมเหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการเรียนการสอนและต้องใช้งบประมาณเกี่ยวกับกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนเพื่อดำเนินการโครงการทั้งหมด ทั้งที่โครงการเหล่านี้มีความมุ่งหมายเดียวกัน คือ การสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้กับผู้เรียน จึงก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณในโครงการ

⁹⁸ ‘บัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้สำหรับเลือกใช้ในสถานศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551’ <<http://academic.obec.go.th/textbook/web/>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565

⁹⁹ ‘โครงการสำคัญตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการ ของ สพฐ.’ <<https://www.obec.go.th>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565

ซ้ำซ้อนกันโดยไม่มี ความจำเป็นแก่ผู้เรียนเท่าที่ควร ทำให้งบประมาณด้านการพัฒนาผู้เรียนไม่เพียงพอ และไม่สามารถใช้เงินจากงบประมาณรายจ่ายอื่นมาอุดหนุนกับกิจกรรมลักษณะนี้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การอนุมัติสิ่งจ่ายงบประมาณของสถานศึกษาที่ได้รับจัดสรรมาจึงอาจกล่าวได้ว่าไม่เป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้การเรียนการสอนและการทำกิจกรรมเพื่อพัฒนาผู้เรียน ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรจะเป็น

1.2.3 สถานศึกษาบางแห่งไม่มีความพร้อมในการจัดระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

สถานศึกษาไม่ได้มีค่าใช้จ่ายในเรื่องการจัดการเรียนการสอนเพียงพออย่างเดียว แต่ต้องจ่ายค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ ด้วย ทำให้สถานศึกษาต้องนำเงินอุดหนุนรายหัวมาชำระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จนทำให้งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และจากรายละเอียดเงินอุดหนุนรายหัวดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าเงินอุดหนุนรายหัวของนักเรียนแต่ละระดับชั้นไม่เท่ากัน ทำให้แต่ละสถานศึกษาได้เงินอุดหนุนรายหัวไม่เท่ากัน โดยสถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนน้อยก็จะได้เงินอุดหนุนรายหัวน้อยไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนและยังมีค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคอีกประการหนึ่งที่ต้องรับผิดชอบทำให้เกิดความขัดสนด้านงบประมาณ

เมื่อการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอน สถานศึกษา มีอิสระที่จะดำเนินการ “ระดมทรัพยากร” กล่าวคือ จัดให้มีการระดมทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา¹⁰⁰ โดยวิธีการระดมทรัพยากรส่วนมากของสถานศึกษาจะเป็นการทอดผ้าป่า การจัดตั้งกองทุน หรือการขอทุนสนับสนุนจากภาคเอกชนเพื่อให้มีงบประมาณเพิ่มเติมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ แม้จะมีการระดมทรัพยากรโดยสถานศึกษาแล้ว ก็พบว่างบประมาณที่ได้ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ แม้แต่โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเดียวกันแต่ที่ตั้งของโรงเรียนหนึ่งอยู่ในเขตเมืองซึ่งมีความเจริญก็จะสามารถระดมทรัพยากรได้มากกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเดียวกันแต่ที่ตั้งของโรงเรียนอยู่ในชนบทนอกเขตเมือง เนื่องจากชุมชนและผู้ปกครองในพื้นที่ไม่ได้มีทุนมากนัก ดังเช่น การลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษาในจังหวัดระยองที่เป็นจังหวัดอุตสาหกรรมพบว่า โรงเรียนวัดป่าประดู่ ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่สามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครองได้มากพอที่จะนำไปพัฒนาการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นโรงเรียนในอำเภอเมืองระยองที่ผู้ปกครองและชุมชนมีกำลังทรัพย์มากพอที่จะสามารถระดมทุนได้เป็นจำนวนมาก หากเปรียบเทียบกับโรงเรียนบ้านสมานมิตร

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 58

ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็กตั้งอยู่ที่อำเภอเมืองเช่นเดียวกัน พบว่าผู้ปกครองและชุมชนโดยรอบประกอบอาชีพเกษตรกร จึงไม่มีกำลังทรัพย์เทียบเท่ากับชุมชนเมืองของโรงเรียนวัดป่าประดู่ แม้จะอยู่ในจังหวัดอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน¹⁰¹ อีกทั้งในการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในจังหวัดสตูลซึ่งเป็นจังหวัดเกษตรกรรมพบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่มีพื้นที่การเกษตรล้อมรอบและผู้ปกครองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร ทำให้การระดมทุนในจังหวัดสตูลไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก¹⁰² แสดงให้เห็นว่าการระดมทุนของสถานศึกษาแต่ละแห่งมีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นโดยปัจจัยหลักของความเหลื่อมล้ำ คือ สถานะทางการเงินของผู้ปกครองและสภาพแวดล้อมของชุมชนรอบสถานศึกษา

ดังนั้น สถานศึกษาจึงมีความเป็นอิสระในการระดมทรัพยากรได้ แต่เป็นการให้อิสระในเรื่องที่สถานศึกษาไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ เนื่องจากสภาพแวดล้อมโดยรอบของสถานศึกษาไม่ได้มีความพร้อมเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่ แม้จะมีการระดมทุนก็ไม่อาจแก้ปัญหาเรื่องความขาดแคลนเงินทุนหรือทรัพยากรต่าง ๆ ได้

1.2.4 สถานศึกษาไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการพัสดุ บัญชี และการเงิน

การจัดการพัสดุ การบัญชี และการเงิน เป็นเรื่องที่จะต้องมีความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะจึงจะปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักการของพัสดุ บัญชี และการเงิน นอกจากหลักการโดยเฉพาะแล้ว เรื่องพัสดุก็น่าจะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยข้าราชการครูในสถานศึกษาจะต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง เจ้าหน้าที่บัญชี และเจ้าหน้าที่การเงิน โดยจะต้องดำเนินการจัดซื้อโดยถือปฏิบัติตามกฎหมายข้างต้น เช่น ต้องคำนึงถึงคุณภาพที่เหมาะสมกับราคาและให้ต่อรองราคาจากผู้ขายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวเป็นแนวทางที่ดีสำหรับการดำเนินงานของสถานศึกษา แต่มีปัญหาว่าข้าราชการครูไม่เข้าใจในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างเสียทั้งหมด ทำให้เกิดความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างและอาจกระทบต่องบประมาณ กล่าวคือ หากมีการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจต้องมีการเรียกคืนงบประมาณในส่วนนั้น เนื่องจากไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง

¹⁰¹ สัมภาษณ์ สุมาลี สุขसार, ผู้อำนวยการ, โรงเรียนวัดป่าประดู่, (โรงเรียนวัดป่าประดู่ อำเภอเมืองระยอง, 23 พฤษภาคม 2565) สัมภาษณ์ เรืองกิตต์ สุทธิวิรัตน์, ผู้อำนวยการ, โรงเรียนบ้านสมานมิตร, (โรงเรียนบ้านสมานมิตร อำเภอเมืองระยอง, 25 พฤษภาคม 2565)

¹⁰² สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการและครู, การสนทนากลุ่มจังหวัดสตูล, โรงแรมสินเกียรติบุรี จังหวัดสตูล, (โรงแรมสินเกียรติบุรี อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล, 1 มิถุนายน 2565)

ดังนั้น สถานศึกษาไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการจัดการพัสดุ บัญชี และการเงิน เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แม้ว่าสถานศึกษาจะมีอิสระในการดำเนินการก็ไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ทั้งนี้ การให้ข้าราชการครูซึ่งมีภาระการสอนไปจัดทำเรื่องพัสดุ บัญชี และการเงินก็ส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอน เนื่องจากงานเหล่านี้มีรายละเอียดจำนวนมากและต้องใช้ระยะเวลาในการจัดทำ ทำให้กระทบต่อเวลาสอนและอาจทำให้คุณภาพในการจัดการเรียนการสอนลดลง ซึ่งจะได้กล่าวถึงปัญหานี้ต่อไปในหัวข้อ 1.3.5 และ 1.3.7

1.3 ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารงานบุคคล

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งและมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา¹⁰³ และตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 รวมทั้งประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสรุปรายละเอียดแยกได้เป็นกลุ่ม ดังนี้

- 1) การได้มาซึ่งครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 2) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 3) การลาทุกประเภท
- 4) การเลื่อนระดับ การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การโยกย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 5) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ ได้แก่ การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากร การส่งพักรักษา และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการออกจากราชการ

¹⁰³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39.

6) การจัดทำระบบและจัดทำทะเบียนประวัติ และการจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

7) การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ และการริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและบุคลากร

8) การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเหมือนกันเกือบทุกประการ ยกเว้น กรณีการลาผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอำนาจเกี่ยวกับการลาทุกประเภทที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้อำนวยการสถานศึกษา ส่วนผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจเกี่ยวกับการลาของบุคลากรสังกัดสถานศึกษาที่ไม่มีระเบียบกำหนดไว้โดยเฉพาะ¹⁰⁴ นอกจากนี้ ตามขอบข่ายการบริหารงานบุคคลข้างต้นมีกำหนดให้ทั้งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ก่อนหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลัง ส่วนภารกิจในเรื่องอื่น ๆ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามประกาศข้างต้นที่ใช้เป็นแนวทางในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่สถานศึกษาแล้วก็ตาม แต่พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้กำหนดอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษาไว้แตกต่างกัน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาตามประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา สรุปลงได้ดังนี้

- 1) ควบคุมดูแลให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด
- 2) พิจารณาเสนอความดีความชอบของครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา
- 3) กำหนดภาระงานให้กับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

¹⁰⁴ ทั้งนี้ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ไม่ได้ระบุว่า “การลาของบุคลากรสังกัดสถานศึกษาที่ไม่มีระเบียบกำหนดไว้โดยเฉพาะ” หมายถึง การลาในกรณีใด ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า การลานอกเหนือจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2555 ไม่สามารถลามาได้ ตามประกาศดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจในการลาเกินกว่าขอบเขตของกฎหมายและไม่มีวิธีการและเงื่อนไขในการลาด้วย

4) ประเมินผลการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

ดังนั้น จะเห็นว่าสถานศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจได้เพียงเรื่องเดียวเท่านั้น คือ เรื่องการกำหนดเพื่อแบ่งภาระงานให้แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งการที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดอำนาจในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ไว้อย่างแคบจึงขัดต่อเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่ต้องการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการจัดการเรียนการสอน

นอกจากนั้น เดิมการบริหารและการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่ การศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา¹⁰⁵ และคณะอนุกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา¹⁰⁶) ซึ่งทั้งสององค์กร มีขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละเขตพื้นที่ศึกษานั้นๆ จึงทำให้การบริหารงานบุคคลเกิดความคล่องตัว และรวดเร็ว แต่ต่อมามีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูป การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ให้ยุบเลิกคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและโอนอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) และให้ยุบเลิก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และโอนอำนาจ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ กศจ.¹⁰⁷ ซึ่ง กศจ. มีขอบเขตความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกส่วนงาน ของกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ภายในเขตจังหวัดนั้น ๆ จึงทำให้ภาระของงานและขอบเขตพื้นที่ ความรับผิดชอบของ กศจ. มากกว่าเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งปันส่วนงานภายในสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงส่งผลให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากร ทางการศึกษาเกิดความล่าช้า และไม่เป็นที่พอใจของบรรดาครูและบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดนั้น และส่วนใหญ่มีความประสงค์อยากให้การบริหารงานบุคคลกลับไปอยู่ในความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) เหมือนเดิม

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 38 และ 39.

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 23.

¹⁰⁷ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ข้อ 4,5,6.

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้มีการประกาศจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ.2562 โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่บางประการเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษานำร่องตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในด้านวิชาการและด้านงบประมาณบางประการ แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลแก่สถานศึกษา ยังคงให้คณะกรรมการครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลต่อไป มีแต่เพียงบทบัญญัติมาตรา 32 ที่พยายามแก้ปัญหาในเรื่องการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาด้วยการให้คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเสนอแนะต่อ ก.ค.ศ. ให้แต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของสถานศึกษานำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และสอดคล้องกับการมีกฎหมายว่าด้วยพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา แต่ในความเป็นจริงก็ไม่ได้มีการแต่งตั้งแต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่าสถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลโดยมีสภาพปัญหา ดังนี้

1.3.1 ความล่าช้าในการบริหารงานบุคคล

ความล่าช้าในการบริหารและการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลเกิดจากสาเหตุ 5 ประการ ดังนี้

1) องค์ประกอบ และตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เหมาะสมกับการบริหารงานบุคคล โดย ก.ค.ศ. มีองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายที่ถูกแก้ไขโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ขณะที่กรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนเพียงสามคนเท่านั้น ทำให้การบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการถูกรวบงำโดยหัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายประจำ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการฯ และรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ รวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายประจำมีภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

อยู่จำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถนัดประชุมได้บ่อยครั้ง และบางครั้งไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้¹⁰⁸ ทำให้การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นไปโดยล่าช้า รวมถึงการพิจารณาการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูเป็นไปโดยล่าช้าเป็นเวลานาน ดังนั้นการดำเนินงานของ ก.ค.ศ. ตามคำสั่ง คสช.ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงยังไม่เหมาะสมต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีจำนวนบุคลากรนับแสนคน

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 17 ได้กำหนดให้ ก.ค.ศ. สามารถตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยให้ตั้งจากกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยสองคน และกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นผู้แทนครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของอนุกรรมการทั้งหมด¹⁰⁹ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่ง คสช.ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560 กำหนดให้ยกเลิก ก.ค.ศ. และกำหนดให้จัดตั้ง ก.ค.ศ. ขึ้นมาใหม่ โดยตัดผู้แทนครูและบุคลากรทางการศึกษา ออกจากองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ค.ศ. จึงกระทบต่อองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ตามมาตรา 17 ในคำสั่ง คสช. ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้อ 5 จึงกำหนดให้มี อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ จำนวน 3 คณะ ซึ่งประกอบด้วย 1) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ 2) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ และ 3) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา¹¹⁰ ซึ่งเป็นการแก้ไของค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 17 ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ที่ถูกกำหนดโดยคำสั่ง คสช. ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นไม่เพียงพอต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถึงแม้ ก.ค.ศ. จะสามารถกำหนดคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินงานแทน ก.ค.ศ. ได้ แต่การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในบางเรื่องเป็นงานที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น การกำหนดอัตรากำลัง ภาระงานของ

¹⁰⁸ คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย 2562 7 - 8 < <https://www.krisdika.go.th /data/article77/filenew/03 - 3 - 2.pdf> > สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 17.

¹¹⁰ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560.

ครูและบุคลากรทางการศึกษา การบริหารอัตรากำลัง มีความจำเป็นที่จะต้องมือนุกรรมการวิสามัญมากกว่าสามคณะ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของ ก.ค.ศ. ในเรื่องการบริหารงานบุคคลมีความรวดเร็วมากขึ้น

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 21 กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดจำนวนและอัตรากำลัง เกณฑ์อัตรากำลัง การพิจารณาให้ความเห็นชอบ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ฯลฯ¹¹¹ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่ง คสช. ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ข้อ 5 ให้นุปลีก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ถูกกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 21 และโอนอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ กศจ. ด้วยประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาที่มีการร้องเรียนเรื่องการทุจริตในการบริหารงานบุคคล ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาบางแห่ง แต่การโอนอำนาจมาสู่ กศจ. ทำให้เกิดปัญหาของปริมาณเรื่องถูกนำมารวมศูนย์ไว้ที่ กศจ. เนื่องจากคำสั่ง คสช. ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560¹¹² นอกจากจะกำหนดให้ กศจ. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกถ่ายโอนมาจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ยังกำหนดให้ กศจ. มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษา พิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและตัวชี้วัดการดำเนินงาน ในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของส่วนราชการ หน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ ถึงแม้ในคำสั่ง คสช. ที่ 19/2560 จะกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อ.ก.ศ.จ.) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยกลั่นกรองการบริหารงานบุคคลให้แก่ กศจ. ซึ่งในที่สุดแล้วเรื่องการบริหารงานบุคคลก็ถูกรวมศูนย์อยู่ที่ กศจ. จึงเห็นว่าขอบเขตความรับผิดชอบของ กศจ. ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นเพียงหนึ่งเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กศจ. เท่านั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า คำสั่ง คสช. ที่ 10/2559 ที่กำหนดให้โอนอำนาจการบริหารงานบุคคลไปรวมศูนย์ไว้ที่ กศจ. ทั้งกำหนดให้มีภารกิจส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและ

¹¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 21 และมาตรา 23.

¹¹² คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560

บุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาเกิดความล่าช้ามากยิ่งขึ้น ดังนั้นภาระหน้าที่ของ กศจ. ตามคำสั่ง คสช.ที่ 10/2559 จึงมีสภาพที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการบริหารงานบุคคล

4) ศึกษาธิการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่เป็นฐานของการเลื่อนไหลสู่ตำแหน่งระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเมื่อครองตำแหน่งมาระยะเวลาหนึ่งก็จะมีการโยกย้ายทั้งแนวระนาบเดียวกันและระดับสูงขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่มักจะมีการโยกย้ายภายในเวลา 1 - 2 ปี ทำให้ศึกษาธิการจังหวัดครองตำแหน่งในระยะสั้นเกินกว่าที่จะเข้าใจบริบทของการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในจังหวัดนั้น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในจังหวัดจึงมักอยู่ในการควบคุมดูแลของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความเข้าใจบริบทของพื้นที่ที่ตนดูแลได้ดีกว่า และสามารถบริหารโดยเข้าถึงครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาในสังกัดได้ ประกอบกับคำสั่ง คสช. ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ที่กำหนดให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลเป็นของ กศจ. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเท่านั้น แต่ไม่ได้ระบุให้เป็นผู้บังคับบัญชาของครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาในเขตจังหวัดของตนโดยตรง ทำให้ศึกษาธิการจังหวัดมักเป็นตำแหน่งที่ค่อนข้างห่างเหินกับสถานศึกษาพอสมควร นอกจากนี้ ภารกิจของศึกษาธิการจังหวัดต้องเป็นศูนย์รวมการบริหารและการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งที่ส่วนราชการเหล่านั้นมีผู้บังคับบัญชาของตนอยู่แล้วและมีสังกัดในส่วนกลางโดยเฉพาะ อำนาจในการบริหารราชการของศึกษาธิการจังหวัดจึงมีความซ้ำซ้อนกับผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดพอสมควร การมีศึกษาธิการจังหวัดจึงเป็นการย่อนรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เคยดำเนินการมาแล้วก่อนมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

5) ตำแหน่งศึกษาธิการภาคเป็นตำแหน่งของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ มีพื้นที่ในความรับผิดชอบหลายจังหวัด แต่ไม่มีอำนาจการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาและเขตพื้นที่อย่างแน่ชัด ดังนั้น ตำแหน่งศึกษาธิการภาคจึงเป็นตำแหน่งที่ไม่มีความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของตนและไม่สามารถทำการบริหารหรือการจัดการศึกษาใด ๆ ของสถานศึกษาในเขตภาคการศึกษาได้ อำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษายังเป็นของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งศึกษาธิการภาคจึงมีอยู่เพื่อประโยชน์ในการเลื่อนไหลเพื่อความก้าวหน้าของบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

1.3.2 สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคลากรอัตราจ้าง

การบริหารและการจัดการศึกษาที่ดีตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติต้องให้อิสระแก่สถานศึกษาในการบริหารงานบุคคลเพื่อการจัดการเรียนการสอนที่ดีและมีคุณภาพ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าสถานศึกษาไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลเลย จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลพบว่า สถานศึกษาหลายแห่งยังขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่น โรงเรียนวัดป่าประดู่

จังหวัดระยอง โรงเรียนบ้านคลองขุด จังหวัดสตูล เป็นต้น ซึ่งสาเหตุการขาดแคลนครูเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย เช่น ครูเกษียณ ย้าย ลาออก หรือได้รับการบรรจุและแต่งตั้งครูไม่ตรงกับสาขาความต้องการของสถานศึกษา ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้สถานศึกษาใช้วิธีแก้ปัญหาโดยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวมาปฏิบัติหน้าที่ และต้องดำเนินการตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้มอบอำนาจเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชั่วคราวในสถานศึกษาโดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้ โดยสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้จากการใช้เงินนอกงบประมาณได้ใน 2 กรณี คือ 1) อัตรากำลังในภาพรวมของสถานศึกษาไม่ครบตามเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือ 2) อัตรากำลังในภาพรวมของสถานศึกษามีครบพอดีหรือเกินเกณฑ์การจัดสรรอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด แต่ขาดแคลนบุคลากรในรายวิชาหรือกลุ่มสาระบางสาขา¹¹³

อย่างไรก็ตาม แม้สถานศึกษามีอำนาจในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้ แต่การจ้างนั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินนอกงบประมาณ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และต้องทำความเข้าใจงบประมาณจากกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ตลอดจนการสรรหาก็ต้องเป็นไปตามเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนด¹¹⁴ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสถานศึกษาไม่มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลเลย ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.3.3 การจัดสรรครูไม่เพียงพอและไม่ตรงกับสาขาวิชาที่ขาดแคลน

ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษา ในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2560 ข้อ 8 (1) ได้กำหนดให้คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในส่วนที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังนี้ กศจ. จึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตการศึกษา ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด สถานศึกษามีบทบาทเป็นแค่ผู้เสนอขอรับการจัดสรรครูหรือบุคลากรทางการศึกษาผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสำนักงาน กศจ.

