



ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหาร
และการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

นางแสงดาว สกุลปราโมทย์

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13

สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2564

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหาร
และการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

โดย

นางแสงดาว สกุลปราโมทย์

รหัสประจำตัว 64-13-123

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจ
การบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่
การศึกษา

อาจารย์ที่ปรึกษา :



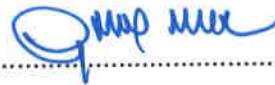
(อาจารย์กุกกีเกียรติ ภูมิรัตน์)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นางแสงดาว สกุลปราโมทย์
 นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ
 รุ่นที่ 13
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
 สู่เขตพื้นที่การศึกษา
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์
- อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม) : อาจารย์วิหวัศ ชัยภาคภูมิ

การศึกษาเรื่อง “ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลและเอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ด้านการศึกษา สำหรับการศึกษาค้นคว้าใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา ผลงานวิจัย รวมทั้งกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และทำการสรุปเนื้อหาที่ได้จากการศึกษา วิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) ตามแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์สภาพปัญหา แนวทางและวิธีการแก้ไข ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา ในด้านการบริหาร วิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา มี 2 รูปแบบ ได้แก่ การแบ่งอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และการมอบอำนาจการตัดสินใจจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา โดยอำนาจหน้าที่ที่ได้มีการกระจายให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งภายหลังจากมีการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษา พบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น แต่ในส่วนการบริหารงานด้านงบประมาณ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในระดับปานกลาง รวมทั้งได้พบปัญหาและอุปสรรคในกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาในหลายประการ ทั้งในส่วนของการบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป รวมทั้งได้มีการเสนอแนวทางและวิธีแก้ไขปัญหาลักษณะ 4 ด้านดังกล่าว

ซึ่งผลการศึกษาเรื่อง “ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา” ครั้งนี้ จะได้มีการจัดทำเป็นเอกสารวิชาการเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งผู้ที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านการศึกษาต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิชาการ เรื่อง “ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการพัฒนา นักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 สถาบันพระปกเกล้า เอกสารวิชาการฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดีโดยความอนุเคราะห์ช่วยเหลือจากอาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษา โดยอาจารย์ได้ให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้ศึกษาขอกราบ ขอบคุณเป็นอย่างสูง รวมถึงขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาในทุกระดับและเพื่อนร่วมงานที่ให้การสนับสนุน ด้านข้อมูล คำแนะนำ ตลอดจนข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าว ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ ขอขอบคุณคณะผู้บริหาร คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของสถาบัน พระปกเกล้าทุกคนที่ได้ให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำต่าง ๆ ทำให้การจัดทำเอกสารวิชาการ และการเรียนการสอนเป็นไปด้วยดี และประสบผลสำเร็จทุกประการ

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุน ส่งเสริมและให้โอกาสในการเข้ารับการอบรมหลักสูตรในครั้งนี้

นางแสงดาว สกุลปราโมทย์
 นักศึกษาหลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูง
 สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13
 สถาบันพระปกเกล้า
 วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2565

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญภาพ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ประเด็นการศึกษา	2
1.4 ขอบเขตการศึกษา	2
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎี	4
2.1 แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	4
2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ	4
2.1.2 หลักการกระจายอำนาจ	7
2.1.3 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาและขั้นตอนการกระจายอำนาจ	9
2.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา	13
2.1.5 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา	19
2.2 แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	20
2.2.1 หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา	20
2.2.2 การกระจายอำนาจตามกฎหมายกระทรวง	21
2.2.3 แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา ในด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป	22
2.3 การจัดทำเอกสารวิชาการ	27
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	29
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	30
บทที่ 4 ผลการศึกษา	32
4.1 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่ เขตพื้นที่การศึกษา	32
4.2 การดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษา	32
4.3 สภาพปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา	34
4.4 แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษา	37
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะ	41
บรรณานุกรม	44
ประวัติผู้ศึกษา	45

สารบัญญภาพ

ภาพที่		หน้า
	2.1.4 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา	19

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความมุ่งหมายที่จะจัดการเพื่อพัฒนาพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดีมีความสามารถ และอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข การดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องยึดเงื่อนไขและหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

1. ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School Based Decision Making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับนักเรียนเป็นสำคัญ
2. การมีส่วนร่วม (Participation) กำหนดให้บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาร่วมเป็นคณะกรรมการ ร่วมแสดงความคิดเห็น หรือร่วมกำกับดูแล เป็นต้น
3. การกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการศึกษา ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป ให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ
4. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ และภารกิจของผู้รับผิดชอบ หลักความรับผิดชอบนี้ถือว่าใครได้รับมอบหมายหน้าที่ใดต้องรับผิดชอบทำงานนั้นให้เกิดผลดีที่สุดและต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้นต่อไป

กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดแนวทางในการบริหารและการจัดการศึกษา อันจะนำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารจัดการจากแบบเดิมที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางไปสู่การบริหารแบบกระจายอำนาจ โดยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดสาระสำคัญให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้การศึกษาสร้างคนและสร้างความรู้สู่สังคมคุณภาพต่อไป

จากการดำเนินการภายใต้หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาที่ผ่านมา พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการทั้ง 4 ด้าน คือ 1) ด้านวิชาการ 2) งบประมาณ 3) การบริหารงานบุคคล 4) การบริหารทั่วไป ตลอดจนปัญหาการทุจริตแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปัญหาการทุจริตสอบครูผู้ช่วย เป็นต้น อันส่งผลต่อคุณภาพ

การศึกษาของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร ได้รับเรื่องร้องเรียน และมีการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาและปัญหา การทุจริตต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่การศึกษามาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับในขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา โดยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมากหลายฉบับ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การศึกษา รวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์สภาพปัญหา แนวทางและวิธีการ แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา และจัดทำ เป็นเอกสารวิชาการ เพื่อเป็นข้อมูลและเอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ การศึกษา สภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งผู้ที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านการศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหา แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกระจาย อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

1.3 ประเด็นการศึกษา

1.3.1 สภาพปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่ การศึกษาเป็นอย่างไร ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

1.3.2 ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด การศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาสภาพปัญหา แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา จากข้อมูลเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัย และกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลจากแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

ประชากรในการศึกษา

1. แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษา

2. กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3. เอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด การศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

4. ผลจากแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากร ทางการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

สภาพปัญหา แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา โดยศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี หลักการ เอกสารวิชาการ ผลงานวิจัย รวมทั้งกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ระยะเวลาในการศึกษา

ตุลาคม 2564 – มกราคม 2565

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษา เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาในครั้งนี้ กำหนดระเบียบวิธีการศึกษา โดยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ผลงานวิจัย และกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดทำแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

1. แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา
2. กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น
 - (1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 - (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 - (3) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550
 - (4) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
3. เอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา
4. ผลจากแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. รู้และเข้าใจสภาพปัญหา แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา
2. ได้เอกสารวิชาการข้อเสนอแนะแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลและเอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งผู้ที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ทางการศึกษาต่อไป

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี

การศึกษา เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
 - 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ
 - 1.2 หลักการกระจายอำนาจ
 - 1.3 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
 - 1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา
 - 1.5 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
2. แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
 - 2.1 หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
 - 2.2 การกระจายอำนาจตามกฎหมายกระทรวง
 - 2.3 แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป
3. การจัดทำเอกสารวิชาการ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ประเวศ วะสี (2536 : 9) อธิบายถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาค ชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษา ทำให้สามารถรวมตัวจัดการศึกษาอย่างยืดหยุ่น หลากหลายและสอดคล้องกับคนทุก ๆ คน ของแต่ละจังหวัด รวมทั้งการกระจายอำนาจในงบประมาณการศึกษาจังหวัดด้วย กรม กองในส่วนกลาง ปรับสถานะเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนจังหวัด

ภานูวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2540 : 7) ให้ความหมายการกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การที่รัฐหรือรัฐบาลส่วนกลางให้อำนาจการตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ กับส่วนราชการในส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการในระดับท้องถิ่นไปปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการใช้อำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้นำไปใช้ในการจัดการศึกษาโดยตรง

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (2541 : 17) ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ จากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจ ไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ประกอบ कुमारักษ์ (2543 : 91) กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดเอกภาพในระดับนโยบาย มีความหลากหลายและความคล่องตัวในการบริหาร จากการทำงานประสานร่วมมือกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นแล้ว ก็จะสามารถจัดการเรียนการสอน ได้อย่างยืดหยุ่นหลากหลายตามความต้องการของผู้เรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 10) กล่าวถึง การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป จากส่วนกลางไปยังคณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และได้กล่าวถึงวิธีการกระจายอำนาจไว้ 4 ประการ คือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) และการให้เอกชนดำเนินการ ซึ่งเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (2541 : 22-23) ได้ขยายความวิธีการกระจายอำนาจ 4 ประการดังกล่าวข้างต้นไว้ดังนี้

1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชา เพื่อสะดวกในการดำเนินงาน เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ซึ่งผู้ที่ได้รับการแบ่งอำนาจ จะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2) การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงาน หรือในส่วนกลางได้จัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ ซึ่งผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) เป็นการถ่วงโอนอำนาจ หน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับนโยบายไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติ เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ซึ่งผู้โอนอำนาจได้ตัดขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว จึงไม่มีอำนาจหรือมีเพียงอำนาจในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้รับโอนไปแล้ว

4) การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชน ที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น การขายกิจการของรัฐให้เอกชน การสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นต้น

รอนดีเนลลี เดนนิส (Rondinelli, Dennis 1995 อ้างใน พิณสุดา สิริรังษี 2541 : 1) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจ 4 รูปแบบ คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจ และการให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง หน่วยงานส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ให้แก่หน่วยงานในท้องถิ่นตามสายงานการบังคับบัญชา หรือเป็นการแบ่งอำนาจของหน่วยงานระดับงานให้แก่หน่วยงานระดับล่าง ตามสายการบริหารขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ ถือเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด เนื่องจากเป็นเพียงการย้ายความรับผิดชอบการจัดการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคหรือระดับอื่นที่ต่ำกว่า โดยส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมทุกอย่าง

