

บทความวิจัย (Research Article)

ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไทย PROPOSED POLICY OF STRATEGY FOR THAI EDUCATION

Received: December 9, 2018

Revised: November 20, 2018

Accepted: November 29, 2018

ศิริชัย กาญจนวาสี¹ ชญาพิมพ์ อุสาโห^{2*} กิตติ อมตชีวิน³ สุพจน์ เกิดสุวรรณ⁴ และสิวะโชติ ศรีสุทธียากร⁵
Sirichai Karnjanawasri¹ Chayapim Usaho^{2*} Kitti Amatacheewin³
Suphot Koedsuwan⁴ and Siwachoat Srisuttiyakorn⁵

^{1,2,3,4,5}จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{1,2,3,4,5}Chulalongkorn University, Bangkok 10330, Thailand

*Corresponding Author, E-mail: chayapim.u@chula.ac.th

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม และจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน การดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ 2) การจัดทำการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์กร (SWOT) 3) การยกร่างกรอบยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไทย และ 4) การปรับปรุง เผยแพร่ข้อเสนอเชิงนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไทย ตลอดจนการเสนอการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาไทย

ผลการวิจัย พบว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไทยควรจัดทำเป็น 3 ระดับ คือ ยุทธศาสตร์ระดับรัฐบาลส่วนกลาง ยุทธศาสตร์ระดับหน่วยงานจัดการศึกษาในพื้นที่ และยุทธศาสตร์ระดับสถานศึกษาทุกประเภทและทุกสังกัด ส่วนข้อเสนอด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้เสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมาย การยกเลิกกฎหมาย และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจำนวน 6 ฉบับ ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน

คำสำคัญ: ข้อเสนอเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

Abstract

This research study aimed to propose the policy of strategy for Thai educational decentralization to review laws and regulations concerning Thai educational decentralization as relevance to economic social political contemporary changes. The research methodology was conducted in 4 steps: 1) the analysis and synthesis of related documents concerning educational decentralization in Thailand and some foreign countries, 2) the SWOT analysis of various education organizations in Thailand, 3) the writing of the draft and the assessment of the draft in strategy for educational decentralization, and 4) the review of laws and regulations concerning educational decentralization in Thailand.

The results of this research were the proposed policy of strategy for educational decentralization should be written and be approved for implementation in three organizational levels; central government level, local education agency level and school or educational institution level, as for laws and regulations concerning educational decentralization some suggestions were noted in reform, abrogation and modify to be more efficient and affective.

Keywords: Proposed Policy, Strategy, Educational Decentralization

บทนำ/การทบทวนวรรณกรรม

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปกครองประเทศที่นำอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง ด้วยการมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา เพื่อให้ยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ สามารถแบ่งออกเป็น การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) โดยการมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมหรือบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น โดยแต่ละท้องถิ่นจะมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และการกระจายอำนาจตามภารกิจ (Function) โดยการมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยให้อิสระในการดำเนินงานที่เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของไทยอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท ได้แก่ การกระจายอำนาจตามเขตพื้นที่ และการกระจายอำนาจตามบริการ การกระจายอำนาจตามเขตพื้นที่ คือ การที่รัฐออกกฎหมายจัดตั้งนิติบุคคลมหาชนให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ตามเขตพื้นที่ ได้แก่ รัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เช่น เทศบาลหรือกรุงเทพมหานคร เป็นต้น จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนรวมทั้งจัดการศึกษาด้วยส่วนการกระจายอำนาจตามบริการนั้น รัฐตรากฎหมายอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ

บางประเภทได้โดยไม่ผูกพันกับพื้นที่ เช่น รัฐอนุญาตให้ภาคเอกชนจัดบริการการศึกษาระดับประถม ระดับมัธยม หรือมหาวิทยาลัยได้ทั่วราชอาณาจักร เป็นต้น ส่วนการกระจายอำนาจจัดการศึกษา ตามบริภานั้น ประเทศไทยมีกฎหมายอนุญาตให้ภาคเอกชนจัดบริการการศึกษาโดยได้มีการเปลี่ยนและพัฒนากฎหมายจนถึงปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างชัดเจนในการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มีความมุ่งหมายเพื่อจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดีมีความสามารถและอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างมีความสุข โดยมีการกำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลัง และมีประสิทธิภาพโดยกำหนดเงื่อนไข (Ministry of Education, 1999) และหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ คือ 1) ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School Based Decision Making) 2) การมีส่วนร่วม (Participation) โดยกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางการศึกษา มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการร่วม แสดงความคิดเห็นหรือร่วมกำกับดูแล 3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ด้านการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปให้คณะกรรมการสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ และ 4) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบทำงานนั้นให้เกิดผลดีที่สุดและต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561) ยังได้กำหนดกรอบแนวทางการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการใหม่ ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 6 ข้อ คือ 1) ให้มีกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาอย่างเป็นระบบตามศักยภาพและความพร้อม 2) ให้มีแผนส่งเสริมเขตพื้นที่การศึกษาให้มีความเข้มแข็งและความพร้อม โดยมีเกณฑ์การประเมินเพื่อจัดกลุ่มตามศักยภาพความพร้อม 3) สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมการบริหารเชิงคุณภาพ 4) พัฒนาก้าวหน้าผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้มีแผนพัฒนาก้าวหน้าตามช่องทางปกติและกลไกสนับสนุนส่งเสริมด้วยช่องทางพิเศษ มีการกำหนดคุณสมบัติการเข้าสู่ตำแหน่งเส้นทางความก้าวหน้าและระบบการจูงใจ 5) ปรับและพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารูปแบบใหม่ที่เน้นยุทธศาสตร์ในเชิงวิชาการ โดยลดภาระงานเชิงธุรการและสั่งการ แต่เน้นการให้คำปรึกษา ส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาในพื้นที่ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น สร้างกลไกป้องกันการดำเนินการเข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่ชอบธรรม และ 6) ส่งเสริมการบริหารจัดการการศึกษาทุกระดับและประเภทโดยยึดพื้นที่เป็นฐาน (area-based) ทั้งระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด พื้นที่พิเศษ เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเพื่อประสานและบูรณาการการพัฒนาการศึกษาทุกระดับ และประเภท/สังกัดให้เกื้อกูลกัน

แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 - 2559) มีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาคน และสร้างสังคม คุณธรรม ภูมิปัญญา และการเรียนรู้ให้มีสภาพแวดล้อม โดยให้มีการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดนโยบายและกรอบการดำเนินงานที่มุ่งเน้นให้เพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการโดยเร่งรัดกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ตลอดจนการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและเตรียมความพร้อมให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบ โปร่งใส เป็นธรรม คำนึงถึง คุณค่า ขอบด้วยกฎหมาย และตรวจสอบได้ แต่อย่างไรก็ตาม Chaemchoy (2012, pp. 101-111) กล่าวว่า การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ผ่านมาของไทย พบว่า ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะในด้านของการบริหารการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน ผลปรากฏว่าทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

รวมทั้งจากนโยบายการศึกษาของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่แถลงต่อรัฐสภาในด้านการการศึกษา โดยคำนึงถึงการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปมีโอกาสร่วมจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและทั่วถึงและร่วมในการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้

ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาด้านการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่ เป็นไปตามแนวนโยบายของแผนการศึกษาแห่งชาติให้สามารถปฏิบัติได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม และสนองตอบต่อแนวทางปฏิรูปประเทศและการศึกษาของสภาพัฒนาการศึกษาระดับชาติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยรวม จึงเห็นควรกำหนดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน (พ.ศ. 2558 - 2565) ขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม
2. จัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในปัจจุบัน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนี้

1.1 เอกสารเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย และแผนด้านการศึกษา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับปี พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2556 - 2558) ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจและการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 เป็นต้น (Office of the Basic Education, 2007)

