

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพ  
การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา  
**Policy Proposal for Law Reform to Enhance the Efficiency of Local  
Educational Administration**

ศิริศักดิ์ เพ็ชรผึ้ง, สถิรพร เชาวนชัย,  
จิติมา วรรณศรี และ วิทยา จันทร์ศิลา  
มหาวิทยาลัยนเรศวร

**Sirisak Phetphueng, Sathiraporn Chaowachai,  
Jitima Wannasri and Vithaya Jansila**  
Naresuan University, Thailand  
Corresponding Author, E-mail: cimonlaw@hotmail.com

\*\*\*\*\*

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการใช้กฎหมายในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา และศึกษาแนวทางตลอดจนสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา รวมถึงประเมินความเป็นไปได้ความเป็นประโยชน์ของข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยมี 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การศึกษาสภาพและปัญหาการใช้กฎหมายในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา โดยการศึกษเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสร้างแบบสอบถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อหาแนวทางการสร้างข้อเสนอเชิงนโยบาย แล้วนำแบบสอบถามไปดำเนินการตรวจสอบความเหมาะสมโดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน หลังจากได้ทำการตรวจสอบความเหมาะสมและผ่านเกณฑ์การประเมินแล้ว แล้วนำแบบสอบถามดังกล่าวไปดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นิติกรสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและหาแนวทางในการสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา 2) การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา โดยนำข้อมูลจากขั้นตอนที่ 1 มาร่างข้อเสนอเชิงนโยบายและตรวจสอบความเหมาะสมโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คนแล้วนำมาปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ และ 3) ประเมินความเป็นไปได้และความเป็นประโยชน์ของข้อเสนอเชิงนโยบายกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหาร

\* วันที่รับบทความ : 21 มีนาคม 2567; วันแก้ไขบทความ 22 เมษายน 2567; วันตอบรับบทความ : 24 เมษายน 2567

สถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ผู้อำนวยการเฉพาะด้านการบริหารจัดการศึกษา ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารรวมทั้งหมด โดยการเลือกแบบสุ่ม ซึ่งมีผู้ประเมินความเป็นไปได้และความเป็นประโยชน์ จำนวน 420 คน และได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัย พบว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ในภาพรวมมีผลการประเมินความเหมาะสม อยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{x}=4.50$ ) ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ และเมื่อพิจารณาเป็นรายองค์ประกอบมีผลการประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ ดังนี้ ประเด็นที่ 1 รูปแบบการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา พบว่ามีผลการประเมินความเหมาะสม อยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{x}=4.88$ ) ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ ประเด็นที่ 2 ทรัพยากรการบริหาร พบว่า มีผลการประเมินความเหมาะสม อยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{x}=4.58$ ) ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ ประเด็นที่ 3 การบูรณาการการจัดการศึกษา มีผลการประเมินความเหมาะสม อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ย ( $\bar{x}=4.43$ ) ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ

## Abstract

The purpose of this research is to study the conditions and problems in the use of laws in public administration in educational areas. and study guidelines and create policy proposals for improving laws to promote efficiency in public administration in educational areas. Including evaluating the feasibility and usefulness of policy proposals for improving laws to promote the efficiency of public administration in the study area, the researcher conducted research in 3 steps, consisting of 1) studying the conditions and problems of using laws in Educational Area Public Administration By studying related documents and research. and create a questionnaire that will be used to interview experts to find ways to create policy proposals. Then take the questionnaire and have it checked for suitability by 3 experts after checking the suitability and passing the evaluation criteria. The questionnaire was then used to interview 6 experts, including the Deputy Permanent Secretary of the Ministry of Education. Deputy Secretary General of the Basic Education Commission Regional Education Officer Provincial Education Officer Director of the Educational Service Area Office Legal Officer, Office of the Basic Education Commission To study the problem conditions and find ways to create policy proposals for improving laws to promote efficiency in government administration in educational areas. 2) Creating policy proposals for improving laws to promote efficiency in government administration in education areas. study By using information from step 1 to draft a policy proposal and check its appropriateness using in-depth interviews with 9 experts, then improve it according to the recommendations of the experts and 3) evaluate the feasibility. and the usefulness of the policy proposals for teachers and educational personnel. Educational institution administrators Education administrator Specialized Director of Educational Administration Total executive position holders by random selection There were 420 people who assessed the feasibility and usefulness and analyzed the data by means and standard deviations. The results found that policy proposals for improving laws to promote the efficiency of government administration in administrative areas Overall study, there were results of suitability evaluation. It is at the highest level ( $\bar{x}=4.50$ ), which passes the criteria for

evaluating the appropriateness of the model. And when considering each element, the results of the assessment of the appropriateness of the model are as follows: Issue 1: Educational service area administration model. It was found that there were suitability assessment results. It was at the highest level ( $\bar{x}=4.88$ ), which passed the criteria for evaluating the appropriateness of the model. Issue 2: Administrative resources was found to have the results of evaluating the appropriateness of the model. It is at the highest level ( $\bar{x}=4.58$ ), which passes the criteria for evaluating the suitability of the model. Issue 3: Integration of educational management. There are results of suitability assessment. at a high level with an average ( $\bar{x}=4.43$ ) which passed the criteria for evaluating the suitability of the model.

## บทนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติเพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศพัฒนาวิชาชีพครู จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาแล้ว ได้มีการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ในด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา,เขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก. 2542) นอกจากนี้ยังได้มีการพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อแก้ปัญหาให้มีการปฏิบัติงานซึ่งซ้อนทับกันระหว่างส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงอื่น และจำเป็นที่จะต้องจัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงให้มีเอกภาพ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและได้มีการแบ่งรูปแบบการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการออกเป็น ระเบียบบริหารราชการในส่วนกลางระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ตามนัยมาตรา 6 เพื่อจัดประเภทของการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ ให้มีแนวทางการบริหารที่เหมาะสมกับระดับการศึกษา และบริบทของการจัดการศึกษาประเภทนั้นๆ และมาตรา 34,35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นยังได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นการบริหารราชการแบบเขตพื้นที่การศึกษา แต่สำหรับการบริหารราชการตามระเบียบกฎหมายต่างๆได้กำหนดนิยาม คำว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ คือราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ไว้โดยไม่ได้กำหนดให้รวมถึงการบริหารราชการแบบเขตพื้นที่การศึกษาด้วย ส่งผลให้อำนาจในการบริหารจัดการศึกษาไปถึงสถานศึกษา

ซึ่งกริช ภูณิยามา (2550) ได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นขั้นตอนของการมอบอำนาจโดยสรุปว่าเป็นการบังคับให้มอบอำนาจมีปัญหาเรื่องอิสระในการตัดสินใจมอบอำนาจเมื่อมีการมอบอำนาจให้กระทำการแทนแล้วจะใช้อำนาจควบคุมไปกับผู้รับมอบอำนาจนั้นจะมีได้หรือไม่เพียงใด สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ (2553) กล่าวโดยสรุปว่า อำนาจของสถานศึกษากฎหมายจึงยังไม่ได้ให้อำนาจที่เป็นของตนเองอย่างแท้จริง ที่มีปรากฏก็เป็นเพียงลักษณะการมอบอำนาจเฉพาะเรื่องเท่านั้น ยังถือว่าไม่ได้เกิดการมอบอำนาจให้สถานศึกษานิติบุคคลแต่อย่างใด สฎายุ ธีระวิชิตระกุล (2555) กล่าวโดยสรุปว่า กฎกระทรวงที่มีแม้จะกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มอบอำนาจผ่านมาทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และให้มอบต่อมาให้ถึงระดับสถานศึกษา แต่ข้อเท็จจริงพบว่าเป็นเพียงการมอบอำนาจเฉพาะเรื่องที่สำคัญคำสั่งเป็นเรื่อง ๆ มิใช่การมอบอำนาจเป็นการทั่วไปในลักษณะที่จะสามารถดำเนินการตัดสินใจ และบริหารสถานศึกษานิติบุคคลได้เป็นงานประจำได้โดยตรงเหมือนหน่วยงานราชการที่เป็นนิติบุคคลอื่นทั่วไป นอกเหนือจากปัญหาของการมอบอำนาจดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นนิติบุคคล ยังคงประสบปัญหาเรื่องอำนาจในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการได้ด้วยตนเอง เพราะการกำหนดรายละเอียดการสรรหาก็คือเป็นการใช้อำนาจจากส่วนกลาง อันได้แก่ ก.ค.ศ. ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการโดยตรงของสถานศึกษาเกิดความไม่คล่องตัวของการบริหารบุคลากรในระดับพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทำให้สถานศึกษาได้ครุลาชาหรือครูขาดแคลนในบางสาขาครูไม่ครบชั้น หรือการไม่สามารถจัดการกับครูที่เป็นปัญหาได้ เนื่องจากการมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบการบริหารงานบุคคล โดยในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะมีคณะกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าว เป็นผู้ดูแลการบริหารบุคลากรในรูปแบบดังกล่าว จึงไม่สามารถทำให้สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาดูแลการบริหารงานบุคคลได้อย่างคล่องตัว และในส่วนของงบประมาณ อภิชัย พันธเสน และคณะฯ (2558) ได้กล่าวถึงปัญหาด้านงบประมาณของสถานศึกษาโดยสรุปไว้ว่า “การจัดสรรงบประมาณและการกระจายครูอาจารย์สู่สถานศึกษาต่างๆของรัฐบาลมีความไม่เป็นธรรมสูง” เอื้อต่อโรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท ทำให้โรงเรียนที่คุณภาพแตกต่างกันซึ่งคนรวยและคนชั้นกลางมีโอกาสสอบแข่งขันไปเรียนต่อระดับสูงได้มากกว่าคนจน นอกเหนือจากปัญหาดังกล่าว ยังคงมีประเด็นปัญหาในเรื่องการบริหารงานวิชาการ โดยอภิชัย พันธเสน และคณะฯ (2558) กล่าวว่า ประเด็นปัญหาคือปัญหาในเรื่องการบริหารงานด้านวิชาการ ในประเด็นการสร้างมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา แต่ในความเป็นจริงในกระบวนการประเมินคุณภาพการศึกษาได้ใช้ทรัพยากรครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นจำนวนมากให้มาสร้างหลักฐานเพื่อเป็นเครื่องยืนยันในคุณภาพ แต่ก็มิได้ช่วยให้มีการปรับปรุงคุณภาพแต่อย่างใด แต่กลับเป็นการสร้างภาระให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้นักเรียนต้องทุ่มเทเรียนพิเศษเพื่อสอบข้อสอบมาตรฐานให้ผ่าน ขณะที่ครูเองก็ถูกบีบคั้นด้วยเวลาอย่างหนักทำให้เรื่องมาตรฐานและการประกันคุณภาพจะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ให้

เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าวและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตรแกนกลางบางส่วนหรือส่วนมากอาจจะไม่สัมพันธ์กับบริบทและความต้องการในพื้นที่ ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคสี่ ได้กำหนดให้การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน การจัดการศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งให้ผู้เรียนเกิดความเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้สถานศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถจัดการศึกษาแก่ผู้เรียนให้ตรงตามความถนัดของผู้เรียนได้ โดยปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดผล คือ ไม่มีการค้นหาความถนัดของผู้เรียนผู้เรียนแต่ละคน จึงเกิดผู้เรียนที่มีความล้มเหลวไม่มั่นใจในการเลือกแผนการเรียน เนื่องจาก 1. ไม่รู้ ไม่ได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักสูตร นักเรียนไม่รู้และไม่ได้ศึกษารายละเอียดของหลักสูตร 2. ไม่รู้ ไม่ได้มองหรือหาข้อมูลเกี่ยวกับอนาคตนักเรียนไม่รู้หรือมีข้อมูลที่จำกัดเกี่ยวกับแผนการเรียนที่จะเลือกนำไปสู่การศึกษาต่อและอาชีพใดบ้างและนักเรียนบางคนมีความเข้าใจที่ผิดเกี่ยวกับการศึกษาต่อและเส้นทางอาชีพ 3. คิดว่าตนไม่เก่ง เรียนยากนักเรียนพิจารณารายวิชาที่ตนเองไม่เก่งและที่คิดว่าเรียนยาก โดยนักเรียนจะไม่เลือกแผนการเรียนที่เน้นรายวิชาที่นักเรียนไม่ถนัดและเห็นว่าจะเรียนไม่รอด 4. คิดว่าเรียนได้ง่ายนักเรียนพิจารณารายวิชาที่ตนเองถนัดและคิดว่าเรียนได้ง่าย 5. ชอบวิชาเรียน นักเรียนพิจารณารายวิชาที่ตนเองสนใจและอยากที่จะเรียนโดยนักเรียนจะเลือกแผนการเรียนที่เน้นรายวิชาที่นักเรียนชอบและสนใจเรียน ฯลฯ ปรีศนีย์ อุ่มเครือ (2554) เมื่อการสอนยังไม่มีแสงความความชอบความถนัดของผู้เรียน จึงส่งผลต่อมาคือบัณฑิตที่จบใหม่ส่วนใหญ่จบมาไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานอันส่งผลให้บัณฑิตที่จบใหม่ไม่มีงานทำหลังจากเรียนจบ อีกเป็นจำนวนมากทำงานไม่ตรงในสาขาบางคนต้องเลือกรับงานที่ทำต่ำกว่าวุฒิการศึกษาที่ตนจบมา พิริยะ ผลพิรุฬห์ และคณะ (2559)

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารราชการแบบเขตพื้นที่การศึกษาให้มีอิสระในการบริหารราชการ และมีการบริหารราชการที่มีความคล่องตัว ซึ่งจะทำให้สถานศึกษามีการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอน ตอบสนองต่อการที่จะกำหนดให้สถานศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลได้อย่างสมบูรณ์แบบ

## วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อเสนอการพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการแบบเขตพื้นที่การศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการใช้กฎหมายในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา แนวทางการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา

2. เพื่อสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการ  
เขตพื้นที่การศึกษา

