

มาตรการและรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน
Measures and Forms of Administration and Management
Decentralization of Education to Promote the Autonomy of
Educational Institutions Using the Province as a Base

วิศรุต สำลีอ่อน¹ พิชชา ใจสมคม²

Wisarut Samlee-on¹ Pitcha Jaisomkom²

Received: Sep 1, 2023 Revised: Mar 28, 2024 Accepted: Apr 2, 2024

¹ อาจารย์ ดร., หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพมหานคร 10110

² อาจารย์ ดร., หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพมหานคร 10110

¹ Lecturer Dr., Faculty of Social Science, Bachelor of Laws Program, Srinakharinwirot University, Bangkok, 10110, Thailand

² Lecturer Dr., Faculty of Social Science, Bachelor of Laws Program, Srinakharinwirot University, Bangkok, 10110, Thailand

* Corresponding author: Tel.087-6777267. E-mail address: wisaruts@g.swu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริงโดยอาศัยจังหวัดเป็นฐาน โดยมีวิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนามจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์บุคลากรทางการศึกษาและนักเรียนในจังหวัดที่เป็นพื้นที่นำร่องนวัตกรรมทางการศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ที่อยู่ภายใต้การบริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง เพราะเกิดการมอบอำนาจช่วงจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ถูกควบคุมโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขณะที่สถานศึกษานำร่องตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 และสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้การกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษามากกว่า ดังนั้นเพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษามีความเป็นอิสระและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียนอย่างแท้จริง ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยมีหน่วยงานกำกับดูแลสถานศึกษาในระดับจังหวัดเป็นศูนย์กลาง คือ ศึกษาธิการจังหวัด และกระจายอำนาจบางส่วนไปยังสถานศึกษาโดยตรง

คำสำคัญ: กฎหมายการศึกษา, การกระจายอำนาจ, พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

Abstract

The goals of this research paper are to examine the issues and challenges associated with the decentralization of management and administration in the educational system and to offer solutions for fostering the autonomy of province-based educational institutions. The research is being conducted using a mixed-method approach that combines documentary research and on-site focus groups of educators and students in provinces that fall under the purview of educational sandbox areas.

The study discovered that while the Office of Educational Service Area has authority over academics, finances, and personnel, most schools under its inspection lack autonomy in educational administration and management. While pilot schools are autonomous in management and administration under the Education Sandbox Act B.E. 2562. It is necessary to alter several laws to give the Provincial Administration Organization, the Provincial Education Committee, and some schools direct authority to support autonomous administration and management.

Keywords: Educational Law, Decentralization, Education Sandbox

บทนำ (Introduction)

ประเทศไทยมีแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษานับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 โดยให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา [1] และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจที่ทำให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาในลักษณะของการแบ่งอำนาจบางส่วน การบริหารและการจัดการศึกษาในหลายพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพให้แก่ผู้เรียนได้ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2562 มีการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (Education Sandbox) ตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ที่เน้นความเป็นอิสระด้านการบริหารและการศึกษา โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเชิงทดลองจึงมีผลบังคับใช้ 7 ปีเท่านั้น ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศนโยบายการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564-2565 เรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระและความคล่องตัวการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน โดยอาศัยอำนาจตามร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่กำลังปรับปรุงได้กำหนดให้สถานศึกษามีระบบบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานให้เกิดประสิทธิภาพและผู้เรียนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการสอนที่มีคุณภาพ [2]

ทฤษฎีการปกครองรัฐในปัจจุบันยอมรับว่าการศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ในประเทศไทยการศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะที่รัฐเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 โดยการก่อตั้งกระทรวงธรรมการตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยการศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะทางปกครองซึ่งถือเป็นประเภทหนึ่งของบริการสาธารณะ เป็นกิจการของฝ่ายปกครองที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดการศึกษาแบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย [3] โดยการจัดการศึกษาในระบบ ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ล้วนเป็นภารกิจโดยตรงของกระทรวงศึกษาธิการที่มีการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่วางหลักการให้มีวิธีการปฏิบัติงานและระบบบริหารงานบุคคลแตกต่างไปจากราชการ

ในกระทรวงอื่น กล่าวคือ กระทรวงศึกษาธิการมอบอำนาจการควบคุมและกำกับดูแลสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และให้เขตพื้นที่การศึกษามอบอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาบางส่วนไปยังสถานศึกษาอีกทอดหนึ่ง โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือแนวคิดการจัดการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีอยู่ 2 หลักการสำคัญ คือ การรวมอำนาจปกครองเป็นการรวมอำนาจในการปกครองไว้ที่จุดใดจุดหนึ่ง สามารถแยกออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ หลักการรวมอำนาจทางปกครองไว้ที่ส่วนกลางและหลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจทางปกครองซึ่งหลักนี้มีความคล้ายคลึงกับหลักการกระจายอำนาจที่จะกล่าวต่อไปจึงทำให้เกิดความสับสน ในส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครอง มี 2 รูปแบบ คือการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่เป็นการกระจายอำนาจโดยมีการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้จัด บริการสาธารณะบางอย่างได้โดยอิสระภายในเขตแดนของตน และการกระจายเชิงกิจการเป็นการมอบบริการสาธารณะบางเรื่องให้แก่องค์กรซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้มีความอิสระทั้งในทางการเงิน บริหารงาน และบริหารงานบุคคล [4]