¹¹³ คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1120/2560 เรื่อง การมอบอำนาจเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด่วนที่สุด ที่ ศธ 04009/ว4562 เรื่อง แนวทางการสรรหาและบริหารอัตราคลังพนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราว สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2560 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2560.

¹¹⁴ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด่วนที่สุด ที่ ศธ 04009/ว4562 เรื่อง แนวทางการสรรหาและบริหารอัตราคลังพนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราว สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2560 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2560.

เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาจัดสรรอัตรากำลังให้แก่สถานศึกษาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้นเมื่อสถานศึกษาไม่มีอิสระในการสรรหา บรรจุหรือแต่งตั้งครู จึงก่อให้เกิดปัญหามีครูไม่เพียงพอหรือได้รับการจัดสรรครูที่ไม่ตรงกับสาขาวิชาเอกที่สถานศึกษาต้องการ จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลพบว่า สถานศึกษาได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูไม่ตรงตามความต้องการของสถานศึกษา เช่น สถานศึกษาทำเรื่องเสนอขอครูวิชาเอกวิทยาศาสตร์เนื่องจากสถานศึกษาขาดครูในสาขานี้ แต่ปรากฏว่าสถานศึกษาได้รับการบรรจุครูวิชาเอกภาษาไทยมา สาเหตุเพราะครูวิชาเอกวิทยาศาสตร์ถูกเรียกไปหมดบัญชีแล้ว แม้สถานศึกษาจะไม่ขาดแคลนครูในวิชาเอกภาษาไทย แต่ก็ต้องรับครูวิชาเอกภาษาไทยมาปฏิบัติหน้าที่แทน เนื่องจากการที่สถานศึกษามีครูครบตามกรอบอัตรากำลังของสถานศึกษาดีกว่าไม่ได้อัตรากำลังเลยจากการศึกษา ยังพบปัญหาอีกว่าเกณฑ์กำหนดมาตรฐานวิชาเอกของ ก.ค.ศ. ทำให้สถานศึกษาได้ครูไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา เนื่องจากเกณฑ์ของ ก.ค.ศ. ดังกล่าว กำหนดอัตรากำลังครูไม่สอดคล้องกับการกำหนดจำนวนสาขาวิชาเอก ได้แก่

1) การกำหนดสาขาวิชาเอกของครูผู้สอนในสถานศึกษาที่เปิดการเรียนการสอนระดับประถมศึกษา แบ่งเป็น 2 แบบ คือ

แบบที่ 1 สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 119 คนลงมา ก.ค.ศ. ได้กำหนดจำนวนสาขาวิชาเอกของครูผู้สอนในสถานศึกษา ดังนี้

- สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1 - 40 คน จำนวนครู 1 - 4 คน ก.ค.ศ. ได้กำหนดจำนวนสาขาวิชาเอกของครูผู้สอนในสถานศึกษา ประกอบด้วย เอกประถมศึกษา เอกปฐมวัย เอกภาษาไทย เอกคณิตศาสตร์ และเอกภาษาอังกฤษ รวมทั้งสิ้นจำนวน 5 วิชาเอกต่อจำนวนครูผู้สอน 1 - 4 คน

- สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 41 - 80 คน จำนวนครู 6 คน ก.ค.ศ. ได้กำหนดจำนวนสาขาวิชาเอกของครูผู้สอนในสถานศึกษา ประกอบด้วย เอกประถมศึกษา เอกปฐมวัย เอกภาษาไทย เอกคณิตศาสตร์ เอกภาษาอังกฤษ เอกสังคมศึกษา และเอกวิทยาศาสตร์ รวมทั้งสิ้น 7 วิชาเอกต่อจำนวนครูผู้สอน 6 คน

- สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 81 - 119 คน จำนวนครู 8 คน สาขาวิชาเอกของครูผู้สอน ประกอบด้วย เอกประถมศึกษา เอกปฐมวัย เอกภาษาไทย เอกคณิตศาสตร์ เอกภาษาอังกฤษ เอกสังคมศึกษา เอกวิทยาศาสตร์ และวิชาเพิ่มเติม รวมทั้งสิ้น 8 วิชาเอกต่อจำนวนครูผู้สอน 8 คน

จากเกณฑ์ดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า การกำหนดจำนวนสาขาวิชาเอกของครูผู้สอนในสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 81 คน จะขาดครูผู้สอน 1 สาขาวิชาเอกเสมอ

แบบที่ 2 สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 120 คนขึ้นไป ก.ค.ศ. ได้กำหนดเกณฑ์ โดยคำนวณห้องเรียนแต่ละระดับการศึกษาคุณวุฒิของครูตามหลักสูตรต่อสัปดาห์และหารด้วยชั่วโมง การปฏิบัติงานของครู 1 คน/สัปดาห์ และกำหนดให้มีครูวิชาเอกได้จำนวน 8 สาขาวิชา ได้แก่ เอกประถมศึกษา เอกปฐมวัย เอกภาษาไทย เอกคณิตศาสตร์ เอกภาษาอังกฤษ เอกสังคมศึกษา เอกวิทยาศาสตร์ และวิชาเอกเพิ่มเติม

2) สถานศึกษาที่เปิดการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษา ก.ค.ศ. ได้กำหนดเกณฑ์ เช่นเดียวกับสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 120 คนขึ้นไป และกำหนดให้มี ครูผู้สอนตามสาขาวิชาเอกแบ่งตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ได้ 8 กลุ่มวิชาเอก คือ กลุ่มวิชาเอกภาษาไทย กลุ่มวิชาเอกคณิตศาสตร์ กลุ่มวิชาเอกภาษาอังกฤษ กลุ่มวิชาเอกสังคมศึกษา กลุ่มวิชาเอกวิทยาศาสตร์ (ม.ต้น (วิทยาศาสตร์) ม.ปลาย (วิทยาศาสตร์ทั่วไป ฟิสิกส์ เคมี และชีววิทยา)) กลุ่มวิชาเอกพลศึกษา หรือสุขศึกษา กลุ่มวิชาเอกศิลปศึกษา หรือดนตรีหรือนาฏศิลป์ และกลุ่มวิชาเอกการงานอาชีพ หรือเทคโนโลยี (คอมพิวเตอร์ คหกรรม เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม)

นอกจากนี้ ยังพบว่าความไม่สอดคล้องของจำนวนอัตรากำลังครูในสถานศึกษาสร้างความลำบากให้แก่สถานศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีครูจำนวนน้อย ไม่สามารถบริหารจัดการให้มีครูผู้สอนครบทุกชั้นเรียนได้ และยังมีข้อจำกัดอยู่ว่าสถานศึกษาไม่สามารถจัดให้ ครูผู้สอนเวียนสอนตามวิชาเอกที่ตนเชี่ยวชาญได้ เพราะเด็กนักเรียนระดับประถมศึกษาต้องการความเอาใจใส่ เป็นพิเศษเพื่อสร้างความคุ้นเคยกับเด็ก นอกจากนี้ ตามนโยบายของ สพฐ. ที่ต้องการให้เด็กอ่านออกเขียนได้ ครูประถมศึกษาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาอยู่กับเด็กอย่างใกล้ชิด การเวียนสอนจะทำให้ครู กลายเป็นคนแปลกหน้าสำหรับนักเรียนและทำให้นักเรียนเข้าถึงครูได้ยาก ดังนั้น การเวียนสอนจึงไม่เหมาะสม กับสถานศึกษาระดับประถมศึกษา ส่วนกรณีสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาเอกฯ ได้กำหนดให้มีสาขาวิชาเอกของครูผู้สอนแบ่งเป็นกลุ่มสาระการเรียนรู้ 8 กลุ่มวิชาเอก บางกลุ่มมีวิชา สาระการเรียนรู้ในกลุ่ม เช่น กลุ่มวิชาเอกการงานอาชีพหรือเทคโนโลยี มีวิชาในกลุ่มสาระการเรียนรู้จำนวนมาก คือ วิชาคอมพิวเตอร์ คหกรรม เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม เป็นต้น จึงอาจมีจำนวนครูผู้สอน ไม่ครบตามจำนวนวิชาในกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่กำหนด ทำให้ครูในกลุ่มสาระฯ เดียวกันจะต้องแบ่งกัน รับผิดชอบสอนรายวิชาอื่นที่ตนไม่มีความถนัดหรือเชี่ยวชาญ จึงทำให้เด็กนักเรียนได้รับความรู้ไม่เต็มที่ ส่วนสถานศึกษานำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาจะไม่ค่อยประสบ ปัญหาเรื่องครูสอนไม่ตรงสาขาวิชาที่ตนมีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากสถานศึกษานำร่องที่สามารถจัดการ การเรียนการสอนโดยจัดหลักสูตรของสถานศึกษาได้เอง โดยไม่ต้องยึดติดกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษา ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 และสามารถบูรณาการวิชาต่าง ๆ เข้าด้วยกันได้ ดังนั้น ครูในสถานศึกษานำร่อง ในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจึงสามารถสอนในวิชาที่ตนไม่มีความเชี่ยวชาญได้ เพราะวิชาดังกล่าว

เป็นวิชาบูรณาการที่สามารถจัดการสอนร่วมกันได้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการกำหนดจำนวนอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาตามเกณฑ์ ก.ค.ศ. ไม่เหมาะสมกับสภาพการจัดการเรียนการสอนที่แท้จริงและบริบทของสถานศึกษาที่มีความแตกต่างกัน

1.3.4 ความไม่เป็นธรรมในการจ้างครูหรือบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นอัตราจ้าง

จากที่กล่าวแล้วข้างต้นในข้อ 1.3.3 สถานศึกษามีบุคลากรไม่เพียงพอและไม่ตรงกับสาขาวิชาอันเนื่องจากหลักเกณฑ์การจัดสรรของ ก.ค.ศ. จึงมีความจำเป็นต้องจ้างบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ข้าราชการแต่มีวุฒิการศึกษาในวิชาครูมาปฏิบัติหน้าที่เป็นครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา แต่สถานศึกษาก็ไม่มีอำนาจในการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งบรรดาครูและบุคลากรทางการศึกษาในอัตราจ้างแบบนี้ ถึงแม้ว่าคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มอบอำนาจเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชั่วคราวในสถานศึกษาโดยให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการสรรหาลูกจ้างชั่วคราวได้¹¹⁵ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อทดแทนอัตรากำลังที่ไม่ได้รับการจัดสรร อย่างไรก็ตาม สถานศึกษาก็ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว

จากการศึกษาพบว่า ลูกจ้างชั่วคราวในสถานศึกษาแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) ลูกจ้างชั่วคราวที่ใช้งบประมาณจากส่วนกลางในการจ้าง ซึ่งคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1120/2560 ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว
- 2) ลูกจ้างชั่วคราวที่ใช้งบประมาณจากสถานศึกษาในการจ้าง ซึ่งคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1120/2560 ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว

ทั้งนี้ พบว่าการจ้างลูกจ้างประเภทที่สอง คือ ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินของสถานศึกษาซึ่งถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ มีปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจ้าง ดังนี้

- 1) การจ้างลูกจ้างจากเงินนอกงบประมาณต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยมีการกำหนดให้อัตรากำลังไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่งและวุฒิการศึกษา ซึ่งมักจะมีปัญหาในสถานศึกษาขนาดเล็กที่ไม่สามารถระดมทรัพยากรและจัดหาเงินนอกงบประมาณได้ จึงมักจะกำหนด

¹¹⁵ คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1120/2560 เรื่อง การมอบอำนาจเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด่วนที่สุด ที่ ศธ 04009/ว4562 เรื่อง แนวทางการสรรหาและบริหารอัตรากำลังพนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราว สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2560 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2560.

อัตราค่าจ้างต่ำกว่าตำแหน่งและวุฒิการศึกษาค่อนข้างมาก ในขณะที่เดียวกันเมื่อไม่สามารถระดมทรัพยากรได้ ครูในสถานศึกษาขนาดเล็กจึงช่วยกันจ่ายค่าจ้างจากเงินเดือนของตนเองเพื่อให้ได้บุคลากรเพิ่มเติมมาทำงาน สถานศึกษาขนาดใหญ่จะไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องของงบประมาณเพราะสถานศึกษาสามารถดำเนินการระดมทรัพยากรจากผู้ปกครองได้ สำหรับสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อสำหรับการจ้างครูอัตราจ้างให้แก่สถานศึกษา ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่พบว่าแต่ละสถานศึกษามีอัตราค่าจ้างไม่เท่ากัน เนื่องจากสถานศึกษาไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้สำหรับการจ้างครูอัตราจ้าง ดังนั้น อัตราค่าจ้างจึงขึ้นอยู่กับงบประมาณของแต่ละสถานศึกษา สถานศึกษาไหนมีงบประมาณมากก็สามารถจ่ายค่าจ้างในอัตราที่มากได้ แต่จากข้อมูล พบว่าเงินเดือนของครูอัตราจ้างจะอยู่ที่ประมาณ 5,000 - 6,000 บาท ส่วนเงินเดือนของครูอัตราจ้างที่สำนักงานเขตฯ จ้างโดยใช้งบประมาณกลางจะอยู่ที่ประมาณ 10,000 - 15,000 บาท จะเห็นว่าครูอัตราจ้างมีตำแหน่งงานเท่ากัน แต่มีอัตราค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง

2) เนื่องจากการจ้างลูกจ้างชั่วคราวต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งในระเบียบดังกล่าวในข้อ 7 ได้กำหนดให้การจ่ายค่าจ้างให้ถือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจ้างค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยอนุโลม ซึ่งในระเบียบฯ พ.ศ. 2526 ได้กำหนดค่าจ้างไว้หลายประการทั้งค่าจ้างในวันทำงานปกติ ค่าจ้างในวันหยุด เงินช่วยเหลือพิเศษ สิทธิการลาโดยได้รับเงินค่าจ้าง ฯลฯ ซึ่งเมื่อสถานศึกษาขนาดเล็กไม่สามารถจ่ายเงินเดือนของครูอัตราจ้างให้ได้ตามตำแหน่งและวุฒิการศึกษาได้ดังที่กล่าวมาแล้วใน 1) จึงเป็นการยากที่สถานศึกษาขนาดเล็กจะดำเนินการจ้างค่าจ้างให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจ้างค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้

3) ปัญหาการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของกระทรวงศึกษาธิการเคยถูกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ตรวจสอบและมีรายงานถึงคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน¹¹⁶ โดย กสม.ได้รับเรื่องร้องเรียนว่าพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐ โดยไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ลูกจ้างควรได้รับ เช่น สิทธิการลา การได้รับค่าตอบแทนระหว่างการลา สิทธิการรักษาพยาบาล และการนำเงินสมทบในส่วนของผู้ว่าจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม ทั้งที่ทำงานในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการและพนักงานราชการ รวมทั้งมอบหมายงานเกินหน้าที่ความรับผิดชอบ โดย กสม.เห็นว่าเป็นการจัดจ้างเหมาบริการในรูปแบบสัญญาจ้างทำของเพื่ออำพรางสัญญาจ้างแรงงานอันเป็นนิติสัมพันธ์

¹¹⁶ ระเบียบระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 11/2563 วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2563 วาระเพื่อทราบเรื่องที่ 7 เรื่องรายงานสรุปผลการพิจารณากรณีปัญหาพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน.

ที่แท้จริง และ กสม.ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในเรื่องนี้มาตั้งแต่ ปี 2553 แต่ไม่มีความคืบหน้า การแก้ไขปัญหา ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการมีการจ้างลูกจ้างและพนักงานจ้างเหมาบริการ ในหลากหลายรูปแบบจำนวนมากกว่า 76,000 คน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื้อหาของนิติสัมพันธ์ ระหว่างสถานศึกษากับครูและบุคลากรทางการศึกษาอัตราจ้างมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ลูกจ้างไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงานและประกันสังคม จึงทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการจ้าง

1.3.5 บุคลากรฝ่ายสนับสนุนการศึกษามีจำนวนไม่เพียงพอ

ตามเกณฑ์อัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ก.ค.ศ. กำหนดให้สถานศึกษามีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สายงาน สนับสนุนการศึกษา (บุคลากรทางการศึกษาอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 38 ค. (2)¹¹⁷ คิดตามจำนวนนักเรียน ดังนี้¹¹⁸

- 1) สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 1 - 359 คน ให้มีพนักงานราชการ/อัตราจ้าง จำนวน 1 คน
- 2) สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 360 - 719 คน ให้มีบุคลากร ทางการศึกษาอื่น มาตรา 38 ค. (2) จำนวน 1 คน
- 3) สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 720 - 1,079 คน ให้มีบุคลากร ทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) จำนวน 2 คน
- 4) สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 1,080 - 1,679 คน ให้มีบุคลากร ทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) จำนวน 3 คน และ
- 5) สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,680 คนขึ้นไป ให้มีบุคลากร ทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) จำนวน 4 คน

¹¹⁷ หนังสือ ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.5/ว 8 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2556 เรื่อง มาตรฐานตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค (2) ซึ่ง ก.ค.ศ.ได้กำหนดไว้เป็น 2 ประเภท คือ

- ประเภทวิชาการ ประกอบด้วย นักจัดการงานทั่วไป นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นิติกร นักวิชาการศึกษา นักประชาสัมพันธ์ นักทรัพยากรบุคคล นักวิชาการพัสดุ นักวิชาการคอมพิวเตอร์ นักวิชาการเงินและบัญชี นักวิชาการตรวจสอบภายใน พยาบาลวิชาชีพ และบรรณารักษ์
- ประเภททั่วไป ประกอบด้วย เจ้าพนักงานธุรการ เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี เจ้าพนักงานพัสดุ เจ้าพนักงานห้องสมุด เจ้าพนักงาน โสวัตต์คนศึกษา นายช่างไฟฟ้า นายช่างโยธา และพยาบาลเทคนิค

¹¹⁸ หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.6/ว.23 เรื่อง เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2563.

หากพิจารณาจากเกณฑ์ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้สถานศึกษามีจำนวนเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน จะทำให้การดำเนินงานเกิดความยากลำบากเป็นอย่างมาก เพราะการไม่จัดสรรอัตรากำลังบุคลากรสายงานสนับสนุนตามมาตรา 38 ค. (2) ให้ครบถ้วนตามตำแหน่งงานที่สถานศึกษาจำเป็นต้องใช้ จึงทำให้สถานศึกษาต้องใช้ครูที่ไม่มีความรู้และความเชี่ยวชาญมาทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ ในสภาพงานที่แท้จริง สถานศึกษาจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนในสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการเงิน พัสดุ งานทั่วไป การกำหนดอัตรากำลังแต่เพียงจำนวนเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนจึงไม่สอดคล้องและไม่สามารถทำงานได้

นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ยังพบว่าเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน ตำแหน่งนักการภารโรงยังเป็นประเด็นปัญหาอย่างมาก เพราะตำแหน่งนักการภารโรงถือเป็นอีกหนึ่งตำแหน่งสำคัญที่ต้องคอยดูแลงานเกี่ยวกับการทำความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การซ่อมแซมอาคารสถานที่และอุปกรณ์ ต่าง ๆ และการดูแลรักษาความปลอดภัยภายในสถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่มีนักการภารโรง จึงทำให้เกิดปัญหาในงานดังกล่าว อีกทั้งยังส่งผลต่อการประกันคุณภาพของสถานศึกษาด้วย

1.3.6 ครูที่ได้รับการบรรจุในสถานศึกษาไม่ได้มีภูมิลำเนาในจังหวัดที่ได้รับการบรรจุ

การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา¹¹⁹ ต้องเปิดสอบแข่งขันตามประเภทวิชาหรือสาขาที่สถานศึกษาขาดแคลนและมีความจำเป็นต้องจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา¹²⁰ และต้องเป็นไปตามเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนดเท่านั้น แต่ในเกณฑ์ดังกล่าว ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขที่ผู้สมัครสอบเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่มีอัตราว่างและเปิดสอบ ด้วยเหตุที่สถานศึกษาไม่สามารถกำหนดคุณสมบัติและคัดเลือกครูผู้สอนได้เอง จึงส่งผลทำให้เกิดการหลั่งไหลของผู้สมัครสอบเพื่อเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อสอบบรรจุได้แล้ว ทำให้ครูในสถานศึกษาเป็นครูที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอื่นหรือเป็นคนนอกพื้นที่จังหวัดนั้น โดยในกรณีดังกล่าวพบจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในจังหวัดระยองซึ่งเป็นจังหวัดที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่มีการย้ายถิ่นของประชากรเพื่อประกอบอาชีพ พบว่าครูจำนวนมากที่สอนในสถานศึกษาในจังหวัดระยองมีภูมิลำเนาอยู่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือภาคใต้ จึงเกิดปรากฏการณ์ในทุกช่วงของฤดูโยกย้ายครูและ

¹¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 47.