3. เพื่อประเมินความเป็นไปได้ความเป็นประโยชน์ของข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมาย  
เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา

### ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินโครงการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบ R & D (Research and Development)  
โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน รายละเอียดดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนที่ 1** ศึกษาถึงสภาพและปัญหาการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการเขตพื้นที่  
การศึกษา ผู้วิจัยดำเนินการ 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1.1 ค้นคว้าจากเอกสาร ( Documentary Research ) จากเอกสารและงานวิจัย การศึกษาจาก  
เอกสารและงานวิจัยวิเคราะห์ สังเคราะห์ในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา  
อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547  
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของ  
กระทรวงศึกษาธิการเอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารราชการ เอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากร  
การบริหาร เอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับการบูรณาการ สรุปประเด็นตามสภาพและปัญหา

ขั้นที่ 1.2 การศึกษาแนวทางในการร่างข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริม  
ประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาจากการศึกษาโดยนำข้อมูลที่ได้จากขั้นที่ 1.1 มาจัดทำเป็น  
เครื่องมือในรูปแบบของแบบสอบถามสำหรับเก็บข้อมูลและเสนอผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ตรวจสอบ  
เครื่องมือดังกล่าว หลังจากนั้นได้นำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน และวิเคราะห์  
ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์

**ขั้นตอนที่ 2** การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการ  
บริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา

ขั้นที่ 2.1 นำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 มาดำเนินการร่างการร่างข้อเสนอเชิงนโยบายในการ  
ปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา

ขั้นที่ 2.2 ตรวจสอบร่างข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการ  
บริหารราชการเขตพื้นที่ศึกษากลุ่มผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มี ความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวข้องกับ

การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 12 คน ประกอบด้วย 1.ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา 2. ผู้บริหารส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมในการบริหารราชการส่วนกลาง 3. ผู้บริหารส่วนราชการระดับภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการการจัดการศึกษา 4. ผู้บริหารส่วนราชการระดับจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการการจัดการศึกษา 5. ผู้บริหารส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ 6. รองผู้บริหารส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ 7. ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 8. ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานการเงินและสินทรัพย์ 9. ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน 10. ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคล 11. ผู้อำนวยการกลุ่มนิเทศและติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา 12. ครูผู้สอน

### **ขั้นตอนที่ 3 การประเมินข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา**

เป็นการประเมินความเป็นไปได้และความเป็นประโยชน์ของข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ผ่านผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในแต่ละภูมิภาค โดยมีกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 290 ราย ผู้บริหารสถานศึกษา 100 ราย ผู้บริหารการศึกษา 20 ราย ตำแหน่งประเภทผู้อำนวยการเฉพาะ 8 ราย ตำแหน่งประเภทบริหาร 2 ราย เลือจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละภูมิภาค 6 ภูมิภาคเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ แบบประเมินความเป็นไปได้และความเป็นประโยชน์ของข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา แบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 สภาพทั่วไปของผู้ตอบ ตอนที่ 2 แบบประเมินความเป็นไปได้และความเป็นประโยชน์ของของรูปแบบ ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาสภาพ ปัญหา กฎหมายในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาและแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า

ประเด็นที่ 1 ประกอบด้วย 1) รูปแบบทางกฎหมายของการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งไม่ตรงกับการบริหารราชการรูปแบบอื่น ทำให้ต้องมีกรมอบอำนาจการบริหารราชการจากส่วนราชการ

ประเด็นที่ 2 ทรัพยากรการบริหาร ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านที่ 1 การบริหารงานบุคคล ซึ่งอำนาจพิจารณาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญเป็นของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา 2 การบริหารงานงบประมาณ มีการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับบริบทของผู้เรียน 3 การบริหารงานวิชาการจัดการศึกษาได้เพียงหลักสูตรแกนกลางเป็นส่วนมาก 4 การบริหารงานทั่วไป ไม่มีอำนาจในการบริหารงานในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ

ประเด็นที่ 3 การบูรณาการการจัดการศึกษา ประกอบด้วย 1 การควบคุมการเข้าเรียนของผู้เรียน ตั้งแต่ก่อนวัยเรียน 2 การประสาน สนับสนุน ส่งเสริม จัดสรร จัดหา ทรัพยากรเพื่อการศึกษาในประเด็นการบูรณาการ 3 การประสาน สนับสนุน ส่งเสริม จัดสรร การประกอบอาชีพของผู้เรียน และการรวบรวมข้อมูลสนับสนุนการประกอบอาชีพของผู้เรียน

ข้อเสนอแนะในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา โดยปรับการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นราชการส่วนภูมิภาครูปแบบพิเศษ และเพิ่มความสมบูรณ์แบบของทรัพยากรการบริหาร รวมถึงนำการบูรณาการเข้ามาเสริมเพื่อให้เกิดผลตรงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2. ผลการสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา

ผลการสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา มี 3 ประเด็น ดังนี้

1. รูปแบบทางกฎหมายของเขตพื้นที่การศึกษา
2. ทรัพยากรการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา
3. การบูรณาการการจัดการศึกษา

3. การประเมินความเป็นไปได้และความเป็นประโยชน์ของข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ผลปรากฏว่า จากตาราง พบว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ในภาพรวม มีผลการประเมินความเหมาะสม อยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{x}=4.50$ ) ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ และเมื่อพิจารณาเป็นรายองค์ประกอบมีผลการประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 รูปแบบการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา พบว่ามีผลการประเมินความเหมาะสม อยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{x}=4.88$ ) ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ

องค์ประกอบที่ 2 ทรัพยากรการบริหาร พบว่า มีผลการประเมินความเหมาะสม อยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{x}=4.58$ ) ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ

องค์ประกอบที่ 3 การบูรณาการการจัดการศึกษา มีผลการประเมินความเหมาะสม อยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ย ( $\bar{x}=4.43$ ) ซึ่งผ่านเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ

## อภิปรายผลการวิจัย

จากสรุปผลการวิจัย มีประเด็นสำคัญที่นำมาอภิปรายผล ดังนี้ จากการวิจัยพบว่า องค์ประกอบของข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา มี 3 ประเด็น ประกอบด้วย 1.รูปแบบการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาต้องปรับให้เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบพิเศษ ที่มีสายการบังคับบัญชาภายในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้สามารถใช้อำนาจของตนเองได้โดยไม่ต้องอำนาจจากส่วนกลางในทุกเรื่อง 2. ทรัพยากรบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษามีสี่ด้าน ประกอบด้วย ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณ ด้านบริหารทั่วไป 3. การบูรณาการการจัดการศึกษา โดยมีประเด็นอภิปรายแต่ละองค์ประกอบดังนี้

1. รูปแบบทางกฎหมายของการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษามีลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งมีความแตกต่างจากการบริหารราชการรูปแบบอื่น ทำให้ต้องมีการมอบอำนาจจากส่วนกลางเพื่อใช้ในการบริหารราชการ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจแบบบังคับ เมื่อมอบอำนาจแล้วจะมอบต่อไปไม่ได้ เว้นแต่เป็นการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีผลทำให้การรับมอบอำนาจมาปฏิบัติราชการ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ กริช ภูฎิยามา.2550 ซึ่งกล่าวไว้ เมื่อจำเป็นจะต้องมอบอำนาจแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการหลายประการ ดังนี้

ประการแรก เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นแล้วบังคับให้มีการมอบอำนาจ เป็นการทำลายความเป็นอิสระในการตัดสินใจมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งควรจะได้มีการพิจารณามอบหมายให้แก่บุคคลที่ผู้มอบอำนาจมีความไว้วางใจตลอดจนมีความเหมาะสมให้ปฏิบัติภารกิจแทน การที่กฎหมายกำหนดในทางบังคับให้มีการมอบอำนาจจึงขัดแย้งต่อหลักการพิจารณามอบอำนาจ ประการที่สอง คือ แนวทางการพิจารณาเรื่องผลของการมอบอำนาจยังคง มีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ เมื่อมีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนโดยสมบูรณ์แนวทางในการใช้อำนาจของผู้มอบอำนาจควบคู่ไปกับผู้รับมอบอำนาจนั้นจะมีได้หรือไม่เพียงใด

นอกจากนี้ ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเรื่องการมอบอำนาจจากส่วนกลาง โดยเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าเป็นการกระจายอำนาจ สอดคล้องกับงานวิจัยของ กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร (ม.ป.ป. ) ที่กล่าวโดยสรุปว่า การแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง การที่กฎหมายหรือผู้บังคับบัญชา มอบอำนาจการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการระดับหนึ่งภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งราชการส่วนกลางส่งไปปฏิบัติราชการในราชการส่วนภูมิภาคคือที่จังหวัดและอำเภอต่างๆ นอกจากนี้ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (ม.ป.ป. ) ยังกล่าวโดยสรุปอีกด้วยว่า แนวคิดเรื่องการมอบอำนาจก็ยังคงมีความสับสนในการใช้อยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในวงวิชาการไทยที่ผ่านมามักจะใช้คำๆ นี้ภายใต้บริบทเดียว ได้แก่ การมอบอำนาจทางการบริหาร “ภายใน” องค์กร โดยมักจะหมายถึง การมอบอำนาจในการกระทำภารกิจหนึ่งๆ ไปยังตัวบุคคลผู้รับมอบอำนาจ กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างแทนตน คล้ายคลึง