ในส่วนของการศึกษาข้อมูลเชิงพื้นที่ ได้มีพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งมีความน่าสนใจและมีประโยชน์ที่สามารถนำมาศึกษาและปรับใช้กับงานวิจัยชิ้นนี้ได้ โดยพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะพัฒนาการจัดการศึกษาของคนไทยให้มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและทั่วถึงในหลาย ๆ ด้าน โดยให้ภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงภาคประชาสังคม ร่วมกันพัฒนาคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำของการศึกษาในประเทศได้อย่างแท้จริง โดยได้มีการกำหนดพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ปฏิรูปในการที่จะเป็นพื้นที่ทดลองนำร่อง (Sandbox) สำหรับการกระจายอำนาจและให้อิสระแก่หน่วยงานการศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบใหม่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพ และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งกฎหมายนี้มีการกำหนดเวลาสิ้นสุดบังคับใช้เอาไว้ล่วงหน้า (Sunset Legislation) เป็นระยะเวลา 7 ปี จึงมีประเด็นน่าพิจารณาว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จะมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงตามหลักการกระจายอำนาจหรือไม่เพียงใด

วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา
2. เพื่อศึกษารูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีของการบริหารจัดการสถานศึกษาในจังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาใน 4 ภูมิภาคของประเทศไทย

3. เพื่อพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจและการจัดการสถานศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา และยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน

4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรฐานด้านกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ ในการสนับสนุนให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ

ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ผสมผสานการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ร่วมกับการวิจัยภาคสนาม (Field research) โดยประกอบด้วย

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นโยบาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ รวมถึงเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงรายงานจากภาครัฐและภาคเอกชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระ

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยภาคสนามใน 3 รูปแบบ ดังนี้

2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้ในการเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในระดับนโยบายในหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เลขาธิการสภาการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ผู้แทนประธานสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) และระดับปฏิบัติการในจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ใช้ในการเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษา คณะครู และนักเรียน ของสถานศึกษาซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดที่คัดเลือกเป็นพื้นที่วิจัยทั้ง 4 จังหวัด รวมถึงหน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ ผู้แทนสภาหอการค้าจังหวัด และผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ในฐานะผู้ใช้งานผู้สำเร็จการศึกษาซึ่งเป็นผลผลิตจากระบบการศึกษาของชาติ และในฐานะผู้ให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ แก่สถานศึกษา

2.3 การลงพื้นที่เยี่ยมชมสถานศึกษา (Site Visit) ใช้ในการเก็บข้อมูลการบริหารและการจัดการศึกษาตามสภาพความเป็นจริง โดยได้คัดเลือกสถานศึกษาแบบเฉพาะเจาะจงในเขตจังหวัดพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาทั้งหมด 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดระยอง จังหวัดสตูล จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดเชียงใหม่ รวม 25 โรงเรียน

ผลการวิจัย (Results)

หลังจากที่ได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสารร่วมกับการลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนาม คณะผู้วิจัยพบว่า กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้นมีลักษณะเป็น “การมอบอำนาจช่วง” เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกลับออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเพื่อมอบอำนาจต่อไปให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ดำเนินการต่ออีกชั้นหนึ่ง เช่นนี้จึงขัดต่อหลักการ “ห้ามมิให้ฝ่ายบริหารมอบอำนาจช่วง (*delegatus non protest delegare*) [5] ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 ให้มีการกำกับดูแลให้มีการมอบอำนาจช่วงตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

นอกจากปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ แล้ว การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษายังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติแบ่งได้อีกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านวิชาการ

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้สถานศึกษาสามารถออกแบบหลักสูตรของตนเองได้ภายใต้กรอบของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 (ปรับปรุง พ.ศ. 2560) แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีสถานศึกษาจำนวนมากที่ไม่ยอมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่ยังคงใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเข้มข้น โดยแทบไม่มีการออกแบบรายวิชาที่ส่งเสริมอัตลักษณ์ของสถานศึกษาหรือชุมชนเลย เนื่องจากการจัดทำและออกแบบหลักสูตรการศึกษาเป็นศาสตร์เฉพาะด้านที่ต้องอาศัยการศึกษาอบรมจึงจะทำได้ แต่สถานศึกษากลับไม่มีปัจจัยสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรและจัดการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ การใช้สื่อการเรียนการสอนก็ยังคงติดอยู่กับบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้ตามที่สำนักงานวิชาการและมาตรฐานการเรียนรู้ สพฐ. เป็นผู้กำหนด ผิดกับสถานศึกษานำร่องที่มีนวัตกรรมการจัดหลักสูตรที่หลากหลาย โดยมีทั้งรูปแบบที่นำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการจัดการเรียนการสอนในชุมชน การนำหลักสูตรแกนกลางเป็นพื้นฐานและพัฒนาต่อเป็นหลักสูตรของสถานศึกษาเอง หรือใช้หลักสูตรฐานสมรรถนะรูปแบบใหม่ [6]