1.2 เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ 1) การส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และ 3) การมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษา

1.3 เอกสารเกี่ยวกับการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาทศวรรษที่ 1 และทศวรรษที่ 2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นต้น

2. วิเคราะห์และสังเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภาวะคุกคาม เพื่อยกร่างกรอบแนวคิดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

3. นำร่างกรอบแนวคิดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเข้าที่ประชุมผู้ทรงคุณวุฒิด้านการกระจายอำนาจ การบริหาร และการจัดการศึกษาเพื่อให้ข้อเสนอแนะ จำนวน 102 คน โดยครั้งที่ 1 จัดประชุม ณ มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น กรุงเทพฯ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 51 คน และครั้งที่ 2 ณ เกริกวิทยาลัย จ.สมุทรปราการ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 51 คน

4. ยกร่างยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและปรับปรุงร่างยุทธศาสตร์ฯ ให้มีความสมบูรณ์ตามกรอบแนวคิดที่ได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ และจากเวทีรับฟังความคิดเห็นในการพัฒนาร่างยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 ภูมิภาค

5. จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในการพัฒนา (ร่าง) ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้บริหาร ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาทั้ง 4 ภูมิภาค

6. นำข้อเสนอแนะจากเวทีต่าง ๆ ไปพัฒนา (ร่าง) ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้มีความสมบูรณ์มากที่สุดก่อนนำเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิและอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณารายงานและให้ความเห็นชอบ

7. นำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดทำยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเข้าที่ประชุมผู้ทรงคุณวุฒิและอนุกรรมการฯ เพื่อให้ความเห็นชอบ

8. ปรับแก้ตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิฯ จากที่ประชุม จัดพิมพ์รายงาน และเผยแพร่รายงานฉบับสมบูรณ์

ผลการวิจัย

การวิจัยตามวิธีการวิจัยดังกล่าวได้ผลผลิตเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและสภาพ การดำเนินงานจริง ดังนี้

1. ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นแนวทางเชิงรุกของกระทรวงศึกษาธิการในการนำนโยบายและแผนสู่การปฏิบัติในการมอบอำนาจ และ/หรือการแบ่งอำนาจ หน้าที่ บทบาท ความรับผิดชอบ การตัดสินใจในการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านวิชาการ งบประมาณ บุคคล และการบริหารทั่วไป จากส่วนกลางให้แก่หน่วยงานในพื้นที่ ได้แก่ จังหวัด/สำนักงานเขตพื้นที่/หน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่น และสถานศึกษาที่มีความพร้อม และสามารถรับผิดชอบขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ และธรรมาภิบาลสอดคล้องกับกฎหมายเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาโดยมีประเด็นยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็น 3 ระดับ คือ

1.1 ยุทธศาสตร์สำหรับองค์การในส่วนกลาง (5 แห่งของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย)

- 1.1.1 เร่งรัดและพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.1.2 ปรับปรุงกฎหมายที่ไปสู่การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง
- 1.1.3 สร้างความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.1.4 สร้างกลไกในการติดตามและประเมินนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

1.2 ยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานในพื้นที่ (จังหวัด สพท. อปท. และหน่วยงานท้องถิ่นที่จัดการศึกษา)

- 1.2.1 สร้างความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.2.2 สร้างกลไกการนำนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่การปฏิบัติ
- 1.2.3 บริหารแผนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.2.4 สร้างกลไกในการติดตามและประเมินแผนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

1.3 ยุทธศาสตร์สำหรับสถานศึกษา (สถาบัน โรงเรียน และหน่วยงานที่จัดการศึกษาทุกประเภทและสังกัด)

- 1.3.1 สร้างความตระหนักในการรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.3.2 สร้างความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.3.3 บริหารแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.3.4 สร้างกลไกในการติดตามและประเมินแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

การศึกษา

2. ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน

2.1 ปฏิรูปรูปแบบและกฎระเบียบการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

2.2 ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานในพื้นที่ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเอื้อต่อการดำเนินงานของสถานศึกษาและหน่วยงานอื่นในพื้นที่

2.3 ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เอื้อต่อการเป็นสถานศึกษานิตยบุคคลที่สมบูรณ์ มีความเป็นอิสระและคล่องตัว

2.4 เร่งรัดปรับปรุงกระบวนการทางกฎหมายที่จำเป็น และโครงสร้างการบริหารระดับหน่วยเหนือ เพื่อให้ส่งผลการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่รวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลง

2.5 พัฒนารูปแบบ ระบบ และกฎระเบียบการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อให้ส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต

2.6 ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพจริงในทางปฏิบัติ และกำหนดนโยบาย แผนการดำเนินการกระจายอำนาจที่มีความชัดเจนเพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน

การอภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง พร้อมทั้งศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถอภิปรายตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ ดังนี้

จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนในการจัดการศึกษาของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ผลการวิจัย พบว่า ข้อเสนอยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (พ.ศ. 2558 - 2562) ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์สำคัญ ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์สำหรับองค์กรในส่วนกลาง เสนอแนวทางการดำเนินงาน 4 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1.1 เร่งรัดและพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยการ

- 1) เพิ่มบทบาทหน่วยงานในพื้นที่ในการสนับสนุนและจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย
- 2) สร้างความเข้มแข็งและเสริมสร้างศักยภาพที่จำเป็นให้กับให้กับหน่วยงานในพื้นที่ในการบริหารและจัดการศึกษา
- 3) พัฒนาและผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพอย่างเร่งด่วนเพื่อเข้าไปดำเนินงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในระยะเวลาที่กำหนด (ระยะสั้น)
- 4) พัฒนาและผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพเพื่อเตรียมเข้าไปดำเนินงานขับเคลื่อน

การกระจายอำนาจให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในระยะยาว 5) สนับสนุนภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น
6) ปฏิรูปการบริหารงานบุคคลทั้งระบบในการเข้าสู่ตำแหน่งและความก้าวหน้าในวิชาชีพ

การเร่งรัดและพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพราะเป็นการกำหนดทิศทางและแนวทางในการทำงานที่ชัดเจนเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาการได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารจากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ต่างๆ เช่น สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ สอดคล้องกับข้อเสนอ การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561) ที่ได้กำหนดกรอบแนวทางการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการใหม่โดยกำหนดมาตรฐานการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 6 ข้อ ประกอบด้วย 1) ให้มีกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาอย่างเป็นระบบตามศักยภาพและความพร้อม 2) ให้มีแผนส่งเสริมเขตพื้นที่การศึกษาให้มีความเข้มแข็งและความพร้อม โดยมีเกณฑ์การประเมินเพื่อจัดกลุ่มตามศักยภาพความพร้อม 3) สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมการบริหารเชิงคุณภาพ 4) พัฒนาภาวะผู้นำผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้มีแผนพัฒนาภาวะผู้นำตามช่องทางปกติและกลไกสนับสนุนส่งเสริมด้วยช่องทางพิเศษ มีการกำหนดคุณสมบัติการเข้าสู่ตำแหน่งเส้นทางความก้าวหน้าและระบบการจูงใจ 5) ปรับและพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารูปแบบใหม่ที่เน้นยุทธศาสตร์ในเชิงวิชาการ โดยลดภาระงานเชิงธุรการและสั่งการ แต่เน้นการให้คำปรึกษา ส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาในพื้นที่ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น สร้างกลไกป้องกันการดำเนินการเข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่ชอบธรรม 6) ส่งเสริมการบริหารจัดการการศึกษาทุกระดับและประเภทโดยยึดพื้นที่เป็นฐาน (Area Based) ทั้งระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด พื้นที่พิเศษ เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เพื่อประสาน และบูรณาการการพัฒนาการศึกษาทุกระดับและประเภท/สังกัดให้เกื้อกูลกัน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1.2 ปรับปรุงกฎหมายที่ไปสู่การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง เพราะการบัญญัติกฎหมายชัดเจนสามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมทุกพื้นที่ที่จะนำไปสู่ความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่การศึกษา ของ Pithianuwat (2014) พบว่า การบัญญัติในกฎกระทรวงฯ และประกาศเกี่ยวกับอำนาจที่มอบในลักษณะของกลุ่มอำนาจกว้างๆ ไม่เฉพาะเจาะจงว่าเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจที่มอบอย่างไรและมีขอบเขตเพียงใด อันก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจที่ต้องดำเนินการ การไม่มีกฎหมายรองรับให้การจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาในลักษณะเขตบริการให้สามารถประสานกับจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคหรือประสานงานการจัดการศึกษาระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาด้วยกันเอง ทั้งยังไม่ได้มีกฎหมายรองรับการดำเนินการในการช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในการปฏิบัติราชการอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด/อำเภอของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัด/อำเภอ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1.3 สร้างความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วย
1) ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและจัดการศึกษาทั้งระบบเพื่อให้ส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่หน่วยงาน

ในพื้นที่และสถานศึกษา 2) มีคณะกรรมการ หรือหน่วยงานรับผิดชอบทางด้านนโยบายและขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ 3) สร้างประสิทธิภาพและพลังอำนาจให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเร่งรัด ดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในระยะเวลาที่ชัดเจน 4) จัดตั้งหน่วยงาน หรือปรับ บทบาทหน่วยงานที่มีอยู่แล้วเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 5) จัดตั้งภาคี ความร่วมมือด้านนโยบายและแผนทุกระดับทั้งในกระทรวงศึกษาธิการและนอกกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1.4 สร้างกลไกในการติดตามและประเมินนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการ การศึกษา ประกอบด้วย 1) พัฒนาระบบและกลไกในการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการในการกระจายอำนาจ และความสำเร็จในการกระจายอำนาจ 2) พัฒนาระบบข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา และแหล่งเรียนรู้ต่างๆ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) วิจัย และพัฒนาระบบการบริหารงบประมาณด้านการศึกษาดังแต่ระดับกระทรวง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา 4) ฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเชิงรุกเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องในการบริหารด้านงบประมาณ

กลไกในการติดตามและประเมินนโยบาย เป็นอีกปัจจัยในการนำไปสู่การบรรลุความสำเร็จการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษา เพราะจะช่วยกำกับดูแลให้นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติจริงทุกภาคส่วนและสามารถ ปฏิบัติงานได้ตรงกับแนวคิดและทิศทางของนโยบายที่กำหนด และเมื่อมีการประเมินผลจากการปฏิบัติสามารถจะนำผล กลับมาทบทวนเพื่อพัฒนานโยบายให้ก้าวหน้าและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพได้อย่างต่อเนื่อง สอดคล้อง กับหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ในด้านความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ (Accountability) ซึ่งจะต้องมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบทำงานนั้นให้เกิดผลดีที่สุดและต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้น (Ministry of Education, 1999)

2. ยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานในพื้นที่ เสนอให้ดำเนินการ 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2.1 สร้างความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา สามารถ ดำเนินการโดย 1) พัฒนากำลังคนที่มีคุณภาพมีสมรรถนะ และความรู้ ความสามารถเพื่อเตรียมเข้าไปดำเนินงาน ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้เกิดผลเป็นรูปธรรม 2) พัฒนาและเสริมสร้างสมรรถนะและศักยภาพของผู้บริหาร การศึกษา และบุคลากรของหน่วยงานในพื้นที่ 3) พัฒนาและเสริมสร้างสมรรถนะและศักยภาพของผู้บริหารสถานศึกษา 4) พัฒนาระบบและกลไกการบริหารและการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) พัฒนาศักยภาพ ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในพื้นที่และสถานศึกษา 6) พัฒนา เครือข่ายความร่วมมือด้านการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับหน่วยงานในพื้นที่ 7) รวมพลังภาคเอกชน สถานศึกษาเอกชน และสถานศึกษาของรัฐในการขับเคลื่อนการเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา (Education Hub) ในภูมิภาคอาเซียน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2.2 สร้างกลไกการนำนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) จัดสรรงบประมาณโดยยึดทั้งพื้นที่ (Area-based) และยึดวัตถุประสงค์เฉพาะ (Agenda-based)

ตลอดจนขอบข่ายอำนาจหน้าที่ (Function-based) ของสถานศึกษาเป็นหลัก 2) ส่งเสริมการลงทุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนในทุกกระบวนการศึกษาให้มีสัดส่วนผู้เรียนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น 3) ส่งเสริมภาคเอกชนและร่วมจัดการศึกษากับสถาบันการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย และนำผลการวิจัยและพัฒนาไปใช้เป็นแนวทางพัฒนาประเทศให้เข้าสู่ระบบการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของตลาด และส่งเสริมเอกลักษณ์ไทยให้เป็นที่ยอมรับ มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับสากล 4) ส่งเสริมภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับเพื่อพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของทรัพยากรมนุษย์ให้มากขึ้น 5) เร่งรัดให้เกิดการกระจายตัวของครูและบุคลากรทางการศึกษา

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2.3 บริหารแผนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วย 1) พัฒนาหลักสูตรเพื่อให้ผู้เรียนมีทักษะด้านการประกอบอาชีพโดยใช้แหล่งเรียนรู้ที่มีในท้องถิ่น 2) พัฒนาคู่มือให้จัดการเรียนการสอนด้วยวิธีการที่หลากหลายผ่านเทคโนโลยี 3) พัฒนาการบริหารงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา ครู บุคลากรทางการศึกษาและผู้เรียน 4) พัฒนาระบบการบริหาร งานบุคคลให้เกิดการกระจายตัวของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษา 5) ปรับปรุงบทบาทความร่วมมือของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และสภาพปัญหาในท้องถิ่น 6) พัฒนานวัตกรรมที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษาในด้านต่างๆ อย่างเป็นระบบ 7) พัฒนาการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้สถานศึกษาเพื่อความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการบริหาร

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2.4 สร้างกลไกในการติดตามและประเมินแผนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วยแนวทาง 1) พัฒนาระบบและสร้างกลไกการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา 2) พัฒนาระบบข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา และแหล่งเรียนรู้ต่างๆ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา 3) สร้างกลไกในการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและคุณภาพการศึกษา

ข้อเสนอทั้ง 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว พบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของ Siridhrungsri (2006) ได้ศึกษาวิจัยและพัฒนารูปแบบและกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา ระยะที่ 1 พบว่า ปัจจัยที่เอื้อให้การกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่เขตพื้นที่การศึกษาประสบความสำเร็จ ได้แก่ 1) การสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในสำนักงานหรือสถานศึกษา 2) การสร้างความพร้อมให้แก่ผู้รับมอบอำนาจการตัดสินใจไปปฏิบัติ 3) การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล 4) การสร้างความเป็นมืออาชีพ ได้แก่ ผู้บริหาร ครู และบุคลากร 5) การบริหารแบบมีส่วนร่วม 6) การกำหนดเป้าหมายความสำเร็จประจำปี 7) การประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจและได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารสำนักงานหรือสถานศึกษา

นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561) และสอดคล้องกับแนวคิดของ Robinson and Mathews (as cited in Siridhrungsri, 2006) ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาอย่างเป็นระบบตามศักยภาพและความพร้อม ให้มีแผนส่งเสริมเขตพื้นที่การศึกษาให้มี

ความเข้มแข็งและความพร้อมโดยมีเกณฑ์การประเมินเพื่อวัดกลุ่มตามศักยภาพความพร้อม พัฒนาก้าวหน้าผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาโดยให้มีแผนพัฒนาก้าวหน้าตามช่องทางปกติและกลไกสนับสนุนส่งเสริมด้วยช่องทางพิเศษ

3. ยุทธศาสตร์สำหรับสถานศึกษา เสนอให้มุ่งดำเนินงานใน 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3.1 สร้างความตระหนักในการรับกระจายอำนาจทางการศึกษา ประกอบด้วย แนวทาง 1) สำรวจสภาพและความต้องการของตลาดแรงงานเพื่อกำหนดแผนการพัฒนาหลักสูตรทักษะอาชีพ 2) ดำเนินโครงการพัฒนาทักษะอาชีพในสถานศึกษาอย่างจริงจัง 3) พัฒนาแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและจัดทำฐานข้อมูลแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นของสถานศึกษา 4) กำหนดให้มีการใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนอย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3.2 สร้างความพร้อมในการรับกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วย แนวทาง 1) สำรวจความต้องการและศักยภาพการใช้เทคโนโลยีของสถานศึกษาแต่ละแห่ง 2) จัดสรรงบประมาณในการจัดหาและบำรุงรักษาเทคโนโลยีเพื่อการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา 3) จัดอบรมครูเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ 4) สนับสนุนให้ครูใช้เทคโนโลยีในการเรียนการสอนอย่างสม่ำเสมอ 5) วิเคราะห์จุดอ่อนและปรับปรุงกระบวนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 6) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพจริงในทางปฏิบัติ และกำหนดนโยบายแผนการดำเนินการกระจายอำนาจที่มีความชัดเจนเพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3.3 บริหารแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วย แนวทาง 1) วิจัย และพัฒนาระบบการบริหารงบประมาณด้านการศึกษาตั้งแต่ระดับกระทรวง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา 2) ดำเนินการอบรมและพัฒนาบุคลากรเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องในการดำเนินงานด้านงบประมาณ 3) จัดทำฐานข้อมูลออนไลน์เกี่ยวกับอัตรา และความต้องการครูและบุคลากรทางการศึกษา 4) ส่งเสริมให้เกิดการบรรจุและแต่งตั้งครู และบุคลากรทางการศึกษาในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการกระจายตัวทางการศึกษา

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3.4 สร้างกลไกในการติดตามและประเมินแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วยแนวทาง 1) ทบทวนการดำเนินงานตามหลักการกระจายอำนาจศึกษา วิจัยเพื่อวิเคราะห์จุดอ่อนและทำการปรับปรุงพัฒนากระบวนการบริหารจัดการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 จัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน ผลการวิจัยพบข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาปรับปรุงการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ดังนี้

1. ปรับปรุงกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ให้มีตัวชี้วัดและเกณฑ์การตัดสินโรงเรียนที่พร้อมจะได้รับการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนและมีกรอบ

ระยะเวลาของการกระจายอำนาจที่แน่นอนเพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2. ยกเลิกประกาศของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

3. แก้ไข พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (2545) และฉบับที่ 3 (2553) มาตรา 41 โดยให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด/คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของจังหวัด ทุกประเภทและสังกัดที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติและเหมาะสมกับบริบทของจังหวัด และกำหนดให้สถานศึกษาที่สังกัด อปท. มีฐานะเป็นนิติบุคคล

4. ปรับปรุง พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (2554) ในมาตรา 86 ควรกำหนดให้ผู้บริหารและครูโรงเรียนเอกชนมีค่าตอบแทน สวัสดิการ การส่งเสริมพัฒนาให้มีวิทยฐานะ และความก้าวหน้าทางวิชาการไม่แตกต่างจากผู้บริหารและครูในสังกัดของรัฐ เพราะการบริหารค่าตอบแทนและจัดสรรสวัสดิการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนเอกชนมีศักดิ์และสิทธิเท่าเทียมกับครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐใน จะทำให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาของเอกชนไม่หนีไปสอยบรจุเป็นข้าราชการครูในสังกัดของรัฐ และเป็นขวัญกำลังใจให้ดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของเอกชน

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 กระทรวงศึกษาธิการควรเร่งรัดจัดทำยุทธศาสตร์กระจายอำนาจการจัดการศึกษาสำหรับองค์การในส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ: สกศ. สพฐ. สอศ. สป. และกระทรวงมหาดไทย) ยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานในพื้นที่ และยุทธศาสตร์สำหรับสถานศึกษา (สถาบัน โรงเรียน และหน่วยงานที่จัดการศึกษาทุกประเภทและสังกัด) เพื่อผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

1.2 รัฐควรเร่งรัดการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ได้แก่

1.2.1 ปรับปรุงกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ให้มีตัวชี้วัดและเกณฑ์การตัดสินโรงเรียนที่พร้อมจะได้รับการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน มีกรอบระยะเวลาของการกระจายอำนาจที่แน่นอน

1.2.2 ยกเลิกประกาศของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

1.2.3 แก้ไข พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2553) มาตรา 41 โดยให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด/คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของจังหวัด ทุกประเภทและสังกัดที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติและเหมาะสมกับบริบทของจังหวัด และกำหนดให้สถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.2.4 ปรับปรุง พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2554) ในมาตรา 86 ควรกำหนดให้ผู้บริหารและครูโรงเรียนเอกชนมีค่าตอบแทน สวัสดิการ การส่งเสริมพัฒนาให้มีวิทยฐานะ และความก้าวหน้าทางวิชาการไม่แตกต่างจากผู้บริหารและครูในสังกัดของรัฐ

1.3 เขตพื้นที่การศึกษาควรมีการจัดอบรมผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาของหน่วยงาน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถรับการถ่ายทอดแผนนโยบายและวิธีการปฏิบัติ เพื่อการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางได้อย่างถูกต้อง เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้อย่างแท้จริง

1.4 ผู้บริหารสถานศึกษาทุกประเภทและสังกัดควรส่งเสริมให้มีการจัดอบรมครู บุคลากร เพื่อสร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมในการรับกระจายอำนาจทางการศึกษา เช่น การบริหารงานบุคคล การหลักการบริหารงานบุคคล การจัดการซื้อจัดจ้าง การใช้เทคโนโลยีเพื่อจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับผู้เรียนและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น

1.5 รัฐควรพัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของสถานศึกษา (สถาบัน โรงเรียน และหน่วยงานที่จัดการศึกษาทุกประเภทและสังกัด) เพื่อให้ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยการวิเคราะห์เหตุปัจจัยความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

2.2 ควรมีการศึกษาวิจัยจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์กระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่เน้นการจัดการเชิงพื้นที่ (Area Based) ที่มีบริบทแตกต่างกันขึ้น โดยการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคามของยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศต้นแบบ (Best Practice) เปรียบเทียบกัน

References

- Chaemchoy, S. (2012). School and Community based Management: The Challenge of Educational Reform in the Second Decade. *Journal of Education Nareasuan University*, 14(1), 101-111. [in Thai]
- Ministry of Education. (1999). *National education act B.E. 2542*. Bangkok: Kurusapa Printing Ladphrao. [in Thai]
- Office of the Basic Education. (2007). *Management of decentralization approach and administration for educational service area and school committee following ministerial regulations, the specification of principles and procedures of decentralization for educational management and administration B.E. 2550*. Bangkok: The Agricultural Cooperative Federation of Thailand. [in Thai]
- Pithiyanuwat S. (2014). *Research and development of protocol form to promote decentralization of educational management toward educational service area and school*. Bangkok: Office of the Education Council, Ministry of Education. [in Thai]
- Siridhrungsri, P. (2006). *Management of education decentralization of New Zealand*. Bangkok: Office of the Education Council, Ministry of Education. [in Thai]