กับการมอบฉันทะ จากงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษามีความแตกต่างจากการบริหารราชการรูปแบบอื่น และทำให้การบริหารราชการที่ต้องใช้กฎหมายอื่นในการบริหารจัดการต้องมอบอำนาจในการบริหารราชการจากราชการส่วนกลาง ซึ่งไม่ใช่การกระจายอำนาจ และไม่ถือเอาจกถือได้ว่าการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนยังมีความเข้าใจว่าการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาคือการบริหารราชการส่วนกลางที่ส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค แต่เมื่อพิจารณาถึงคำกล่าวของ กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร ที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า การที่ราชการส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ส่วนภูมิภาคเป็นหลักการแบ่งอำนาจ และหลักการแบ่งอำนาจตรงกับหลักการบริหารราชการของไทยคือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การแก้ไขให้การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบพิเศษ จะส่งผลให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถใช้อำนาจของตนเองได้ในการบริหารจัดการได้เนื่องจากเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตรงตามนิยามของกฎหมายต่างๆที่ใช้เป็นหลักในการบริหารราชการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงไม่ต้องมอบอำนาจการปฏิบัติราชการให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอีกต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับ อภิชาติ พันธเสน และคณะ (2558) ที่ระบุว่า “เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล แต่มิได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายอื่นๆ ให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจกรรมต่างๆ ได้เช่นเดียวกับหัวหน้าหน่วยราชการในระดับกระทรวง ทบวง และกรมด้วยจึงมีผลให้ผู้บริหารสถานศึกษายังไม่อาจบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีความอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เพราะอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในหลายเรื่องยังคงเป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยราชการ ในระดับกระทรวง ทบวง และกรม อยู่ หากจะให้สถานศึกษาบริหารจัดการได้อย่างอิสระคล่องตัวในเรื่องใด ก็จำเป็นต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจในเรื่องนั้นๆ ให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา”

## 2. ประเด็นเรื่อง ทรัพยากรการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา

1.) ด้านการบริหารทั่วไป มีปัญหาสองประการ ประการแรกได้แก่การให้สถานศึกษามีอำนาจทั้งการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และ ทำให้ต้องมีการมอบหมายงานให้แก่ข้าราชการครู ซึ่งทำให้ภาระงานมากจนกระทบต่อการสอน ตลอดจนสถานศึกษาต้องอาศัยการมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการออกคำสั่งหลายประการ ซึ่งเมื่อออกคำสั่งแล้วหากจะต้องมีการพิจารณาอุทธรณ์ กลับเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ย่อมข้ามลำดับชั้นและทำให้กระบวนการขั้นตอนมากจนทำให้การพิจารณามีความล่าช้า

2.) การบริหารงานบุคคลยังไม่มีอิสระเท่าที่ควร มีปัญหาเรื่องความเป็นธรรมและความโปร่งใส รวมทั้งความไม่พอเพียงด้านบุคลากร อีกทั้งยังมีประเด็นเรื่องการควบคุมโดย กคศ. เนื่องจากมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขด้วย ตรงนี้คือเหตุผลที่สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอให้มืองค์กรกลางบริหารบุคคลเฉพาะกิจของสถานศึกษาในโครงการนำร่อง ภายใต้โครงสร้างของ ก.ค.ศ. และจะได้ให้ ก.ค.ศ. ประกาศที่จะรองรับอำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลของกลุ่มบุคลากรของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาต้นสังกัดของสถานศึกษานำร่อง แยกออกมาต่างหากจากการบริหารบุคคลตามปกติของ อ.ก.ค.ศ. นั้นเอง อภิชัย พันธเสนและคณะ (2558) การกำหนดอัตรากำลัง การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การพิจารณาด้านศักยภาพของข้าราชการครูไม่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียน การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการจัดการศึกษา เช่น เจ้าหน้าที่แนะแนว เจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุ ฯลฯ สำนักนโยบายและแผนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2556)

3) ด้านวิชาการ การที่กฎหมายกำหนดให้ใช้หลักสูตรแกนกลางโดยให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้กำหนดไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของสถานศึกษาแต่ละแห่ง ผู้เรียนไม่อาจเรียนได้ตามความถนัดของแต่ละคน ส่งผลให้การศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่ตรงตามความถนัดและเมื่อจบการศึกษาแล้วบัณฑิตจำนวนมากทำงานไม่ตรงสายที่ตนเรียนมา อภิชัย พันธเสนและคณะ (2558)