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบปัญหาด้านวิชาการของโรงเรียนขยายโอกาส ซึ่งเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 โดยมีวัตถุประสงค์เดิมคือการขยายโอกาสให้นักเรียนในพื้นที่ห่างไกลมีที่เข้าเรียนในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเวลานั้นที่ต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี [7] แต่ในปัจจุบัน โรงเรียนมัศึกษาก็ยังคงเป็นหลักในการจัดการศึกษาในระดับมัธยมต้น

จึงเป็นความซ้ำซ้อนในบทบาทของโรงเรียนขยายโอกาสกับโรงเรียนมัธยมศึกษา และครูในโรงเรียนขยายโอกาสก็ไม่มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนระดับมัธยมต้น ทำให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนขยายโอกาสสอบเข้าเรียนต่อในระดับชั้นมัธยมปลายได้ในอัตราที่ต่ำ และมักเข้าศึกษาต่อในสายอาชีวศึกษาแทน แต่ก็ไม่มีพื้นฐานด้านการอาชีพมาจากโรงเรียนขยายโอกาสอีก ทำให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนขยายโอกาสประสบปัญหาในการศึกษาต่อทั้งในสายสามัญและสายอาชีวศึกษา

1.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารงบประมาณ

ปัญหาและอุปสรรคของความอิสระด้านการเงินและงบประมาณของสถานศึกษาจากผลการศึกษาพบว่าเกิดจากการที่สถานศึกษามีอิสระเฉพาะในส่วนการจัดทำแผนงบประมาณเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น แต่สถานศึกษาจะได้รับการจัดสรรงบประมาณกลับมามากหรือน้อยจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาตามระบบ “เงินอุดหนุนรายหัว” ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 สถานศึกษาขนาดเล็กจึงได้รับงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับรายจ่ายที่แท้จริงและจำเป็น และงบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรมาให้แต่ละโรงเรียนก็มีการกำหนดหมวดหมู่ค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจนว่าจะเป็ค่าใช้จ่ายเพื่อการใด สถานศึกษาไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณข้ามหมวดหมู่ได้ แม้จะดูเป็นการวางระเบียบวินัยการเงินที่ดีแต่ในทางกลับกันก็ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แต่ละสถานศึกษาพบเจอ เช่น สถานศึกษาที่มีความต้องการงบประมาณเพื่อซื้ออุปกรณ์กีฬา หรือซ่อมแซมอาคารเรียน แต่งบประมาณในส่วนนี้ไม่เพียงพอจากการจัดสรรตามระบบเงินรายหัว ก็ไม่สามารถดึงงบประมาณที่เหลือจ่ายในหมวดอื่นมาใช้ได้ แม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้สถานศึกษาสามารถจัดการระดมทรัพยากรจากผู้สนับสนุนในชุมชนได้ เช่น การทำโครงการผ้าป่าการศึกษา หรือการตั้งกองทุนการศึกษา เป็นต้น แต่การระดมทรัพยากรให้มากพอก็ต้องอาศัยปัจจัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นที่ตั้งของสถานศึกษา ค่าเฉลี่ยรายได้ของชุมชนรอบสถานศึกษา หรือเครือข่ายความรู้จักของผู้บริหารสถานศึกษา จะเห็นได้ว่าความไม่เพียงพอและความไม่คล่องตัวของการบริหารงบประมาณได้ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย

1.3 ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารงานบุคคล

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่วางหลักการให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงานบุคคลกลับมีความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจโดยลำพังได้เพียงเรื่องเดียวเท่านั้น คือ การกำหนดภาระงานให้แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้สถานศึกษาพบปัญหาในการบริหารงานบุคคลหลายด้าน ทั้งปัญหาอัตรากำลังครูที่ไม่เพียงพอและไม่ตรงกับสาขาวิชาที่สอน เพราะการจัดสรรครูให้แก่สถานศึกษาเป็นอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ครูในสถานศึกษาขนาดเล็กจึงมีภาระงานสอนหลายชั้นปีและสอนในวิชาที่ตนไม่มีความเชี่ยวชาญ ถึงแม้สถานศึกษาจะสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวด้วยเงินนอกงบประมาณได้ แต่การขออนุมัติใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณก็มีขั้นตอนหลายชั้น และค่าตอบแทนหรือสวัสดิการที่จัดสรรให้กับครูอัตราจ้างเหล่านี้ก็น้อยมากเมื่อเทียบกับครูในสังกัดของ สพฐ. จนถึงขนาด

เป็นประเด็นให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าตรวจสอบและมีรายงานถึงคณะรัฐมนตรีจากกรณีความไม่เป็นธรรมในการทำงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 แต่ปัจจุบันยังไม่มี การแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

ขณะเดียวกันครูที่ได้รับการจัดสรรจาก กศจ. เมื่อปฏิบัติหน้าที่ไปสักระยะหนึ่งก็มักจะขอโยกย้ายไปทำงาน ณ โรงเรียนในจังหวัดอื่นที่เป็นหรืออยู่ใกล้กับภูมิลำเนา เนื่องจากการบรรจุแต่งตั้งครูไม่ได้คำนึงถึงภูมิลำเนาของครูแต่ละคน เช่น ครูที่สอนอยู่ในจังหวัดระยอง อาจมีภูมิลำเนาจากจังหวัดต่าง ๆ ได้ทั่วประเทศ เมื่อถึงฤดูการโยกย้ายประจำปี ครูที่สอนมาจนครบเกณฑ์ก็จะขอย้ายออกกลับไปสอนยังภูมิลำเนาของตนเอง สถานศึกษาหลายแห่งจึงไม่มีครูที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีแต่ครูบรรจุใหม่เข้ามาทำงานตลอดเวลา

2. รูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษาของศึกษานำร่องตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562

จากการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของศึกษานำร่องในจังหวัดเชียงใหม่ ระยอง ศรีสะเกษ และสตูล ผู้วิจัยค้นพบรูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดี ดังนี้

2.1 รูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในด้านวิชาการ

ในขณะที่สถานศึกษาภายใต้การกำกับดูแลของ สพฐ. ยังไม่มีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ศึกษานำร่องภายใต้พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ ปรากฏรูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น การจัดการศึกษาของโรงเรียนสัมมาสิกขาธิระอโศก จังหวัดศรีสะเกษ ที่มีการบูรณาการเรียนการสอนอย่างก้าวหน้าและทันสมัย ทั้งการเรียนในห้องเรียน การเรียนจากการปฏิบัติ และการนำองค์ความรู้ไปใช้ในชีวิตจริง โดยใช้สภาพปัญหาของชุมชนในพื้นที่มาเป็นโจทย์ในการเรียนการสอน โดยใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแนวทาง แล้วออกแบบหลักสูตรใหม่ตามอัตลักษณ์ของโรงเรียนและชุมชน และเมื่อผู้เรียนสำเร็จการศึกษาออกไปก็ยังสามารถนำผลการเรียนไปเทียบเข้าสู่หลักสูตรวัดและประเมินผลตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อใช้ในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ตามปกติ หรือการจัดการศึกษาของโรงเรียนนานาชาติตากสิน จังหวัดระยอง ที่มีความโดดเด่นด้านการจัดการเรียนการสอนที่เน้นทักษะทางภาษาถึง 4 ภาษา ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน และภาษาต่างประเทศอื่น เพื่อตอบสนองกับสภาพสังคมของจังหวัดระยองที่เป็นเขตอุตสาหกรรม มีโรงงานและบริษัทต่างชาติจำนวนมาก

นอกจากนี้ ศึกษานำร่องยังมีความเป็นอิสระในการเลือกใช้สื่อการเรียนการสอน ซึ่งเป็นผลจากการที่พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาฯ ได้ให้อำนาจไว้ ถึงแม้บางโรงเรียนจะเลือกใช้หนังสือหรือตำราตามที่กำหนดในบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้อุปกรณ์การศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาในกำกับของ สพฐ. แต่ก็ใช้ในรายวิชาตามสาระการเรียนรู้หลัก เช่น รายวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งจะใช้นักเรียนของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) ส่วนวิชาอื่น ๆ ฝ่ายวิชาการโรงเรียนจะพิจารณาเลือกซื้อหนังสือเองตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับเนื้อหาที่จะใช้เรียน

2.2 รูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารงบประมาณ

เนื่องจากสถานศึกษานำร่องมีอิสระในการบริหารงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณจึงสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสถานศึกษา เช่น การใช้งบประมาณเพื่อซื้อหนังสือหรือตำราลดลงเนื่องจากความสะดวกสบายของเทคโนโลยีสื่อการเรียนการสอนหลากหลายรูปแบบที่ค้นหาได้จากอินเทอร์เน็ตโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ขณะที่นักเรียนสามารถถ่ายรูปโจทย์แบบฝึกหัดในหนังสือแล้วนำกลับไปทำเป็นการบ้านโดยไม่ต้องซื้อหนังสือแบบฝึกหัดเป็นรายคน และสถานศึกษานำร่องยังสามารถจัดสรรเงินงบประมาณในส่วนที่เหลือจ่ายไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายให้หม้อดินตามความจำเป็นในแต่ละปีการศึกษาได้ ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาในภาพรวมมีความคล่องตัวด้านงบประมาณมากขึ้น

2.3 รูปแบบและแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารงานบุคคล

ถึงแม้ว่าสถานศึกษานำร่องจะไม่มีอำนาจในการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เองเช่นเดียวกับสถานศึกษาในกำกับของ สพฐ. แต่สถานศึกษานำร่องก็สามารถจัดการเรียนการสอนในลักษณะของวิชาบูรณาการ เช่น การจัดการเรียนการสอนวิชาวิทยาศาสตร์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคำนวณไปสอนร่วมกับวิชาคณิตศาสตร์ ทำให้ครูหลายคนสามารถช่วยกันสอนในรายวิชาบูรณาการได้ จึงแก้ปัญหาการขาดแคลนครูไปได้ระดับหนึ่ง

3. การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา และยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน

จากสภาพปัญหาและแนวปฏิบัติที่ดีที่ค้นพบจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูล ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการควรทบทวนกฎกระทรวง การออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษารวมถึงควรพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้แนวทาง ดังต่อไปนี้