2) การมอบอำนาจ (Delegation) หมายถึง หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานเฉพาะกิจ ได้รับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ จากส่วนกลางเพื่อดำเนินการโครงการพิเศษ โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการต่าง ๆ ด้วยตนเอง แต่ความรับผิดชอบยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจนั้น ส่วนกลางจะมอบหมายให้ส่วนราชการที่ต่ำกว่ายืมอำนาจไปใช้ หรือมอบให้หน่วยงานกึ่งอิสระ ซึ่งอำนาจที่ได้มาสามารถถูกเรียกคืนได้

3) การโอนอำนาจ (Devolution) หมายถึง ส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่มีอยู่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่เหนือการควบคุมของส่วนกลาง โดยมีกฎหมายรองรับ มีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ส่วนกลางทำหน้าที่ในการสนับสนุน ส่งเสริม ควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น ทั้งนี้ การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจไปอย่างถาวร ไม่สามารถเรียกคืนอำนาจได้

4) การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization / Non - Government) หมายถึง รัฐกระจายความรับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับไปดำเนินการ เช่น สหกรณ์ สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงาน หอการค้า เป็นต้น

วนิดา แสงสารพันธ์ และสุรพล นิติไกรพจน์ (2544 : 10-11) ได้กล่าวถึงแนวทางการกระจายอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 39 ว่า กฎหมายกำหนดให้ “กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง” ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่ใช่กระจายอำนาจตามนัยความหมายเดียวกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบกฎหมาย ซึ่งมีได้มีลักษณะเดียวกับการกระจายอำนาจตามมาตรา 39 ที่เป็นการกระจายอำนาจรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาออกไปเท่านั้น โดยจะเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การตัดสินใจ ในบางเรื่อง การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น

โดยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยัง คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใน 4 ด้าน คือ 1) ด้านวิชาการ 2) ด้านงบประมาณ 3) ด้านการบริหารงานบุคคล 4) ด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งภายใต้โครงสร้างดังกล่าว นอกจากอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว ยังมี การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2545 ส่งผลให้เขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทและมีความเป็นอิสระในการบริหาร และการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวในทางกฎหมายถือว่าเป็นการแบ่งอำนาจในบางเรื่องให้ เขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ มิใช่การกระจายอำนาจตามนัยของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

โดยสรุปว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา หมายความว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงาน บุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ของกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาโดยตรง ในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่ได้ขาดจาก ส่วนกลางทั้งหมด

2.1.2 หลักการกระจายอำนาจ

ในเรื่องหลักการกระจายอำนาจมีผู้ให้แนวคิด ดังต่อไปนี้

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537 : 5-8) ให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจควรเป็นไป ตามหลักการต่อไปนี้

- 1) ให้มีการกระจายอำนาจวินิจฉัย สั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วย ซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด
- 2) ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจ ที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ
- 3) ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น
- 4) การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม
- 5) การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการ และแยกการกระจายอำนาจเป็นการกระจาย อำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางการบริหาร

การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการในเชิงระบบ ซึ่งกระทบโครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมือง การปกครองที่เป็นอยู่ กล่าวคือ การกระจายอำนาจจากส่วนราชการในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรองลงไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับ

มีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ ปัญหาการกระจายอำนาจในประเทศเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ความคลุมเครือหรือความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ โดยไม่มีการวิเคราะห์หลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ตลอดจนขาดการเตรียมความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 2) ทักษะคือนุรักษ์นิยม การติดยึดกฎ ระเบียบ ขาดความคิดสร้างสรรค์ ขาดความมั่นใจในความสามารถของข้าราชการและประชาชน และต้องการสงวนรักษาอำนาจไว้ 3) การขาดความต่อเนื่องและการผลักดันจากฝ่ายการเมืองอย่างจริงจัง

เอ็ดเวิร์ด บี.ฟิสก์ (Edwaed B.Fisk, 1996 แพลโดยภัทรนันท์ พัทธิยะ 2542 : 59-71) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นเรื่องทางการเมืองโดยธรรมชาติ ความพยายามที่จะกระจายอำนาจจะสำเร็จหรือล้มเหลวด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลด้านเทคนิค วัตถุประสงค์ทางการเมืองเพียงประการเดียวสามารถนำมาเป็นเหตุผลที่สมควรสำหรับโครงการกระจายอำนาจได้แล้ว

การกระจายอำนาจการศึกษาให้สำเร็จและส่งผลดีต่อคุณภาพของการเรียนการสอนจะต้องดำเนินการบนพื้นฐานของฉันทานุมัติในวงกว้าง ทั้งจากกลุ่มต่าง ๆ ที่จะต้องเข้ามาดำเนินการ และจากกลุ่มผลประโยชน์ที่จะถูกกระทบจากการเปลี่ยนแปลง โดยมีกระบวนการ ๘ ขั้นตอน ดังนี้

1) ควรมีการวิเคราะห์ถึงกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการศึกษาทุกกลุ่ม ทั้งกลุ่มพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น พนักงาน ลูกจ้าง ครู ผู้ปกครอง รวมถึงสมาคมอาชีพต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

2) ควรมีการวางแผนให้ครอบคลุมผลประโยชน์และข้อกังวลของผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุด

3) จัดให้มีการตัดสินใจโดยสาธารณชน แผนการกระจายอำนาจที่ได้รับความสำเร็จมากที่สุด คือ แผนที่จัดให้มีการถกเถียงหารือในเรื่องเป้าหมายและวิธีการอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจและยอมรับในวงกว้าง การสร้างเวทียังกล่าวโดยผ่านสื่อมวลชน การจัดประชุมสัมมนา จัดทำเอกสารเผยแพร่ และวิธีอื่น ๆ โดยการอภิปรายกับสาธารณชนควรมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นต่อคุณภาพการศึกษา และนำการตอบสนอง (Feedback) ที่ได้จากการอภิปรายกับสาธารณชนมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด

4) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้ชัดเจน

5) วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และผลข้างเคียงในการกระจายอำนาจอย่างละเอียด

6) ยอมรับบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ยอมรับพลังหรือความแข็งแกร่งเฉพาะทางของผู้มีส่วนร่วมแต่ละกลุ่ม

7) จัดการฝึกอบรมที่เพียงพอ ผู้เข้าร่วมโครงการกระจายอำนาจต้องเตรียมตัวที่จะรับบทบาทและภาระหน้าที่ใหม่ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นได้รับการฝึกอบรม เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ปกครองหรือประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

8) จัดตั้งระบบการติดตามดูแล

กมล สุตประเสริฐ (2544 : 20) รูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรูปแบบของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า ทุกประเทศ

กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) หลักการนิติบัญญัติ หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการต้องมีกฎหมายรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันในทางปฏิบัติให้บรรลุผล
- 2) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปคณะกรรมการ
- 3) หลักความเป็นกลางทางการเมือง หมายถึง ความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมือง คณะกรรมการจะต้องไม่มาจากตัวแทนการเมือง
- 4) หลักความเป็นมืออาชีพของบุคลากร หมายถึง บุคคลที่เข้ามาปฏิบัติงานทางการศึกษาต้องมาจากบุคคลที่มีประสบการณ์และมีทักษะในอาชีพ เป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทางการศึกษา และได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหรือบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ
- 5) หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด
- 6) หลักการประกันคุณภาพการศึกษา โดยจัดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษามีการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาภายใน และจัดให้มีองค์กรภายนอกเข้ามาประเมินคุณภาพเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการจัดการศึกษา และจัดทำรายงานประจำปี รายงานไปยังผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.1.3 รูปแบบการกระจายอำนาจและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ก) รูปแบบการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจอาจจะแบ่งได้ออกเป็น 4 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจและหน้าที่ และขอบข่ายของหน้าที่ ซึ่งส่วนกลางได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่าง ๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนด (โกวิท กระจำนง, n.d. : 189-190; อ้างอิงจาก Rondinelli, 1983) ได้แก่

1) การแบ่งอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาจากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยว่าการแบ่งอำนาจจากระดับเบื้องบนไปสู่ระดับล่าง ๆ ตามลำดับสายการบริหารภายในองค์กรนั้น ๆ

2) การให้อำนาจอิสระ หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจให้รับผิดชอบดำเนินโครงการพิเศษซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ในด้านการรับคนเข้าทำงาน การเซ็นต์สัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหา จัดซื้อและด้านอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

3) การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่นภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่

ดังกล่าว หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรงของส่วนกลาง คือ มีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากกลาง คือ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ให้ข้อเสนอแนะและควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไป หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดเก็บภาษีและเงินคงคลังของตนเอง เพื่อจะได้นำมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและความเร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

4) การให้ภาคเอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ คือ การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับผิดชอบกิจกรรมที่รัฐบาลเคยทำให้แก่ภาคเอกชน/องค์กรเอกชนหรือองค์กรประชาชนไปดำเนินการ เช่น หอการค้า สมาคมนักธุรกิจ สมาคมวิชาชีพ สหกรณ์ สหภาพแรงงาน หรือองค์กรประชาชน เป็นต้น

เพื่อให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มีทิส และไควเอทที ได้เสนอว่า สิ่งที่เป็นจะต้องจัดให้มีขึ้นก่อนมีการกระจายอำนาจ (Meatz & Quiet. 1978 : 6) คือ

1) การผูกผันและอุทิศตนต่อการกระจายอำนาจ และการมอบหมายอำนาจของส่วนกลางให้แก่หน่วยงานระดับล่าง หรือหน่วยงานอื่นรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น

2) ความเป็นอิสระของหน่วยงานหรือองค์กรระดับท้องถิ่นที่จะสามารถระดมทรัพยากรและตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ

3) มีการกำหนดความรับผิดชอบในการวางแผนอย่างชัดเจน ในลักษณะของผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจ และเป็นประชาธิปไตยให้แก่หน่วยงานระดับล่างหรือองค์กรระดับท้องถิ่น

4) มีการสนับสนุนทางการเมืองในระดับท้องถิ่นแก่หน่วยงานระดับล่างหรือองค์กรระดับท้องถิ่น หากขาดการสนับสนุนดังกล่าวจะทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางหรือกระทรวงศึกษาธิการไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

การกระจายอำนาจจะต้องบูรณาการทั้งในด้านมิติ รูปแบบและวิธีการ จะกระจายอำนาจอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ ขนาดขององค์กร ตลอดจนปริมาณและคุณภาพของผลผลิต (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2541 : 95)

ข) มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น คุณภาพของการให้บริการ และการลดค่าใช้จ่าย มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษาอาจแบ่งออกได้ 2 มิติ (Mintzberg. 1979) คือ การกระจายอำนาจตามแนวตั้งและการกระจายอำนาจตามแนวนอน

1) การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง เป็นการที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจถูกแบ่งลงมาให้ตามลำดับชั้นของการบริหารหรือแต่ละลำดับชั้นของการบังคับบัญชา มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับบุคคลในสายบังคับบัญชา ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุดจนถึงผู้ใต้บังคับบัญชาระดับต่ำสุด โดยการกระจายอำนาจตามแนวตั้ง จะเป็นการบริหารที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจถูกแบ่งจากกรมมาถึงโรงเรียนและครู ซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจที่เป็นทางการ ทั้งนี้ การกระจายอำนาจตามแนวตั้งจะต้องพิจารณาว่า จะกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องอะไรลงไป

ตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชา จะกระจายอำนาจลงไปไกลแค่ไหนหรือจะกระจายอำนาจลงไปถึงระดับใดของสายการบังคับบัญชา และจะประสานหรือควบคุมการใช้อำนาจที่จะกระจายไปให้อย่างไร

2) การกระจายอำนาจตามแนวนอน เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่สายอำนวยการ สายวิชาการหรือที่ไม่ใช่สายบังคับบัญชา ที่ดำรงตำแหน่งในระดับใด ๆ ภายในองค์กร เนื่องจากในองค์กรจะมีนักวิชาการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ แต่ไม่ได้อยู่ในสายการบังคับบัญชา

การตัดสินใจเฉพาะอย่าง จำเป็นจะต้องอาศัยเทคนิคขั้นสูง การกระจายอำนาจตามแนวนอนเป็นการกระจายอำนาจที่เป็นทางการหรืออำนาจที่ไม่เป็นทางการ ออกจากสายบังคับบัญชาไปสู่บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร ดังนั้น บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารจะเป็นผู้ควบคุมการตัดสินใจ

- การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกที่จะกระจาย หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องไปให้บุคลากรอื่นในองค์กร แต่อำนาจในการตัดสินใจอีกหลาย ๆ เรื่องยังคงอยู่ที่ศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจ

- การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกที่จะกระจายจึงเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปสู่สถานที่ต่าง ๆ ภายในองค์กร การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จึงเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องที่คัดเลือกหรือจัดสรรแล้วไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ แต่อำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

- การกระจายอำนาจโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย หมายถึง การกระจายอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่แต่ไม่ใช่ทั้งหมด ให้แก่บุคคลที่มีบทบาทเหมือนกันหรือเป็นผู้บริหารในระดับเดียวกัน เป็นการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจายไปสู่แต่ละระดับของการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย จึงเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ ไปสู่สถานที่เดียวกัน กล่าวคือ ผู้บริหารในระดับเดียวกันจะได้รับอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ เหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน

จากมิติของการกระจายอำนาจดังกล่าว เห็นได้ว่า การกระจายอำนาจตามแนวดิ่ง มักจะเป็นการกระจายอำนาจโดยคัดเลือกอยู่เสมอ อำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องยังคงมีอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด การกระจายอำนาจตามแนวดิ่งและตามแนวนอนไม่ใช่สิ่งตรงข้ามกัน ทั้งนี้ สามารถกระจายอำนาจตามแนวดิ่งให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และกระจายอำนาจตามแนวนอนให้แก่สายอำนวยการหรือสายสนับสนุนในเวลาเดียวกันได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกหรือโดยเท่าเทียมกันก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากการตัดสินใจบางอย่างสามารถแบ่งปันหรือให้มีส่วนร่วมได้ และการตัดสินใจเหล่านั้นก็สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้

ค) ขั้นตอนในการกระจายอำนาจ

ขั้นตอนในการดำเนินการกระจายอำนาจเมื่อพิจารณาจากกรณีการแบ่งอำนาจ เพื่อให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ จะต้องพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การออกแบบระบบใหม่ ต้องมีการออกแบบระบบบริหารใหม่ ตลอดทั้งมีการปรับโครงสร้างขององค์กรในส่วนกลาง

2) การกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหาร ให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหารใหม่สามารถกระทำได้โดยยึดหลักให้เกิดความเสมอภาคและสอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ ตลอดทั้งเงื่อนไขทางการเมืองให้มากที่สุด มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังระดับล่างและสามารถจัดตั้งสำนักงานในระดับเขตพื้นที่ได้

3) มีการวางแผนในแต่ละเขตพื้นที่ โดยแต่ละเขตพื้นที่มีการวางแผนในส่วนที่ตนรับผิดชอบ ทั้งแผนงาน โครงการ และงบประมาณ จัดทำนโยบายและแนวทางในการดำเนินงาน และการพัฒนาบุคลากร

4) มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในทางเทคนิคและด้านวิชาการ การมอบอำนาจเป็นไปเพื่อให้หน่วยที่รับผิดชอบสามารถที่จะจัดการ ควบคุม นิเทศ และประเมินผลบริหารทางการศึกษาได้ ซึ่งควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางเขตพื้นที่ และสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ที่ควรพิจารณา ได้แก่ เรื่องหลักสูตร แผนการจัดการศึกษา แบบเรียน สื่อการเรียนการสอน การเทียบโอนความรู้หรือผลการเรียน การออกใบรับรองการขึ้นทะเบียนทางวิชาชีพและกิจกรรมต่าง ๆ ทางวัฒนธรรม เป็นต้น รวมทั้งขึ้นอยู่กับสภาพและรูปแบบการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่เป็นอยู่

5) งานที่ต้องจัดทำในรายละเอียดต่าง ๆ การอนุมัติ การแจกจ่ายสื่อ วัสดุ การศึกษาและหนังสืออ่านประกอบ สามารถดำเนินการแบ่งอำนาจไปได้ตามความสอดคล้องและความต้องการของท้องถิ่น

6) การแบ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษาในระยะสุดท้ายของการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษา คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา และเมื่อระบบต่าง ๆ ถูกวางไว้อย่างสมบูรณ์แล้ว การบริหารจัดการในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายละเอียดแนวการปฏิบัติต่าง ๆ การนำแนวทางต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมงบประมาณการศึกษาประจำปี

7) การประเมินผล อำนาจของส่วนกลางกับอำนาจที่แบ่งไปให้หน่วยปฏิบัติอื่น ๆ ในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมจะต้องนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกการประเมินผลระบบการศึกษา เพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินใจในหน่วยที่ได้รับมอบอำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง

2.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นกฎหมายในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติ ในลักษณะกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และแนวทางปฏิบัติ โดยมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษา ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 กำหนดคำนิยามไว้ดังนี้

“การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

“การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

“การศึกษาตลอดชีวิต” หมายความว่า การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

“สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

“มาตรฐานการศึกษา” หมายความว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพ ที่พึงประสงค์และมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง และเพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพทางการศึกษา

“การประกันคุณภาพภายใน” หมายความว่า การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายใน โดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเอง หรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้น

“การประกันคุณภาพภายนอก” หมายความว่า การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง เพื่อเป็นการประกันคุณภาพและให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

“ผู้สอน” หมายความว่า ครูและคณาจารย์ในสถานศึกษาระดับต่าง ๆ

“ครู” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาแต่ละแห่ง ทั้งของรัฐและเอกชน

“ผู้บริหารการศึกษา” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษานอกสถานศึกษาตั้งแต่ระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

“กระทรวง” หมายความว่า กระทรวงศึกษาธิการ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 9 กำหนดให้มีการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา โดยยึดหลัก คือ มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ และมีการกระจายอำนาจ ไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 37 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสม ด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

มาตรา 38 กำหนดให้ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา มีคณะกรรมการและสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุน สถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐาน การศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กร วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย ในเขตพื้นที่การศึกษา และกำหนดให้มีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

2) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ การกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

มาตรา 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา และการจัดสรรโอกาส เข้าศึกษาต่อระหว่างสถานศึกษาที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา

มาตรา 12 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาจัดการศึกษาเป็นพิเศษสำหรับเด็กที่มีความบกพร่อง ทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพล ภาพหรือเด็กซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส หรือเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการศึกษาภาคบังคับด้วยรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม รวมทั้งการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดตามความจำเป็น

3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

มาตรา 6 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา
- (3) ระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็น

นิติบุคคล

มาตรา 20 วรรคสาม กำหนดให้ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย นิเทศ ติดตาม และประเมินผลการบริหารและการดำเนินการ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อการเตรียมการรับการนิเทศ ติดตาม และประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก

มาตรา 33 กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ฯลฯ

มาตรา 34 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

- (1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การแบ่งส่วนราชการภายใน (1) ให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

มาตรา 36 กำหนดให้ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานส่งเสริม และสนับสนุน สถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน สถานบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย ในเขตพื้นที่การศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ระบุไว้ข้างต้น ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

มาตรา 37 กำหนดให้มีสำนักเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษา และพัฒนาสาระของหลักสูตรสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางานด้านวิชาการ และจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา

(3) รับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในของสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 44 กำหนดให้ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ฯลฯ

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

มาตรา 4

เขตพื้นที่การศึกษา หมายความว่า เขตพื้นที่การศึกษาตามประกาศกระทรวงหน่วยงานการศึกษา หมายความว่า (1) สถานศึกษา (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (3) สำนักงานการศึกษานอกโรงเรียน (4) แหล่งการเรียนรู้ตามประกาศของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (5) หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามประกาศกระทรวง หรือหน่วยงานที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

มาตรา 21 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” โดยออกตามเขตพื้นที่ศึกษานั้น ๆ

มาตรา 23 กำหนดให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(3) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(4) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(5) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ การปกป้องคุ้มครองระบบคุณธรรม การจัดสวัสดิการและการยกย่องเชิดชูเกียรติ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

(6) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(7) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(8) จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ.

(9) พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

มาตรา 24 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในการปฏิบัติงานราชการที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามอบหมาย

(2) เสนอแนะการบรรจุและแต่งตั้ง และการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่นที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(3) พิจารณาเสนอความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(4) จัดทำแผนและส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(5) จัดทำระเบียบประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(6) จัดทำมาตรฐานคุณภาพงาน กำหนดภาระงานขั้นต่ำ และเกณฑ์การประเมินผลงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(7) ประเมินคุณภาพการบริหารงานบุคคลและจัดทำรายงานการบริหารงานบุคคลเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ. ต่อไป

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องการกระจายอำนาจทางการศึกษา นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง ทั้งกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา

2.1.5 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา



2.2 แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.2.1 หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

1) ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ คือ ความพร้อมและความเหมาะสมด้านบริบททั่วไปและด้านคุณลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ได้แก่ การมีรูปแบบ โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่เอื้อต่อการบริหารและการจัดการศึกษา การมีทรัพยากรทางการศึกษาและบุคลากรที่เหมาะสมตามความจำเป็น เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการกำกับ ดูแล สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน มีศักยภาพเพียงพอที่จะบริหารงานได้ด้วยตนเอง สามารถจัดบริการและพัฒนาการศึกษาได้อย่างเข้มแข็ง คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหาร ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีความรู้ ความสามารถเป็นที่ยอมรับของชุมชน และสังคม

2) ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นผู้มอบอำนาจ ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะต้องดำเนินการกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับผู้รับมอบอำนาจ ได้แก่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา แม้ว่าจะถือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับผู้มอบอำนาจหรือผู้ซึ่งแทน แต่ไม่สามารถปฏิบัติเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกฎหมายหรืออำนาจตามที่ผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจให้ได้ นอกจากนี้การบริหารและการจัดการศึกษาต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจหรือเรื่องอื่น ๆ จะหลีกเลี่ยงไม่ถือปฏิบัติไม่ได้

3) ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องจัดให้มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก โดยยึดหลักการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย และนโยบายด้านสังคมของรัฐบาลและด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีการตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณชน อันจะทำให้เป็นที่ยอมรับของสังคม

4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา

ความเป็นอิสระและความคล่องตัวดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดด้วยตนเอง การตัดสินใจโดยสมบูรณ์ ในการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานศึกษา จึงควรเบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษาโดยตรง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวเพียงพอที่จะกำกับ ดูแล การปฏิบัติงานในเชิงนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและในสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่

เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรมีการรวมพลังในการดำเนินงาน โดยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน และการรวมกลุ่มสถานศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและเสริมพลังให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถบริหารและจัดการศึกษาได้อย่างกว้างขวาง หลากหลายรูปแบบ นอกจากนั้น ควรมุ่งเน้นให้หน่วยงาน องค์กรและบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้เสียกับการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาในลักษณะการสร้างฉันทานุมัติจากผู้มีส่วนร่วมหรือผู้เกี่ยวข้อง กับสถานศึกษา

6) มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว

ผลสำเร็จของสถานศึกษา คือ เมื่อจัดการศึกษาแล้ว ผู้เรียนเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยใช้หลักการและแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) เป็นกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา

7) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องสร้างกลไกการบริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จ มุ่งเน้นให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาปรับเปลี่ยนการบริหารเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและมีดัชนีตัวชี้วัดความสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มจากการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ การบริหารโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การจัดระบบประเมินผลงานและการประเมินผู้เรียน และการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

8) เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง

หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการตัดสินใจ เป็นการกำหนดว่า เรื่องใดจะกำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษา เป็นผู้รับมอบอำนาจโดยตรง และผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจของตนหรือใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจหรือผู้ซึ่งตนแทน แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนเป็นหลัก และพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าว

2.2.2 การกระจายอำนาจตามกฎหมายกระทรวง

การกระจายอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ประกอบด้วย

1) การกระจายอำนาจตามภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ กฎกระทรวง กำหนดการกระจายอำนาจให้เสร็จ เช่น งานด้านวิชาการและการบริหารทั่วไป

2) กระจายอำนาจที่ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของกระทรวงโดยตรง เช่น งานด้านงบประมาณและการเงิน อันเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จึงเป็นการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจ

ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการและเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการกระจายอำนาจงบประมาณและการเงินตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี

การมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติต้องยึดหลักการว่า ผู้ปฏิบัติต้องได้รับความไว้วางใจให้ทำงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ สามารถใช้ดุลพินิจของตนได้โดยเน้นผลงานที่เกิดขึ้นเป็นหลัก เนื่องจากผู้รับมอบอำนาจหรือผู้ปฏิบัติเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับผู้มอบอำนาจหรือผู้ซึ่งตนแทน โดยคำนึงถึงความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

3) การกระจายอำนาจ โดยมีกฎหมายอื่นกำหนดการกระจายอำนาจไว้แล้ว ได้แก่ การบริหารงานบุคคล ซึ่งมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระจายอำนาจไปให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาและสถานศึกษาไว้แล้ว เป็นต้น

2.2.3 แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจในการบริหารและจัดการการศึกษา ตามภาระงานที่กำหนดในกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 โดยคำนึงถึงหลักการใน 4 ประการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเป็นสำคัญ และยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง ช่วยเหลือ ดูแล พัฒนา สถานศึกษาประเภทที่สอง พร้อมทั้งกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศ สถานศึกษาประเภทที่หนึ่งและที่สอง

2) สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง มีอิสระในการบริหารและการจัดการ ด้วยโรงเรียนเอง ภายใต้หลักการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้ง ๘ ประการ

3) สถานศึกษาประเภทที่สอง ยังไม่มีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา ด้วยโรงเรียนเอง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องทำหน้าที่ให้การช่วยเหลือ ดูแล หรือทำการแทน ในบางเรื่อง รวมทั้งพิจารณาจัดเครือข่ายสถานศึกษาประเภทที่สองตามความเหมาะสมและบริบทของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งเร่งพัฒนาสถานศึกษาประเภทที่สอง และเครือข่ายสถานศึกษาประเภทที่สอง ให้เป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง

แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป มีรายละเอียดดังนี้

ด้านการบริหารงานวิชาการ

1) หลักการและแนวคิด

1.1) ยึดหลักให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นไปตามกรอบหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง โดยครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วม

1.2) มุ่งส่งเสริมสถานศึกษาให้จัดกระบวนการเรียนรู้ โดยถือผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด

1.3) มุ่งส่งเสริมให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งเป็นเครือข่ายและแหล่งการเรียนรู้

1.4) มุ่งจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน โดยจัดให้มีดัชนีชี้วัดคุณภาพการจัดหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ และสามารถตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาได้ทุกช่วงชั้น ทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

1.5) มุ่งส่งเสริมให้มีการร่วมมือเป็นเครือข่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดและพัฒนาคุณภาพการศึกษา

2) ขอบข่ายและภารกิจ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.1) การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น

2.2) การวางแผนงานด้านวิชาการ

2.3) การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา

2.4) การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา

2.5) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

2.6) การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน

2.7) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา

2.8) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้

2.9) การนิเทศการศึกษา

2.10) การแนะแนว

2.11) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา

2.12) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

2.13) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและ

องค์กรอื่น

2.14) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุ องค์กร หน่วยงาน สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

2.15) การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา

2.16) การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา

2.17) การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

ด้านการบริหารงบประมาณ

1) หลักการและแนวคิด

1.1) ยึดหลักความเท่าเทียมกันและความเสมอภาคทางการศึกษาของผู้เรียนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2) มุ่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง ๗ เพื่อรองรับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนการผลิต การจัดระบบการจัดหาพัสดุ การบริหารทางการเงิน และการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน

1.3) ยึดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นลักษณะของวงเงินรวมแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งอยู่ในระยะของการพัฒนา

1.4) มุ่งเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีความคล่องตัว ควบคู่กับความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จากผลสำเร็จของงานและทรัพยากรที่ใช้

2) ขอบข่ายและภารกิจ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.1) การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณ เพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2) การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง

2.3) การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

2.4) การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

2.5) การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

2.6) การตรวจสอบ ติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ

2.7) การตรวจสอบ ติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ

2.8) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

2.9) การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา

2.10) การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา

2.11) การวางแผนพัสดุ

2.12) การกำหนดแบบรูปรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.13) การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ

2.14) การจัดหาพัสดุ

2.15) การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

2.16) การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

- 2.17) การเบิกเงินจากคลัง
- 2.18) การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน
- 2.19) การนำเงินส่งคลัง
- 2.20) การจัดทำบัญชีการเงิน
- 2.21) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
- 2.22) การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

ด้านการบริหารงานบุคคล

1) หลักการและแนวคิด

- 1.1) ยึดหลักความต้องการและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามนโยบาย กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด
- 1.2) ยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามนโยบาย กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด

1.3) ยึดหลักธรรมาภิบาล

2) ขอบข่ายและภารกิจ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- 2.1) การวางแผนอัตรากำลัง
- 2.2) การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 2.3) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 2.4) การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 2.5) การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 2.6) การลาทุกประเภท
- 2.7) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 2.8) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- 2.9) การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- 2.10) การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- 2.11) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- 2.12) การออกจากราชการ
- 2.13) การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ
- 2.14) การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
- 2.15) การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 2.16) การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
- 2.17) การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 2.18) การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูบุคลากรทางการศึกษา

2.19) การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.20) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ด้านการบริหารทั่วไป

1) หลักการและแนวคิด

1.1) ยึดหลักให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานในเชิงนโยบายให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

1.2) มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามหลักการการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ตามกฎหมาย กติกา ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

1.3) มุ่งพัฒนาองค์กรทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้อย่างเหมาะสม สามารถเชื่อมโยง ติดต่อ สื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วด้วยระบบเครือข่ายและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

1.4) การบริหารงานทั่วไปเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยประสานส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตลอดจนการจัดและให้บริการการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่น

2) ขอบข่ายและภารกิจ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.1) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ

2.2) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา

2.3) การวางแผนการบริหารงานการศึกษา

2.4) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน

2.5) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร

2.6) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน

2.7) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

2.8) การดำเนินงานธุรการ

2.9) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

2.10) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน

2.11) การรับนักเรียน

2.12) การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา

2.13) การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย

- 2.14) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 2.15) การทัศนศึกษา
- 2.16) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
- 2.17) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- 2.18) การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
- 2.19) งานประสานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
- 2.20) การรายงานผลการปฏิบัติงาน
- 2.21) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
- 2.22) แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

2.3 การจัดทำเอกสารวิชาการ

เอกสารวิชาการจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่ทำให้การนำเสนอข้อมูลหรือสิ่งที่ศึกษาค้นคว้าสามารถสื่อความหมายและแนวความคิดในเรื่องที่ศึกษาได้อย่างเป็นระบบ มีความชัดเจนและทำความเข้าใจได้ง่าย โดยจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของเอกสารวิชาการแต่ละประเภท การจัดลำดับเนื้อหาสาระ และการใช้ภาษาที่ถูกต้อง (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563 : 15-16)

เอกสารวิชาการโดยทั่วไป ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนนำ ส่วนเนื้อหาและส่วนท้าย โดยมีรายละเอียดแต่ละส่วน ดังต่อไปนี้

3.1 ส่วนนำ (Preliminary) ประกอบด้วย

1) ปก (Cover)

- ปกนอก เป็นส่วนนอกสุดของหนังสือหรือเอกสารวิชาการ ที่ระบุชื่อเรื่อง ชื่อผู้จัดทำหรือหน่วยงาน เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ ISBN (ถ้ามี) และปีที่จัดพิมพ์ สำหรับการกำหนดชื่อเรื่อง (Title) ควรมีความชัดเจนและสื่อถึงเนื้อหาของเรื่อง โดยมีลักษณะเจาะลึก ไม่กว้างเกินไป และมีความน่าสนใจ

- ปกใน เป็นปกรองโดยมีข้อความเหมือนปกนอก

2) คำนำ (Preface) เป็นสิ่งที่ผู้เขียนระบุถึงที่มาในการจัดทำเอกสารวิชาการนั้น ๆ โดยอาจเขียนคำขอบคุณผู้ให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการจัดทำด้วยก็ได้

3) บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary) เป็นการนำเสนอสาระสำคัญของเนื้อหาใน เอกสารโดยสรุป ครอบคลุมประเด็นสำคัญ และมีความยาวตามความเหมาะสมของเนื้อหา

4) สารบัญ (Table of Contents) เป็นส่วนที่แสดงบทหรือหัวข้อ เพื่อแจ้งให้ผู้อ่านทราบว่า เนื้อหาในเรื่องอะไรบ้าง เรียงลำดับการนำเสนออย่างไร และอยู่หน้าใด เพื่อให้ติดตามและทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ อาจมีสารบัญตารางและสารบัญภาพเพิ่มเติมได้ เพื่อเพิ่มความสะดวกให้แก่ผู้อ่าน

3.2 ส่วนเนื้อหา (Body of Content) ประกอบด้วย

1) บทนำ (Introduction) เป็นการกล่าวถึงความเป็นมา ความสำคัญของเรื่องที่เขียน รวมทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น หรือสถานการณ์ในขณะนั้น ๆ โดยอาจบอกวัตถุประสงค์ของการศึกษาและขอบเขตของเนื้อหา ตลอดจนประโยชน์ที่ผู้อ่านจะได้รับ

2) เนื้อเรื่อง (Body Text) เป็นส่วนที่แสดงรายละเอียดของเนื้อหา ข้อมูลหรือสิ่งที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า และนำมาเรียบเรียงตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ เนื้อหาอาจแบ่งออกเป็นบท โดยจำนวนบทสามารถแบ่งได้ตามความจำเป็น และอาจใช้ตาราง แผนภูมิ หรือภาพประกอบการนำเสนอ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจเนื้อได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากผู้เขียนนำผลงานของผู้อื่นมาประกอบการศึกษา หรือนำมาเสนอในงานวิชาการของตนเอง ควรอ้างอิงที่มาให้ถูกต้องตามมาตรฐาน โดยใช้อ้างอิงแบบนาม-ปี หรือเชิงอรรถ หากเลือกใช้การอ้างอิงแบบใด ต้องใช้แบบนั้นตลอดทั้งเล่ม

การเขียนงานวิชาการจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะและความต้องการของผู้อ่านกลุ่มเป้าหมาย การนำเสนอเนื้อหาสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ควรมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับบทบาท อำนาจหน้าที่ และภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยควรใช้ภาษาที่กระชับ ชัดเจน ตรงประเด็น และแหล่งข้อมูลที่ใช้อ้างอิงต้องมีความน่าเชื่อถือ สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชาชนทั่วไป ผู้เขียนควรนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยใช้ภาษาเขียนที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามข่าวสารและความเคลื่อนไหวของรัฐสภาจากงานวิชาการที่นำเสนอได้

3) ส่วนสรุป (Conclusion) เป็นการนำเสนอประเด็นสำคัญของเรื่องในเอกสาร โดยย่อ หรืออาจใช้วิธีการนำเสนอผลลัพธ์ว่าสิ่งที่กล่าวมามีความสำคัญอย่างไร สามารถนำไปใช้ให้เกิดผลอะไรได้บ้าง หรืออาจใช้วิธีการตั้งคำถามหรือให้ประเด็นที่น่าสนใจก็ได้

4) ข้อเสนอแนะ (Recommendations) เป็นข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา หรือข้อค้นพบจากการวิจัย โดยอาจนำเสนอไว้ในส่วนของเนื้อเรื่อง หรือรวมกับส่วนของบทสรุป (บทสรุปและข้อเสนอแนะ) ก็ได้

3.3 ส่วนท้าย ประกอบด้วย

1) การอ้างอิงเอกสาร เป็นการจัดทำบัญชีรายการเอกสารที่ใช้อ้างอิงในการเขียนงานวิชาการเพื่อแสดงถึงแหล่งที่มาของข้อมูล โดยการนำเอกสารที่อ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาทั้งหมด มารวบรวมไว้ในลักษณะของรายการอ้างอิง (References) หรือนำเอกสารที่ใช้ประกอบการศึกษา เพื่อเขียนงานวิชาการทั้งหมด ทั้งที่ได้มีการอ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาหรือไม่ก็ตาม มารวบรวมไว้ในลักษณะของบรรณานุกรม (Bibliography)

2) ภาคผนวก (Appendix) (ถ้ามี) เป็นส่วนที่ไม่ใช่เนื้อหาหลักของเอกสาร แต่เป็นเนื้อหาเพิ่มเติมที่สามารถนำมาเสนอไว้เพื่อขยายความให้ผู้อ่านเข้าใจเนื้อหาหลักได้ดียิ่งขึ้น สำหรับชุดข้อมูลจำนวนมาก เช่น ตารางสถิติ แบบสอบถาม ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รูปภาพ ฯลฯ ที่ไม่อาจนำเสนอไว้ในตัวเรื่อง ก็สามารถนำมาไว้ในส่วนของภาคผนวกได้

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550 : คำนำ) เพื่อให้การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาบรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้จัดทำ “แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและ การจัดการศึกษา พ.ศ. 2550” เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีความเข้าใจ ในสาระสำคัญที่เป็นแนวคิด วัตถุประสงค์ ขอบข่ายภารกิจและแนวทางปฏิบัติให้กับผู้บริหารและ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษานำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารและการจัด การศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549 : บทสรุปผู้บริหาร) ได้ทำการวิจัยประเมินผล การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตาม ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา และ ประเมินผลการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งปัญหา อุปสรรคในการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา โดยมีผลการวิจัยเกี่ยวกับความก้าวหน้าในการกระจาย อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา ผลการดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษา ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษา ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการกระจาย อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553 : บทสรุปผู้บริหาร) ได้เสนอรายงานการติดตาม การดำเนินงานการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ปีงบประมาณ 2551 เพื่อให้ทราบถึงสภาพการดำเนินงานในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด การศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้งปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน ตลอดจน ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายยิ่งขึ้นต่อไป

บทที่ 3 วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา แนวทางและวิธีการแก้ไข ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา และเพื่อวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา โดยกำหนดระเบียบวิธีการศึกษา โดยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการศึกษจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ผลงานวิจัย ข้อมูลจากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีวิธีการศึกษาดังนี้

3.1 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาคครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ผลงานวิจัย และกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดทำแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

1. การศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา
2. การศึกษากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
 - (1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
 - (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 - (3) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
 - (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
3. การศึกษาจากเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

4. ผลจากแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา เกี่ยวกับประเด็นข้อดี ข้อเสีย สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการสรุปเนื้อหาที่ได้จากการศึกษา รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) ตามแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และผลจากแบบสัมภาษณ์บุคลากรทางการศึกษา เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนดไว้

บทที่ 4 ผลการศึกษา

จากการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา และผลจากแบบสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา แบ่งออกได้เป็น 4 ประเด็นดังนี้

- 4.1 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา
- 4.2 การดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา
- 4.3 สภาพปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา
- 4.4 แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

4.1 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

ข้อดีของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา คือ การตัดสินใจ การบริหารงานด้านต่าง ๆ มีความเป็นอิสระ ลดขั้นตอน ทำให้เกิดความรวดเร็วและคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทำให้การบริหารจัดการเกิดคุณภาพ มีความสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของพื้นที่ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน สำหรับข้อเสียของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา คือ ถ้าไม่มีระบบการควบคุมหรือการกำกับติดตามที่ดี อาจทำให้เกิดการทุจริตเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มพวกพ้องได้

4.2 การดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้มีการแบ่งรูปแบบการกระจายอำนาจออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ เป็นการแบ่งอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ

งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ แบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านวิชาการ โดยสถานศึกษาสามารถจัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นในเขตพื้นที่การศึกษา (2) ด้านงบประมาณ การจัดตั้งและรับงบประมาณของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ต้องดำเนินการผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้พิจารณาและดำเนินการต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) ด้านการบริหารงานบุคคล การพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย และการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ในอำนาจของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ (4) ด้านการบริหารทั่วไป สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แบ่งอำนาจให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดำเนินการบางอย่างได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่นำมาใช้ในการบริหารและจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

2. การมอบอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจที่มอบอำนาจการตัดสินใจจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อตัดสินใจได้เร็วขึ้นโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นเรื่องที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา โดยมีคำสั่งมอบอำนาจด้านวิชาการ 11 เรื่อง ด้านงบประมาณ 52 เรื่อง ด้านการบริหารงานบุคคล 28 เรื่อง และด้านการบริหารทั่วไป 13 เรื่อง รวม 104 เรื่อง

โดยสรุป การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา เป็นกระจายอำนาจการตัดสินใจบางประการของกระทรวงศึกษาธิการให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ เพื่อให้หน่วยงานได้สามารถบริหารและจัดการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 2 รูปแบบ กระทรวงศึกษาธิการสามารถรวมคำสั่งหรือยกเลิกคำสั่งได้

อำนาจหน้าที่ที่กระจายให้เขตพื้นที่การศึกษาไปกำหนดกิจกรรมหรือวิธีการปฏิบัติ มีดังต่อไปนี้

1. ด้านวิชาการ

- 1) การพัฒนาหลักสูตร
- 2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- 3) การวัดและประเมินผล
- 4) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 5) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา
- 6) การนิเทศการศึกษา
- 7) การพัฒนาแบบประกันคุณภาพ
- 8) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น

2. ด้านงบประมาณ

- 1) การจัดทำเสนอของงบประมาณ
- 2) การจัดสรรงบประมาณ
- 3) การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การใช้เงินงบประมาณ
- 4) การบริหารการเงิน
- 5) การบริหารการบัญชี
- 6) งานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

3. ด้านการบริหารงานบุคคล

- 1) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
- 2) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 3) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- 4) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 5) งานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

4. ด้านการบริหารทั่วไป

- 1) การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร
- 2) การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- 3) การดูแลสถานที่และสภาพแวดล้อม
- 4) การดูแลทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 5) การส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการศึกษา ของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

ภายหลังจากมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา พบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป มีความเป็นอิสระ และคล่องตัวมากขึ้น แต่ในส่วนการบริหารด้านงบประมาณ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในระดับ ปานกลาง ทั้งนี้ ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาในหลายประการเช่นเดียวกัน

4.3 สภาพปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

4.3.1 สภาพปัญหาด้านวิชาการ

(ก) ขาดศึกษานิเทศก์ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการนิเทศการจัดการเรียนการสอน โดยเฉพาะช่วงชั้นที่ 3 และ 4 มีศึกษานิเทศก์ไม่ครบกลุ่มสาระวิชา ไม่ทั่วถึง และไม่ครอบคลุม กลุ่มเป้าหมาย

(ข) การนิเทศ ติดตาม งานด้านหลักสูตรการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลมีน้อย รวมทั้งขาดงบประมาณสนับสนุนด้านการนิเทศ กำกับ ติดตาม อย่างต่อเนื่อง ขาดยานพาหนะและ ค่าใช้จ่ายในการออกนิเทศ

(ค) บุคลากรครูไม่ครบตามเกณฑ์ ไม่ครบกลุ่มสาระวิชา ความรู้ความสามารถไม่ตรงหรือมีไม่เพียงพอตามวิชาที่สอน ในโรงเรียนขนาดเล็ก มีปัญหาครูไม่ครบชั้น

(ง) โรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็ก มีปัญหาการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา การวัดและประเมินผลการศึกษา รวมทั้งการเทียบโอนผลการเรียน บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษา ในส่วนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญยังมีน้อย

(จ) บุคลากรครูขาดการพัฒนาตนเอง และการพัฒนาครูไม่ตรงตามความต้องการของครู ไม่มีการติดตามผลสัมฤทธิ์

(ฉ) ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ สื่อส่งเสริมการเรียนรู้ เช่น ห้องสมุด แหล่งเรียนรู้ เทคโนโลยีที่ทันสมัย

(ช) บุคลากรขาดความรู้ในการวัดผลและประเมินผลตามแนวทางที่กำหนดไว้ในหลักสูตร

(ฌ) ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาไม่ชัดเจน ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและบริบทของโรงเรียน

(ญ) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำทุกกลุ่มสาระวิชาและทุกช่วงชั้น

(ฎ) ศักยภาพในการบริหารวิชาการแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาภายในจังหวัดเดียวกัน มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก

(ฏ) บุคลากรขาดความรู้เกี่ยวกับการทำวิจัยในชั้นเรียน และขาดการนำผลวิจัยไปใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอน งบประมาณการวิจัยไม่ถึงสถานศึกษา กิจกรรมทางวิชาการในระดับจังหวัดมีน้อย ขาดการประสานงานในระดับจังหวัด การส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการยังมีน้อย ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เน้นการทำงานด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ มีโครงการพัฒนางานวิชาการจำนวนมาก แต่ขาดการดำเนินการตามโครงการอย่างจริงจัง โครงการพัฒนางานวิชาการมีการกำหนดรายละเอียดมากเกินไป เป็นภาระงานด้านธุรการและเบียดบังเวลาในการเตรียมการเรียนการสอนของครู

(ฐ) งบประมาณสนับสนุนให้กับศูนย์เครือข่ายทางวิชาการระหว่างกลุ่มโรงเรียนมีน้อย

4.3.2 สภาพปัญหาด้านงบประมาณ

(ก) งบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจ การแก้ไขปัญหา และการพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การจัดสรรงบประมาณไม่ได้มีการกระจายงบประมาณตามความจำเป็นของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา งบประมาณบางส่วนตั้งจ่ายที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้โรงเรียนในถิ่นทุรกันดารได้รับล่าช้า

(ข) การจัดสรรงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณมีความล่าช้า ไม่ทันกับแผนงาน และขาดความต่อเนื่อง

(ค) การใช้จ่ายงบประมาณยังถูกควบคุมโดยส่วนกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณได้เอง

(ง) งบประมาณในเรื่องค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง วัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าซ่อมแซม อาคารเรียนประกอบมีจำนวนน้อย ไม่ชัดเจนและการจัดสรรไม่เป็นธรรม มีการแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณ

(จ) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถร่วมพิจารณางบประมาณของสถานศึกษา

(ฉ) การติดตาม ตรวจสอบ การเงิน/บัญชี ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไม่ทั่วถึง

(ข) บุคลากรในโรงเรียนไม่มีความรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่มีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านการจัดทำรอบเงินงบประมาณรายจ่าย

(ฅ) ในการดำเนินการจัดทำแผนงบประมาณ สถานศึกษาไม่มีความเกี่ยวข้อง ทำให้การจัดทำแผนไม่สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา ขาดการประสานงานหรือแจ้งการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา การดำเนินงานด้านงบประมาณไม่มีความชัดเจน จำนวนการจัดสรรไม่แน่นอน

4.3.3 สภาพปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

(ก) บุคลากรครูขาดแคลน ไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง ไม่ครบตามเกณฑ์ การเกลี่ยบุคลากรทำได้ล่าช้า สัดส่วนระหว่างครูกับนักเรียนไม่เหมาะสม ทำให้กระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาผู้เรียนทำได้ไม่เต็มที่ ไม่มีประสิทธิภาพ คัดเลือก การบรรจุครูไม่ตรงตามความต้องการของโรงเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก มีปัญหาครูไม่ครบชั้น

(ข) การบริหารงานบุคคลมีความล่าช้า การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ปรับเปลี่ยนตำแหน่ง มีขั้นตอนมากและย้อนกลับไปกลับมา

(ค) กรอบอัตรากำลังด้านบุคลากรไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับมาตรฐานตำแหน่ง ทำให้ไม่มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งความก้าวหน้าในอาชีพ

(ง) การออกกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องมีความล่าช้า ไม่ครอบคลุมการบริหารงานด้านบุคคล

(จ) บุคลากรขาดความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับงาน การพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการของบุคลากร ขาดการพัฒนาที่เหมาะสม

(ฉ) การโยกย้ายบุคลากรครู การพิจารณาผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ ขาดความโปร่งใสและยุติธรรม

(ช) บุคลากรครูมีภาระงานมาก นอกจากการทำหน้าที่ในการสอนแล้ว ยังต้องทำงานด้านธุรการด้วย

(ฅ) การเบิกเงินสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยการศึกษาบุตร มีความล่าช้า

(ญ) การสรรหาคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ไม่มีความรัดกุม เปิดช่องให้มีการแทรกแซง มีช่องว่างทางกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้มีโอกาสในการวิ่งเต้นหรือเจรจาต่อรองของคณะกรรมการ มีการแสวงหาผลประโยชน์และเป็นระบบอุปถัมภ์ ในส่วนประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ไม่ควรเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(ฎ) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ยังไม่มีความเข้าใจและมั่นใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเอง ไม่ค่อยกล้าดำเนินงานตามหน้าที่ในบางเรื่อง เช่น การพิจารณาลงโทษ เป็นต้น

(ฏ) การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรครู ระหว่างครูโรงเรียนประถมศึกษากับครูโรงเรียนมัธยมศึกษา ไม่มีการประสานงานกัน และมีวัฒนธรรมองค์กรที่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก

4.3.4 สภาพปัญหาด้านการบริหารทั่วไป

(ก) รูปแบบการบริหารงานไม่เหมาะสมกับยุคสมัย ระบบงานสารบรรณและข้อมูล มีความล่าช้า ไม่ตอบสนองความต้องการ การประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษา

ไม่คล่องตัว การรับ-ส่งเอกสารทำได้ยากและล่าช้า โดยเฉพาะโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งทำให้เกิดภาระและค่าใช้จ่ายกับโรงเรียนเป็นอย่างมาก

(ข) ระบบ ICT ของโรงเรียนหลายแห่ง โดยเฉพาะโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ยังไม่มีความสมบูรณ์ ไม่มีประสิทธิภาพ ระบบอินเทอร์เน็ตมีความล่าช้า เครื่องคอมพิวเตอร์มีอายุการใช้งานมาก ไม่ทันสมัย ระบบ E-office ไม่สมบูรณ์

(ค) บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจในระบบ E-office เนื่องจากข้อมูลมีจำนวนมากและมีความหลากหลายมากขึ้น

(ง) งานด้านบริหารต้องมีการทำรายงานมากเกินไป มีกระบวนการและขั้นตอนจำนวนมาก ทำให้มีการส่งการหลายระดับมากเกินไป

(จ) กรอบงานบริหารทั่วไปครอบคลุมงานหลายประเภท ไม่มีความชัดเจน ซึ่งครอบคลุมไปถึงงานการเงินและพัสดุด้วย ทำให้บุคลากรเน้นทำงานการเงินและพัสดุมากเกินไป

(ฉ) ขาดการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานการศึกษาในระดับอื่น ๆ

(ช) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่มีการวิจัยระดับเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งไม่มีการเผยแพร่ผลงานด้านการวิจัยของครู

4.4 แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา

4.4.1 แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาด้านวิชาการ

(ก) พัฒนาศึกษานิเทศก์ให้มีความรู้ ความสามารถ ความมั่นใจในการนิเทศ โดยเฉพาะในช่วงชั้นที่ 3 และ 4 ควรมีการเกลี้ยศึกษานิเทศก์ โดยจัดสรรอัตราส่วนของศึกษานิเทศก์ต่อครูเป็นหลัก ควรมีการสร้างเครือข่ายการนิเทศ เครือข่ายวิชาการ ตามกลุ่มสาระวิชาทั้ง ๘ กลุ่มสาระ ควรให้ศึกษานิเทศก์เริ่มต้นจากระดับชำนาญการพิเศษ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรมาเป็นศึกษานิเทศก์เพิ่มมากขึ้น ควรมีการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนเพื่อช่วยเหลือกันด้านวิชาการหรือจัดตั้งศูนย์บริการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาวิชาการของเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพัฒนาด้านวิชาการแต่ละช่วงชั้น

(ข) ขอความร่วมมือระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน ควรมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้สำหรับการนิเทศทางไกลให้มากขึ้น ควรมีการจัดพาหนะเพิ่มขึ้น รวมทั้งจัดสรรค่าน้ำมันรถในการออกนิเทศให้มากขึ้น ตลอดจนควรมีการจัดทำปฏิทินการนิเทศ กำกับและติดตามงานวิชาการอย่างจริงจัง กำหนดให้ศึกษานิเทศก์ออกเยี่ยมโรงเรียนและให้การนิเทศกับครูให้มากขึ้นอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

(ค) ควรมีการเกลี้ยบุคลากรครูให้โรงเรียนที่ขาดครู เพิ่มบุคลากรครูให้ครบชั้น และให้ตรงตามวิชาเอก และควรจัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากรครูให้เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียน

(ง) ควรมีการจัดประชุม สัมมนา ชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาให้มีความชัดเจน ตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างศึกษานิเทศก์แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาและครู

แต่ละกลุ่มสาระวิชา โดยให้ครูมีส่วนร่วมในการเขียนหลักสูตรเพิ่มขึ้น รวมทั้งควรมีการจัดทำหลักสูตรแกนกลางให้โรงเรียนเลือกใช้ และจัดทำคู่มือหลักสูตรท้องถิ่น ทั้งนี้ ในส่วนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ จะต้องมีการจัดส่งครูไปอบรมเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ควรมีการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง โดยมีการพัฒนาเป็นครูต้นแบบหรือครูแกนนำ

(จ) ควรมีการสอบถามข้อมูลความต้องการในการพัฒนา จัดทำหลักสูตรและวิทยากรให้ตรงกับความต้องการของครู และต้องมีการติดตามผลภายหลังจากการอบรมพัฒนาครูแล้ว

(ฉ) จัดทำอุปกรณ์ เครื่องมือในการส่งเสริมการเรียนรู้ มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมจัดทำเอกสาร คู่มือหรือเนื้อหาสาระวิชาแต่ละด้านให้มีความชัดเจน เพื่อนำไปใช้ในการเรียนการสอน

(ช) ชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการวัดและประเมินผลตามสภาพความเป็นจริง และสอดคล้องกับหลักสูตร

(ฌ) ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ควรกำหนดวิธีการนำมาตราฐานไปปฏิบัติ จัดทำมาตรฐานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละโรงเรียน

(ญ) ควรพัฒนาครู แหล่งเรียนรู้ สื่อ นวัตกรรม มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

(ฎ) แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาภายในจังหวัดเดียวกัน ควรมีการประสานโครงการในเชิงวิชาการและบริหารจัดการด้านวิชาการร่วมกัน

(ฏ) พัฒนาครูและศึกษานิเทศก์ ส่งเสริมการวิจัยในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มากขึ้น จัดตั้งหน่วยงานประสานพัฒนางานวิชาการและพัฒนารับรู้ในระดับจังหวัด ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับส่วนกลาง เพื่อสร้างเครือข่ายทางวิชาการและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่ควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับงานทางวิชาการในทางปฏิบัติมากเกินไป ควรมีการจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติ สร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับบุคลากรของโรงเรียนเกี่ยวกับหลักสูตร กำหนดแนวทางการวัดและประเมินผลตามสภาพจริงและสอดคล้องกับหลักสูตรที่กำหนด

(ฐ) ควรมีการส่งเสริม สนับสนุนและมีกฎหมายรองรับศูนย์เครือข่ายทางวิชาการหรือกลุ่มประสานงาน เพื่อช่วยให้การดำเนินงานมีความคล่องตัว และสามารถระดมทุนเข้ามาสนับสนุนได้

4.4.2 แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ

(ก) จัดสรรงบประมาณเพิ่มให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามภารกิจ ควรเพิ่มبودหนุนรายหัวให้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กจะได้รับงบประมาณน้อย ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ควรเพิ่มงบดำเนินการให้กับโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่นอกเขตมากกว่าโรงเรียนที่อยู่ในเขต ทั้งนี้ ในการจัดสรรงบประมาณจะต้องศึกษาข้อมูลความต้องการ ความจำเป็นของสถานศึกษา โดยจัดสรรให้สอดคล้องกับความต้องการ สภาพความขาดแคลนและความจำเป็น รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนโดยตรง ไม่ผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้โรงเรียนในถิ่นทุรกันดารได้รับงบประมาณรวดเร็วขึ้น

(ข) ควรดำเนินการในการจัดสรรงบประมาณให้รวดเร็วขึ้น จัดสรรให้โรงเรียนทันเวลาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หลังจากเปิดภาคเรียน

(ค) ควรมีการปลดล็อกการควบคุมจากส่วนกลาง ดำเนินการให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง

(ง) จัดสรรงบประมาณด้านที่ดิน สิ่งก่อสร้าง วัสดุ ครุภัณฑ์ สุโรงเรียนโดยตรง และควรเปิดโอกาสให้โรงเรียนได้บริหารงบประมาณด้วยตนเอง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเอง

(จ) ควรให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษามีส่วนร่วมพิจารณางบประมาณของสถานศึกษา เพื่อผลักดันแผนงานของสถานศึกษาให้สำเร็จ

(ฉ) จัดทำปฏิทินติดตามงานระหว่างสถานศึกษากับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(ช) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นพี่เลี้ยงในการให้ความรู้กับครูเกี่ยวกับเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีการอบรม ชี้แจงการดำเนินงานด้านงบประมาณหรือแนวปฏิบัติให้ชัดเจน

(ฌ) ให้สถานศึกษามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณ มีการประสานงาน แจ้งการจัดสรรงบประมาณผ่านทางเว็บไซต์ล่วงหน้า และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณ

4.4.3 แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

(ก) เพิ่มบุคลากรครูให้ครบตามกรอบอัตรากำลัง จัดสรรอัตรากำลังเพิ่มให้เพียงพอการจัดสรรยึดตามเกณฑ์ความขาดแคลนเป็นหลัก ควรเกลี้ยอัตรากำลังให้เขตพื้นที่การศึกษาที่ขาดแคลน เพื่อให้มีบุคลากรเพียงพอในการปฏิบัติงาน และควรดำเนินการให้รวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งควรบรรจุครูที่มีความรู้ความสามารถตรงตามความต้องการของโรงเรียน และตรงตามวิชาเอก

(ข) ดำเนินการบรรจุ โยกย้ายและปรับเปลี่ยนตำแหน่งให้เร็วขึ้น และควรให้โรงเรียนสามารถดำเนินการสรรหาครูได้เอง

(ค) กำหนดกรอบอัตรากำลัง ตำแหน่ง จำนวนบุคลากรและอัตรากำลังแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความมั่นใจและเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

(ง) ควรมีการออกกฎ ระเบียบ รองรับการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมและรวดเร็ว เพื่อนำไปใช้ปฏิบัติได้ทันที

(จ) พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถตรงตามหน้าที่ และมีระบบประเมินผลการทำงาน

(ฉ) การโยกย้ายครู อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาควรดำเนินการอย่างโปร่งใส การพิจารณาความดี ความชอบ ผลการทำงาน ควรเป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรม มีการกำหนดเกณฑ์การประเมินให้ชัดเจน จัดทำคู่มือการทำงานและมีการติดตาม รายงานผลเป็นระยะ

(ช) ควรบรรจุเจ้าหน้าที่ธุรการ พนักงานธุรการ หรืออัตราจ้างพร้อมงบประมาณให้กับโรงเรียน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านธุรการของโรงเรียน ซึ่งจะทำให้ครูสามารถทำหน้าที่ในการสอนได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องมาทำหน้าที่ธุรการด้วย

(ฌ) การเบิกจ่ายค่าสวัสดิการต่าง ๆ ควรดำเนินการให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยให้มีบริการแบบ One Stop Service

(ญ) การสรรหา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีกลไกไม่ให้เกิดการแทรกแซง มีการกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจน โดยเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิควรมาจากบุคคลภายนอก และคุณสมบัติของประธาน อ.ก.ค.ศ. ให้ชัดเจนโดยต้องไม่ใช่ผู้ได้บังคับบัญชาของเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการวิ่งเต้นหรือเจรจาต่อรอง

(ฎ) ให้ความรู้แก่ อ.ก.ค.ศ. เกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน

(ฏ) ควรมีกิจกรรมร่วมกันเพื่อให้ครูได้มีการปรับตัวเข้าหากัน

4.4.4 แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารทั่วไป

(ก) ควรมีรูปแบบการบริหารงานแบบใหม่ เน้นการบริการที่สะดวก รวดเร็ว ทันสมัย สอดคล้องกับความต้องการ มีบริการหลากหลายรูปแบบ รวมทั้งควรมีการปรับปรุงการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาใหม่ให้เล็กลง หรือให้มีเขตย่อยระดับอำเภอ เพื่อจะได้ดูแลติดต่อประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ตลอดจนควรมีรับ-ส่งหนังสือราชการจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังศูนย์ประสานงานโรงเรียนแม่ข่าย

(ข) ควรจัดระบบการติดต่อด้วยอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง หรือระบบงานดาวเทียมให้กับทุกโรงเรียนในทุกพื้นที่ ควรจัดเครื่องคอมพิวเตอร์ให้ทันสมัย และควรเพิ่มงบประมาณค่าใช้จ่ายให้กับโรงเรียนที่เป็นศูนย์เครือข่าย รวมทั้งพัฒนาระบบ E-office ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(ค) ควรมีเจ้าหน้าที่ธุรการโดยเฉพาะ และมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ปรับปรุงระบบงานธุรการให้น้อยลง สืบหาข้อมูลที่ต้องการลงในระบบ E-office ให้ครบถ้วน

(ง) ควรมีการรวมงานด้านบริหาร ลดกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำรายงาน ลดขั้นตอนในการสั่งการให้ลดลง

(จ) ควรมีการแยกงานบริหารทั่วไปออกจากงานการเงินและพัสดุให้ชัดเจน

(ฉ) ควรมีการประสานงานกับกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่มาจากองค์กรเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประสานงานด้านการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(ช) ควรมีการทำวิจัยระดับเขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษา สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา

ภายหลังจากการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา และได้รับทราบข้อมูลตามวัตถุประสงค์การศึกษาแล้ว จะได้ทำการรวบรวมข้อมูลที่ได้นำไปจัดทำเป็นเอกสารวิชาการตามรูปแบบการจัดทำเอกสารวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการศึกษาและผู้ที่สนใจต่อไป โดยมีรูปแบบเอกสารดังนี้

1. ส่วนนำ ประกอบด้วย 1) ปก 2) คำนำ 3) บทสรุป และ 4) สารบัญ
2. ส่วนเนื้อหา ประกอบด้วย 1) บทนำ 2) เนื้อเรื่อง 3) ส่วนสรุป และ 4) ข้อเสนอแนะ
3. ส่วนท้าย ประกอบด้วย 1) การอ้างอิงเอกสาร บรรณานุกรม และ 2) ภาคผนวก

บทที่ 5 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา ได้ข้อสรุปดังนี้

รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา มี 2 รูปแบบ ได้แก่ การแบ่งอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และการมอบอำนาจการตัดสินใจจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งทั้ง 2 รูปแบบนั้น กระทรวงศึกษาธิการสามารถรวมคำสั่งหรือยกเลิกได้

อำนาจหน้าที่ที่มีการกระจายให้สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษานำไปกำหนดกิจกรรมหรือวิธีการปฏิบัติมีดังนี้

1. ด้านวิชาการ ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา การนิเทศการศึกษา การพัฒนาแบบประกันคุณภาพ และการประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น
2. ด้านงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำเสนอของงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การใช้เงินงบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารการบัญชี และงานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
3. ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การประเมินผล การปฏิบัติงาน และงานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
4. ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การดูแลสถานที่และสภาพแวดล้อม การดูแลทรัพยากรเพื่อการศึกษา และการส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการศึกษา ของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

ภายหลังจากมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาพบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น แต่ในส่วนการบริหารด้านงบประมาณ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในระดับปานกลาง ทั้งนี้ ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาในหลายประการ ดังต่อไปนี้

สภาพปัญหาด้านวิชาการ สรุปได้ดังนี้

1. ศึกษาในเทศก์มีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะช่วงชั้นที่ 3 และ 4
2. การนิเทศการสอนไม่ทั่วถึง
3. ครูไม่ครบเกณฑ์ ไม่ตรงตามวุฒิ ไม่ครบชั้น ไม่ครบกลุ่มสาระ
4. ครูขาดความรู้ในเรื่องการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การจัดการเรียนรู้แบบเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การวัดและประเมินผล และการวิจัย
5. ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาไม่ชัดเจน ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้

แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาด้านวิชาการ สรุปได้ดังนี้

1. ควรมีการเกลี้ยศึกษานิเทศก์ โดยจัดสรรอัตราส่วนของศึกษานิเทศก์ต่อครูเป็นหลัก ควรมีการสร้างเครือข่ายการนิเทศ เครือข่ายวิชาการ ตามกลุ่มสาระวิชาทั้ง ๘ กลุ่มสาระ
2. ขอความร่วมมือระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน ควรมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้สำหรับการนิเทศทางไกลให้มากขึ้น
3. ควรมีการเกลี้ยบุคลากรครูให้โรงเรียนที่ขาดครู เพิ่มบุคลากรครูให้ครบชั้น และให้ตรงตามวิชาเอก และควรจัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากรครูให้เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียน
4. ควรมีการจัดประชุม สัมมนา ชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรของสถานศึกษาให้มีความชัดเจน ตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างศึกษานิเทศก์แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาและครูแต่ละกลุ่มสาระวิชา โดยให้ครูมีส่วนร่วมในการเขียนหลักสูตรเพิ่มขึ้น รวมทั้งควรมีการจัดทำหลักสูตรแกนกลางให้โรงเรียนเลือกใช้ และจัดทำคู่มือหลักสูตรท้องถิ่น
5. ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ควรกำหนดวิธีการนำมาตรฐานไปปฏิบัติ จัดทำมาตรฐานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละโรงเรียน

สภาพปัญหาด้านงบประมาณ สรุปได้ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจ
2. การจัดสรรและการอนุมัติงบประมาณล่าช้า
3. ระเบียบการเงิน การคลัง มีความยุ่งยาก ล้าสมัย
4. บุคลากรในโรงเรียนไม่มีความรู้เรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง
5. การติดตาม ตรวจสอบ การเงิน/บัญชี ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ไม่ทั่วถึง

แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ สรุปได้ดังนี้

1. จัดสรรงบประมาณเพิ่มให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามภารกิจ ควรเพิ่มبودหนุนรายหัวให้มากขึ้น สถานศึกษา โดยจัดสรรให้สอดคล้องกับความต้องการ สภาพความขาดแคลนและความจำเป็น
 2. ควรดำเนินการในการจัดสรรงบประมาณให้รวดเร็วขึ้น จัดสรรให้โรงเรียนทันเวลา
 3. ควรปรับปรุงระเบียบการเงินการคลังให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น
 4. ควรมีการอบรมให้กับครูเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง รวมทั้งชี้แจงการดำเนินงานด้านงบประมาณหรือแนวปฏิบัติให้ชัดเจน
 5. จัดทำปฏิทินติดตามงานระหว่างสถานศึกษากับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- สภาพปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล สรุปได้ดังนี้
1. ครูขาดแคลน ไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง ไม่ครบตามเกณฑ์
 2. การบริหารงานบุคคลมีความล่าช้า การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ปรับเปลี่ยนตำแหน่งมีขั้นตอนมาก
 3. กรอบอัตรากำลังด้านบุคลากรไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับมาตรฐานตำแหน่ง ทำให้ไม่มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งความก้าวหน้าในอาชีพ

แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล สรุปได้ดังนี้

1. เพิ่มบุคลากรครูให้ครบตามกรอบอัตรากำลัง จัดสรรอัตรากำลังเพิ่มให้เพียงพอการจัดสรรยึดตามเกณฑ์ความขาดแคลนเป็นหลัก
2. ดำเนินการบรรจุ โยกย้ายและปรับเปลี่ยนตำแหน่งให้เร็วขึ้น และควรให้โรงเรียนสามารถดำเนินการสรรหาครูได้เอง
3. กำหนดกรอบอัตรากำลัง ตำแหน่ง จำนวนบุคลากรและอัตรากำลังแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน

สภาพปัญหาด้านการบริหารทั่วไป สรุปได้ดังนี้

1. รูปแบบการบริหารงานไม่เหมาะสมกับยุคสมัย ระบบงานสารบรรณและข้อมูลมีความล่าช้า ไม่ตอบสนองความต้องการ การประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับสถานศึกษาไม่คล่องตัว
2. บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจในระบบ E-office เนื่องจากข้อมูลมีจำนวนมากและมีความหลากหลายมากขึ้น
3. ขาดการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานการศึกษาในระดับอื่น ๆ

แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารทั่วไป สรุปได้ดังนี้

1. ควรมียุทธศาสตร์การบริหารงานแบบใหม่ เน้นการบริการที่สะดวก รวดเร็ว ทันสมัย รวมทั้งควรมีการปรับปรุงการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาใหม่ให้เล็กลง หรือให้มีเขตย่อยระดับอำเภอ เพื่อจะได้ดูแลติดต่อประสานงานกันอย่างใกล้ชิด
2. ควรมีเจ้าหน้าที่ธุรการโดยเฉพาะ และมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ปรับปรุงระบบงานธุรการให้น้อยลง สืบค้นข้อมูลที่ต้องการลงในระบบ E-office ให้ครบถ้วน
3. ควรมีการประสานงานกับกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่มาจากองค์กรเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประสานงานด้านการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

1. กระทรวงศึกษาธิการควรดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา ปรับปรุงโครงสร้างให้เอื้อต่อการปฏิบัติการกิจได้อย่างสมบูรณ์
2. กระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนในการจัดสรรทรัพยากรทุก ๆ ด้าน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
3. กระทรวงศึกษาธิการ ควรจัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเพียงพอ รวดเร็ว และทันต่อการนำไปใช้ตามแผนงาน
4. กระทรวงศึกษาธิการควรพัฒนาความพร้อมของบุคลากรในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2542, 19 สิงหาคม). เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, หน้า 4
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (2545, 19 ธันวาคม). เล่ม 119 ตอนที่ 123 ก, หน้า 19
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 (2553, 22 กรกฎาคม). เล่ม 127 ตอนที่ 45 ก, หน้า 2
- พระราชบัญญัติการศึกษามัคบังคับ พ.ศ. 2545 (2545, 31 ธันวาคม). เล่ม 119 ตอนที่ 128 ก, หน้า 12, 13
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (2546, 6 กรกฎาคม). เล่ม 120
.....ตอนที่ 62 ก, หน้า 2, 7, 12, 13, 14, 17
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (2547, 23 ธันวาคม). เล่ม 121
ตอนพิเศษ 79 ก, หน้า 23, 30, 31, 32
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2550). แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ
การศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). รายงานการติดตามการดำเนินงานการกระจายอำนาจการบริหาร
และการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ปีงบประมาณ 2551. กรุงเทพฯ:
บริษัท เพลิน สตูดิโอ จำกัด.
-(2549). รายงานการวิจัยประเมินผล การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขต
พื้นที่
การศึกษา (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2563). คู่มือการจัดทำเอกสารวิชาการ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2563).
กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	นางแสงดาว สกุลปราโมทย์
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	315 ถนนพุทธมณฑลสาย 2 ซอย 7 แขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพมหานคร
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 0-2424-5900 ต่อ 7211 มือถือ : 090-887-8272