ด้านการบริหารงบประมาณ มีปัญหาการจัดสรรงบประมาณ ในปัจจุบันไม่เพียงพอ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และไม่เอื้อต่อการจัดห้องเรียนที่เปิดสอนตามโครงการพิเศษ การได้รับงบประมาณสำหรับการปรับปรุงอาคาร การซ่อมแซมวัสดุที่ชำรุดเสียหายมีความล่าช้า งบประมาณในส่วนค่าสาธารณูปโภคที่ได้รับไม่ตรงกับความเป็นจริง ปัญหาด้านการจัดหาพัสดุ ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหลายฉบับขาดความคล่องตัวในการดำเนินการจัดหาพัสดุครุภัณฑ์ที่เหมาะสมและรวดเร็ว การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุครุภัณฑ์ไม่สอดคล้องต่อความต้องการของสถานศึกษา สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2556)

ด้านการบริหารทั่วไป มีปัญหาด้านการดำเนินการพื้นฐาน การรับนักเรียน การกำหนดระยะเวลา การเปิด-ปิดภาคเรียน การเปิดห้องเรียนพิเศษ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ไม่สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน ไม่เป็นอิสระและคล่องตัว การกำหนดสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การเชิญบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2556)

ซึ่งการแก้ไขปัญหारेื่องทรัพยากรการบริหารทั้งสี่ด้านจะทำให้การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารจัดการโดยบริบูรณ์ทั้งสี่ด้าน โดยเฉพาะด้านงานวิชาการจะทำให้การจัดการศึกษา สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 54 วรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยจะส่งผลให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ มีความถนัด ความเชี่ยวชาญ และมีความรับผิดชอบ

### ประเด็นการบูรณาการ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ที่ได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ชัดเจน แต่ก็พบว่าไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ มีความซ้ำซ้อนของการจัดการศึกษา ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ขาดความเป็นเอกภาพ ไม่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ทำให้การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนขาดความต่อเนื่องรวมทั้ง ขาดการบูรณาการระหว่างการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ (2554)

บัณฑิตจบมาทำงานไม่ตรงสาย พิริยะ ผลพิรุฬห์และคณะ (2559) กล่าวโดยสรุปว่า “ควรแก้ไขปัญหาคือความไม่สอดคล้องตั้งแต่ระบบแนะแนวในโรงเรียนก่อนที่นักศึกษาจะเลือกคณะโดยควรสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพที่สามารถแนะแนวสาขาการเรียนต่อเพื่อให้ตรงตามบุคลิกภาพและความสนใจของนักเรียนคนนั้น โดยในปัจจุบันมีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย เช่นระบบการให้ทำข้อสอบจิตวิทยา หรือระบบ Finger Scan เพื่อให้นักเรียนสามารถรับทราบความถนัดของตนเองเพื่อที่จะสามารถเลือกเรียนในสาขาวิชาที่ตัวเองถนัดได้อย่างเหมาะสม” ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้จัดการศึกษายึดผู้เรียนเป็นสำคัญ และมาตรา 27 ให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ มีการวัดคุณภาพไม่ครบด้าน ทำให้มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนตามหลักสูตรแกนกลางเป็นหลัก เป็นการทำลายคุณภาพด้านอื่นๆ ทางอ้อม โดยที่หลักสูตรแกนกลางบางส่วนหรือส่วนมากอาจจะไม่สัมพันธ์กับบริบทและความต้องการในพื้นที่

การแก้ไขโดยให้มีการบูรณาการ การจัดทำหลักสูตรให้ครบด้าน การจัดการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และการนำหลักสูตรแกนกลางไปกำหนดเป็นหลักสูตรผู้เรียนรายคน การบริหารจัดการผู้เรียนรายคนนำไปสู่การประกอบอาชีพ จะส่งผลทำให้การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษามีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการบริหารโดยการบูรณาการการจัดการศึกษา จะส่งผลให้การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ งานวิจัยของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่กล่าวว่า “ด้านโครงสร้างการปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการสามารถสนับสนุนการบูรณาการการจัดการศึกษาใน

จังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ ทุกภาคส่วนและหน่วยงานทางการศึกษา สถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา จะต้องร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงสร้างดังกล่าว

### องค์ความรู้ใหม่



จากภาพที่ 3 การสังเคราะห์องค์ประกอบ 3 องค์ประกอบ ประกอบด้วย 1.รูปแบบการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาต้องปรับให้เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบพิเศษ ที่มีสายการบังคับบัญชาภายในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้สามารถใช้อำนาจของตนเองได้โดยไม่ต้องอำนาจจากส่วนกลางในทุกเรื่อง 2. ทรัพยากรบริหารราชการเขตพื้นที่ศึกษามีสี่ด้าน ประกอบด้วย ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณ ด้านบริหารทั่วไป 3. การบูรณาการการจัดการศึกษาหากมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับทิศทางการจัดการศึกษาให้มุ่งเน้นที่ผู้เรียนเป็นหลักด้วยกลไกหลักคือการจัดทำหลักสูตรของผู้เรียนรายบุคคล และสนับสนุนส่งเสริมกลไกดังกล่าวด้วยการบูรณาการการจัดการศึกษา จะทำให้การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจนส่งผลให้ผู้เรียนจำนวนมากมีศักยภาพสูงสุดในด้านที่ตนมีความพร้อมและความถนัด