3.1 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ

สถานศึกษาควรออกแบบหลักสูตรได้เอง ซึ่งควรมุ่งเน้นการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อการดำรงชีวิตตามวิถีของชุมชนและจังหวัดที่ผู้เรียนอาศัยอยู่เป็นข้อพิจารณาพื้นฐาน และให้ผู้เรียนได้มีโอกาสเลือกเข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับที่สูงขึ้นตามสายที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน รวมถึงหลักสูตรของสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนขยายโอกาส ควรมุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนให้เข้าศึกษาต่อในด้านอาชีวศึกษาหรือการอาชีพด้วย อีกทั้งศึกษาธิการจังหวัดควรเป็นศูนย์กลางการสร้างเครือข่ายทางวิชาการและการระดมทรัพยากรให้แก่สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดของตน

นอกจากนี้สถานศึกษาควรใช้สื่อการเรียนการสอนที่สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการคัดเลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนอื่น ๆ โดยใช้แนวทางเดียวกับสถานศึกษานำร่องตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 และมีการจัดซื้อหนังสือใหม่เฉพาะหนังสือแบบฝึกหัดเท่านั้นในกรณีที่เล่มหนังสือไม่มีการปรับปรุงเนื้อหาภายใน รวมถึงให้อิสระแก่สถานศึกษาในการนำงบประมาณ

ที่เหลือนำมาจากการจัดซื้อหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนดังกล่าวไปใช้ในการซื้อหนังสือตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนอื่นที่สถานศึกษาเห็นว่ามีความประโยชน์ต่อคุณภาพของผู้เรียนเพิ่มเติมได้

3.2 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดสรรและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉพาะรายจ่ายเพื่อการจัดการเรียนการสอนให้แก่สถานศึกษา โดยใช้ระบบจัดสรรเป็นวงเงินรวม (block grant) เพื่อให้สถานศึกษาสามารถกำหนดอัตราส่วนที่จะต้องใช้จ่ายตามความเหมาะสมและความจำเป็นได้เอง ส่วนการใช้จ่ายเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าอินเทอร์เน็ต ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการบริหารจัดการ

3.3 การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล

กระทรวงศึกษาธิการควรทบทวนกฎหมายและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้สถานศึกษาเป็นผู้รับมอบอำนาจในการสรรหาบุคลากรอัตราจ้างได้เองทั้งการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากการใช้เงินงบประมาณ และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ต้องเป็นผู้สรรหาให้รวมถึง ก.ค.ศ. ควรกำหนดให้มีความยืดหยุ่นและเอื้อประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในแต่ละจังหวัดให้ได้มากที่สุด รวมถึงควรปรับเกณฑ์กำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยพิจารณารายละเอียดในบริบทของสถานศึกษาแล้วกำหนดเกณฑ์ภาระงานให้เหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาผลกระทบจากการกำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา

อีกทั้งกระทรวงศึกษาธิการควรเป็นผู้จัดทำบัญชีบุคคลผู้มีคุณสมบัติเอาไว้อย่างล่วงหน้าและควรจัดส่งให้ กศจ. มีส่วนร่วมเป็นผู้พิจารณาบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการจังหวัดนั้น ๆ จากบัญชีดังกล่าวจำนวน 3 รายชื่อ และจัดส่งกลับมายังกระทรวงศึกษาธิการเพื่อพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งต่อไป รวมถึงศึกษาธิการจังหวัดควรเป็นผู้บังคับบัญชาและมีบทบาทสำคัญในการได้มาซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างศึกษาธิการจังหวัดกับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรกำหนดหลักเกณฑ์เลือกผู้บริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษาและทำให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากกว่า

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจ้างเหมาบริการเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนในสถานศึกษาออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอน และกลุ่มที่ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกในสถานศึกษา บริหารเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนทั้งสองกลุ่มดังกล่าว จะเป็นการช่วยลดภาระของครูและบุคลากรทางการศึกษาในงานอื่นที่ไม่ใช่งานจัดการเรียนการสอน ซึ่งจะส่งผลให้ครูมีเวลาในการเตรียมการเรียนการสอนและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น และเนื่องจากการจัดการการเงินและการพัสดุเป็นสิ่งที่สถานศึกษาต้องให้ความสนใจกับบุคลากรผู้ดำเนินงานด้านนี้

จึงไม่อาจใช้ระบบการจ้างเหมาบริการในการจัดการงานด้านนี้ได้ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงควรดำเนินการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมให้แก่บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระยะแรกของการบรรจุแต่งตั้ง เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคนมีความรู้พอสมควรในการเข้าใจระบบการเงินและพัสดุภาครัฐ หรือ จัดทำโครงการจัดจ้างพนักงานราชการให้ทำหน้าที่เป็นนักจัดการงานทั่วไปที่ได้รับการฝึกอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินและพัสดุภาครัฐ เพื่อลดภาระงานสนับสนุนที่สถานศึกษาจำเป็นต้องมอบหมายให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบงานดังกล่าว

สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

ผลจากการวิจัยพบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่มีปัญหาในการบริหารและการจัดการศึกษาเนื่องจากการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษายังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็น “การกระจายอำนาจเทียม” ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ [8] [9]