¹²⁰ หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.6/ว14 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2563.

บุคลากรทางการศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างถิ่นและทำการสอนครบเวลา 4 ปี (ครูผู้ช่วย 2 ปี บวกรครู 2 ปี)¹²¹ มักยื่นคำขอย้ายกลับภูมิลำเนาเป็นประจำ ส่งผลให้สถานศึกษานั้นขาดครูและบุคลากรทางการศึกษาในการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ต้องฝึกฝนบุคลากรใหม่ตลอดเวลาอันส่งผลต่อคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษานั้น ต่อมา ก.ค.ศ. ได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับใหม่ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม 2566 การขอย้ายของข้าราชการครู ในการขอย้ายกรณีปกติ ครูผู้ขอย้ายต้องดำรงตำแหน่งครู หรือเป็นผู้ผ่านการเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มข้นในตำแหน่งครูผู้ช่วยและได้รับคำสั่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูที่ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาปัจจุบันติดต่อกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 เดือน นับถึงวันสุดท้ายที่กำหนดให้ยื่นขอย้าย¹²² ซึ่งน่าจะทำให้ปัญหานี้มีความรุนแรงยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังพบข้อมูลเพิ่มเติมว่าแม้จะมีโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการย้ายออกของครูที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอื่นได้ เนื่องจากการบรรจุและแต่งตั้งครูคืนถิ่นต้องไปสอบบรรจุเพื่อให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นครูผู้ช่วยตามเกณฑ์การบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ ก.ค.ศ. กำหนดซึ่งไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะรับรองว่าบุคคลดังกล่าวจะสามารถสอบบรรจุและได้รับการแต่งตั้งเป็นครูผู้ช่วยได้ จึงทำให้โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้ผลไม่มากนัก นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ผลิต ซึ่งเดิมสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ การประสานงานเกี่ยวกับอัตรากำลังภายในกระทรวงศึกษาธิการสามารถทำได้ในระดับหนึ่ง¹²³ แต่ต่อมามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม การประสานในเรื่องกรอบอัตรากำลังจึงทำได้ค่อนข้างลำบาก ถึงแม้ว่ากระทรวงการอุดมศึกษา ฯ จะมีโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น หลักสูตรปริญญาโททางการสอนภายในประเทศ โครงการดังกล่าวก็เป็นการพัฒนาครูที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งแล้วให้มีวุฒิการศึกษาสูงขึ้น ซึ่งเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับไปปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาที่ตนสังกัดอยู่ก่อนเข้าร่วมโครงการ ดังนั้นโครงการดังกล่าวจึงไม่ใช่โครงการที่จะสามารถแก้ปัญหาการย้ายของครู¹²⁴

¹²¹ หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 24/0206.4 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2559.

¹²² หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.4/ว 18 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2565.

¹²³ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การคัดเลือกเข้าร่วมโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2561 กรณีคัดเลือกนิสิตนักศึกษาครูชั้นปีที่ 5 ปีการศึกษา 2560.

¹²⁴ ประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง เกณฑ์การคัดเลือกผู้รับทุนโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น หลักสูตรระดับปริญญาโททางการสอนในประเทศ รุ่นบรรจุปี พ.ศ. 2560 - 2561.

1.3.7 ครูมีภาระงานมาก ทำให้ไม่มีเวลาในการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะบัญญัติรับรองให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการกำหนดภาระงานสอนให้แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษาก็ตาม¹²⁵ แต่เป็นอำนาจภายใต้กรอบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ตามหลักเกณฑ์อัตรากำลังเกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีภาระงานโดยสรุปรายละเอียดได้ดังนี้¹²⁶

1) ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาระดับผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีชั่วโมงการสอนไม่ต่ำกว่า 5 ชั่วโมง ขณะที่ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีชั่วโมงการสอนไม่ต่ำกว่า 10 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

2) ตำแหน่งสายงานสอน ต้องมีชั่วโมงการปฏิบัติงานโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

ก) ประเภทงานสอน

- ครูระดับปฐมวัย มีชั่วโมงการปฏิบัติงานสอนไม่ต่ำกว่า 6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
- ครูระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา มีชั่วโมงการปฏิบัติงานสอนไม่ต่ำกว่า 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ข) ประเภทงานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้ และงานตอบสนองนโยบายและ

จุดเน้นของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการต้นสังกัด มีชั่วโมงการปฏิบัติงานไม่ต่ำกว่า 8 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

จากการศึกษาข้อมูล พบปัญหาของการกำหนดภาระงานของครูตามเกณฑ์ ก.ค.ศ. สามารถแยกเป็นประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดภาระงานของครูที่จะทำให้การจัดการเรียนการสอนมีคุณภาพที่ดี ควรให้ครูมีเวลากับการเตรียมการจัดการเรียนการสอนและทำการสอนในสาขาวิชาที่ตนมีความถนัด โดยไม่มีงานอื่นที่ครูไม่มีความถนัดมากำหนดเป็นภาระงานของครูด้วย เพราะจะทำให้ครูต้องใช้ระยะเวลามากในการปฏิบัติงานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้ และงานตอบสนองนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการต้นสังกัด เพราะอาจเป็นงานที่ครูไม่มีความรู้หรือความถนัด เมื่อครูต้องใช้เวลากับงานอื่นที่ไม่ใช่งานสอนก็จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา ซึ่งเกณฑ์ของ ก.ค.ศ. กลับสวนทางกับแนวความคิดดังกล่าว เพราะได้ไป

¹²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ มาตรา 27.

¹²⁶ หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.6/ว.23 เรื่อง เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2563 .

กำหนดภาระงานอื่นที่ไม่ใช่การจัดการเรียนการสอนถึง 8 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 40 ของภาระงานทั้งหมดของครูประถมศึกษาและมัธยมศึกษาและไม่น้อยกว่าร้อยละ 57 ของภาระงานทั้งหมดของครูปฐมวัย

2) การกำหนดเกณฑ์ภาระงานของครูระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้เท่ากัน จำนวนรวมไม่น้อยกว่า 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยไม่ได้แบ่งแยกระดับและขนาดของสถานศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอนแตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการกำหนดเกณฑ์ภาระงานดังกล่าว เนื่องจากอัตรากำลังครูของสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนค่อนข้างน้อย บางแห่งมีครูไม่ครบทุกวิชาเอกและทุกช่วงชั้น ทำให้ครูในสถานศึกษาระดับประถมศึกษาต้องสอนในรายวิชาและหลายช่วงชั้น จึงมีภาระงานสอนจำนวนมาก การเพิ่มภาระงานสนับสนุนอย่างอื่น จึงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ครูในสถานศึกษาระดับประถมศึกษาเกินความสามารถที่จะทำได้ ส่งผลให้การเรียนการสอนของสถานศึกษาระดับประถมศึกษามีปัญหาเรื่องคุณภาพ แต่ครูในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา กลับมีปัญหาตรงกันข้ามกับครูในสถานศึกษาระดับประถมศึกษา เพราะสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาจะได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูครบทุกสาขาวิชาเอกและทุกช่วงชั้น ทำให้ครูมีภาระงานสอนไม่ครบตามเกณฑ์ของ ก.ค.ศ. ส่งผลให้สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาต้องแก้ปัญหาด้วยการแตกห้องเรียนและวิชาเรียนเป็นหลายห้องและหลายวิชา ซึ่งทำให้มีการจัดการเรียนการสอนที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อเพิ่มภาระงานสอนของครูให้ครบตามเกณฑ์ของ ก.ค.ศ. ส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอนในคุณภาพที่ต่างกันระหว่างห้องเรียน การเพิ่มภาระงานสนับสนุนให้แก่ครูจำนวนมาก โดยหวังจะแก้ปัญหาการไม่มีภาระงานของครู กลับส่งผลต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอนของครูในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา เพราะครูต้องไปเสียเวลาในงานที่ตนไม่ถนัดเช่นเดียวกับครูระดับประถมศึกษา

3) สำหรับภาระงานสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและงานตอบสนองนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการต้นสังกัด จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลพบว่า สถานศึกษาต้องเข้าร่วมโครงการของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการต้นสังกัด อยู่เสมอ โดยโครงการดังกล่าวมีรายละเอียดของโครงการในลักษณะเดียวกันและซ้ำซ้อนกันเพียงแต่ชื่อต่างกัน เช่น โครงการโรงเรียนสีขาว โครงการโรงเรียนคุณธรรม หรือโครงการโรงเรียนต่อต้านการทุจริต เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่ครูโดยไม่จำเป็น และทำให้ครูต้องทิ้งงานสอนมาทำงานตามภาระงานดังกล่าว โครงการทั้งหลายเหล่านี้ทำให้ครูต้องมาทำเอกสารของสถานศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ ครูยังมีภาระงานอื่นอีกด้วย เช่น งานด้านการเงิน งานด้านการพัสดุ ฯลฯ เพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา แม้ว่าในส่วนนี้ตามเกณฑ์ ก.ค.ศ. จะกำหนดให้สถานศึกษาสามารถจ้างบุคลากรมารับผิดชอบงานในส่วนนี้ได้แต่จำนวนของบุคลากรก็ไม่เพียงพอที่จะรับรับผิดชอบงานทั้งหมดได้ ประกอบกับบุคลากรที่จ้างมานั้นมีสถานการณ์จ้างที่ไม่มั่นคง สถานศึกษาจึงจำเป็นต้องใช้ครูมาทำงานในส่วนนี้ด้วย

ดังนั้น เกณฑ์เรื่องภาระงานของ ก.ค.ศ. ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นเกณฑ์ที่วัดภาระงานในเชิงปริมาณแต่ไม่ได้วัดคุณภาพการจัดการเรียนการสอนของครู ภาระงานดังกล่าวจึงเป็นภาระงานที่สร้างปัญหาแก่การจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาและไม่เป็นธรรม

1.4 ปัญหาอุปสรรคด้านการบริหารงานทั่วไป

สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารทั่วไปภายในสถานศึกษาตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 โดยให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาสามารถดำเนินการอย่างอิสระได้ ดังนี้

- 1) การบริหารแผนและนโยบายสถานศึกษา เช่น การวางแผนการบริหารงาน การศึกษา งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
- 2) การพัฒนาระบบและเครือข่าย เช่น การพัฒนาเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา และงานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 3) การดำเนินงานธุรการ เช่น การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 4) การบริหารกิจการนักเรียน เช่น การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การลงโทษนักเรียน และการกำหนดแนวทางการรับนักเรียนและจัดสรรโอกาสทางการศึกษา
- 5) การตรวจสอบและรายงานผล เช่น การรายงานผลการปฏิบัติงาน การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
- 6) การสนับสนุนงานอื่นด้านการศึกษา เช่น การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย การกำหนดแนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในชุมชน

เมื่อสถานศึกษามีความเป็นอิสระอย่างมากในการบริหารงานทั่วไปภายในสถานศึกษา จึงไม่มีประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปมากนัก และจากการลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษาและสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ ครู และนักเรียนในพื้นที่ 4 ภูมิภาค พบว่า ผู้อำนวยการสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นผู้บริหารงานทั่วไปและร่วมกันบริหารสถานศึกษา โดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจหน้าที่ กำกับกับการดำเนินการของสถานศึกษา

ให้สอดคล้องกับกฎหมายและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการ กิจการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ กรรมการสถานศึกษายังมี บทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การให้ความเห็นชอบ ในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น กำกับและติดตามการดำเนินงาน ตามแผนของสถานศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วย การกำหนดองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และจำนวนกรรมการสถานศึกษาสำหรับสถานศึกษา รูปแบบโรงเรียนร่วมพัฒนา พ.ศ. 2561 แต่ในบางพื้นที่ก็พบข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานบางแห่งเป็นผู้ทรงอิทธิพล และไม่เห็นชอบกับการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการสถานศึกษา จึงไม่ยินยอมให้ผู้อำนวยการเข้าปฏิบัติงานสถานศึกษาและไม่ให้บริหารงานภายในสถานศึกษาได้ ดังนั้น การบริหารทั่วไปของสถานศึกษาจึงมีความเป็นอิสระอยู่แล้ว เพียงแต่ประสบปัญหาบางประการ ซึ่งก็ไม่ได้ทำให้ความอิสระของการบริหารงานเสียไป

2. รูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษา ของสถานศึกษาในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

2.1 รูปแบบที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

จากการศึกษารูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสถานศึกษานำร่องใน เขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พบรูปแบบของการบริหารและการจัดการศึกษาที่ดีและมีนวัตกรรม ทางการศึกษาที่น่าสนใจ สมควรนำมาเป็นแนวปฏิบัติที่ดี คือ รูปแบบของโรงเรียนสัมมาสิกขาศรัทธาอโศก อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งมีการบูรณาการในการจัดการเรียนการสอนที่ผู้เรียนมีส่วนร่วม และได้ลงมือปฏิบัติจริง มีเครื่องมือการเรียนการสอนที่สามารถนำไปใช้ในการประกอบอาชีพและฝึกฝน ทักษะและประสบการณ์ให้แก่ผู้เรียน มีการบูรณาการการเรียนการสอนและเนื้อหาวิชาโดยจัดรูปแบบ การเรียนการสอนที่ก้าวหน้าและทันสมัย แบ่งเป็น 3 องค์ประกอบ คือ การเรียนในห้องเรียน การเรียน จากการปฏิบัติ และการนำไปใช้ในการดำรงชีวิต โดยใช้สภาพปัญหาของชุมชนในพื้นที่มาเป็นตัวตั้ง ในการจัดการปัญหาและเสริมประสบการณ์ให้แก่ผู้เรียน มีนวัตกรรมการจัดการเรียนการสอน ที่หลากหลายตอบสนองต่อความสนใจของผู้เรียนและการแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งมีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกับเนื้อหาในสาขาวิชาที่ผู้เรียนจำเป็นต้องรู้ มีการวัดประเมินผลที่น่าสนใจและสอดคล้องกับ

วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาของชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 ที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีลักษณะอันพึงประสงค์ มีความรู้เหมาะสมกับกาลสมัย และเป็นคนดี มีคุณธรรม¹²⁷ โดยมีการประเมินผลการจัดการเรียนการสอนตามอัตลักษณ์ของโรงเรียนคือ “ศิลเด่น เป็นงาน ชาญวิชา” มุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีคุณธรรม คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น ได้รับการฝึกทั้งทางทฤษฎี และปฏิบัติเพื่อให้มีทักษะในอาชีพต่าง ๆ เป็นคนขยัน มีความรับผิดชอบ และมีจิตอาสา ซึ่งนับว่า โรงเรียนสัมมาสิกขาศีระชะโศก มีรูปแบบการจัดการเรียนการสอนแตกต่างจากสถานศึกษาอื่น แต่สามารถ นำผลการจัดการเรียนการสอนเทียบเข้าสู่หลักการวัดและประเมินผลการศึกษาตามหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ได้

2.2 แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ด้านวิชาการ

2.2.1 แนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตร

การจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษานำร่องที่อยู่ในสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คือ โรงเรียนนานาชาติตากสินระยอง จังหวัดระยอง และสถานศึกษานำร่องที่เป็นโรงเรียนเอกชน คือ โรงเรียนจงหัว จังหวัดสตูล และโรงเรียนสัมมาสิกขาศีระชะโศก จังหวัดศรีสะเกษ ถือเป็นกรณี สถานศึกษาที่มีแนวปฏิบัติที่ดีที่ใช้ความเป็นอิสระด้านวิชาการซึ่งได้รับมาจากพระราชบัญญัติ พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ ได้อย่างน่าสนใจ ข้อมูลจากการลงพื้นที่เยี่ยมชมบางสถานศึกษา เช่น โรงเรียนนานาชาติตากสินระยองมีการพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียนต่อเนื่องทุกปี โดยใช้ประสบการณ์ ที่ครูฝ่ายวิชาการของโรงเรียนสั่งสมมาจากการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนอื่นกว่า 40 ปี ทำให้สามารถจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาตามนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ต้องการเน้นให้นักเรียนของโรงเรียนมีความโดดเด่นด้านทักษะภาษาอังกฤษ ภาษาจีน และภาษา ต่างประเทศอื่น รวมทั้งพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีอุตสาหกรรมตามลักษณะเด่นตามฐานเศรษฐกิจ ของจังหวัดระยองซึ่งเป็นเขตพื้นที่อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ถึงแม้ทางโรงเรียนจะใช้หลักสูตร แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ก็ใช้เพื่อเป็นแนวทางเทียบเคียงสำหรับการวัดและประเมินผล ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ทั้ง 8 กลุ่มเท่านั้น ส่วนกระบวนการจัดการเรียนรู้ ฝ่ายวิชาการของโรงเรียน จะออกแบบให้เหมาะสมกับผู้เรียนและเป้าประสงค์ของสถานศึกษา

โรงเรียนจงหัว ซึ่งเป็นสถานศึกษาเอกชนก็ใช้ความเป็นอิสระในการจัดทำหลักสูตร เช่นกัน โดยในกรณีโรงเรียนจงหัวจะใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานมาพัฒนาพร้อมกับหลักสูตร ภาษาจีนที่โรงเรียนพัฒนาขึ้น ทำให้นักเรียนมีความโดดเด่นเรื่องการสื่อสารด้วยภาษาจีน และโรงเรียน จงหัวยังเลือกใช้หลักสูตรภาษาจีนเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาเพื่อเข้าเป็นสถานศึกษานำร่อง ตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ อีกด้วย ทำให้มีความแตกต่างจากสถานศึกษา นำร่องอื่นของจังหวัดสตูลที่จะเน้นเรื่องโครงการฐานวิจัย (RBL) เป็นนวัตกรรมทางการศึกษา

โดยไม่ได้นำลักษณะเด่นของจังหวัดสตูลที่ได้รับการประกาศเป็นอุทยานธรณี (Satun Geopark) มาใช้ประโยชน์ในการจัดทำวัตรกรรมรูปแบบการเรียนการสอน

ส่วนโรงเรียนสัมมาสิกขาศรีระชอโคก ซึ่งเป็นสถานศึกษาเอกชนได้ใช้ความเป็นอิสระในการจัดทำหลักสูตรและการจัดการความรู้ของของสถานศึกษา ไปเทียบเข้ากับสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งมีการประยุกต์นวัตกรรมทางการศึกษาในรูปแบบเฉพาะตามอัตลักษณ์ของโรงเรียนที่เน้นให้ผู้เรียนแก้ปัญหาจากสถานการณ์จริงของชุมชน สังคม และโลกภายนอก โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนา และทำการวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนจากผลสำเร็จของการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง อย่างไรก็ตาม แนวทางการวัดและประเมินผลของสถานศึกษาลักษณะเช่นนี้มีอัตลักษณ์เฉพาะตัวสูงมาก สถานศึกษาจึงต้องเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนเข้าสู่ระบบการวัดและประเมินผลตามตัวชี้วัดของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้ผู้เรียนมีข้อมูลในเอกสารแสดงผลการเรียนไปใช้เพื่อการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้

2.2.2 แนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาในการเลือกใช้สื่อการเรียนการสอน

สถานศึกษานำร่องจะมีความเป็นอิสระในการเลือกใช้สื่อการเรียนการสอน เนื่องจากพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ มาตรา 35 ให้อำนาจแก่สถานศึกษานำร่องในการจัดทำ คัดเลือก จัดทำ ใช้ตำรา สื่อการเรียนการสอน ตลอดจนฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับสถานศึกษานั้นโดยอิสระ ครอบคลุมทั้งที่สื่อการเรียนการสอนเหล่านั้นสอดคล้องกับหลักสูตรของสถานศึกษา ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าสถานศึกษานำร่องที่เข้าร่วมโครงการวิจัยได้ใช้อำนาจความเป็นอิสระในประเด็นนี้อย่างเต็มที่ ถึงแม้บางโรงเรียนจะเลือกใช้หนังสือหรือตำราตามที่กำหนดในบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษา แต่ก็ใช้ในรายวิชาตามสาระการเรียนรู้หลัก เช่น รายวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งจะใช้หนังสือเรียนของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) เช่นเดียวกันสถานศึกษาภายใต้สังกัด สพฐ.