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

จากผลการวิจัยข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้ แต่เนื่องจากผลการวิจัยฉบับนี้เป็นการเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสริมสร้างให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา โดยการปรับบทบาทของการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา รวมถึงเพิ่มระดับการบูรณาการให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจึงได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงต้องร่วมผลักดันให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

1. จากการศึกษาสภาพและกฎหมายการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ก็ปรากฏว่า การบริหารราชการตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารราชการได้กำหนดรูปแบบของการบริหารราชการไว้คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และได้ตรากฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดการบริหารราชการไว้ 3 ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้ไปกำหนดรายละเอียดการบริหารราชการแยกต่างหากคือ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงกลาโหม จึงมีการกำหนดให้การบริหารราชการที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานคือ การบริหารราชการเขตพื้นที่ศึกษามีลักษณะเฉพาะ ไม่ตรงกับแนวคิดหรือทฤษฎีในการบริหารราชการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งไปมีผลให้กฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการไม่ได้กำหนดรวมถึงการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ด้วยความเข้าใจว่าเป็นการบริหารราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามดังที่ปรากฏในการวิจัย ทั้งที่กรณีดังกล่าวจะตรงกับลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงควรปรับปรุงให้การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นราชการส่วนภูมิภาคที่มีรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถใช้อำนาจของตนเองในการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการบริหารงานภายใต้ทรัพยากรที่ไม่เต็ม ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่างๆก็ปรากฏว่า การกำหนดให้มีทรัพยากรในการบริหารเป็นไป เป็นการกำหนดในเชิงเนื้อหา มิใช่เพียงรูปแบบไม่อาจใช้ได้จริง จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดอำนาจในการบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษาทั้งทางวิชาการที่ต้องสอดคล้องกับความถนัดของผู้เรียน ทางการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปให้สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่จะต้องขับเคลื่อนภารกิจตามนโยบายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ ซึ่งในประการต่อมาจะเห็นได้ว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้จัดการศึกษาสอดคล้องกับความถนัด แต่การบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ภายใต้บริบทของผู้เรียนที่แตกต่างและมีความจำเป็นต้องแสวงหาความถนัดเฉพาะตัวและพัฒนาความถนัดดังกล่าว ซึ่งการพัฒนาความ

ถนัดมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรร่วมกับส่วนราชการอื่น จึงควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดกลไกการบูรณาการให้เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

2. ควรกำหนดแนวนโยบายการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายที่ได้มีการปรับปรุง ด้วยการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการดำเนินการให้แต่ละหน่วยงานการศึกษาประสานการใช้ทรัพยากรในการจัดการศึกษาร่วมกันผ่านการประสานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตลอดจนประสานการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาตามความถนัดความเชี่ยวชาญกับบุคคลภายนอก และส่วนราชการภายนอกที่เกี่ยวข้อง

3. หน่วยงานการศึกษาโดยเฉพาะสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องร่วมกันจัดทำแบบประเมินความถนัดของผู้เรียนรวมถึงบริหารจัดการศึกษาของผู้เรียนรายบุคคลโดยนำรูปแบบการจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบมาเป็นแนวทางในการจัดการศึกษา

## เอกสารอ้างอิง

- กริช ภูณิยามา. (2550). *การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ*. ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปรีศนีย์ อุ่มเครือ. (2554). *ประสบการณ์ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ที่ไม่มั่นใจในการตัดสินใจเลือกแผนการเรียน*. ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาจิตวิทยาการปรึกษาคณะจิตวิทยา. บัณฑิตวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- กรมการปกครอง. (2558). *การยุบการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นทางออกของสังคมไทยหรือไม่*. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.). สถาบันพระปกเกล้า. *ออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2564. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ>
- กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (ม.ป.ป.). สถาบันพระปกเกล้า สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2564. *ออนไลน์*. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การแบ่งอำนาจ>
- อภิชัย พันธเสนและคณะ. (2558). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์การสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการจัดการศึกษาไทย:ประเด็นปัญหาคุณภาพการศึกษา (2535-2558)*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2556). *คู่มือการบริหารโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล*. กรุงเทพมหานคร
- สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์. (2554). *เอกสารประกอบการอบรมสัมมนาเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน*. *ออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2564. แหล่งที่มา: [https://www.krupai.net/sbm\\_somsak.htm](https://www.krupai.net/sbm_somsak.htm)