1. ด้านวิชาการ

สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาด้านวิชาการ เนื่องจากหลักสูตรของสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. ยังยึดติดอยู่กับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560) เป็นหลัก ปัญหานี้เกิดจากผู้อำนวยการและครูในสถานศึกษาไม่มีความพร้อมในการออกแบบหลักสูตรการเรียนการสอนซึ่งเป็นศาสตร์เฉพาะ ทำให้หลักสูตรของสถานศึกษาไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด บริบทของชุมชนและสังคมที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียน เนื่องจากหลักสูตรของโรงเรียนขยายโอกาสส่วนใหญ่ไม่สามารถสร้างพื้นฐานความรู้ให้แก่ผู้เรียนเพื่อนำไปต่อยอดในการศึกษาระดับสูงขึ้นทั้งสายสามัญและสายอาชีวศึกษาได้ รวมทั้งครูผู้สอนในโรงเรียนขยายโอกาสมีพื้นฐานเป็นครูในระดับชั้นประถมศึกษาที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาที่ต้องอาศัยองค์ความรู้เฉพาะด้าน ผู้อำนวยการสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนเฉพาะที่ระบุในบัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้อิงประจำปีเท่านั้น ทำให้สถานศึกษาไม่สามารถใช้หนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนอื่นที่ครูผู้สอนเห็นว่ามีความเหมาะสม และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การเรียนรู้ในรายวิชานั้นได้ภายใต้งบประมาณสนับสนุนการตำราและสื่อการเรียนการสอนที่รัฐจัดสรรให้

2. ด้านงบประมาณ

สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ เนื่องจากสถานศึกษาได้รับจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงบประมาณที่เสนอขอ ทำให้สถานศึกษาหลายแห่ง โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดกลาง ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการบริหารและการจัดการศึกษา

ให้มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับไม่สอดคล้องกับความต้องการอันจำเป็นของสถานศึกษา ทั้ง ๆ ที่สถานศึกษาได้มีการแจ้งความต้องการอันจำเป็นไว้ในแผนงบประมาณที่เสนอขอไว้แล้ว

ในส่วนของการอนุมัติสิ่งจ่ายงบประมาณของสถานศึกษาไม่มีความยืดหยุ่น โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนที่สถานศึกษาหลายแห่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดซื้อใหม่ เพราะหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนที่ใช้ในปีการศึกษาก่อนหน้านั้นยังอยู่ในสภาพดีใช้งานได้ และเนื้อหาภายในยังไม่มีมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่สถานศึกษากลับต้องใช้งบประมาณเพื่อจัดซื้อเอกสารประกอบการสอนเหล่านี้ซ้ำอีก โดยไม่สามารถใช้งบประมาณดังกล่าวไปเพื่อการอื่นที่สถานศึกษาเห็นว่าจำเป็นได้ อีกทั้งสถานศึกษาไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการพัสดุ บัญชี และการเงิน จึงต้องใช้ครูในสถานศึกษามาปฏิบัติหน้าที่จัดการพัสดุ บัญชี และการเงินแทน ทั้ง ๆ ที่ครูเหล่านี้ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเพียงพอ

3. ด้านการบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการ ก.ค.ศ. ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการมีความล่าช้าอันเนื่องมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนจังหวัด และทำให้สถานศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคลากรอัตราจ้าง ส่งผลให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ส่งผลให้เกิดการจัดสรรครูไม่เพียงพอและไม่ตรงกับสาขาวิชาที่ขาดแคลน เพราะ กศ.จ. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบการบรรจุ แต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา ส่วน ก.ค.ศ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การบรรจุ แต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา ขณะที่สถานศึกษามีบทบาทเป็นเพียงผู้เสนอขอรับการจัดสรรครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสำนักงาน ก.ค.จ. เท่านั้น สถานศึกษาจึงมักได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูที่ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา แต่สถานศึกษาจำเป็นต้องรับครูที่จัดสรรมาไว้เพื่อให้มีอัตรากำลังเพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอน นอกจากนั้น หลักเกณฑ์อัตรากำลังของ ก.ค.ศ. ยังไม่เหมาะสมต่อการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีครูจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการให้มีครูผู้สอนครบทุกชั้นเรียนได้

ในส่วนของความไม่เป็นธรรมในการจ้างครูหรือบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นอัตราจ้าง จากการที่สถานศึกษาจำเป็นต้องกำหนดอัตรากำลังค่าจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษาอัตราจ้างให้ต่ำกว่าตำแหน่งและวุฒิการศึกษาค่อนข้างมาก และครูมีภาระงานมาก ส่งผลให้การจัดการเรียนการสอนไม่มีคุณภาพ โดยไม่แบ่งแยกพนักงานตามระดับการสอนระหว่างครูประถมศึกษาและครูมัธยมศึกษา ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อครูทั้งสองระดับในรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยครูระดับประถมศึกษาจะมีภาระงานสอนตามความเป็นจริงมาจากการเวียนสอนในหลายช่วงชั้น ขณะที่ครูระดับมัธยมศึกษามีภาระงานสอนไม่ครบตามเกณฑ์ และการกำหนดภาระงานสนับสนุนให้แก่ครูยังส่งผลเสียต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้

ครูยังเป็นผู้รับผิดชอบงานเอกสารของบรรดาโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์และเนื้อหาของโครงการซ้ำซ้อนกัน จึงต้องใช้เวลาการจัดการเรียนการสอนมาดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ด้วยส่งผลให้บุคลากรทางการศึกษาฝ่ายสนับสนุน การศึกษาไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับปริมาณตามตำแหน่งงานที่สถานศึกษาจำเป็นต้องใช้ เช่น เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่การเงินและการบัญชี นักการภารโรง เป็นต้น สถานศึกษาจึงต้องใช้ครูที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมา ทำหน้าที่ดังกล่าว