นอกจากนี้ ในการเลือกหนังสือตำรา สถานศึกษาบางแห่งได้ใช้ความเป็นอิสระในการจัดทำตำราและสื่อการเรียนการสอน เช่น โรงเรียนนานาชาติตากสินระยองที่ใช้หนังสือตำราจากบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษาเฉพาะวิชาวิทยาศาสตร์เท่านั้น ส่วนวิชาอื่น ๆ ฝ่ายวิชาการของโรงเรียนจะพิจารณาเลือกซื้อให้นักเรียนตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับเนื้อหาที่จะใช้เรียน โดยมีการกันงบประมาณเพื่อการจัดซื้อหนังสือตำราเป็นการเฉพาะ หรือโรงเรียนสัมมาสิกขาศรีระชอโคกก็มีแนวคิดต่างออกไปว่าหนังสือตำราเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับการค้นคว้าหาแนวคิด วิธีการในการแก้ปัญหาที่เป็นโจทย์ในชั้นเรียน จึงสามารถใช้ร่วมกับสื่ออื่น ๆ ที่นักเรียนสามารถเข้าถึงโดยสะดวก เช่น ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตได้ ทำให้นักเรียนของโรงเรียนมีแนวคิดการแก้ปัญหาที่หลากหลาย ไม่ยึดติดกับวิธีการแก้ปัญหาตามหนังสือตำรา ขณะเดียวกันก็ได้ฝึกฝน

ทักษะการกลั่นกรองข้อมูลที่อยู่ในโลกออนไลน์ได้ด้วย แสดงให้เห็นว่าหนังสือตำราหรือสื่อการเรียนการสอนที่อยู่นอกบัญชีสื่อการเรียนรู้อประจำปีการศึกษาก็สามารถใช้ในการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน

ด้านการบริหารงบประมาณ

การใช้จ่ายงบประมาณค่าหนังสือตำรา สถานศึกษาจะต้องนำงบประมาณค่าหนังสือที่ได้รับมาจัดซื้อหนังสือตามบัญชีรายชื่อหนังสือที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำหนด และจะต้องทำการจัดซื้อให้เพียงพอต่อจำนวนผู้เรียนในสถานศึกษาเพื่อการจัดการเรียนการสอนได้อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ได้จากการลงพื้นที่ในจังหวัดศรีสะเกษพบว่า รูปแบบของการใช้หนังสือตำราของผู้เรียนและผู้สอนเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การจัดการเรียนการสอนในปัจจุบันมีเทคโนโลยีเข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกมากยิ่งขึ้นทำให้การใช้หนังสือลดลง เช่น ผู้เรียนบางคนใช้วิธีการถ่ายภาพจากหน้าหนังสือที่สถานศึกษาเพื่อนำกลับไปเรียนรู้ที่บ้าน และผู้สอนเองก็ใช้วิธีการเดียวกันนี้ส่งการบ้านหรือทำแบบฝึกหัดตามภาพที่ส่งไว้ในแอปพลิเคชันสนทนาต่าง ๆ รวมถึงสื่อการเรียนการสอนหลายประเภทก็สามารถค้นหาได้จากข้อมูลในอินเทอร์เน็ตโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ดังนั้น สถานศึกษาจึงมีแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณค่าหนังสือแบบใหม่ โดยการลดจำนวนการสั่งซื้อหนังสือและไม่จำเป็นต้องซื้อเท่าจำนวนผู้เรียนอีกต่อไป เนื่องจากผู้เรียนมีเทคโนโลยีเข้ามาเป็นตัวช่วยในการเรียนรู้ สถานศึกษาจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสั่งซื้อหนังสือในปริมาณมาก และสามารถนำงบประมาณที่เหลือไปซื้อหนังสือหรือสื่อการเรียนการสอนอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการเรียนการสอนได้ส่งผลให้การศึกษาที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ด้านการบริหารงานบุคคล

ในด้านการบริหารงานบุคคล เนื่องจากสถานศึกษาไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลในเรื่องเกี่ยวกับการสรรหาบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้สถานศึกษาได้รับครูที่ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา เช่น ขอครูวิทยาศาสตร์แต่ได้ครูภาษาไทยมา ส่งผลให้ในสถานศึกษามีครูสอนไม่ตรงวิชาเอก แต่สำหรับสถานศึกษาใดที่จัดการเรียนการสอนโดยกำหนดให้มีวิชาบูรณาการก็จะทำให้ครูหลายคนสามารถช่วยกันสอนในรายวิชาดังกล่าวได้ จึงเป็นการตัดปัญหาเรื่องของการขาดแคลนครูและครูสอนไม่ตรงวิชาเอกในสถานศึกษาได้

3. การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา และยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน

จากผลการวิจัยที่ยืนยันว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ ผ่านการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 พบว่าสถานศึกษาก็ยังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง แม้ต่อมาจะมีพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ที่เปิดช่องให้สถานศึกษาสามารถสมัครใจเข้าเป็นสถานศึกษานำร่องก็ตาม แต่ผลจากการนี้ก็เพียงแต่ทำให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระมากขึ้นในบางประเด็นเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้สถานศึกษาทุกรูปแบบในประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา ตามแนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้แนวทางดังต่อไปนี้

3.1 บททวนการออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

เนื่องด้วยกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎกระทรวงได้มอบอำนาจช่วงให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ออกประกาศกำหนดรายละเอียดการกระจายอำนาจเพิ่มเติม และยังปรากฏข้อเท็จจริงว่ากฎกระทรวงและประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นได้ถูกประกาศใช้ในปีเดียวกัน อันแสดงให้เห็นว่าเนื้อหาในประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถกำหนดในกฎกระทรวงเพียงฉบับเดียวได้ นอกจากนี้ เนื้อหาตามข้อ 3 ของกฎกระทรวงฯ ที่ให้อำนาจเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานออกประกาศกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมได้นั้น ขัดต่อหลักการพื้นฐานทางการกฎหมายเรื่อง “หลักการห้ามมิให้ฝ่ายบริหารมอบอำนาจช่วง (*delegatus non potest delegare*)” ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยถือปฏิบัติตาม

ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงควรทบทวนกฎกระทรวง และประกาศ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยรวมเนื้อหาและนำประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถานศึกษามาพิจารณา และรวมไว้ในกฎกระทรวงเพียงฉบับเดียว โดยไม่มีการมอบอำนาจช่วงอีกต่อไป นอกจากนี้ ควรกำหนด บทบัญญัติเพิ่มเติมในกฎกระทรวงให้มีการจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นผู้จัดทำ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วนำไปบังคับใช้ต่อไป ทำนองเดียวกับการจัดการแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ควรให้มีการทบทวนแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจใช้ระยะเวลา 5 ปี เป็นฐานในการทบทวน เพราะบริบทของการจัดการศึกษาย่อมมีความแตกต่างไปตามสภาพของพื้นที่ และมีพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

3.2 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

ด้านวิชาการ

3.2.1 การจัดองค์ประกอบความพร้อมเพื่อการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา

1) หลักสูตรของสถานศึกษาควรมีอัตลักษณ์ของสถานศึกษา ถึงแม้ว่าหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานยังคงมีความสำคัญต่อการสร้างอัตลักษณ์เชิงองค์ความรู้ในภาพรวมของผู้เรียน ซึ่งจะต้องมีทั้งความรู้พื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน และความรู้เพื่อการศึกษาระดับที่สูงขึ้น หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวควรเป็นเพียงแนวทางการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาควรจะออกแบบหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ตามอัตลักษณ์ของโรงเรียนและบริบทของชุมชนโดยรอบ รวมทั้งยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานศึกษา ซึ่งควรมุ่งเน้นการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อการดำรงชีวิตตามวิถีของชุมชนและจังหวัดที่ผู้เรียนอาศัยอยู่เป็นข้อพิจารณาพื้นฐาน และให้ผู้เรียนได้มีโอกาสเลือกเข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับที่สูงขึ้นและในสายที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน

2) หลักสูตรของสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนขยายโอกาสควรมุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนให้เข้าศึกษาต่อในด้านอาชีวศึกษาหรือการอาชีพ เนื่องจากผู้เรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนขยายโอกาสในหลายพื้นที่เป็นผู้ที่พลาดโอกาสในการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา และจากข้อมูลการลงพื้นที่พบว่า ผู้เรียนในโรงเรียนขยายโอกาสส่วนใหญ่มักเข้าศึกษาต่อในวิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิค หรือวิทยาลัยการอาชีพ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ดังนั้นโรงเรียน

ขยายโอกาสจึงสมควรจัดทำหลักสูตรที่ตอบสนองต่อผู้เรียนโดยอาจจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาร่วมกับวิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิค หรือวิทยาลัยการอาชีพในพื้นที่ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่ได้จากโรงเรียนขยายโอกาสไปต่อยอดในการศึกษาด้านอาชีวศึกษาต่อไป

3) โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ให้อิสระแก่สถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรก็ตาม แต่สถานศึกษาไม่สามารถออกแบบหลักสูตรของสถานศึกษาที่สะท้อนถึงอัตลักษณ์ของตนเองและตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนได้ เนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษาและครูขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรซึ่งเป็นศาสตร์เฉพาะด้าน สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงควรอบรมศึกษานิเทศก์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกจังหวัดด้วยการจัดให้มีโครงการอบรมแบบเข้มข้นในการออกแบบและพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาที่บูรณาการความรู้ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ โดยมีระยะเวลาเพียงพอที่ผู้เข้าร่วมการอบรมจะเข้าใจและสร้างองค์ความรู้ด้านการออกแบบหลักสูตรสถานศึกษาเองได้ และให้ศึกษานิเทศก์เป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา

4) สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อให้ผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัด ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษารวมทั้งครูที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา ได้เรียนรู้นวัตกรรมจัดการเรียนการสอนในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อจะได้นำไปพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาต่อไป

3.2.2 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและการระดมทรัพยากร

ศึกษาธิการจังหวัดควรมีบทบาทเป็นศูนย์กลางการสร้างเครือข่ายทางวิชาการและการระดมทรัพยากรให้แก่สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดของตน แนวทางนี้มีข้อดีคือศึกษาธิการจังหวัดจะสามารถจับคู่สถานศึกษากับสถาบันทางวิชาการหรือหน่วยงานภาคเอกชนที่ต้องการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ หรือให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากรแก่สถานศึกษาได้อย่างทั่วถึง ทำให้สถานศึกษาแต่ละแห่งสามารถสร้างความร่วมมือหรือได้รับความช่วยเหลือด้านทรัพยากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน และยังทำให้สถานศึกษาสามารถใช้เครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการที่ศึกษาธิการจังหวัดรวบรวมเพื่อแสวงหาความร่วมมือและช่วยเหลือในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะตามหลักการของการระดมทรัพยากรทางการศึกษาที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 58 เช่น สถานศึกษาที่ต้องการผลิตผู้เรียนที่มีความโดดเด่นด้านการอาชีพก็จะสามารถสร้างเครือข่ายทางวิชาการกับวิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิค หรือวิทยาลัยการอาชีพในจังหวัดนั้นหรือจังหวัดใกล้เคียงได้โดยตรงผ่านการประสานงานของศึกษาธิการจังหวัด

3.2.3 การใช้สื่อการเรียนการสอน

1) การกำหนดให้สถานศึกษาภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอิสระในการเลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนแต่เลือกได้เฉพาะหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนเท่าที่อยู่ในบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้อิงประจำปีการศึกษานั้นทำให้สถานศึกษาไม่มีอิสระในการเลือกหนังสือ ตำราอย่างแท้จริง และยังมีลักษณะเป็นการผูกขาดทางการค้าในกลุ่มสำนักพิมพ์สื่อการเรียนการสอนในทางอ้อมอีกด้วย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรกำหนดให้บัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้อิงประจำปีการศึกษาเป็นเพียงแนวทางหรือคำแนะนำในการเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนของสถานศึกษาเท่านั้น เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการคัดเลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับหลักสูตรของแต่ละสถานศึกษา โดยใช้แนวทางเดียวกับสถานศึกษานำร่องตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ ที่สามารถเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนได้โดยอิสระ

2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรปรับหลักการของการใช้จ่ายงบประมาณเกี่ยวกับการซื้อหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนเสียใหม่โดยให้สถานศึกษาสามารถนำหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนที่เคยใช้มาแล้วในปีการศึกษาที่ผ่านมาแต่ยังมีสภาพดี มีคุณภาพ และยังไม่มีการปรับปรุงเนื้อหาภายในเล่ม ให้สามารถนำกลับมาใช้ได้ในปีการศึกษาถัดไป โดยจัดซื้อหนังสือใหม่เฉพาะหนังสือแบบฝึกหัดเท่านั้นและให้อิสระแก่สถานศึกษาในการนำงบประมาณที่เหลือจ่ายจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนดังกล่าวไปใช้ในการซื้อหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนอื่นที่สถานศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นต่อคุณภาพของผู้เรียนเพิ่มเติมได้

3.3 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

ด้านงบประมาณและที่เกี่ยวข้อง

1) การจัดทำแผนงบประมาณของสถานศึกษาควรมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด และหากสอดคล้องกันให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาโดยตรงตามรายละเอียดที่ปรากฏในแผนงบประมาณ แต่ถ้าไม่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาตามสมควรแก่ความจำเป็นในการดำเนินงาน

2) การจัดสรรและอนุมัติงบประมาณให้แก่สถานศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดสรรและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉพาะรายจ่ายเพื่อการจัดการเรียนการสอนให้แก่สถานศึกษา โดยใช้ระบบจัดสรรเป็นวงเงินรวม (block grant) เพื่อให้สถานศึกษาสามารถกำหนดอัตราส่วนที่จะต้องใช้จ่ายตามความเหมาะสมและความจำเป็นได้เอง ส่วนใช้จ่ายเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าอินเทอร์เน็ต ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารจัดการ

3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดหรือประสานงานและส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาใช้ระบบพลังงานทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เพื่อประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอน และเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของสถานศึกษาได้

3.4 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

ด้านการบริหารงานบุคคล

3.4.1 ทบทวนกฎหมายและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการควรทบทวนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และคำสั่งคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารงานบุคคล โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งจัดระบบการบริหารงานบุคคลของ ก.ค.ศ. และ ศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคลของ กศจ. ควรยกเลิก อนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) ตามคำสั่ง คสช. ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 และให้ กศจ. มอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในเขตจังหวัด โดยให้ดำเนินการในรูปคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. จังหวัด ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเพียงอย่างเดียว โดยองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. จังหวัด ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน กศจ. ทำหน้าที่ประธาน ศึกษาธิการจังหวัด (ศจ.) ทำหน้าที่รองประธาน อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งมีความสามารถในการบริหารงานบุคคล หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดนั้นจำนวนหนึ่งคน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เป็นอนุกรรมการ ให้ กศจ. แต่งตั้งรองศึกษาธิการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด คนหนึ่ง ทำหน้าที่เลขานุการ โดยให้ กศจ. มีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่สำคัญบางเรื่องเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การบริหารงานบุคคลของจังหวัด มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

3.4.2 การสรรหาบุคลากรอัตราจ้างในสถานศึกษา

ก.ค.ศ. และ สพฐ. ควรเปลี่ยนหลักการการสรรหาบุคลากรอัตราจ้างในสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษาเป็นผู้รับมอบอำนาจในการสรรหาบุคลากรอัตราจ้างได้เองทั้งการจ้าง ลูกจ้างชั่วคราวจากการใช้เงินงบประมาณ โดยไม่ต้องให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้สรรหาให้ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาสถานศึกษาขาดแคลนครูหรือได้รับการบรรจุและแต่งตั้งครูไม่ตรงกับสาขาความต้องการของสถานศึกษา และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคลากรอัตราจ้าง

3.4.3 การสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา

หลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาของ ก.ค.ศ. ควรได้รับการแก้ไข เนื่องจากการกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันทุกประเภทสถานศึกษา ยกเว้นแต่สถานศึกษาในพื้นที่พิเศษ เช่น สถานศึกษามีที่ตั้งในถิ่นทุรกันดาร บนภูเขาสูงหรือเกาะ โดยที่แต่ละพื้นที่มีบริบททางสังคมแตกต่างกัน การกำหนดให้ทุกพื้นที่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันจึงไม่เหมาะสมต่อการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ดังนั้น ในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล ก.ค.ศ. จึงควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละจังหวัดอย่างรอบคอบ เหมือนดังเช่นหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศเกาหลีใต้ ดังนั้น การสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาของแต่ละพื้นที่ ก.ค.ศ. ควรกำหนดให้มีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในแต่ละจังหวัดให้ได้มากที่สุด และควรกระจายอำนาจให้แก่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของสถานศึกษาในจังหวัด

3.4.4 การจ้างเหมาบริการเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนในสถานศึกษา

ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดเตรียมงบประมาณในการจัดทำโครงการจ้างเหมาบริการบุคลากรสายสนับสนุนการจัดการศึกษาในสถานศึกษา โดยให้มอบอำนาจในการจัดจ้าง งานจ้างเหมาบริการให้แก่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศจ.) สำหรับสถานศึกษาในเขตจังหวัด โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ควบคุมดูแล กำกับงานจ้างเหมาบริการดังกล่าวแทน ศจ. ในกรณีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา ส่วนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาและสถานศึกษาขยายโอกาส ให้ ศจ. เป็นผู้ควบคุมดูแล กำกับงานจ้างเหมาบริการเอง โดยในการทำโครงการดังกล่าวให้จัดแบ่งกลุ่มการจ้างเหมาบริการออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

- 1) กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอน ได้แก่ กลุ่มการบัญชี กลุ่มโสตทัศนอุปกรณ์ กลุ่มบริหารงานทั่วไป กลุ่มงานทะเบียนนักเรียน
- 2) กลุ่มที่ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกในสถานศึกษา ได้แก่ นักการภารโรง แม่บ้านทำความสะอาด พนักงานขับรถ โดยการจ้างเหมาบริการเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนทั้งสองกลุ่มดังกล่าว จะเป็นการช่วยลดภาระของครูและบุคลากรทางการศึกษาในงานอื่นที่ไม่ใช่งานจัดการเรียนการสอน ซึ่งจะส่งผลให้ครูมีเวลาในการเตรียมการเรียนการสอนและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น

3.4.5 การปรับภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา

ก.ค.ศ. ควรปรับเกณฑ์กำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยพิจารณารายละเอียดในบริบทของสถานศึกษาแล้วกำหนดเกณฑ์ภาระงานให้เหมาะสมกับบริบท ประเภท และระดับของสถานศึกษา เพื่อแก้ปัญหาผลกระทบจากการกำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาตามปัญหาที่ได้เสนอมาแล้ว ซึ่งเกณฑ์กำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาควรจะวัดที่ผลสัมฤทธิ์ของการจัดการเรียนการสอนมากกว่าการวัดปริมาณการทำงาน โดยในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาควรลดภาระงานด้านการสนับสนุนและนำผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนมาตีค่าเป็นภาระงานแทน ส่วนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษาซึ่งมีครูครบทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้และครูมีภาระงานสอนทุกคน การกำหนดเกณฑ์ภาระงานสอนเกินกว่าความจำเป็น ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาคุณภาพการจัดการเรียนการสอนดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.3.7 จึงสมควรที่ ก.ค.ศ. จะกำหนดภาระงานสอนให้พอดีกับอัตราค่าจ้างครู และไปเพิ่มภาระงานในการสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้ในสาขาวิชาที่สอน และควรนำผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนมาตีค่าเป็นภาระงานแทนการทำงานในงานสนับสนุนการจัดการศึกษาเชิงปริมาณ

3.4.6 การได้มาซึ่งผู้บริหารการศึกษาของจังหวัดและสถานศึกษา

1) บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นศึกษาธิการจังหวัดควรเป็นผู้ที่มีอาวุโสเพียงพอ และกระทรวงศึกษาธิการควรเป็นผู้จัดทำบัญชีบุคคลผู้มีคุณสมบัติเอาไว้ล่วงหน้า และควรจัดส่งให้ กศจ. มีส่วนร่วมเป็นผู้พิจารณาบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นศึกษาธิการจังหวัดนั้น ๆ จากบัญชีดังกล่าวจำนวน 3 รายชื่อ และจัดส่งกลับมายังกระทรวงศึกษาธิการเพื่อพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งต่อไป และบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น ศธจ. ควรต้องมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ศธจ. ต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 3 ปีเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานภายในจังหวัดนั้น และควรเพิ่มเติมภารกิจด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสถานศึกษาตามที่ได้เสนอมาแล้ว เช่น การระดมทรัพยากร การจัดสรรงบประมาณการศึกษาของจังหวัด เพื่อลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มความใกล้ชิดในการบริหารงานระหว่าง กศจ. กับสถานศึกษา

2) เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างศึกษาธิการจังหวัดกับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ศึกษาธิการจังหวัดจึงควรเป็นผู้บังคับบัญชา และมีบทบาทสำคัญในการได้มาซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน โดยเมื่อมีการสอบคัดเลือกผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว ก่อนมีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ศึกษาธิการจังหวัดมีส่วนในการให้ข้อเสนอแนะการแต่งตั้งต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชา

และกำกับดูแลการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษาอีกทอดหนึ่ง สำหรับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการอื่นของกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในเขตจังหวัด ให้ศึกษาธิการจังหวัดมีส่วนเสนอแนะการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวต่อต้นสังกัดในทำนองเดียวกันด้วย

3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และอาจกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษามีคุณสมบัติพื้นฐานเป็นผู้มีภูมิสำเนาในพื้นที่เป็นลำดับแรก ๆ และมีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มมุ่งพัฒนา จะเป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษาและทำให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากกว่า โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้อำนวยการเขตพื้นที่ และศึกษาธิการจังหวัด

3.4.7 การบริหารจัดการด้านการเงินและพัสดุ

เนื่องจากการจัดการการเงินและการพัสดุเป็นเรื่องที่สถานศึกษาต้องให้ความสนใจไว้วางใจกับบุคลากรผู้ดำเนินงานด้านนี้ จึงไม่อาจใช้ระบบการจ้างเหมาบริการในการจัดการงานด้านนี้ได้ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1) จัดหลักสูตรการฝึกอบรมให้แก่บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระยะแรกของการบรรจุแต่งตั้ง เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคนมีความรู้พอสมควรในการเข้าใจระบบการเงินและพัสดุภาครัฐ หรือ

2) จัดทำโครงการจัดจ้างพนักงานราชการอย่างน้อยสถานศึกษาละ 1 คนให้ทำหน้าที่เป็นนักจัดการงานทั่วไปที่ได้รับการฝึกอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินและพัสดุภาครัฐ เพื่อลดภาระงานสนับสนุนที่สถานศึกษาจำเป็นต้องมอบหมายให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบงานดังกล่าว

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การวิจัย เรื่อง มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน เป็นการวิจัยโดยใช้วิธีการแบบผสมผสาน ทั้งการวิจัยเชิงเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม โดยได้ศึกษาเอกสารและกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ เอกสารทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา ส่วนการวิจัยภาคสนาม กำหนดให้มีการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ การสนทนากลุ่ม การลงพื้นที่เยี่ยมชม สถานศึกษาใน 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคตะวันออก จังหวัดระยอง ภาคใต้ จังหวัดสตูล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดศรีสะเกษ และภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ โดยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

1. สรุปผล

จากการที่รัฐมีนโยบายให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการให้สถานศึกษา ความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา โดยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 เพื่อให้คณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตนในการบริหาร จัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไปได้มากยิ่งขึ้น และต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ได้การจัดตั้งศึกษาธิการจังหวัดให้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล เหนือครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัด

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและลงพื้นที่เก็บข้อมูล คณะผู้วิจัยพบว่ากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ กลับมีประเด็นปัญหาความไม่สอดคล้องกับ “หลักการห้ามมิให้ฝ่ายบริหารมอบอำนาจ” (*delegatus non potest delegare*) จากการศึกษาที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีการมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกระจายอำนาจอีกทอดหนึ่ง และยังเป็น การมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการที่จะถูกลดอำนาจและกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์เอง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจึงไม่ใช่การกระจายอำนาจตามทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) หากแต่เป็น “การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ” จากเดิมที่อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษารวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงศึกษาธิการ เปลี่ยนไปรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและศึกษาธิการจังหวัดแทน ทำให้สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง โดยจากการศึกษาวิจัย พบสภาพปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา คือ ความไม่เป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านวิชาการ

สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ ดังนี้

- 1) หลักสูตรของสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. ยังยึดติดอยู่กับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560) เป็นหลัก ทั้งที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานฯ กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการออกแบบหลักสูตรของสถานศึกษาได้ โดยมีหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแนวทาง ปัญหานี้เกิดจากผู้อำนวยการและครูในสถานศึกษาไม่มีความพร้อมในการออกแบบหลักสูตรการเรียนการสอนซึ่งเป็นศาสตร์เฉพาะ สถานศึกษาส่วนใหญ่จึงนำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานมาเป็นฐานในการออกแบบหลักสูตรแล้วเพิ่มเติมวิชาเรียนบางวิชาเพียงบางส่วนเท่านั้น ทำให้หลักสูตรของสถานศึกษาไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด บริบทของชุมชนและสังคมที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน
- 2) หลักสูตรของโรงเรียนขยายโอกาสส่วนใหญ่ไม่สามารถสร้างพื้นฐานความรู้ให้แก่ผู้เรียนเพื่อนำไปต่อยอดในการศึกษาระดับสูงขั้นทั้งสายสามัญและสายอาชีวศึกษาได้ เพราะการจัดการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนขยายโอกาสยังคงยึดตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับโรงเรียนอื่น ๆ รวมทั้งครูผู้สอนในโรงเรียนขยายโอกาสมีพื้นฐานเป็นครูในระดับชั้นประถมศึกษา

ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาที่ต้องอาศัยองค์ความรู้เฉพาะด้านและลึกซึ้งกว่า ผู้เรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนขยายโอกาสส่วนใหญ่จึงไม่มีพื้นฐานที่เพียงพอเพื่อศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และหากผู้เรียนเลือกที่จะไปศึกษาต่อในสายอาชีวศึกษา ก็ไม่มีพื้นฐานองค์ความรู้ด้านวิชาชีพจากโรงเรียนขยายโอกาส

3) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษาส่วนใหญ่ ไม่มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับสถาบันทางวิชาการหรือหน่วยงานเอกชน จึงไม่สามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและการระดมทรัพยากรได้

4) ผู้อำนวยการสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนเฉพาะที่ระบุในบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษาเท่านั้น ทำให้สถานศึกษาไม่สามารถใช้หนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนอื่นที่ครูผู้สอนเห็นว่ามีเนื้อหาดี ทันสมัย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การเรียนรู้ในรายวิชานั้นได้ภายใต้งบประมาณสนับสนุนตำราและสื่อการเรียนการสอนที่รัฐจัดสรรให้ ทำให้ครูส่วนหนึ่งต้องแก้ปัญหาโดยใช้การถ่ายสำเนาหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนนอกบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ด้วยเงินงบประมาณของสถานศึกษาส่วนอื่น หรือใช้เงินส่วนตัว ขณะที่ครูอีกส่วนหนึ่งก็ต้องยอมตัดใจไม่ใช้หนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนเหล่านั้น ด้วยเหตุว่าสถานศึกษาไม่มีงบประมาณสนับสนุนในส่วนนี้

ด้านงบประมาณ

สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาด้านงบประมาณดังนี้

1) สถานศึกษาได้รับจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงบประมาณที่เสนอขอ แต่กลับได้รับงบประมาณตามอัตราเงินอุดหนุนรายหัวคูณจำนวนผู้เรียนในสถานศึกษา ทำให้สถานศึกษาหลายแห่ง โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดกลาง ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับ ไม่สอดคล้องกับความต้องการอันจำเป็นของสถานศึกษา ทั้ง ๆ ที่สถานศึกษาได้มีการแจ้งความต้องการอันจำเป็นไว้ในแผนงบประมาณที่เสนอขอไว้แล้ว

2) การอนุมัติสั่งจ่ายงบประมาณของสถานศึกษาไม่มีความยืดหยุ่น โดยเฉพาะในส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนที่สถานศึกษาหลายแห่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดซื้อใหม่ เพราะหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนที่ใช้ในปีการศึกษาก่อนหน้านั้นยังอยู่ในสภาพดีใช้งานได้ และเนื้อหาภายในยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่สถานศึกษากลับต้องใช้งบประมาณเพื่อจัดซื้อหนังสือ ตำรา หรือเอกสารประกอบการสอนเหล่านี้ซ้ำอีก โดยไม่สามารถใช้งบประมาณดังกล่าวไปเพื่อการอื่นที่สถานศึกษาเห็นว่าจำเป็นได้ นอกจากนี้ การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนตามแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ก็เป็นการใช้จ่ายงบประมาณไปกับกิจกรรม

มากมายซึ่งมีสาระสำคัญของกิจกรรมเหมือนกัน จึงเป็นการใช้จ่ายงบประมาณซ้ำซ้อนแต่กลับไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อผู้เรียนอย่างคุ้มค่า

3) สถานศึกษาไม่มีความพร้อมที่จะจัดการระดมทรัพยากร เนื่องจากสภาพแวดล้อมโดยรอบของสถานศึกษาแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การระดมทรัพยากรจะต้องมาจากชุมชนโดยรอบสถานศึกษา หากสถานศึกษาตั้งอยู่ในชุมชนเมืองก็มีความเป็นไปได้ว่าจะมีการระดมทุนเพื่อการศึกษาได้อย่างเพียงพอ ในทางตรงกันข้าม สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในชุมชนเกษตรห่างไกลจากเมืองก็ไม่อาจระดมทุนได้มากพอ หรืออาจระดมทรัพยากรไม่ได้เลย

4) สถานศึกษาไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการพัสดุ บัญชี และการเงิน จึงต้องใช้ครูในสถานศึกษามาปฏิบัติหน้าที่จัดการพัสดุ บัญชี และการเงินแทน ทั้ง ๆ ที่ครูเหล่านี้ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเพียงพอ ขณะเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการบริหารและการจัดการพัสดุภาครัฐก็มีรายละเอียดที่ยุ่งยากซับซ้อน ครูที่มาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้ แม้จะมีเจตนาจะช่วยเหลือสถานศึกษา ก็อาจกลายเป็นผู้กระทำความผิดหรือละเมิดต่อกฎหมายได้

ด้านการบริหารงานบุคคล

สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1) ระบบการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการมีความล่าช้า อันเนื่องมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนจังหวัด กล่าวคือ คณะกรรมการ ก.ค.ศ. ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการมีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมาก ทำให้การประชุมพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และพิจารณาการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูเป็นไปโดยล่าช้า ขณะที่ศึกษาธิการจังหวัดซึ่งมีหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในแต่ละจังหวัดมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งเพียงสั้น ๆ ก่อนที่จะโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น ทำให้การบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัดจึงมักอยู่ในการควบคุมดูแลของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความเข้าใจในบริบทของพื้นที่ที่ตนดูแลได้ดีกว่า

2) สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคลากรอัตราจ้าง ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง แต่การจ้างบุคลากรอัตราจ้างต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาถูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และต้องทำความตกลงการใช้งบประมาณจากกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ตลอดจนการสรรหาก็ต้องเป็นไปตามเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ส่งผลให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3) การจัดสรรครูไม่เพียงพอและไม่ตรงกับสาขาวิชาที่ขาดแคลน เพราะ กศจ. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ส่วน ก.ค.ศ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา ขณะที่สถานศึกษามีบทบาทเป็นเพียงผู้เสนอขอรับการจัดสรรครูหรือบุคลากรทางการศึกษาผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสำนักงาน กศจ. เท่านั้น สถานศึกษาจึงมักได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูที่ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา แต่สถานศึกษาจำเป็นต้องรับครูที่จัดสรรมาได้เพื่อให้มีอัตรากำลังเพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้หลักเกณฑ์อัตรากำลังของ ก.ค.ศ. ยังไม่เหมาะสมต่อการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีครูจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการให้มีครูผู้สอนครบทุกชั้นเรียนได้ แม้สถานศึกษาระดับประถมศึกษาจะพยายามหาทางออกด้วยการให้ครูเวียนสอน แต่ผู้เรียนที่เป็นเด็กกลับได้รับผลกระทบจากการที่ครูไม่สามารถดูแลเอาใจใส่นักเรียนวัยเยาว์อย่างใกล้ชิดได้

4) ความไม่เป็นธรรมในการจ้างครูหรือบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นอัตราจ้างจากการที่สถานศึกษาจำเป็นต้องกำหนดอัตราค่าจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษาอัตราจ้างให้ต่ำกว่าตำแหน่งและวุฒิการศึกษาค่อนข้างมาก และยังไม่สามารถจ่ายค่าจ้างตามการทำงานพิเศษกรณีอื่น เช่น ค่าจ้างในวันหยุด หรือเงินช่วยเหลือได้ เพราะไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายค่าจ้างในอัตราที่เหมาะสม รวมถึงค่าจ้างกรณีการทำงานพิเศษเช่นนี้ได้ นอกจากนี้ สัญญาจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษาระหว่างสถานศึกษากับบุคลากรทางการศึกษาอัตราจ้างเหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ลูกจ้างกลับไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานและประกันสังคม ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยมีข้อสังเกตในประเด็นนี้ต่อกระทรวงศึกษาธิการแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ มาจนถึงปัจจุบัน

5) บุคลากรทางการศึกษาฝ่ายสนับสนุนการศึกษาไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับปริมาณตามตำแหน่งงานที่สถานศึกษาจำเป็นต้องใช้ เช่น เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่การเงินและการบัญชี นักการภารโรง เป็นต้น สถานศึกษาจึงต้องใช้ครูที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาทำหน้าที่ดังกล่าว โดยเฉพาะตำแหน่งนักการภารโรงที่สถานศึกษาขนาดเล็กส่วนใหญ่ไม่ได้รับการจัดสรรอัตรากำลัง ทำให้งานเกี่ยวกับการทำความสะอาด การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การซ่อมแซมอาคารสถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ และการดูแลความปลอดภัยภายในสถานศึกษา เป็นภาระเพิ่มเติมของครูในสถานศึกษาจนเบียดบังเวลาในการจัดเตรียมการเรียนการสอนไปมาก

6) ครูที่ได้รับการบรรจุในสถานศึกษาไม่ได้เป็นคนในภูมิลำเนา สาเหตุเกิดจากเกณฑ์การสอบบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษาของ ก.ค.ศ. ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขที่ผู้สมัครสอบจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่มีอัตราว่างและเปิดสอบ ผู้สมัครสอบจึงมุ่งเป้าไปสมัครเข้าสอบในจังหวัดที่มีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตและมีความเจริญทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค ทำให้ครูของสถานศึกษาในจังหวัดเหล่านี้กว่าครึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอื่นหรือเป็นคนนอกพื้นที่จังหวัดนั้น และเมื่อถึงช่วงของฤดูกาลโยกย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างถิ่นมักยื่นคำขอย้ายกลับภูมิลำเนาเป็นประจำ ส่งผลให้สถานศึกษาขาดครูและบุคลากรทางการศึกษาในการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จำเป็นต้องฝึกฝนบุคลากรใหม่ตลอดเวลาอันส่งผลต่อคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษานั้น ส่วนความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาด้วยโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่เดิมอยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ตกไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ทำให้วัตถุประสงค์ของโครงการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการสร้างครูรุ่นใหม่แล้วบรรจุแต่งตั้งไปยังสถานศึกษาที่อยู่ใกล้ภูมิลำเนา ไปเป็นการพัฒนาบุคลากรศึกษาของครูที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งแล้วแทน โครงการดังกล่าวจึงไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาครูขาดแคลนได้

7) ครูมีภาระงานมาก ส่งผลให้การจัดการเรียนการสอนไม่มีคุณภาพ โดยไม่แบ่งแยกภาระงานตามระดับการสอนระหว่างครูประถมศึกษาและครูมัธยมศึกษา ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อครูทั้งสองระดับในรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยครูระดับประถมศึกษาจะมีภาระงานสอนตามความเป็นจริงมาจากการเวียนสอนในหลายช่วงชั้น การกำหนดภาระงานสนับสนุนการจัดการเรียนรู้จึงเป็นการเพิ่มภาระความรับผิดชอบให้ครูระดับประถมศึกษา ขณะที่ครูระดับมัศึกษามีภาระงานสอนไม่ครบตามเกณฑ์ จึงต้องแก้ปัญหาด้วยการแตกห้องเรียนและวิชาเรียนเป็นหลายห้องและหลายวิชาการจัดการเรียนการสอนจึงมีความซ้ำซ้อนกัน และการกำหนดภาระงานสนับสนุนให้แก่ครูระดับมัธยมยิ่งส่งผลเสียต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอน เพราะครูต้องไปเสียเวลากับงานที่ตนไม่ถนัดเช่นเดียวกับครูระดับประถมศึกษา นอกจากนี้ ภาระงานสนับสนุนการสอน และงานตอบสนองนโยบายและจุดเน้นของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการต้นสังกัดยังกำหนดให้ครูเป็นผู้รับผิดชอบงานเอกสารของบรรดาโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์และเนื้อหาของโครงการซ้ำซ้อนกัน ครูจึงต้องใช้เวลาการจัดการเรียนการสอนมาดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ด้วย

1.2 รูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

จากการศึกษาสถานศึกษาในจังหวัดที่เป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พบว่าโรงเรียน สัมมาสิกขาศรีระชะอโศก จังหวัดศรีสะเกษ เป็นสถานศึกษานำร่องที่มีรูปแบบที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษา โดยโรงเรียนสัมมาสิกขาศรีระชะอโศก มีการจัดรูปแบบการเรียนการสอนที่มีความเป็นอิสระทางวิชาการ มีความก้าวหน้าและทันสมัย แบ่งเป็น 3 องค์ประกอบ คือ การเรียนในห้องเรียน การเรียนจากการปฏิบัติ และการนำไปใช้ในวิถีชีวิต โดยใช้สภาพปัญหาของชุมชนในพื้นที่เป็นตัวตั้งในการจัดการปัญหาและเสริมประสบการณ์ให้แก่ผู้เรียน มีนวัตกรรมจัดการเรียนการสอนที่หลากหลายตอบสนองต่อความสนใจของผู้เรียนและการแก้ไขปัญหาของชุมชน แม้รูปแบบการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนจะแตกต่างจากสถานศึกษาอื่นค่อนข้างมาก แต่โรงเรียนก็สามารถนำผลการจัดการเรียนการสอนเทียบเข้าสู่หลักการวัดและประเมินผลการศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนสัมมาสิกขาศรีระชะอโศกสามารถเข้าศึกษาต่อในสถานศึกษาในระดับที่สูงขึ้นได้

ส่วนแนวปฏิบัติที่ดีซึ่งพบจากสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการวิจัยสามารถแยกออกได้เป็น 4 ลักษณะ โดยมีสถานศึกษาที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 : แนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการวิจัย

ลักษณะของแนวปฏิบัติที่ดี	รายชื่อสถานศึกษา	รายละเอียด
1. การพัฒนาหลักสูตร	โรงเรียนนานาชาติ ตากสินระยอง จังหวัดระยอง	จัดทำหลักสูตรที่เน้นทักษะด้านภาษาต่างประเทศ 3 ภาษา และเน้นทักษะด้านเทคโนโลยีอุตสาหกรรม ตามยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัดระยอง
	โรงเรียนจังหวัง จังหวัดสตูล	จัดทำหลักสูตรที่เน้นการพัฒนาทักษะภาษาจีน ซึ่งโรงเรียนมีประสบการณ์การจัดการเรียนการสอนด้านภาษาจีนกว่าร้อยปี
	โรงเรียนสัมมาสิกขาศรีระชะอโศก จังหวัดศรีสะเกษ	จัดทำหลักสูตรที่เน้นให้ผู้เรียนแก้ปัญหาจากสถานการณ์จริงของชุมชนและสังคม โดยผสมผสานหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนาและวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนจากผลสำเร็จของการแก้ปัญหาของชุมชน

ลักษณะของแนวปฏิบัติที่ดี	รายชื่อสถานศึกษา	รายละเอียด
2. การเลือกใช้สื่อการเรียนการสอน	โรงเรียนนานาชาติ ตากสินระยอง จังหวัดระยอง	เลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนตาม ความเหมาะสมและสอดคล้องกับเนื้อหาที่จะใช้เรียน เว้นแต่วิชาวิทยาศาสตร์เท่านั้นที่เลือกจากบัญชีกำหนด สื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษา
	โรงเรียนสัมมาสิกขา ศิระะอโศก จังหวัด ศรีสะเกษ	หนังสือตำราเป็นแหล่งข้อมูลหนึ่งที่ผู้เรียนใช้เพื่อค้นคว้า หาแนวคิดและวิธีการในการแก้ปัญหา จึงมีการใช้สื่ออื่น ๆ ร่วมในการจัดการเรียนการสอนด้วยเช่น อินเทอร์เน็ต
3. การบริหารงบประมาณ	กลุ่มสถานศึกษาใน จังหวัดศรีสะเกษ	ลดจำนวนการสั่งซื้อหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียน การสอน โดยไม่ได้จัดซื้อเท่าจำนวนผู้เรียน แต่ใช้เครื่องมือ และเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเสริมการเรียนรู้ ทำให้มี งบประมาณเหลือไปซื้อหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียน การสอนอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการเรียน การสอนให้มีคุณภาพมากขึ้น
4. การบริหารงานบุคคล	สถานศึกษาเกือบ ทุกแห่งที่เข้าร่วม โครงการวิจัย	ออกแบบวิชาบูรณาการ ที่ครอบคลุมสาระการเรียนรู้ หลายเรื่อง ทำให้ครูหลายคนสามารถช่วยกันสอน ในรายวิชาเดียวกันได้ เพื่อลดผลกระทบของปัญหา การขาดแคลนครู

1.3 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อ ส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา และยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา และรูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา 4 ภูมิภาค นำไปสู่แนวทางการพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน ดังต่อไปนี้

1.3.1 การทบทวนการออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

จากการศึกษาพบว่ากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย โดยขัดต่อหลักการพื้นฐานทางการกฎหมายเรื่อง “หลักการห้ามมิให้ฝ่ายบริหารมอบอำนาจช่วง (*delegatus non potest delegare*)” ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 ให้นำหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยถือปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนกฎกระทรวงฯ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ โดยรวมเนื้อหาและนำประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถานศึกษามาพิจารณา และรวมไว้ในกฎกระทรวงเพียงฉบับเดียว โดยไม่มีการมอบอำนาจช่วงอีกต่อไป และควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นผู้กำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมในกฎกระทรวงให้มีการจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อบังคับใช้ต่อไป เช่นเดียวกับการจัดการแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งควรมีการทบทวนแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจใช้ระยะเวลา 5 ปี เป็นฐานในการทบทวน

1.3.2 การพัฒนารูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

ด้านวิชาการ

การจัดองค์ประกอบความพร้อมเพื่อการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา

1) หลักสูตรสถานศึกษาควรมีอัตลักษณ์ของสถานศึกษา โดยสถานศึกษาควรนำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานมาเป็นเพียงแนวทางการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา และจัดทำหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ตามอัตลักษณ์ของโรงเรียนและบริบทของชุมชน รวมทั้งยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด ซึ่งควรมุ่งเน้นการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อการดำรงชีวิตตามวิถีของชุมชนและจังหวัดที่ผู้เรียนอาศัยอยู่เป็นประเด็นพิจารณาพื้นฐาน และเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เลือกเข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับที่สูงขึ้นและในสายที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน

2) หลักสูตรของสถานศึกษาของโรงเรียนขยายโอกาสควรมุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนให้เข้าศึกษาต่อในด้านอาชีวศึกษาหรือการอาชีพ เนื่องจากผู้เรียนส่วนใหญ่ในหลายพื้นที่เป็นผู้ที่พลาดโอกาสจากการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งพบว่าผู้เรียนในโรงเรียนขยายโอกาสส่วนใหญ่มีเป้าหมายในการเข้าศึกษาต่อในวิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิค หรือวิทยาลัยการอาชีพ โรงเรียนขยายโอกาสจึงควรจัดทำหลักสูตรที่ตอบสนองต่อผู้เรียนร่วมกับวิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิค หรือวิทยาลัยการอาชีพในพื้นที่ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่ได้จากโรงเรียนขยายโอกาสไปต่อยอดในการศึกษาด้านอาชีวศึกษาต่อไป

3) ผู้บริหารสถานศึกษาและครูขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับการออกแบบหลักสูตร แม้ว่าตามหลักกฎหมายจะให้อิสระแก่สถานศึกษาในการออกแบบหลักสูตรก็ตาม แต่สถานศึกษาไม่สามารถออกแบบหลักสูตรของสถานศึกษาที่สะท้อนอัตลักษณ์ของสถานศึกษาและตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนได้ ดังนั้น หน่วยงานต้นสังกัด จึงควรจัดอบรมศึกษานิเทศก์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกจังหวัด โดยจัดให้มีโครงการอบรมแบบเข้มข้นในการออกแบบและพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาที่บูรณาการความรู้ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ เพื่อให้ศึกษานิเทศก์เป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา

4) สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อให้ผู้บริหารการศึกษา ระดับจังหวัด ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารรวมทั้งครูที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา ได้เรียนรู้นวัตกรรมการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อจะได้นำไปพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาต่อไป

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและการระดมทรัพยากร

ศึกษาธิการจังหวัดควรมีบทบาทเป็นศูนย์กลางการสร้างเครือข่ายทางวิชาการและการระดมทรัพยากรให้แก่สถานศึกษา เพื่อสามารถจับคู่สถานศึกษากับสถาบันทางวิชาการหรือหน่วยงานภาคเอกชนที่ต้องการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ หรือให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากรแก่สถานศึกษาได้อย่างทั่วถึง ทำให้สถานศึกษาแต่ละแห่งสามารถสร้างความร่วมมือหรือได้รับความช่วยเหลือด้านทรัพยากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน และยังทำให้สถานศึกษาสามารถใช้เครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการของศึกษาธิการจังหวัดเพื่อแสวงหาความร่วมมือและช่วยเหลือในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะตามหลักการของการระดมทรัพยากรทางการศึกษาที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 58

การใช้สื่อการเรียนการสอน

1) การกำหนดให้สถานศึกษาเลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอน ได้เฉพาะหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนที่อยู่ในบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้อประจำปีการศึกษา ส่งผลให้สถานศึกษาไม่มีอิสระในการเลือกหนังสือ ตำราอย่างแท้จริง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงควรกำหนดให้บัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้อประจำปีการศึกษาเป็นเพียงแนวทางหรือคำแนะนำในการเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนของสถานศึกษาเท่านั้น เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการคัดเลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับหลักสูตรของแต่ละสถานศึกษา โดยใช้แนวทางเดียวกับสถานศึกษานำร่องตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ ที่สามารถเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนได้อย่างอิสระ

2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรปรับหลักการบริหารงบประมาณโดยให้สถานศึกษาสามารถนำหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนที่เคยใช้มาแล้วในปีการศึกษาที่ผ่านมาแต่ยังมีสภาพดี และยังไม่มีการปรับปรุงเนื้อหาภายในเล่ม ให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ในปีการศึกษาถัดไปได้ โดยจัดซื้อหนังสือใหม่เฉพาะหนังสือแบบฝึกหัดเท่านั้น และให้อิสระแก่สถานศึกษาในการนำงบประมาณที่เหลือจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนดังกล่าวไปใช้ในการซื้อหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนอื่นที่สถานศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นแก่ผู้เรียนเพิ่มเติมได้

ด้านงบประมาณและประเด็นที่เกี่ยวข้อง

1) การจัดทำแผนงบประมาณของสถานศึกษาควรมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด และหากสอดคล้องแล้วให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาโดยตรงตามรายละเอียดที่ปรากฏในแผนงบประมาณ แต่หากไม่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาตามสมควรแก่ความจำเป็นในการดำเนินงาน

2) การจัดสรรและอนุมัติงบประมาณให้แก่สถานศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดสรรและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำเฉพาะรายจ่ายเพื่อการจัดการเรียนการสอนให้แก่สถานศึกษา โดยใช้ระบบจัดสรรเป็นวงเงินรวม (block grant) เพื่อให้สถานศึกษาสามารถกำหนดอัตราส่วนที่ต้องใช้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าอินเทอร์เน็ต ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้จัดการ

3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดหรือประสานงานให้สถานศึกษานำระบบพลังงานทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอน ซึ่งสามารถช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของสถานศึกษาได้

ด้านการบริหารงานบุคคล

1) ทบทวนกฎหมายและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการควรทบทวนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งจัดระบบการบริหารงานบุคคลของ ก.ค.ศ. และ ศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) โดยควรยกเลิกอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) ตามคำสั่ง คสช. ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษา ในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 และให้ กศจ. มอบอำนาจการบริหารงานบุคคลภายในเขตจังหวัด ในรูปแบบของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. จังหวัด ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเพียงอย่างเดียว โดยกำหนดองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. จังหวัด ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน กศจ. ทำหน้าที่ประธาน ศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) ทำหน้าที่รองประธาน อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งมีความสามารถในการบริหารงานบุคคล หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในจังหวัดจำนวนหนึ่งคน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาเป็นอนุกรรมการ ให้ กศจ. แต่งตั้งรองศึกษาธิการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการ โดยให้ กศจ. มีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่สำคัญบางเรื่องเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การบริหารงานบุคคลของจังหวัดมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

2) การสรรหาบุคลากรอัตราจ้างในสถานศึกษา ก.ค.ศ.และ สพฐ. ควรเปลี่ยนหลักการการสรรหาบุคลากรอัตราจ้างในสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษาเป็นผู้รับมอบอำนาจในการสรรหาบุคลากรอัตราจ้างได้เองทั้งการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากการใช้เงินงบประมาณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ต้องเป็นผู้สรรหาให้ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาสถานศึกษาขาดแคลนครูหรือได้รับการบรรจุและแต่งตั้งครูไม่ตรงกับสาขาความต้องการของสถานศึกษา และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคลากรอัตราจ้าง

3) การสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรแก้ไขหลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาของ ก.ค.ศ. โดยพิจารณาหลักเกณฑ์ให้มีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในแต่ละจังหวัดให้ได้มากที่สุด และควรกระจายอำนาจให้แก่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของสถานศึกษาในจังหวัด

4) การจ้างเหมาบริการเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนในสถานศึกษา ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดเตรียมงบประมาณในการจัดทำโครงการจ้างเหมาบริการบุคลากรสายสนับสนุนในสถานศึกษา โดยมอบอำนาจการจ้างเหมาบริการให้แก่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศจ.) สำหรับสถานศึกษาในเขตจังหวัด โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ควบคุมดูแลกำกับงานจ้างเหมาบริการดังกล่าวแทน ศจ. ในกรณีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา ส่วนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาและสถานศึกษาขยายโอกาส ให้ ศจ. เป็นผู้ควบคุมดูแลกำกับงานจ้างเหมาบริการ โดยในการจัดทำโครงการดังกล่าวให้จัดแบ่งกลุ่มการจ้างเหมาบริการออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ (1) กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอน ได้แก่ กลุ่มการบัญชี กลุ่มโสตทัศนูปกรณ์ กลุ่มบริหารงานทั่วไป กลุ่มงานทะเบียนนักเรียน และ (2) กลุ่มที่ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกในสถานศึกษา ได้แก่ นักการภารโรง แม่บ้านทำความสะอาด พนักงานขับรถ โดยการจ้างเหมาบริการเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนทั้งสองกลุ่มดังกล่าว สามารถช่วยลดภาระของครูและบุคลากรทางการศึกษาในงานอื่นที่ไม่ใช่งานจัดการเรียนการสอนอันจะส่งผลให้ครูมีเวลาในการเตรียมการเรียนการสอนและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น

5) การปรับภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา ก.ค.ศ. ควรปรับเกณฑ์กำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา ภาระงานให้เหมาะสมกับบริบท ประเภท และระดับของสถานศึกษา เพื่อแก้ปัญหาผลกระทบจากการกำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเกณฑ์ที่กำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาควรวัดที่ผลสัมฤทธิ์การจัดการเรียนการสอนมากกว่าการวัดปริมาณงาน โดยในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาควรลดภาระงานด้านการสนับสนุนและนำผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนมาประเมินค่าเป็นภาระงานแทน ส่วนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษาซึ่งมีครูครบกลุ่มสาระการเรียนรู้และครูมีภาระงานสอนทุกคน เป็นการกำหนดเกณฑ์ภาระงานสอนเกินความจำเป็น ก.ค.ศ. จึงควรกำหนดภาระงานสอนให้พอดีกับอัตรากำลังครูและไปเพิ่มภาระงานในการสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้ในสาขาวิชาที่สอน และควรนำผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนมาประเมินค่าเป็นภาระงานแทนการทำงานในงานสนับสนุนการจัดการศึกษาเชิงปริมาณ

6) การได้มาซึ่งผู้บริหารการศึกษาของจังหวัดและสถานศึกษา

6.1) ศึกษาธิการจังหวัดควรเป็นผู้ที่มีอาวุโสเพียงพอ และกระทรวงศึกษาธิการควรจัดทำบัญชีบุคคลผู้มีคุณสมบัติไว้ล่วงหน้า และควรจัดส่งให้ กศจ. มีส่วนร่วมเป็นผู้พิจารณาบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นศึกษาธิการจังหวัด จากบัญชีดังกล่าวจำนวน 3 รายชื่อ และจัดส่งกลับมายังกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้ง และบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น ศจ. ควรต้องมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ศจ. ต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานภายในจังหวัด และควรเพิ่มเติมภารกิจด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาตามที่ได้เสนอมาแล้ว เช่น การระดมทรัพยากร การจัดสรรงบประมาณการศึกษาของจังหวัด เพื่อลดความซ้ำซ้อน และควรเพิ่มความใกล้ชิดในการบริหารงานระหว่าง กศจ. กับสถานศึกษา

6.2) ศึกษาธิการจังหวัดควรเป็นผู้บังคับบัญชาและมีบทบาทสำคัญในการได้มาซึ่งผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ระหว่างศึกษาธิการจังหวัดกับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยก่อนมีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้ศึกษาธิการจังหวัดมีส่วนในการให้ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาและกำกับดูแลการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษาอีกทอดหนึ่ง สำหรับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการอื่นของกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในเขตจังหวัด ให้ศึกษาธิการจังหวัดมีส่วนเสนอแนะการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวต่อต้านสังกัดในทำนองเดียวกันด้วย

6.3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และอาจกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษามีคุณสมบัติพื้นฐานเป็นผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่เป็นลำดับแรก และมีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม มุ่งพัฒนา ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษาและทำให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และศึกษาธิการจังหวัด

7) การจัดการการเงินและพัสดุ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

7.1) จัดหลักสูตรการฝึกอบรมให้แก่บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระยะแรกของการบรรจุแต่งตั้ง เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคนมีความรู้ความเข้าใจระบบการเงินและพัสดุภาครัฐ หรือ

7.2) จัดทำโครงการจัดจ้างพนักงานราชการอย่างน้อยสถานศึกษาละ 1 คน ให้ทำหน้าที่เป็นนักจัดการงานทั่วไปที่ได้รับการฝึกอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินและพัสดุภาครัฐ เพื่อลดภาระงานสนับสนุนที่สถานศึกษาจำเป็นต้องมอบหมายให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบงานดังกล่าว

2. ข้อเสนอแนะต่อภาคส่วนต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา โดยใช้จังหวัดเป็นฐาน

2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1.1 ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 19 (7) โดยให้ ก.ค.ศ.มีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในภาพรวมระดับประเทศ ส่วนรายละเอียดของการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาแต่ละแห่ง ควรให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทราบถึงอัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดของตนว่าในแต่ละปีจะมีผู้ที่เกษียณอายุราชการ โยกย้าย หรือออกจากราชการไปมากน้อยเพียงใด และคุณสมบัติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในด้านใดที่สถานศึกษาในจังหวัดยังขาดแคลน ซึ่งจะส่งผลให้สถานศึกษาในแต่ละจังหวัดได้รับการบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ตรงตามความต้องการและเพียงพอต่ออัตรากำลังที่ขาดหายไปในแต่ละปี

2.1.2 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

1) ควรจัดการอบรมด้านการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาที่บูรณาการความรู้ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ โดยมีระยะเวลาเพียงพอในการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้เข้าร่วมอบรม และให้ศึกษานิเทศก์เป็นพี่เลี้ยงของสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา

2) ควรสั่งการให้สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษาจัดการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อให้ผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัด ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารและครูในสถานศึกษา ได้เรียนรู้นวัตกรรมจัดการเรียนการสอนรูปแบบใหม่ เพื่อจะได้นำไปเป็นต้นแบบในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา

3) ควรกำหนดให้บัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ประจำปีการศึกษาเป็นเพียงแนวทางหรือคำแนะนำในการเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนของสถานศึกษาเท่านั้น และให้สถานศึกษามีอิสระในการคัดเลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับหลักสูตรของแต่ละสถานศึกษาได้เอง

4) ควรอนุญาตให้สถานศึกษาสามารถนำหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนที่เคยใช้มาแล้วในปีการศึกษาที่ผ่านมาที่ยังมีสภาพดี มีคุณภาพ และยังไม่มีการปรับปรุงเนื้อหาภายในเล่ม สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ในปีการศึกษาถัดไปได้ และให้สถานศึกษาจัดซื้อหนังสือใหม่เฉพาะหนังสือแบบฝึกหัดเท่านั้น และควรให้อิสระแก่สถานศึกษาในการนำงบประมาณที่เหลือจ่ายจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนดังกล่าวไปใช้ในการซื้อหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนอื่นที่สถานศึกษาเห็นว่ามีความประโยชน์แก่ผู้เรียนเพิ่มเติมได้

5) ควรวางหลักการให้สถานศึกษาจัดทำแผนงบประมาณของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด ในกรณีที่แผนงบประมาณของสถานศึกษาสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด ควรจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาโดยตรงตามรายละเอียดที่ปรากฏในแผนงบประมาณ แต่หากแผนงบประมาณของสถานศึกษาไม่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด ให้จัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาตามสมควรแก่ความจำเป็นในการดำเนินงาน

6) ควรจัดสรรและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำเฉพาะรายจ่ายเพื่อการจัดการเรียนการสอนให้แก่สถานศึกษาโดยใช้ระบบจัดสรรเป็นวงเงินรวม (block grant)

7) ควรจัดหรือประสานงานให้สถานศึกษาได้ใช้ระบบพลังงานทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่

8) ควรจัดเตรียมงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการจ้างเหมาบริการบุคลากรสายสนับสนุนการจัดการศึกษาในสถานศึกษา โดยมอบอำนาจในการจัดจ้างและจ้างเหมาบริการให้แก่อำเภอศึกษาธิการจังหวัด (ศจจ.) สำหรับสถานศึกษาในเขตจังหวัด โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ควบคุมดูแล กำกับงานจ้างเหมาบริการแทน ศจจ. ในกรณีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา ส่วนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาและสถานศึกษาขยายโอกาส ให้ ศจจ. เป็นผู้ควบคุมดูแล กำกับงานจ้างเหมาบริการเอง

9) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และอาจกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษามีคุณสมบัติพื้นฐานเป็นผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่เป็นลำดับแรก ๆ โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้อำนวยการเขตพื้นที่ และศึกษาธิการจังหวัดร่วมด้วย

10) ควรจัดหลักสูตรการฝึกอบรมเรื่องระบบการเงินและพัสดุภาครัฐ ให้แก่บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระยะแรกของการบรรจุแต่งตั้ง

11) ควรจัดทำโครงการจัดจ้างพนักงานราชการอย่างน้อยสถานศึกษาละ 1 คน ให้ทำหน้าที่เป็นนักจัดการงานทั่วไปที่ได้รับการฝึกอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินและพัสดุภาครัฐ

2.1.3 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)

1) ควรมอบอำนาจให้สถานศึกษาสามารถสรรหาบุคลากรอัตราจ้างและลูกจ้างชั่วคราวจากการใช้เงินงบประมาณได้เอง โดยไม่ต้องให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้สรรหาให้ ทั้งนี้ ให้ ก.ค.ศ. ยังคงมีบทบาทเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคลากรอัตราจ้างต่อไป

2) ควรแก้ไขหลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละจังหวัดได้แสดงความคิดเห็นต่อการบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในจังหวัดตนเองได้นอกจากนี้หลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาควรมีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในแต่ละจังหวัดให้ได้มากที่สุด และควรกระจายอำนาจให้แก่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของสถานศึกษาในจังหวัด

3) ควรปรับเกณฑ์กำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยพิจารณารายละเอียดในบริบทของสถานศึกษาแล้วกำหนดเกณฑ์ภาระงานให้เหมาะสมกับบริบทประเภท และระดับของสถานศึกษา และเกณฑ์กำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาควรวัดที่ผลสัมฤทธิ์ของการจัดการเรียนการสอนมากกว่าการวัดปริมาณการทำงาน โดยในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาควรลดภาระงานด้านการสนับสนุนและนำผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนมาตีค่าเป็นภาระงานแทน ส่วนสถานศึกษาชั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษาซึ่งมีครูครบทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้และครูมีภาระงานสอนทุกคน นอกจากนี้ภาระงานสอนควรมีความเหมาะสมพอดีกับอัตรากำลังครู และไปเพิ่มภาระงานในการสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้ในสาขาวิชาที่สอน และควรนำผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนมาตีค่าเป็นภาระงานแทนการทำงานในงานสนับสนุนการจัดการศึกษาเชิงปริมาณ

2.1.4 ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) และศึกษาธิการจังหวัด (ศจจ.)

1) กศจ.ควรมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัด โดยคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของกระทรวงศึกษาธิการ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็น ศจจ. จะต้องมียะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ศจจ. ต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 3 ปีเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานภายในจังหวัดนั้น

2) ศึกษาธิการจังหวัดควรเป็นศูนย์กลางการสร้างเครือข่ายทางวิชาการและการระดมทรัพยากรให้แก่สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดของตน

3) ศึกษาธิการจังหวัดควรเป็นผู้บังคับบัญชาและมีบทบาทสำคัญในการได้มาซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน ผ่านการให้ข้อเสนอแนะต่อ สพฐ. และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาและกำกับดูแลการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษาอีกทอดหนึ่ง สำหรับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการอื่นของกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในเขตจังหวัด ให้ศึกษาธิการจังหวัดให้ข้อเสนอแนะการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าว ต่อต้นสังกัดในทำนองเดียวกันด้วย

1.5 ข้อเสนอแนะต่อสถานศึกษา

1) สถานศึกษาทุกแห่งควรจัดทำหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ตามอัตลักษณ์ของโรงเรียนและบริบทของชุมชน โดยคำนึงยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด และหลักสูตรของสถานศึกษาต้องมุ่งเน้นการพัฒนาความรู้และทักษะของผู้เรียน และตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น โดยนำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 มาเป็นเพียงแนวทาง ไม่ให้นำมาใช้เป็นหลักสูตรของสถานศึกษา

2) สถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนขยายโอกาสควรจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาที่มุ่งเน้นทักษะด้านการอาชีวศึกษา โดยอาจจัดทำหลักสูตรร่วมกับวิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิคหรือวิทยาลัยการอาชีพในพื้นที่ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่ไปต่อยอดในการศึกษาด้านอาชีวศึกษาได้

2.2 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา มีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมาย โดยมีรายละเอียดของกฎหมาย ผู้รับผิดชอบ และสาระสำคัญที่เสนอให้มีการปรับปรุง ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 : ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย

กฎหมายที่เสนอปรับปรุง	ผู้รับผิดชอบ	สาระสำคัญที่เสนอให้ปรับปรุง
<p>1. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550</p>	<p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ยกเลิกการมอบอำนาจช่วงที่ปรากฏในความข้อ 3 และนำรายละเอียดของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่ปรากฏอยู่ในประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ มากำหนดไว้ในกฎกระทรวง เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 - แก้ไขกฎกระทรวงให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นผู้จัดทำ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
<p>2. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550</p>	<p>เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน</p>	<p>ยกเลิกประกาศฉบับนี้ โดยนำรายละเอียดของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแทนเนื่องจากเนื้อหาของประกาศเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในรายละเอียดซึ่งสามารถนำไปไว้ในกฎกระทรวงได้</p>

กฎหมายที่เสนอปรับปรุง	ผู้รับผิดชอบ	สาระสำคัญที่เสนอให้ปรับปรุง
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 - พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 - คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 2560/19 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ - คณะรัฐมนตรี - รัฐสภา	- ยกเลิก อนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) และกำหนดให้ กศจ. มอบอำนาจการบริหารงานบุคคลภายในเขตจังหวัด ให้อยู่กับคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ. จังหวัด) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่เป็นงานประจำ ส่วนเรื่องที่มีความสำคัญเป็นพิเศษให้ขอรับความเห็นชอบจาก กศจ. - การมีส่วนร่วมของ กศจ. ในการได้มาซึ่ง ศึกษาธิการจังหวัด - การมีส่วนร่วมของศึกษาธิการจังหวัดในการได้มาซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

หมายเหตุ : พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 พ.ศ. 2565 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2564 ส่งผลให้มีการถ่ายโอนภารกิจงานด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา



บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550. (16 พฤษภาคม 2550). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 24 ก, หน้า 29.
- คณะกรรมการสภาการศึกษาเฉพาะกิจเพื่อการจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2563). *ร่างแผนการปฏิรูปประเทศด้าน การศึกษา* เอกสารอัดสำเนา.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย. (15 มิถุนายน 2559). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ, 136 ง.
- ฉลุยลักษณ์ สิ้นประเสริฐ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี. (2542). *การสังเคราะห์การศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศต่าง ๆ และสรุปผลการสัมมนา*. เอกสารอัดสำเนา
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2559). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 24). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ดาวณา เกตุทอง. (2563). *การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น*. วารสาร มจร. เพชรบุรีปริทรรศน์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. นवलเอง แก้งคำ. (2563). *การศึกษาการบริหารงานของสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดชัยภูมิตามหลักทฤษฎีการบริหารการศึกษา*. (วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ.
- พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562. (30 เมษายน 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก. หน้า 102-120
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (11 ตุลาคม 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 16.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (24 สิงหาคม 2550). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 15.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 14.

รัตนา แซ่เล่า และคณะ. (ม.ป.ป.) *จากความท้าทาย สู่คุณภาพการศึกษาของประเทศไทย : ภาวะเป็ยบ การบริหารทรัพยากรและความเป็นผู้นำ*. (มูลนิธิเอเชียประจำประเทศไทย)

วิชาญ ทรายอ่อน. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). *Academic Focus บทบัญญัติด้านการศึกษารวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560*. เอกสารอัดสำเนา

วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ. (ม.ป.ป.) *การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพ*. (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ). เอกสารอัดสำเนา.

วรัยพร แสงนภาพวร. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (2542). *โครงสร้างการบริหารสถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่น*. เอกสารอัดสำเนา

สังฆรักษ์ไชยรัตน์ ชยรัตน์. (2558). *การบริหารการศึกษา*. วารสารมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). *โครงการวิจัยและพัฒนา กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัด กระทรวงศึกษาธิการ*. (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา).

สุรัสวดี หุ่นพยนต์ อำพา แก้วกำก และวทัญญู ใจบริสุทธิ์. (2560). *การกระจายอำนาจทางการศึกษา จากนโยบายสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาเปรียบเทียบสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทยและเกาหลีใต้*. วารสารสถาบันพระปกเกล้า พฤษภาคม - สิงหาคม. วารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). *แนวทางการกระจาย อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษา ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและ การจัดการศึกษา พ.ศ. 2550*. เอกสารอัดสำเนา.

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2564). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. เอกสารอัดสำเนา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). *คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1120/2560 เรื่อง การมอบอำนาจเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว*. เอกสารอัดสำเนา.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). *ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550*. เอกสารอัดสำเนา.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). *หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด่วนที่สุด ที่ ศธ 04009/ว4562 เรื่อง แนวทางการสรรหาและบริหารอัตรากำลังพนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราว สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2560 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2560*. เอกสารอัดสำเนา

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2563). *หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.6/ว14 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง บุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2563*. เอกสารอัดสำเนา

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2564). *หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.4/ว7 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2564*. เอกสารอัดสำเนา

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. (2564). *ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2565* เอกสารอัดสำเนา.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2549). *การสังเคราะห์รายงานวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ*. เอกสารอัดสำเนา.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2557). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2557). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2557). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น

ศิริชัย กาญจนวาสี และคณะ. (2558). ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา. (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา). เอกสารอัดสำเนา.

ศุภวิชช์ กิจสนาโยธิน. (2559). พัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการ การศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2563). การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และไทย. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

หยัด ขจรเกียรติผดุง และเพิ่ม หลวงแก้ว. (2563). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา. วารสารปัญญาปณิธาน.

อุทัย บุญประเสริฐ. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2549). การสังเคราะห์ รายงานวิจัย การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

อำนวย บุญรัตน์ไมตรี. (2559). แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่น.

เว็บไซต์

คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา. ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย 2562 จาก <<https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-3-2.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2565.

ความอิสระของสถานศึกษานำร่องในการใช้หลักสูตรตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 จาก <<https://www.edusandbox.com/independence-of-school/>> สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2565

สุรัสวดี หุ่นพยนต์ และคณะ. บทสรุปผู้บริหารโครงการวิจัย “การบริหารจัดการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ : ศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและเกาหลีใต้ (ระยะที่ 1) จาก <http://www.asia.tu.ac.th/research/Executive_Summary290557.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2565.

สัมภาษณ์

ขวัญดิน สิงห์คำ, อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนสัมมาสิกขาศรีชะอโศก, (โรงเรียนสัมมาสิกขาศรีชะอโศก อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ, 9 มิถุนายน 2565).

คณะผู้บริหาร ครู และนักเรียนจากสถานศึกษาในจังหวัดระยอง (โรงแรมมาดิน่า, 25 พฤษภาคม 2565).

คณะผู้บริหาร ครู และนักเรียนจากสถานศึกษาในจังหวัดสตูล (โรงแรมสินเกียรติบุรี, 1 มิถุนายน 2565).

คณะผู้บริหาร ครู และนักเรียนจากสถานศึกษาในจังหวัดศรีสะเกษ (โรงแรมศรีลำตาวัน, 8 มิถุนายน 2565).

คณะผู้บริหาร ครู และนักเรียนจากสถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ (โรงแรมกรีนเลค รีสอร์ท, 12 มิถุนายน 2565).

เรืองกิตต์ สุทธิวิรัตน์, ผู้อำนวยการ, โรงเรียนบ้านสมานมิตร, (โรงเรียนบ้านสมานมิตร อำเภอเมืองระยอง, 25 พฤษภาคม 2565)

สุมาลี สุขसार, ผู้อำนวยการ, โรงเรียนวัดป่าประดู่, (โรงเรียนวัดป่าประดู่ อำเภอเมืองระยอง, 23 พฤษภาคม 2565)

ກາດຟນວກ

ภาคผนวก 1

รายละเอียดการสัมภาษณ์เชิงลึกและรายชื่อผู้ให้ข้อมูลเพื่อการสัมภาษณ์

- 1) ผู้ให้ข้อมูลในระดับนโยบาย
 - รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2565
 - อธิการบดีสภาการศึกษา (ดร.อำนาจ วิชยานุวัติ) สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2565
 - ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (ดร.พิทักษ์ โสตถยาคม) สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2565 ผ่านแอปพลิเคชัน ZOOM
 - อธิการบดีสภาการศึกษา (ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์) สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2565 ผ่านแอปพลิเคชัน ZOOM
 - ผู้แทนประธานสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (นายพงศ์ทัศ วนิชานันท์) สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2565 ผ่านแอปพลิเคชัน ZOOM
 - อธิการบดีสถาบันอาศรมศิลป์ และผู้ก่อตั้งโรงเรียนรุ่งอรุณ (รองศาสตราจารย์ประภาภัทร นิยม) สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2565 ผ่านแอปพลิเคชัน ZOOM
- 2) ผู้ให้ข้อมูลระดับปฏิบัติการในระดับจังหวัด
 - 2.1 จังหวัดระยอง ได้แก่
 - รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2565
 - ศึกษาธิการจังหวัดระยอง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2565
 - ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาระยอง เขต 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2565
 - ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาระยอง เขต 2 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2565
 - ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2565

2.2 จังหวัดสตูล ได้แก่

- ศึกษาธิการจังหวัดสตูล สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2565
- ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2565
- ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเอกชนจังหวัดสตูล สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2565

2.3 จังหวัดศรีสะเกษ ได้แก่

- ศึกษาธิการจังหวัดศรีสะเกษ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2565
- ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาศรีสะเกษ ยโสธร สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2565
- ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 4 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2565
- ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2565

2.4 จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่

- ศึกษาธิการจังหวัดเชียงใหม่ สัมภาษณ์วันที่ 17 มิถุนายน 2565
- ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 สัมภาษณ์วันที่ 15 มิถุนายน 2565
- ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 3 สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

ประมวลภาพการสัมภาษณ์เชิงลึก



ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านระบบ ZOOM



ภาคผนวก 2

รายละเอียดการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group)

- ครั้งที่ 1 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2565 ณ โรงแรมมาดิνα จังหวัดระยอง มีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวน 25 คน
- ครั้งที่ 2 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565 ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จังหวัดสตูล มีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวน 22 คน
- ครั้งที่ 3 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2565 ณ โรงแรมศรีลำตาवन จังหวัดศรีสะเกษ มีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวน 47 คน
- ครั้งที่ 4 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565 ณ โรงแรมกรีนเลค รีสอร์ท จังหวัดเชียงใหม่ มีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวน 42 คน

หลังจากที่ดำเนินการสนทนากลุ่มที่มีกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ครั้งเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจัดการสนทนากลุ่มอีกหนึ่งครั้งเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้านมากยิ่งขึ้น โดยครั้งนี้กำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทสนับสนุนการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในพื้นที่วิจัย คณะผู้วิจัยจึงจัดการสนทนากลุ่มครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2565 ผ่านแอปพลิเคชัน ZOOM มีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม 10 คน ทำให้ในการสนทนากลุ่มทั้ง 5 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมการวิจัยรวมทั้งสิ้น 146 คน โดยบันทึกข้อมูลจากการสนทนากลุ่มในแบบบันทึกการสนทนากลุ่ม

ประมวลภาพการจัดสนทนากลุ่ม 4 ภูมิภาค



ภาคผนวก 3

รายละเอียดข้อคำถามในการสัมภาษณ์หรือเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ชุดคำถามสำหรับระดับนโยบาย

1. ภาพรวมของการกระจายอำนาจทางการศึกษาและสภาพปัญหาของการบริหารและการจัดการศึกษาในปัจจุบัน

.....

.....

.....

2. สภาพปัญหาและแนวทางออกของการกระจายในการบริหารและการจัดการศึกษาสู่องค์กรหรือหน่วยงานที่ไม่มีฐานะนิติบุคคล (กรณีอาชีวศึกษา)

.....

.....

.....

3. นโยบายการศึกษา และกฎระเบียบมีความคล่องตัว และเอื้อต่อการพัฒนา นวัตกรรมการเรียน การสอน และการบริหารของสถานศึกษาหรือไม่อย่างไร และมีกลไกเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ในฐานนิติบุคคลของสถานศึกษาหรือไม่ อย่างไร .

.....

.....

.....

4. การกำหนดอัตราค่าจ้าง การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษามีความสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของสถานศึกษาหรือไม่

.....

.....

.....

5. หลักสูตรสถานศึกษาและการจัดการเรียนการสอนให้แก่ผู้เรียนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษามีความสอดคล้องกับอัตลักษณ์ และความต้องการของชุมชนและพื้นที่หรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

6. การจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันสอดคล้องกับความเป็นจริง มีความเหมาะสมต่อการบริหารจัดการสถานศึกษาหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

7. สถานศึกษาควรได้รับอะไรบ้าง จากการอำนาจการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป

.....

.....

.....

8. ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. มาตรา 20 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐอาจเป็นนิติบุคคลได้นั้น จะนำไปสู่การกระจายอำนาจทางการศึกษาได้อย่างเต็มที่หรือไม่ อย่างไร (กระจายอำนาจทางการศึกษาในด้านไหน และมากน้อยเพียงใด)

.....

.....

.....

9. หาก ร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. มีผลใช้บังคับแล้ว ท่านคิดว่าโรงเรียนหรือสถานศึกษาควรได้รับการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างไร ขอบเขตแค่ไหน และโรงเรียนทั่วไปนอกจากโรงเรียนในพื้นที่นวัตกรมฯ สามารถมีอำนาจอิสระในการบริหารการศึกษาได้หรือไม่

.....

.....

.....

10. กระทรวงศึกษาธิการมีแนวนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษาในแต่ละด้านหรือไม่

- ถ้ามี คือ นโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษาด้านไหนและมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด
- ถ้าไม่มี ท่านคิดว่ากระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษาด้านใด

.....

.....

.....

ชุดคำถามสำหรับระดับปฏิบัติการในจังหวัด

1. ท่านเห็นว่าการจัดการการศึกษาระดับสถานศึกษาควรกำหนดมาตรการและรูปแบบของการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับนโยบายการศึกษาของจังหวัด

.....

.....

.....

2. ท่านเห็นว่าการจัดการศึกษาระดับสถานศึกษาภายในจังหวัดของท่าน ควรให้ความสำคัญกับเรื่องใดที่จะทำให้การจัดการศึกษาระดับสถานศึกษาภายในจังหวัดของท่านเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

.....

.....

.....

3. ท่านเห็นว่าการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาและความเป็นอิสระของสถานศึกษามีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด และควรกำหนดมาตรการและรูปแบบอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาของจังหวัด

.....

.....

.....

4. ท่านเห็นว่าเป็นอิสระของสถานศึกษาในการบริหารงานทางวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา มีความจำเป็นหรือไม่อย่างไรในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

.....

.....

.....

5. ท่านเห็นว่าหากมีการกำหนดให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ ควรกำหนดความเป็นอิสระในแต่ละเรื่อง ให้สถานศึกษาอย่างไรจึงจะเหมาะสมและก่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการจัดการศึกษา

6. หากให้จังหวัดเป็นฐานของการขับเคลื่อนการศึกษา ควรให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา จากส่วนกลางให้แก่จังหวัดในเรื่องใด

7. การจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่เข้าร่วมในพื้นที่นวัตกรรมในจังหวัดของท่านระหว่างการจัดการศึกษา ของสถานศึกษาที่ไม่เข้าร่วมในพื้นที่นวัตกรรมในจังหวัดของท่านมีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร และในเรื่องใด

8. การจัดการศึกษาของสถานศึกษาในจังหวัดของท่านทั้งที่เข้าร่วมในพื้นที่นวัตกรรมและไม่เข้าร่วมในพื้นที่ นวัตกรรม ควรให้การสนับสนุนในเรื่องใด จึงจะทำให้สถานศึกษาทั้งสองกลุ่มมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมกัน

9. การกำหนดและการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาในเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาท่านเห็นว่าในเรื่องใดที่เป็น อุปสรรคในการจัดการศึกษาในจังหวัดของท่าน และควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวในจังหวัดของท่าน อย่างไร

10. ท่านเห็นว่าโครงสร้างของคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาทั้งในระดับชาติ และระดับจังหวัด มีความเหมาะสมต่อการดำเนินงานในการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษา ในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

11. ท่านเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมทั้งในระดับชาติและระดับ จังหวัดมีความเหมาะสมที่ทำให้เกิดกระจายอำนาจทางการศึกษาและให้อิสระแก่สถานศึกษาได้ อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

.....

.....

.....

12. ท่านเห็นว่าในการพิจารณาความพร้อมของสถานศึกษานำร่องในเขตจังหวัดของท่าน มีหลักการ ในการพิจารณาและได้พิจารณาการดำเนินงานต่าง ๆ ของสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษานั้น เป็นสถานศึกษานำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาภายในจังหวัดของท่านนั้น หลักการ หลักเกณฑ์ และวิธีการมีความเหมาะสมในการพิจารณาความพร้อมของสถานศึกษานำร่องหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

13. จากการบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ท่านพบปัญหาหรืออุปสรรคอะไรบ้างที่ทำให้การจัดการศึกษา ของสถานศึกษานำร่องไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

.....

.....

.....

14. ท่านเห็นว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วนกลางไปยังจังหวัดเพื่อให้เป็นฐานในการจัดการศึกษาจะทำให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษามีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

15. หากจะให้สถานศึกษาในจังหวัดของท่าน จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะมีกลไกหรือมาตรการอะไรบ้างที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว

.....

.....

.....

ชุดคำถามสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา

➡ ถ้ามีกฎหมายให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ ท่านคิดว่าสถานศึกษาควรมีความเป็นอิสระในเรื่องใดบ้าง

1. ด้านวิชาการ

1.1 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรที่จะให้สถานศึกษามีอิสระในด้านวิชาการ.....

.....

1.2 หากให้สถานศึกษามีอิสระทางวิชาการได้ ควรจะเป็นอย่างไร.....

.....

1.3 บุคคลใดหรือหน่วยงานใดเป็นผู้กำหนดหลักสูตรที่สถานศึกษาใช้ในการจัดการเรียนการสอนสถานศึกษาสามารถออกแบบหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของรายวิชาในหลักสูตรได้แค่ไหนเพียงใด (เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มาของหลักสูตร และการปรับแต่งรายวิชาในหลักสูตรของสถานศึกษา.....

.....

1.4 ท่านเห็นว่าสถานศึกษาของท่านมีอิสระในการกำหนดเห็นหลักสูตรหรือไม่.....

.....

1.5 ท่านเห็นว่าสถานศึกษาของท่านมีอิสระในการกำหนดเลือกตำราและเอกสารที่ใช้ในการสอนหรือไม่.....

.....

1.6 ท่านเห็นว่าสถานศึกษาของท่านมีอิสระในการกำหนดภาระงานสอนและตารางการสอนให้แก่ครูได้หรือไม่ อย่างไร (ตัวอย่างการกำหนดภาระงาน เช่น กำหนดให้อาจารย์แต่ละคนมีภาระการสอนขั้นต่ำเทอมละกี่วิชา) สถานศึกษาสามารถกำหนดภารกิจให้แก่บุคลากรแต่ละประเภทได้แค่ไหนเพียงใด (ตัวอย่างการกำหนดภารกิจ เช่น กำหนดให้อาจารย์ ก. สอนวิชาวิทยาศาสตร์) (เพื่อให้ได้ข้อมูลการกำหนดภาระงานและภารกิจของบุคลากรในสถานศึกษา.....

.....

1.7 สถานศึกษาสามารถจัดกิจกรรมการเรียนการสอน นอกเหนือจากที่กำหนดในหลักสูตรได้หรือไม่ เพียงใด (เช่น การจัดกิจกรรมเรียนเสริม ทิวสอบ ฯลฯ) (เพื่อให้ได้ข้อมูลการจัดกิจกรรมเสริมของสถานศึกษา.....

.....

1.8 สถานศึกษามีปัญหาและอุปสรรคอะไรเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการบ้าง และการบริหารงานวิชาการประเด็นใดที่สถานศึกษาเห็นว่าควรเป็นอำนาจตัดสินใจโดยอิสระของสถานศึกษา (เพื่อให้ได้ข้อมูลปัญหาอุปสรรคของงานบริหารงานวิชาการ).....

2. ด้านการบริหารงานบุคคล

2.1 ท่านมีบุคลากรที่เป็นครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่าไรในสถานศึกษาของท่าน และเพียงพอไหม

2.2 ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับการที่จะให้สถานศึกษามีอิสระในการที่จะคัดเลือกครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ด้วยสถานศึกษาเอง.....

2.3 ในกรณีที่สถานศึกษาต้องการบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ไม่ได้รับการจัดสรรจากส่วนราชการ สถานศึกษามีแนวทางการแก้ปัญหาเช่นนี้อย่างไร (เพื่อให้ได้ข้อมูลการแก้ปัญหาคาดแคลนบุคลากรของสถานศึกษา ทั้งในแง่จำนวนคน และในแง่ความรู้ความเชี่ยวชาญ)

2.4 สถานศึกษามีปัญหาและอุปสรรคอะไรเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลบ้าง และการบริหารงานบุคคลประเด็นใดที่สถานศึกษาเห็นว่าควรเป็นอำนาจตัดสินใจโดยอิสระของสถานศึกษา (เพื่อให้ได้ข้อมูลปัญหาอุปสรรคของงานบริหารงานบุคคล).....

2.5 ท่านคิดว่าคณะกรรมการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้สนับสนุนเกี่ยวกับการจัดสรรบุคลากรที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการศึกษาของท่านอย่างไร.....

3. ด้านการบริหารงบประมาณ

3.1 ท่านเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณโดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายรายหัวตามจำนวนผู้เรียน ส่งผลต่อความเป็นอิสระของสถานศึกษาหรือไม่ อย่างไร.....

3.2 หากจะแยกค่าใช้จ่ายพื้นฐานของสถานศึกษา (ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าสาธารณูปโภค) ออกจากเงินค่าใช้จ่ายรายหัวตามจำนวนผู้เรียนของสถานศึกษา ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร.....

3.3 สถานศึกษาสามารถหาเงินอุดหนุนเพิ่มเติมการศึกษาได้จากแหล่งใด.....

3.4 ระบบการจัดสรรงบประมาณของสถานศึกษานั้น ท่านเป็นผู้ริเริ่มขึ้นเอง หรือหน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้กำหนด.....

3.5 สถานศึกษาของท่านมีการดำเนินการตามแผนงบประมาณของสถานศึกษาอย่างไร เขตพื้นที่หรือจังหวัดมีส่วนในการพิจารณาการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษาหรือไม่.....

3.6 สถานศึกษามีปัญหาและอุปสรรคอะไรเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณบ้าง (เพื่อให้ได้ข้อมูลปัญหาอุปสรรคของงานบริหารงบประมาณ).....

4. ด้านการบริหารทั่วไป

4.1 การบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษาแต่ละแห่งครอบคลุมเรื่องอะไรบ้าง (เพื่อให้ได้ข้อมูลขอบเขตของงานบริหารทั่วไปของแต่ละสถานศึกษาว่ามีความแตกต่างกันบ้างหรือไม่).....

4.2 นอกเหนือจากความเป็นอิสระทางด้านวิชาการ บุคลากร และงบประมาณ ท่านเห็นว่าเรื่องใดควรเป็นอำนาจตัดสินใจโดยอิสระของสถานศึกษา.....

4.3 คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทในการบริหารสถานศึกษาหรือไม่อย่างไร.....

4.4 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในการกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการสถานศึกษา.....

ชุดคำถามสำหรับครู

1. ด้านการบริหารวิชาการ

1.1 หลักสูตรของสถานศึกษาของท่านเป็นหลักสูตรแบบใด.....

1.2 ท่านเห็นว่าหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนในปัจจุบันของสถานศึกษาของท่าน เด็กเรียน
เยอะเกินความจำเป็น หรือน้อยกว่าที่ควรจะต้องเรียนรู้หรือไม่ อย่างไร

1.3 ท่านคิดว่าการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนควรจัดตามหลักสูตรแกนกลางหรือให้สถานศึกษา
มีอิสระในการจัดหลักสูตรได้เอง (ถ้าให้โรงเรียนจัดหลักสูตรเองมีความเห็นอย่างไร)

1.4 หลักสูตรการเรียนการสอนของสถานศึกษาของท่าน มีความโดดเด่นในเรื่องใด และโดดเด่น
อย่างไร.....

1.5 ท่านคิดว่าในจังหวัด..... ควรกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนในเรื่องใด มีแนวทางว่าจะ
จัดการศึกษาอย่างไรถึงจะสอดคล้องกับบริบท และความต้องการของพื้นที่.....

1.6 ครูสามารถจัดทำ หรือใช้ตำรา สื่อการเรียนการสอนได้อย่างอิสระหรือไม่อย่างไร

- ท่านเห็นว่าตำราเรียนที่ถูกกำหนดไว้มีความเหมาะสมต่อผู้เรียนและการจัดการเรียน
การสอนหรือไม่

● มีคุณภาพหรือไม่.....

● ตำราอัปเดตหรือไม่.....

● หลักสูตรเพิ่มเติมใช้ตำราอะไร.....

- การซื้อตำราสามารถเลือกซื้อร้านไหนก็ได้หรือต้องซื้อตามร้านที่กำหนด (ถ้ามีใครเป็นผู้กำหนด
โรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษา).....

1.7 ภาระงานสอนของท่านเป็นอย่างไร มากหรือน้อยเกินไป ท่านเห็นว่าเหมาะสมหรือไม่

2. ด้านการบริหารงานบุคคล

2.1 เส้นทางความก้าวหน้าของอาชีพครูในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ ถ้าท่านเห็นว่าไม่เหมาะสมควรกำหนดเส้นทางก้าวหน้าทางวิชาชีพอย่างไร

2.2 ท่านเห็นว่าควรกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลางลงมาสู่พื้นที่หรือไม่และควรกระจายอำนาจไปสู่ระดับไหน (จังหวัด เขตพื้นที่ โรงเรียน).....

- ถ้ากระจายอำนาจมาที่จังหวัดให้เลือกบุคลากรได้เองจะดีมั๊ย หรือท่านเห็นว่าควรกระจายมาที่ เขตพื้นที่การศึกษาหรือโรงเรียนจึงจะเหมาะสม.....

2.3 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับประเด็นครูอัตราจ้าง.....

- โรงเรียนมีครูอัตราจ้างกี่คน โรงเรียนจ้างเองหรือเขตฯ ส่งมาให้.....

- งบประมาณของโรงเรียนในการจ้างครูอัตราจ้างเอามาจากไหน.....

- เงินเดือนครูอัตราจ้างระหว่างโรงเรียนจ้างเองกับเขตฯจ้าง อัตราส่วนต่างกันมากหรือไม่.....

2.4 งานสอนที่ท่านได้รับการประเมินมาตรงกับความรู้ความเชี่ยวชาญที่ท่านได้ศึกษามาหรือไม่.....

- ครูสอนตามวิชาเอกของตัวเองหรือไม่.....

- อัตรากำลังครูครบตามเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนดไหม ในโรงเรียนมีครูวิชาเอกไหนเกินความต้องการไหมหรือยังขาดแคลนครูวิชาเอกไหน

2.5 กระบวนการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งครูทดแทนตำแหน่งว่างเป็นอย่างไร

- ทันต่อความต้องการของโรงเรียน หรือ ล่าช้าหรือไม่ อย่างไร.....

2.6 นอกจากงานสอนแล้วครูมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอะไรบ้าง

- หากมี เป็นปริมาณที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร.....
- ควรตัดภาระงานใดออกเพื่อที่จะให้ครูมีเวลาในการเตรียมการสอน.....

3. ด้านการบริหารงบประมาณ

3.1 ครูมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษา หรือไม่
มากน้อยเพียงใด.....

3.2 การใช้จ่ายเงินตามแผนงบประมาณต้องขออนุญาตเขตพื้นที่หรือไม่ หรือโรงเรียน
มีอิสระในการใช้จ่ายตามแผน.....

3.3 เคยมีกรณีการเสนอโครงการหรือขอเงินผ่านเขตเพื่อจัดซื้อวัสดุหรือครุภัณฑ์ แล้วเขตส่ง
รายการมาให้ไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียนหรือไม่.....

- เขตพื้นที่การศึกษาผู้ถามว่าโรงเรียนจะต้องจัดซื้อวัสดุหรือครุภัณฑ์ที่ร้านตามที่เขตกำหนดหรือไม่
หรือโรงเรียนมีความเป็นอิสระในการเลือกซื้อได้ตามความต้องการ.....

3.4 ท่านคิดว่าครูจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องทำแผนงบประมาณและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
ของสถานศึกษา.....

3.5 อาคาร สถานที่ ห้องเรียน มีความพร้อมและเพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอน
หรือไม่อย่างไร (ถ้าไม่พอขาดแคลนเรื่องใด).....

4 ด้านการบริหารงานทั่วไป

4.1 ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับการใช้ระบบการสอบกับการคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา
ถ้าไม่เห็นด้วยท่านเห็นว่าควรใช้ระบบใด.....

4.2 ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 62 – 58 ได้กำหนดให้สถานศึกษา
สามารถระดมทรัพยากรทางสถานศึกษาได้ สถานศึกษาของท่านเคยจัดระดมทรัพยากรทางศึกษา
หรือไม่อย่างไร.....

4.3 ลักษณะการรับนักเรียนเป็นอย่างไร โรงเรียนใช้เกณฑ์อะไรในการรับนักเรียน

- มีการสอบคัดเลือกหรือไม่.....
- มีเกณฑ์ต้องรับเด็กในพื้นที่หรือไม่ สัดส่วนเท่าไร
- มีโควต้าพิเศษหรือไม่
- มีเด็กพิเศษหรือไม่ เรียนร่วมหรือเรียนแยก มีครูดูแลพิเศษหรือไม่ และมีกี่คน

4.4 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อคณะกรรมการสถานศึกษา

- มีส่วนช่วย หรือสนับสนุนเป็นอย่างดี หรือเป็นอุปสรรคต่อโรงเรียนหรือไม่.....

- ท่านเห็นว่ามีส่วนจำนวนคณะกรรมการเหมาะสมหรือไม่

ชุดคำถามสำหรับนักเรียน

1. ด้านวิชาการ

1.1 นักเรียนได้เรียนวิชาอะไรบ้าง และมีวิชาใดที่ต่างไปจากโรงเรียนอื่น (ความเป็นเอกลักษณ์ของหลักสูตร).....

1.2 นักเรียนได้เรียนภาษาต่างประเทศบ้างหรือไม่ มีภาษาใดบ้าง และเรียนสัปดาห์ละกี่ครั้ง (ความหลากหลายและความเข้มข้น).....

1.3 บรรยากาศการสอนในห้องเรียนเป็นอย่างไร นักเรียนรู้สึกสนุกสนาน เพลิดเพลิน หรือตึงเครียด (ความเข้มข้น).....

1.4 นักเรียนคิดว่า ทักษะหรือความรู้ใดที่ควรสอนตั้งแต่ในโรงเรียน เช่น ทักษะคอมพิวเตอร์ เพราะอะไร (การจัดหลักสูตรตามความต้องการของผู้เรียน)

1.5 นักเรียนได้เข้าเรียนพิเศษหรือไม่ เรียนที่ไหน และมีเหตุผลใดจึงต้องเรียนพิเศษ นอกจากการเรียนพิเศษแล้วคุณครูแต่ละวิชามีการสอนเสริมหรือไม่ (ความเข้มข้น).....

1.6 นักเรียนมีผลคะแนนรวม o-net เท่าไหร่ (ภาษาไทย คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ สังคมศึกษา).....

2. ด้านการบริหารงานบุคคล

2.1 นักเรียนทราบหรือไม่ว่าครูท่านใดนัดการสอนวิชาอะไร

2.2 นักเรียนเคยเรียนกับคุณครูคนเดียวกันในหลายวิชาหรือไม่ และรู้สึกอย่างไร

2.3 นักเรียนมีคุณครูต่างชาติหรือไม่ สอนวิชาอะไร สอนดีไหม รู้ไหมว่าเป็นคนชาติใด (เพื่อเช็คเรื่องความสามารถของครูต่างชาติ).....

3. ด้านงบประมาณ

- 3.1 โรงเรียนมีอุปกรณ์การเรียนเพียงพอต่อการใช้งานหรือไม่ (ปากกา ดินสอ ไวท์บอร์ด ซอล์ก กระดาษ กระดาน สี แปรง คอมพิวเตอร์ โปรเจคเตอร์ แท็บเล็ต ไอแพด)
- 3.2 โรงเรียนมีสื่อการสอนรูปแบบใดบ้าง (หนังสือ กระดาน การนำเสนอการสอนด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ ppt video google form google drive).....
- 3.3 ห้องสมุดของโรงเรียนเป็นอย่างไรบ้าง มีหนังสือหลากหลายหรือไม่.....
- 3.4 โรงเรียนมีอุปกรณ์กีฬาเพียงพอต่อจำนวนนักเรียนในชั้นเรียนหรือไม่ และสภาพของอุปกรณ์เป็นอย่างไร (ลูกบอล ลูกบาส ตะกร้า สนามบอล สนามบาสเกตบอล).....
- 3.5 วิชาดนตรีไทย หรือดนตรีสากล นักเรียนมีเครื่องดนตรีไว้ใช้เรียนหรือไม่ และเลือกที่จะเล่นเครื่องดนตรีที่ตนชอบได้หรือไม่.....
- 3.6 วิชาศิลปะ นักเรียนต้องนำอุปกรณ์ศิลปะมาเอง หรือโรงเรียนจัดให้.....
- 3.7 นักเรียนมีความเห็นอย่างไรกับอาหารกลางวันของโรงเรียน (กรณีที่ได้รับประทานอาหารกลางวันโรงเรียน).....
- 3.8 นักเรียนถูกเรียกเก็บเงินจากกิจกรรมใดมากที่สุด.....

4. ด้านการบริหารงานทั่วไป

- 4.1 ถ้าเกิดมีสิ่งของที่ชำรุดบกพร่องในโรงเรียน ต้องใช้เวลานานหรือไม่กว่าจะได้รับการซ่อมแซม (อาคาร สถานที่ ห้องน้ำ ห้องเรียน โรงอาหาร สนามกีฬา และห้องกิจกรรมอื่นๆ น้ำ ไฟ ลานจอดรถ)
- 4.2 ในช่วงสถานการณ์โควิด19- ที่ผ่านมา นักเรียนประสบปัญหาเกี่ยวกับระบบการเรียนการสอนหรือความรู้ความเข้าใจในบทเรียนอย่างไร และโรงเรียนในการช่วยเหลืออะไรบ้าง รวดเร็วหรือไม่.....

ภาคผนวก 4

รายละเอียดการลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษาใน 4 ภูมิภาค

ภาคตะวันออก

สถานศึกษา ณ จังหวัดระยอง เป็นสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ระยอง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง และสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระยอง จำนวน 8 แห่ง ดังนี้

- 1) โรงเรียนวัดป่าประดู่ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาชลบุรี ระยอง เข้าเยี่ยมชม วันที่ 23 พฤษภาคม 2565
- 2) โรงเรียนนานาชาติตากสินระยอง สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เข้าเยี่ยมชม วันที่ 23 พฤษภาคม 2565
- 3) โรงเรียนบ้านสมานมิตร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ระยอง เขต 1 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 24 พฤษภาคม 2565
- 4) โรงเรียนบ้านค้าย สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ระยอง เขต 18 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 25 พฤษภาคม 2565
- 5) โรงเรียนวัดตาขัน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ระยอง เขต 1 เข้าเยี่ยมชม วันที่ 25 พฤษภาคม 2565
- 6) โรงเรียนวัดละหารไร่ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ระยอง เขต 1 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 25 พฤษภาคม 2565
- 7) โรงเรียนบ้านหนองน้ำขุ่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ระยอง เขต 2 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 26 พฤษภาคม 2565
- 8) โรงเรียนวัดถนนกะเพรา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ระยอง เขต 2 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 26 พฤษภาคม 2565

ภาคใต้

สถานศึกษา ณ จังหวัดสตูล เป็นสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล และสังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัดสตูล จำนวน 7 แห่ง ดังนี้

- 1) โรงเรียนบ้านผึ่งปาล์ม 2 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล เข้าเยี่ยมชมวันที่ 30 พฤษภาคม 2565
- 2) โรงเรียนบ้านห้วยน้ำดำ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล เข้าเยี่ยมชมวันที่ 30 พฤษภาคม 2565
- 3) โรงเรียนอนุบาลควนกาหลง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล เข้าเยี่ยมชมวันที่ 30 พฤษภาคม 2565
- 4) โรงเรียนอนุบาลมะนัง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล เข้าเยี่ยมชมวันที่ 30 พฤษภาคม 2565
- 5) โรงเรียนบ้านเขาจีน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล เข้าเยี่ยมชมวันที่ 1 มิถุนายน 2565
- 6) โรงเรียนบ้านคลองขุด สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล เข้าเยี่ยมชมวันที่ 1 มิถุนายน 2565
- 7) โรงเรียนจงหัว สังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัดสตูล เข้าเยี่ยมชมวันที่ 1 มิถุนายน 2565

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สถานศึกษา ณ จังหวัดศรีสะเกษ เป็นสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เขต 1 สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ และสังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัดศรีสะเกษ จำนวน 5 แห่ง ดังนี้

- 1) โรงเรียนโรงเรียนบ้านโพนข่า (วินิตวิทยาคาร) สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 8 มิถุนายน 2565
- 2) โรงเรียนบ้านห้วยปล้อง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 8 มิถุนายน 2565
- 3) โรงเรียนไพรบึงวิทยาคม สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ เข้าเยี่ยมชมวันที่ 9 มิถุนายน 2565
- 4) โรงเรียนสัมมาสิกขาศีรชะอโศก สังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัดศรีสะเกษ เข้าเยี่ยมชม วันที่ 9 มิถุนายน 2565

ภาคเหนือ

สถานศึกษา ณ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เขต 2 เขต 3 และ เขต 4 จำนวน 6 แห่ง ดังนี้

- 1) โรงเรียนบ้านพระนอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 14 มิถุนายน 2565
- 2) โรงเรียนบ้านแม่สา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 14 มิถุนายน 2565
- 3) โรงเรียนบ้านเวียงฝาง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 3 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 15 มิถุนายน 2565
- 4) โรงเรียนบ้านพันตน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 15 มิถุนายน 2565
- 5) โรงเรียนบ้านสันทรายคองน้อย สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 3 เข้าเยี่ยมชมวันที่ 16 มิถุนายน 2565
- 6) โรงเรียนบ้านเหล่าป่าฝาง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 เข้าเยี่ยมชม วันที่ 16 มิถุนายน 2565

ประมวลภาพเยี่ยมชมสถานศึกษา จังหวัดระยอง



ประมวลภาพเยี่ยมชมสถานศึกษา จังหวัดสตูล



ประมวลภาพเยี่ยมชมสถานศึกษา จังหวัดศรีสะเกษ



ประมวลภาพเยี่ยมชมสถานศึกษา จังหวัดเชียงใหม่



ภาคผนวก 5

เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1. คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ 21 มีนาคม 2559
2. คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560
3. คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560
4. คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1120/2560 เรื่อง การมอบอำนาจเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด่วนที่สุดที่ ศธ 04009/ว4562 เรื่อง แนวทางการสรรหาและบริหารอัตรากำลังพนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราว สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2560 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2560
5. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การคัดเลือกเข้าร่วมโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2561 กรณีคัดเลือกนิสิตนักศึกษาครูชั้นปีที่ 5 ปีการศึกษา 2560.
6. ประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง เกณฑ์การคัดเลือกผู้รับทุนโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น หลักสูตรระดับปริญญาโททางการสอนในประเทศ รุ่นบรรจุปี พ.ศ. 2561 – 2560
7. หนังสือ ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.5/ว 8 เรื่อง มาตรฐานตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค (2) ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2556
8. หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.4/24 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2559
9. หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.6/ว14 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2563
10. หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.6/ว.23 เรื่อง เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2563

11. หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.4/ว 18 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2565

12. ระเบียบระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 11/2563 วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2563 วาระเพื่อทราบเรื่องที่ 7 เรื่องรายงานสรุปผลการพิจารณากรณีปัญหาพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน



คณะผู้ดำเนินงาน

ที่ปรึกษา

ดร.สุเทพ แก่งสันเทียะ

ดร.อรรถพล สังขวาสี

ดร.สวัสดี ภูทอง

นางรัชณี พึ่งพาณิชย์กุล

เลขาธิการสภาการศึกษา

เลขาธิการสภาการศึกษา

(ตุลาคม 2564 - กันยายน 2565)

รองเลขาธิการสภาการศึกษา

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษา

คณะผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์

นายคมสัน โพธิ์คง

ดร.วิศรุต สำลีอ่อน

ดร.ประภาภรณ์ โรจน์ศิริรัตน์

ดร.พิชชา ใจสมคม

ที่ปรึกษาโครงการ

ที่ปรึกษาโครงการ

หัวหน้าโครงการ

นักวิจัย

นักวิจัย

คณะผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารายงาน

ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา

รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาภัทร นิยม

ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์

ดร.พิทักษ์ โสตถยาคม

นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

อธิการบดีสถาบันอาศรมศิลป์

อดีตรองเลขาธิการสภาการศึกษา

ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผู้รับผิดชอบโครงการ

นางโชติกา วรรณบุรี	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ
นางสาวสายรุ้ง แสงแจ้ง	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
นางสาวจอมทยาสนิท พงษ์เสฐียร	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
นางสาวชรินทร์ พุ่มเกษม	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นายวิทยาศาสตร์ ดลประสิทธิ์	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นางสาวสุธิดา ผาพรม	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นางสาวณัชชาพัชร์ เจริญทรัพย์	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ

บรรณาธิการ

นางโชติกา วรรณบุรี	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ
นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ

หน่วยงานรับผิดชอบโครงการ

กลุ่มนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ
สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
โทรศัพท์ 0 2668 7123 ต่อ 2431 โทรสาร 0 2243 2787

**แบบสอบถามการนำรายงานการวิจัย
“มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหาร
และการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา
โดยใช้จังหวัดเป็นฐาน” ไปใช้ประโยชน์**



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาขอความร่วมมือจากทุกท่านที่ใช้เอกสารนี้
ตอบแบบสอบถามเพื่อเป็นข้อมูลให้สำนักงานฯ นำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการศึกษาต่อไป
ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

99/20 ถนนสุขุโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 0 2668 7123 โทรสาร 0 2243 2787

เว็บไซต์ : <http://www.onec.go.th>