นอกจากนี้ครูที่ได้รับการบรรจุในสถานศึกษาไม่ได้เป็นคนในภูมิลำเนา สาเหตุเกิดจากเกณฑ์การสอบ บรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษาของ ก.ค.ศ. ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติหรือ เงื่อนไขใดแก่ผู้ที่สมัครสอบว่าจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่มีอัตราว่างและเปิดสอบ ผู้สมัครสอบจึงมุ่งเป้า ไปสมัครเข้าสอบในจังหวัดที่มีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตและมีความเจริญทางเศรษฐกิจของแต่ละ ภูมิภาค ทำให้ครูของสถานศึกษาในจังหวัดเหล่านี้กว่าครึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอื่น ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่มี ภูมิลำเนาอยู่ต่างถิ่นมักยื่นคำขอย้ายกลับภูมิลำเนาเป็นประจำ ส่งผลให้สถานศึกษาขาดครูและบุคลากร ทางการศึกษาในการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จำเป็นต้องฝึกฝนบุคลากรใหม่ตลอดเวลาอันส่งผลต่อคุณภาพ ในการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษานั้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 19 (7) โดยให้ ก.ค.ศ. มีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในภาพรวมระดับประเทศ ส่วนรายละเอียดของการกำหนดวิธีการ และเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษาแต่ละแห่ง ควรให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะส่งผลให้สถานศึกษา ในแต่ละจังหวัดได้รับการบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ตรงตามความต้องการและเพียงพอ ต่ออัตรากำลังที่ขาดหายไปในแต่ละปี

2. ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

สพฐ. ควรจัดการอบรมด้านการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาที่บูรณาการความรู้ ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ และสั่งการให้สำนักพัฒนานวัตกรรมการศึกษาจัดการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อให้ผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัด ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารและครูในสถานศึกษา ได้เรียนรู้นวัตกรรมการจัดการเรียนการสอนรูปแบบใหม่และนำไปเป็นต้นแบบในการพัฒนาหลักสูตรของ สถานศึกษา รวมถึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

และอาจกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษามีคุณสมบัติพื้นฐานเป็นผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่เป็นลำดับแรก ๆ พร้อมด้วยกำหนดให้บัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้อุปกรณ์การศึกษาเป็นเพียงแนวทางหรือคำแนะนำในการเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนของสถานศึกษาเท่านั้น และให้สถานศึกษามีอิสระในการคัดเลือกหนังสือ ตำรา และสื่อการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับหลักสูตรของแต่ละสถานศึกษาได้เอง โดยอนุญาตให้สถานศึกษาจัดซื้อหนังสือใหม่เฉพาะหนังสือแบบฝึกหัด ในกรณีที่หนังสือยังมีสภาพดี และยังไม่มีการปรับปรุงเนื้อหาภายในเล่ม ส่วนงบประมาณที่เหลือให้สถานศึกษามีอิสระในการนำไปใช้เพื่อซื้อหนังสือ ตำรา หรือสื่อการเรียนการสอนอื่นที่สถานศึกษาเห็นว่ามิใช่ประโยชน์แก่ผู้เรียนเพิ่มเติมได้

และ สพฐ. ควรวางหลักการให้สถานศึกษาจัดทำแผนงบประมาณของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของจังหวัด จัดสรรและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉพาะรายจ่ายเพื่อการจัดการเรียนการสอนให้แก่สถานศึกษาโดยใช้ระบบจัดสรรเป็นวงเงินรวม (block grant) และให้สถานศึกษาได้ใช้ระบบพลังงานทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ รวมถึงจัดเตรียมงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการจ้างเหมาบริการบุคลากรสายสนับสนุนการจัดการศึกษาในสถานศึกษา โดยมอบอำนาจในการจัดจ้างและจ้างเหมาบริการให้แก่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ควบคุมดูแล กำกับงานจ้างเหมาบริการแทน ศธจ. ในกรณีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา ส่วนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาและสถานศึกษาขยายโอกาส ให้ ศธจ. เป็นผู้ควบคุมดูแล กำกับงานจ้างเหมาบริการเอง

นอกจากนี้ยังควรจัดหลักสูตรการฝึกอบรมเรื่องระบบการเงินและพัสดุภาครัฐให้แก่บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระยะแรกของการบรรจุแต่งตั้ง รวมถึงจัดทำโครงการจัดจ้างพนักงานราชการอย่างน้อยสถานศึกษาละ 1 คน ให้ทำหน้าที่เป็นนักจัดการงานทั่วไปที่ได้รับการฝึกอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินและพัสดุภาครัฐ

3. ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)

ก.ค.ศ. ควรมอบอำนาจให้สถานศึกษาสามารถสรรหาบุคลากรอัตราจ้างและลูกจ้างชั่วคราวจากการใช้เงินงบประมาณได้เอง ทั้งนี้ให้ ก.ค.ศ. ยังคงมีบทบาทเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคลากรอัตราจ้างต่อไป และควรแก้ไขหลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละจังหวัดได้แสดงความคิดเห็นต่อการบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในจังหวัดตนเองได้ นอกจากนี้หลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาควรมีความยืดหยุ่นและเอื้อประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในแต่ละจังหวัดให้ได้มากที่สุด รวมถึงปรับเกณฑ์กำหนดภาระงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยพิจารณารายละเอียดในบริบทของสถานศึกษา แล้วกำหนดเกณฑ์ภาระงานให้เหมาะสม โดยวัดที่ผลสำเร็จของการจัดการเรียนการสอนมากกว่าการวัดปริมาณการทำงาน นอกจากนี้ภาระงานสอนควรมีความเหมาะสมพอดีกับอัตราค่าจ้างครู และควรนำผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนมาตีค่าเป็นภาระงานแทนการทำงานในงานสนับสนุนการจัดการศึกษาเชิงปริมาณ

4. ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) และศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.)

คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ควรมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัด โดยคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของกระทรวงศึกษาธิการ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็น กศจ. จะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำรงตำแหน่ง กศจ. ต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานภายในจังหวัดนั้น

ศึกษาธิการจังหวัดควรเป็นศูนย์กลางการสร้างเครือข่ายทางวิชาการและการระดมทรัพยากรให้แก่สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดของตน รวมถึงมีบทบาทสำคัญในการได้มาซึ่งผู้อำนวยการสำนักเขตพื้นที่การศึกษา ที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน ผ่านการให้ข้อเสนอแนะต่อ สพฐ. สำหรับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการอื่นของกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในเขตจังหวัด ให้ศึกษาธิการจังหวัดให้ข้อเสนอในการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวต่อต้านสังกัดในทำนองเดียวกันด้วย

5. ข้อเสนอแนะต่อสถานศึกษา

สถานศึกษาทุกแห่งควรจัดทำหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ตามอัตลักษณ์ของโรงเรียนและบริบทของชุมชน โดยนำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 มาเป็นแนวทาง และในส่วนของสถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนขยายโอกาสควรจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาที่มุ่งเน้นทักษะด้านการอาชีวศึกษา โดยอาจจัดทำหลักสูตรร่วมกับวิทยาลัยอาชีวศึกษา หรือวิทยาลัยการอาชีพในพื้นที่ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่มีไปต่อในการศึกษาด้านอาชีวศึกษาได้

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังต่อไปนี้

1. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ควรยกเลิกการมอบอำนาจช่วงที่ปรากฏในความข้อ 3 และนำรายละเอียดของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่ปรากฏอยู่ในประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษามำกำหนดไว้ในกฎกระทรวง เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 และแก้ไขกฎกระทรวงให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นผู้จัดทำและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2. ประกาศสำนักคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรยกเลิกประกาศฉบับนี้ โดยนำรายละเอียดของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแทน เนื่องจากเนื้อหาของประกาศ

เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในรายละเอียดเป็นสาระซึ่งสามารถนำไปไว้ในกฎกระทรวงได้

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 2560/19 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ควรยกเลิกอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) และกำหนดให้ กศจ. มอบอำนาจการบริหารงานบุคคลภายในเขตจังหวัด ให้อยู่กับ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ. จังหวัด) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่เป็นงานประจำ ส่วนเรื่องที่มีความสำคัญเป็นพิเศษให้ขอรับความเห็นชอบจาก กศจ. และควรเพิ่มเนื้อหาในส่วนการมีส่วนร่วมของ กศจ. ในการได้มาซึ่งศึกษาธิการจังหวัด และการมีส่วนร่วมของศึกษาธิการจังหวัดในการได้มาซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา และสนับสนุนเงินทุนวิจัยในครั้งนี้ และขอขอบพระคุณ ท่านอาจารย์คมสัน โพธิ์คง นักวิชาการอิสระด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายการศึกษา ที่กรุณาให้เกียรติเป็นที่ปรึกษาของงานวิจัยนี้ และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการตลอดจนข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการลงพื้นที่เก็บข้อมูล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ผลการวิจัย

เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] หยัด ขจรเกียรติมธุ และเพิ่ม หลวงแก้ว. (2563). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา. วารสารปัญญาภิธาน, 5(1)
- [2] สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษา. (2564). ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 – 2565 เอกสารอัดสำเนา
- [3] สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2557). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น
- [4] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). กฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- [5] ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. (2565). ปัญหา “การมอบอำนาจช่วง” ในการออกกฎของฝ่ายปกครอง. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2566 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13834.pdf>

- [6] ภัชธิญา ปัญญารัมย์. (2563). ความอิสระของสถานศึกษานำร่องในการใช้หลักสูตรตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562. สืบค้น 12 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.edusandbox.com/independence-of-school/>
- [7] ฉวีวรรณ อินชุกุล. (2559). ยุทธศาสตร์การพัฒนาโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาญจนบุรี เขต 4 (ปริญญาณิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, กรุงเทพฯ
- [8] อุทัย บุญประเสริฐ และคณะ. (2544). การกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย. ใน สถาบันพระปกเกล้า, ระบบและกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย (น.107 – 136). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- [9] เรวดี กระโหมวงค์ และคณะ. (2557). การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย