

351.861

ค 7788

8.3

รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ปริญญาโท

ของ

สุทัศน์ ขอบคำ

13 พ.ค. 2540

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาคุณวุฒิ สาขาการบริหารการศึกษา

กุมภาพันธ์ 2540

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

h 35780

คณะกรรมการควบคุมและคณะกรรมการสอบ ได้พิจารณาปฏิญานินนธ์ฉบับนี้แล้ว
เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาตุษย์บัณฑิต สาขา
การบริหารการศึกษา ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

คณะกรรมการควบคุม

..... ประธาน
(ดร.ประสพ แสนคำเครือ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. โชติ เพชรชื่น)

..... กรรมการ
(ดร. ประมวล เสนาฤทธิ์)

คณะกรรมการสอบ

..... ประธาน
(ดร.ประสพ แสนคำเครือ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. โชติ เพชรชื่น)

..... กรรมการ
(ดร.ประมวล เสนาฤทธิ์)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม
(ดร.บุญลือ ทองอยู่)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับปฏิญานินนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษาตุษย์บัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.ศิริยา พลสุวรรณ)

วันที่ ๑๕ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๐

ประกาศคุณูปการ

การทำปฏิญาณพันธครั้งนี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
หลายท่าน ผู้วิจัยขอประกาศคุณูปการไว้ ดังนี้

ขอกราบขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษาปฏิญาณพันธ ซึ่งประกอบด้วย
อาจารย์ ดร. ประสพ แสนคำเครือ ประธานกรรมการ รองศาสตราจารย์
ดร. โชติ เพชรชื่น ดร. ประมวล เสนาฤทธิ์ กรรมการที่ปรึกษาปฏิญาณพันธ
ศาสตราจารย์ ดร. เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และอาจารย์ ดร. บุญลือ ทองอยู่
ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำอย่างใกล้ชิดในทุกด้านจนสำเร็จลุล่วงด้วยดี กราบขอบ
พระคุณอาจารย์ ดร. วีระ สุภากิจ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุตตา ทับสุวรรณ
รองศาสตราจารย์ ดร. กิติมา ปรีดีติลิก ที่ได้ให้คำปรึกษาแนะนำการกำหนดกรอบ
ความคิดการออกแบบ ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่องานวิจัยเป็นอย่างยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณท่านอธิบดีและผู้อำนวยการกองแผนงานทุกกรมในสังกัด
กระทรวงศึกษาธิการ ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษา
จังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด
และประธานอาชีวศึกษาจังหวัด ที่ได้ให้ข้อมูลความคิดเห็นสภาพการกระจายอำนาจการ
จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน และขอกราบขอบพระคุณท่านผู้เชี่ยวชาญ
และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารการศึกษา ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ ทั้ง
ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิในมหาวิทยาลัย และอาจารย์ผู้ทรงคุณ
วุฒิในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่ให้ข้อมูลความเหมาะสมและความเป็น
ไปได้ของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต
ซึ่งส่งผลให้งานวิจัยนี้ ดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์ทุกประการ

ขอขอบคุณพระคุณท่านศึกษาธิการจังหวัดแพร่ และคณะบุคลากรในสำนักงาน
ศึกษาธิการจังหวัดแพร่ ที่ได้ช่วยสนับสนุนอำนวยความสะดวกในระหว่างการจัดเก็บข้อมูล
การบันทึกข้อมูล และการประมวลผลข้อมูล นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้รับกำลังใจจากบุคคลใน
ครอบครัวของผู้วิจัยทุกท่าน ตลอดถึงบุพการีและพี่น้องร่วมสายโลหิต ให้เกิดแรงผลักดัน
ภายในให้ไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์

ท่านผู้มีพระคุณเหล่านี้ ผู้วิจัยขอกราบพระคุณทุกท่านไว้เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้
และหากผลการศึกษาค้นคว้าจากการทำปริญญานิพนธ์ครั้งนี้ เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา
ระบบ และโครงสร้างการบริหารการศึกษาโดยส่วนรวมแล้ว ผู้วิจัยขอมอบคุณงามความดี
ไว้ให้แก่ผู้มีพระคุณทุกท่าน

สัทศัน ขอบคำ

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
ข้อคำถามในการวิจัย.....	5
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
กรอบความคิดของการวิจัย.....	6
ขั้นตอนการวิจัย.....	14
ขอบเขตของการวิจัย.....	15
ตัวแปรที่ศึกษา.....	18
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	19
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
ทฤษฎีอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจ.....	23
แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การ.....	23
การจัดโครงสร้างองค์การในการบริหารงาน.....	24
อำนาจหน้าที่.....	28
ความหมายของอำนาจหน้าที่.....	28
แหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่.....	29
การกำหนดอำนาจหน้าที่.....	29
การกระจายอำนาจ.....	31
ความหมายของการกระจายอำนาจ.....	31
ความสำคัญของการกระจายอำนาจ.....	33
หลักการกระจายอำนาจ.....	36
วิธีการกระจายอำนาจ.....	39
รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการปัจจุบัน.....	44

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ.....	45
หน้าที่และความรับผิดชอบงานด้านการศึกษา.....	46
อำนาจการบริหารการศึกษา.....	47
องค์การบริหารงานการศึกษา.....	49
จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา.....	51
หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา.....	52
วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา.....	55
สถานการณ์กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่จังหวัด.....	58
ผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ตามรูปแบบปัจจุบัน.....	60
รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศ สหรัฐอเมริกา อังกฤษและญี่ปุ่น.....	66
การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศ สหรัฐอเมริกา.....	67
การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศ อังกฤษ.....	68
การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศ ญี่ปุ่น.....	69
แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการในอนาคต.....	74
ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา.....	79
สรุป.....	84

3	วิธีการดำเนินการวิจัย	
	ขั้นการวิจัย.....	88
	ประชากร.....	88
	กลุ่มตัวอย่าง.....	89
	เครื่องมือในการวิจัย.....	89
	วิธีการสร้างเครื่องมือ.....	89
	คุณภาพของเครื่องมือ.....	90
	การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	90
	การจัดกระทำข้อมูล.....	90
	การใช้สถิติวิเคราะห์ข้อมูล.....	90
	ขั้นตอนการพัฒนา.....	91
4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	
	ขั้นตอนที่หนึ่ง การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา	
	ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อรูปแบบการกระจาย	
	อำนาจการจัดการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการใน	
	ปัจจุบัน.....	95
	จำนวนข้อมูล.....	95
	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา	
	ตามกฎหมาย.....	97
	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานจุดมุ่งหมายของการ	
	กระจายอำนาจ.....	102
	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานหลักการกระจายอำนาจ	
	การจัดการศึกษา.....	106
	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานการกระจายงานหรือ	
	หน้าที่และความรับผิดชอบ.....	110

ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานการกระจายทรัพยากร ดำเนินงาน.....	114
ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานการกระจายอำนาจ การตัดสินใจปัจจุบัน.....	116
ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานวิธีการกระจายอำนาจ ในปัจจุบัน.....	119
ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลที่เกิดขึ้นจากการ กระจายอำนาจในปัจจุบัน.....	122
ขั้นตอนที่สอง การศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ของตัวแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการในอนาคต.....	125
คำมัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์อำนาจหน้าที่จัดการ ศึกษาตามกฎหมาย.....	131
คำมัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์จุดมุ่งหมายของการ กระจายอำนาจในอนาคต.....	132
คำมัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์หลักการกระจาย อำนาจในอนาคต.....	134
คำมัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์การกระจายงาน หรือหน้าที่และความรับผิดชอบในอนาคต.....	136
คำมัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์การกระจาย ทรัพยากรดำเนินงานในอนาคต.....	140
คำมัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์การกระจายอำนาจ การตัดสินใจไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดใน อนาคต.....	143
คำมัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์วิธีการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต.....	145

คำมีฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น จากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต....	148
คำมีฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์องค์ประกอบอื่น ๆ ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต....	150
5 บทย่อ สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	
บทย่อ.....	158
สรุปผลการวิจัย.....	161
อภิปรายผลการวิจัย.....	169
ข้อเสนอแนะ.....	196
บรรณานุกรม.....	200
ภาคผนวก.....	207
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	259

บัญชีตาราง

ตาราง

หน้า

1	ข้อมูลจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันจำแนกตามตำแหน่ง.....	96
2	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายในปัจจุบัน.....	98
3	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน.....	102
4	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน.....	107
5	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบในปัจจุบัน.....	111
6	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายทรัพยากรดำเนินงานในปัจจุบัน...	115
7	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในปัจจุบัน..	117
8	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มีต่อวิธีการกระจายอำนาจในปัจจุบัน.....	119
9	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน.....	122

10	คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่มีต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายในอนาคต..	132
11	คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่มีต่อจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ในอนาคต.....	133
12	คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต.....	135
13	คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่มีต่องานการจัดการศึกษาซึ่งควรกระจายให้เป็นอำนาจหน้าที่ ขององค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด.....	137
14	คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่มีต่อทรัพยากรทางการศึกษาซึ่งควรกระจายให้เป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด.....	140
15	คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่มีต่ออำนาจตัดสินใจซึ่งควรกระจายให้องค์การทางการศึกษา ระดับจังหวัดในอนาคต.....	143
16	คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่มีต่อวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการไปสู่องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด.....	145
17	คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่มีต่อผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นตามแนวทางการกระจายอำนาจการ จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์การทางการศึกษา ระดับจังหวัดในอนาคต.....	148
18	คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ที่มีต่อองค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ของตัวแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาในอนาคต.....	151
19	เปรียบเทียบวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการในปัจจุบันและอนาคต.....	190

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 กรอบแนวคิดรูปแบบการกระจายอำนาจ.....	9
2 กรอบแนวคิดการวิจัยรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา...	12
3 แผนภูมิแสดงขั้นตอนการวิจัย.....	16
4 แผนภูมิรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการในอนาคต.....	166

บทที่ 1

บทนำ

อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานขององค์การ เพราะอำนาจหน้าที่เป็นหลักเหตุผลโดยกฎหมายในอันที่จะต้องปฏิบัติตามและ เป็นสิ่งที่มีความชอบธรรม (Hoy and Miskel. 1987 : 70 ; citing Weber. 1947 : 324) ดังนั้น การจัดโครงสร้างองค์การจึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ก่อน ให้มีลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยมปิรามิดซึ่งหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งสูง ๆ ขึ้นไปอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า โดยมีอำนาจหน้าที่ช่วยเป็นกลไก ในการประสานความ ยุ่งยากสลับซับซ้อนทั้งหลาย ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรม มิให้เบี่ยงเบน เป็นผลเสียต่อเป้าหมายขององค์การ (ไพบูลย์ ช่างเรียน และ สมปราชญ์ จอมเทศ. 2521 : 92)

องค์การระบบราชการของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ที่ระดับสูงสุดขององค์การ และลดหลั่นลงมาตามระดับชั้นของสายการบังคับบัญชา โดยถือตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งจัดระเบียบบริหารราชการ ออกเป็น 3 ส่วน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. 2534 : 2 - 19) คือ

ส่วนที่ 1 ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย

- 1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี
- 1.2 กระทรวง หรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- 1.3 ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง
- 1.4 กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม

ซึ่ง สังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ส่วนที่ 3 ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 เทศบาล

3.3 สุขาภิบาล

3.4 ส่วนราชการท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

การจัดโครงสร้างขององค์การ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังกล่าว จึงส่งผลให้อำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้ง ๆ ที่ภารกิจการจัดการศึกษานั้น โรงเรียน สถานศึกษา วิทยาลัยและหน่วยงานทางการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานการจัดการศึกษาแต่ละระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษาอยู่ในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด แต่องค์การทางการศึกษาเหล่านั้นจะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา การบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณ เพราะศูนย์กลางอำนาจการบริหารการศึกษาอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น (กระทรวงศึกษาธิการ. 2536 : 7)

สภาพการบริหารการศึกษาที่มีศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ส่งผลทำให้การบริหารงานล่าช้าต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลางจึงทำให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้พยายามให้มีการกระจายอำนาจการบริหารลงมาให้แก่หน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัด อำเภอ หรือโรงเรียน ตามความเหมาะสมโดยวิธีการมอบอำนาจเป็นคำสั่งลายลักษณ์อักษรหรือการแบ่งอำนาจหน้าที่โดยกำหนดเป็นพระราชบัญญัติ (กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2536 : 10) เพื่อมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาตามภารกิจของกรม ซึ่งแนวทางดังกล่าว สอดคล้องกับแนวความคิดของ มอร์เฟท์ และคณะ (Morphet and others. 1974 : 98 - 99) ว่าการที่ผู้บริหารระดับสูงสุดมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาลงมาแต่ละระดับได้จะช่วยทำให้เกิดความเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ แต่ลักษณะการกระจายอำนาจของกรมต่าง ๆ ลงมายังผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัดซึ่งอยู่ในสายงาน (Line) โดยไม่มีศูนย์กลางอำนาจที่เป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานดังทฤษฎีของลอเรนซ์และลอช (Lawrence and Lorsch)

จึงส่งผลทำให้การจัดการศึกษาในระดับจังหวัด และอำเภอขาดเอกภาพ ไม่สามารถนำทรัพยากรทางการศึกษาของแต่ละหน่วยงานต่างสังกัดซึ่งมีอยู่ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่ มาใช้จัดการศึกษาร่วมกันได้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา น้อยมาก การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน ตลอดจนการจัดการศึกษาขาดความต่อเนื่องระหว่างระดับการศึกษา อันเกิดจากความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของแต่ละหน่วยงาน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2536 : 9)

กระทรวงศึกษาธิการได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี ก็ได้พยายามให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการลงไปสู่คณะกรรมการระดับจังหวัด โดยให้อำนาจหน้าที่ในกฏกระทรวง นโยบายและวางแผนจัดการศึกษา การประสานงานการจัดการศึกษา การจัดสรรงบประมาณ การกำกับ ติดตามผล และประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวง/และให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของจังหวัด พร้อมทั้งมีการปรับปรุงอยู่เรื่อย ๆ ปัจจุบันได้กำหนดขึ้นมาเป็นคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สป 261/2536 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ โดยอาศัยอำนาจตามมติ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้ พร้อมทั้งได้กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ลักษณะของถาวรกระจายอำนาจดังกล่าว คล้ายคลึงกับวิธีการกระจายอำนาจแบบ Horizontal Decentralization ของมินซ์เบอร์เกอร์

(Mintzberg) (Brown. 1990 : 39) กล่าวคือเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่องค์คณะบุคคลที่เป็นสายวิชาการ ซึ่งต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายที่มีความรู้ ความชำนาญ และต้องใช้เทคนิคในการตัดสินใจสูง เพื่อให้ภารกิจบรรลุตามวัตถุประสงค์ แต่ผลการบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ กล่าวคือ จากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษา

ศาสนา และวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) สรุปว่า คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรกลางในด้านการวางแผน การประสานการปฏิบัติงาน และการติดตามประเมินผลในระดับจังหวัด (กระทรวงศึกษาธิการ. 2535 : 42) นอกจากนี้ผลงานวิจัยของ

สุวิบูลย์ จำรูญศิริ (2534 : 65 - 70) พบว่าการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัด มีสภาพการปฏิบัติงานวางแผนงานได้แผนงาน แต่ขั้นตอนติดตามประเมินผลยังมีศักยภาพต่ำ นอกจากนี้ การนำแผนงานไปสู่การปฏิบัติยังมีปัญหามาก

สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดที่ เกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการก็ได้พยายามพัฒนารูปแบบของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา แก่เด็กและเยาวชนอย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงความสอดคล้องและตอบสนองแนวนโยบายของรัฐ และแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดทิศทาง และนโยบายการศึกษา รวมทั้งการบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณให้แก่คณะกรรมการ จังหวัดดำเนินการอีกด้วย (แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 : 28) ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) และแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรม ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ของกระทรวงศึกษาธิการก็ได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้ คือ "ให้มีการพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษาในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น มีความคล่องตัวในการบริหาร และจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2534 : 37; กระทรวงศึกษาธิการ. 2535 : 78) ในส่วนของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้กำหนดนโยบายด้านสังคม เกี่ยวกับการศึกษาในเรื่องของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจน ตามข้อ 6.8 ว่า "สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร และจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับสภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่น (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2538 : 36) จากเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ได้กำหนดไว้เป็นนโยบาย แนวทางหรือมาตรการในแผนพัฒนาต่าง ๆ นั้น จำเป็นที่จะต้องกำหนดออกมาเป็นรูปธรรม ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง และมีความเหมาะสมเป็นไปได้ สอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นระบบใหญ่และสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมด้วย นั้น กระทรวงศึกษาธิการก็ได้

๑๐ กันยายน

มีความพยายามที่จะกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่จังหวัดโดยมีการศึกษาค้นคว้า และเสนอแนวคิดต่อสาธารณชนมาตั้งแต่ ปี 2536 จนถึง ปัจจุบัน แต่ก็ยังมิได้รูปแบบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ กอปรกับ สภาพของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แนวคิดที่ได้คิดไว้ อาจจะไม่เหมาะสมกับ สภาพสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจอยากจะ ศึกษาหาแนวโน้มของแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่จังหวัด โดยมุ่งที่จะศึกษาสาระสำคัญดังนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการที่ควรกระจาย จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หลักควรใน การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาที่ควร กระจาย วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษา ซึ่งสาระสำคัญของการศึกษาดังกล่าวนั้น หากนำมาเชื่อมโยงสัมพันธ์ กันแล้ว ก็จะสะท้อนภาพให้เห็นรูปแบบของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา กอปรกับขณะนี้ มีการศึกษาวิจัยในข้อสงสัยดังกล่าวค่อนข้างน้อย ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเชื่อว่า หากได้ศึกษา วิจัยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามข้อเสนอข้างต้น นั้นได้แล้ว สามารถนำผลการศึกษา วิจัยนำเสนอกระทรวงศึกษาธิการ หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็น ข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคตได้ จากเหตุผล และความจำเป็นดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาวิจัย "รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ"

ข้อคำถามในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา ที่มีต่อรูปแบบ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ปฏิบัติอยู่ปัจจุบัน เพื่อนำผลการ ศึกษาไปสร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ผู้วิจัยจึงได้ตั้งข้อคำถามในการวิจัยไว้ ดังนี้

1. ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ปฏิบัติอยู่ปัจจุบันอย่างไร

2. รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เหมาะสมควรประกอบด้วยองค์ประกอบอะไรบ้าง ในความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา ที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจ โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย วิธีการกระจายอำนาจ และผลที่เกิดขึ้น

2. เพื่อเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจ โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย วิธีการกระจาย และผลที่คาดหวังจะเกิดขึ้น

กรอบความคิดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจมาเป็นพื้นฐานสำหรับใช้เป็นกรอบความคิดของการวิจัยมีดังนี้ จากแนวความคิดของแมกซ์ เวบเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยา ชาวเยอรมัน ถือว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นหลักเหตุผลโดยกฎหมายในอันที่จะต้องปฏิบัติตามและเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย (Legal Authority) นั้น ผู้ที่อยู่ใน

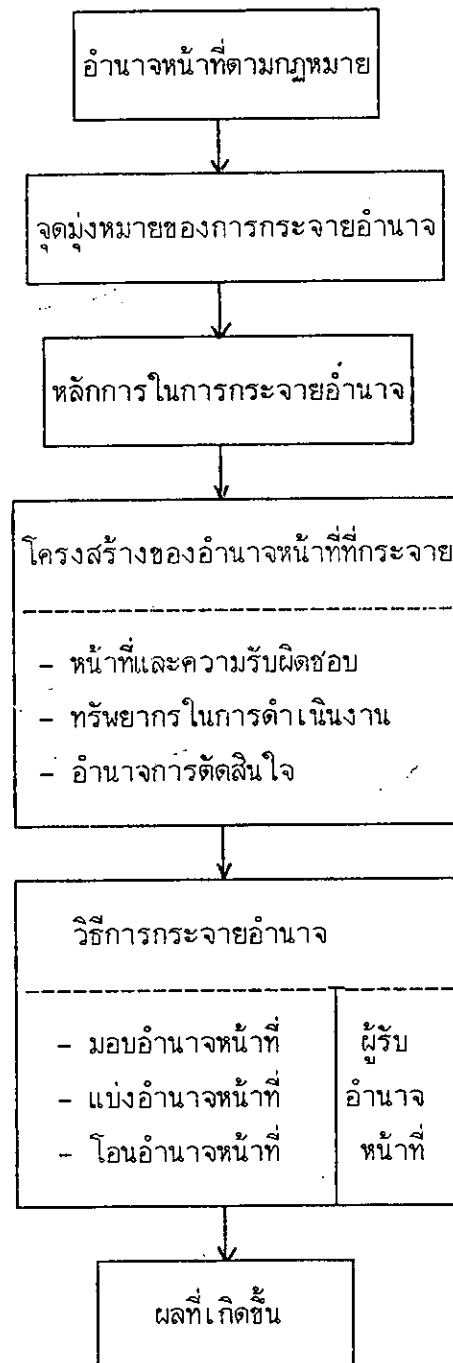
ตำแหน่งมีสิทธิที่จะออกคำสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตามได้ เพราะถือได้ว่าอำนาจหน้าที่เช่นนี้เกิดขึ้นจากตำแหน่ง ไม่ถือตัวบุคคลเป็นหลักในการบริหารงาน (Hoy and Miskel. 1987 : 109) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นนั้นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุดสามารถที่จะมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาลงมาแต่ละระดับได้ เพื่อให้เกิดความเพิ่มพูนประสิทธิผลขององค์การซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของศาสตราจารย์มอร์เฟท และคณะ (Morphet and others. 1974 : 98 - 99) ลักษณะของการมอบอำนาจดังกล่าวเรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถกระจายได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์การและสภาพสิ่งแวดล้อม ดังแนวความคิดของ มินเบอร์ก (Mintzberg) นั้นถือว่า การกระจายอำนาจเป็นความพยายามที่จะให้อำนาจหน้าที่ซึ่งจะต้องใช้ในการวินิจฉัยสั่งการได้ถูกกระจายลงไปตามตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การโดยกระจายลงไปในแนวตั้งตามสายการบังคับบัญชาหรือ กระจายไปในแนวนอนให้แก่องค์คณะบุคคลที่เป็นฝ่ายสนับสนุนทางวิชาการ (Staff) พร้อมทั้งให้มีการเลือกประเภทของอำนาจหน้าที่ที่กระจายลงไปตามความเหมาะสมด้วย (Brown. 1990 : 38 - 39 ; Citing Mintzberg. 1979 : 185) นอกจากนี้ อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 205) ได้มีแนวความคิดว่าการกระจายอำนาจนอกจากจะกระจายลงมาตามสายการบังคับบัญชาแต่ละระดับชั้นแล้วควรให้มีการกระจายอำนาจในลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยได้อีกด้วยกล่าวคือ ให้มีการยกอำนาจหรือโอนอำนาจการบริหารจากองค์การระดับสูงสุดมาให้องค์การท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยให้มีความอิสระในการบริหารงาน

สำหรับเหตุผลและความจำเป็นในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษานั้น บราวน์ (Brown. 1990 : 40) ได้สรุปไว้มีดังนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการตัดสินใจของผู้บริหารระดับล่าง (Flexibility) เพื่อให้มีการตรวจสอบและการควบคุมการบริหารงาน (Accountability) และเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตขององค์การ (Productivity)

การกระจายอำนาจมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารงานขององค์การ ดังมีผลงานการศึกษาค้นคว้าวิจัยของชาวต่างประเทศหลายท่านดังเช่น สตีเยร์ (Steers) ได้ทำการศึกษาวิจัยพบว่า การจัดโครงสร้างองค์การซึ่งประกอบด้วย การกระจายอำนาจ การจัดลำดับสายการบังคับบัญชามอบอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่ง ความชำนาญพิเศษ ขนาดขององค์การ ช่วงการบังคับบัญชา

และนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย การวางเป้าหมายที่แน่นอน การจัดหา และการใช้ทรัพยากร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์การ (ภรณ์ มหามนต์. 2529 : 77 - 81 ; อ้างอิงมาจาก Steers. 1977 : 8) นอกจากนี้ สตีเยร์ (Steers) ก็ได้เสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของ Carlson, Read, Hage และ Aipon, Lawrence และ Carpenter ไว้ดังนี้ การเพิ่มการกระจายอำนาจในองค์การมักนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในหลายด้าน เช่น การกระจายอำนาจสัมพันธ์กับการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร การติดต่อสื่อสาร การป้อนข้อมูลย้อนกลับ ความพึงพอใจในงาน และการรักษาไว้ซึ่งคนในองค์การ นอกจากนี้ก็นำไปสู่การปฏิบัติงานที่ดีขึ้นและนำไปสู่ความคิดใหม่และความสร้างสรรค์ในองค์การ

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจดังกล่าว สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นหลักเหตุผล โดยกฎหมายในอันที่จะต้องปฏิบัติตามและเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรม ซึ่งอำนาจหน้าที่นั้นจะถูกกำหนดไว้ให้สัมพันธ์กับตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การและเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน องค์การขนาดใหญ่ที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารสลับซับซ้อน มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นมีช่วงการควบคุมกว้าง จำเป็นจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหาร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน สำหรับองค์ประกอบที่สำคัญของการกระจายอำนาจมีดังนี้ จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจ โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ซึ่ง ประกอบด้วย ตัวผู้กระจายอำนาจ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สิ่งที่กระจาย ได้แก่ หน้าที่และความรับผิดชอบทรัพยากร และอำนาจการตัดสินใจ วิธีการกระจายใช้วิธีการมอบอำนาจหน้าที่หรือแบ่งอำนาจหน้าที่หรือโอนอำนาจหน้าที่ ตัวผู้รับอำนาจที่กระจาย ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามสายบังคับบัญชา (Line) หรือ องค์คณะบุคคลที่เป็นสายสนับสนุนวิชาการ (Staff) ในองค์การ และผลที่คาดหวังจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถเขียนเป็นตัวแทนขององค์ประกอบการกระจายอำนาจได้ ดังภาพประกอบ 1 อยู่ในหน้าถัดไป



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดรูปแบบการกระจายอำนาจ

นโยบายและแนวทางดำเนินงานการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) นโยบายของรัฐบาล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตลอดจนข้อเสนอของผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านบริหารการศึกษา จึงได้บูรณาการกำหนดเป็นข้อเสนอรูปแบบของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการว่า ควรประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา นั้น ควรให้มีการกระจายลงไปสู่จังหวัด

2. จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจจัดการศึกษาภายในภูมิภาคหรือท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ให้มีการกระจายงานการจัดการศึกษา กระจายทรัพยากรในการจัดการศึกษาและกระจายอำนาจการตัดสินใจจัดการศึกษา ให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีเอกภาพในการบริหารงาน ให้บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ และให้ตัวแทนของประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

4. โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย ประกอบด้วย

4.1 หน้าที่และความรับผิดชอบที่กระจายคือ งานการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับ

มัธยมศึกษาลงมา ซึ่งประกอบด้วย งานย่อยดังนี้

4.1.1 งานวางแผนจัดการศึกษา

4.1.2 งานวิชาการ

4.1.3 งานบุคลากร

4.1.4 งานการเงินและพัสดุ

4.1.5 งานงบประมาณ

4.2 ทฤษฎีการจัดการศึกษาที่กระจาย ประกอบด้วย

- 4.2.1 บุคลากร
- 4.2.2 งบประมาณ
- 4.2.3 วัสดุครุภัณฑ์
- 4.2.4 การบริหารและการจัดการ

4.3 อำนาจในการตัดสินใจที่กระจาย ประกอบด้วย

- 4.3.1 การกำหนดนโยบายและแผน
- 4.3.2 การบริหารงานวิชาการ
- 4.3.3 การบริหารงานบุคคล
- 4.3.4 การบริหารงานงบประมาณ
- 4.3.5 การบริหารงานการเงินและพัสดุ

5. วิธีการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย

5.1 ผู้รับอำนาจ ประกอบด้วย

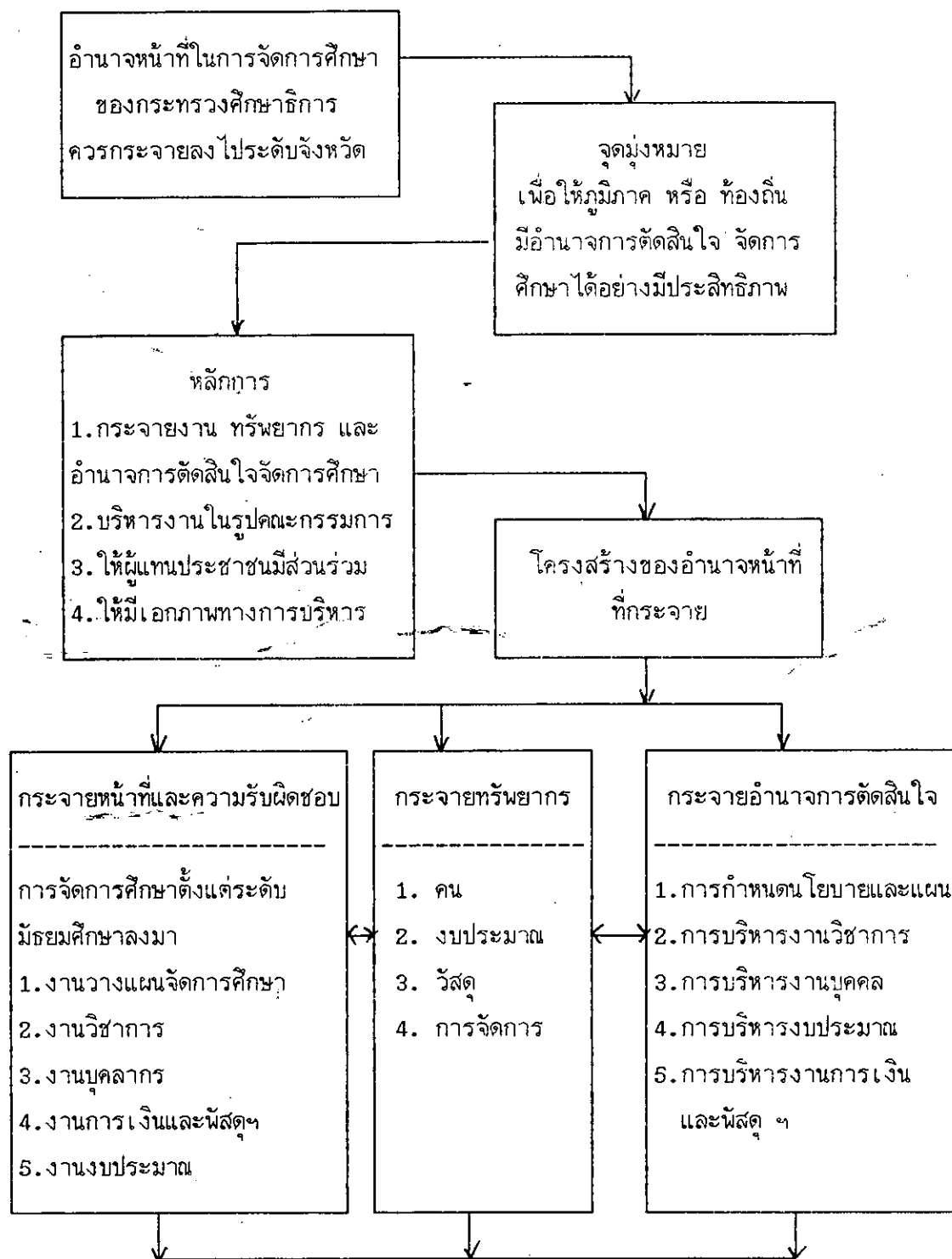
- 5.1.1 องค์การทางการศึกษาระดับท้องถิ่นหรือจังหวัด
- 5.1.2 คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นหรือจังหวัด
- 5.1.3 ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของท้องถิ่นหรือจังหวัด

5.2 วิธีได้มาของอำนาจ ประกอบด้วย

- 5.2.1 การมอบอำนาจหน้าที่โดยกำหนดเป็นคำสั่ง
- 5.2.2 การแบ่งอำนาจหน้าที่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ
- 5.2.3 การโอนอำนาจหน้าที่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

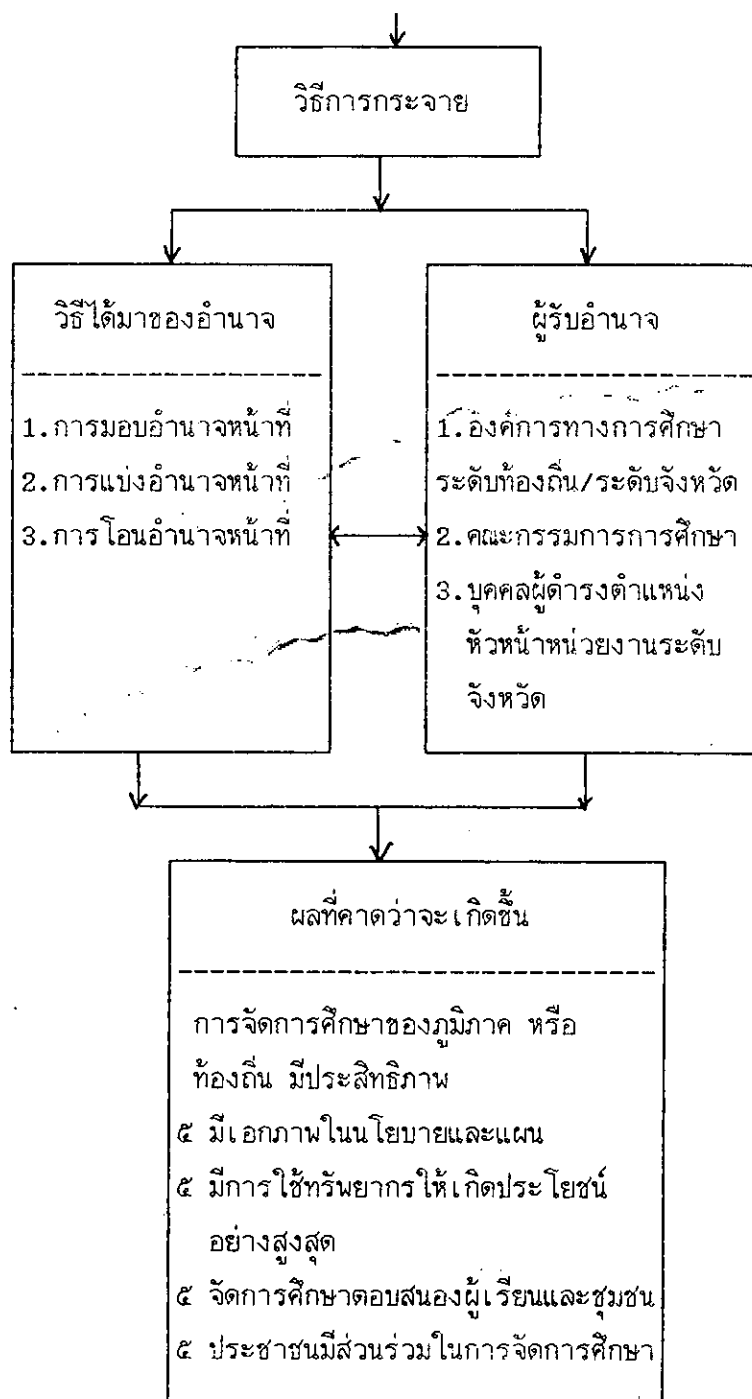
6. ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา คือ การจัดการศึกษาในภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีเอกภาพในนโยบายและแผนจัดการศึกษาของท้องถิ่น การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด การจัดการศึกษาสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

องค์ประกอบของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาเขียนเชื่อมโยงให้สัมพันธ์กัน ได้ตั้งแผนภาพประกอบ 2 อยู่ในหน้าถัดไป



ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย รูปแบบการกระจายอำนาจจัดการศึกษา

ภาพประกอบ 2 (ต่อ)



ขั้นตอนการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขั้นตอนที่สำคัญไว้ 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาทฤษฎี ข้อมูลที่เกี่ยวข้องและความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งส่วนกลางและภูมิภาคที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ดังนี้

- 1.1 ศึกษาทฤษฎีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.2 ศึกษาสภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่จังหวัดในปัจจุบัน
- 1.3 ศึกษาแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่จังหวัดของผู้บริหารการศึกษาและนักวิชาการ และคณะทำงานของกระทรวงศึกษาธิการ
- 1.4 ศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น
- 1.5 ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งส่วนกลางและภูมิภาคที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่จังหวัดในปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการพัฒนา เป็นการนำเอาผลการศึกษาจากขั้นตอนที่หนึ่งมาสังเคราะห์สร้างรูปแบบจำลองการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และศึกษาความเหมาะสมความเป็นไปได้ของรูปแบบที่สร้างขึ้น โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนย่อยดังนี้

- 2.1 สร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่จังหวัดในอนาคต โดยปรึกษาอาจารย์ผู้ควบคุม
- 2.2 สอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบที่สร้างขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา รอบที่ 1

- 2.3 ปรับปรุงรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญ
- 2.4 สอดถามความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จากผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษารอบที่ 2
- 2.5 ปรับปรุงรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษากระทรวงศึกษาธิการตามเกณฑ์ที่กำหนด ขั้นตอนดังกล่าว สามารถแสดงให้เห็นได้ดังภาพประกอบ 3 ในหน้าถัดไป

ขอบเขตของการวิจัย

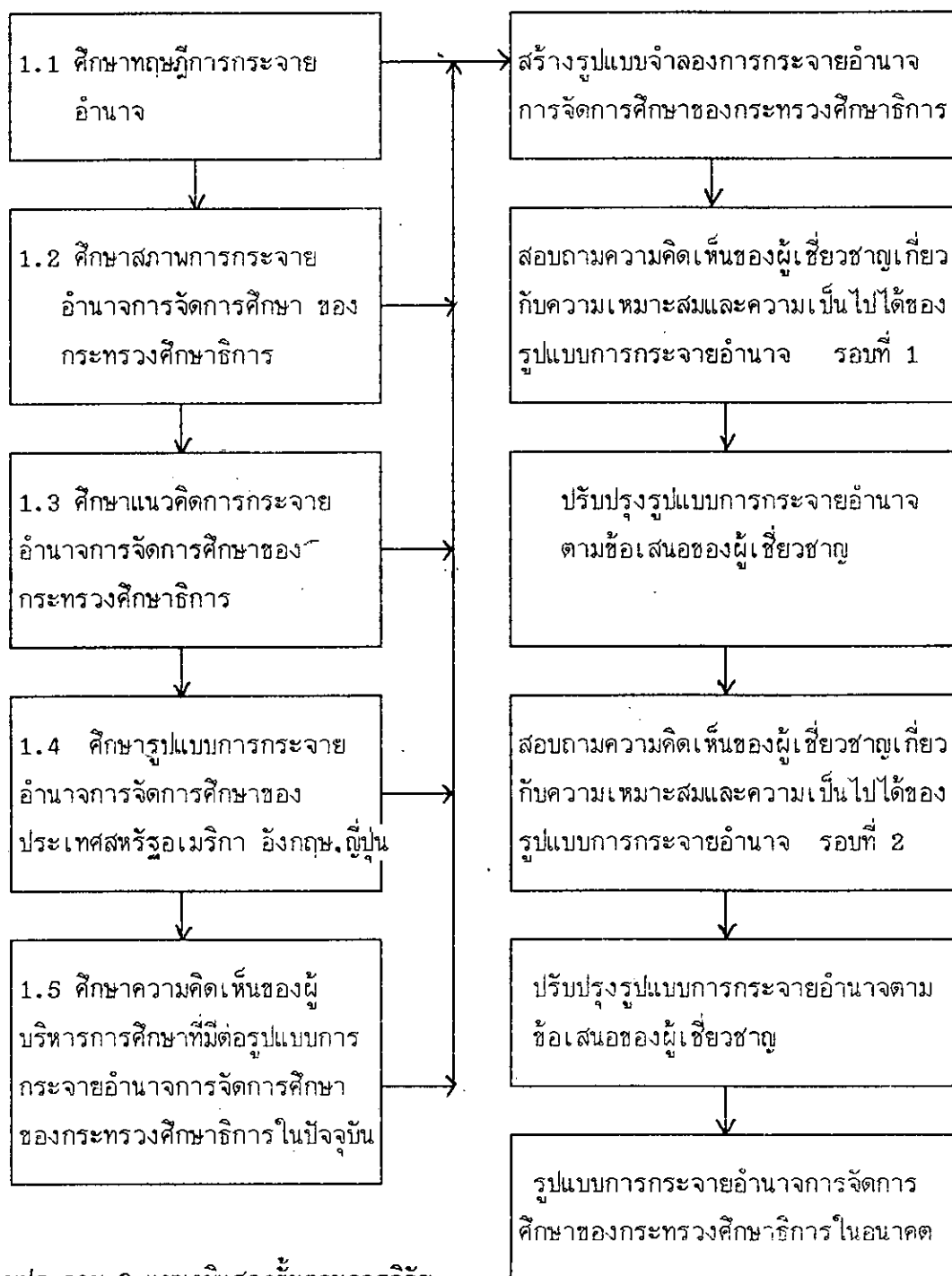
การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษาอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ควรกระจายลงไปสู่จังหวัดครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะอำนาจการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาลงมาเท่านั้น
2. การศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- 2.1 อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
- 2.2 จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 2.3 หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 2.4 โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย ประกอบด้วย
 - 2.4.1 การกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบหรือกระจายงาน
 - 2.4.2 การกระจายทรัพยากรดำเนินงาน
 - 2.4.3 การกระจายอำนาจการตัดสินใจ
- 2.5 วิธีการกระจายอำนาจ
 - 2.5.1 การกำหนดผู้รับอำนาจที่กระจาย
 - 2.5.2 การกำหนดวิธีได้มาของอำนาจ
- 2.6 ผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการศึกษาวิจัยประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการพัฒนารูปแบบประกอบด้วย



ภาพประกอบ 3 แผนภูมิแสดงขั้นตอนการวิจัย

3. การสร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในอนาคต นั้น เป็นการศึกษาเพื่อหาข้อมูลมาพิจารณาประกอบการสร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งข้อมูลหลักที่ใช้จะได้จากทฤษฎีและความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนแนวคิดของนักวิชาการ และคาดว่าจะรูปแบบที่สร้างขึ้น นั้น น่าจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

3.1 อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นการศึกษา เพื่อหาข้อสรุปว่า กระทรวงศึกษาธิการหรือกรมต่าง ๆ ในสังกัดซึ่งรับผิดชอบจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาลงมา ควรมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง

3.2 จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เป็นการศึกษา เพื่อหาข้อสรุปว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาควรมีจุดมุ่งหมายเพื่ออะไร

3.3 หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เป็นการศึกษาเพื่อหาข้อสรุปว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาควรยึดหลักการอะไรบ้าง

3.4 โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย เป็นการศึกษาหาข้อสรุปของ องค์ประกอบย่อย ๆ ดังนี้

3.4.1 การกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นการศึกษา เพื่อหาข้อสรุปว่า หน้าที่และความรับผิดชอบอะไรบ้างที่กระทรวงศึกษาธิการควรกระจาย ให้จังหวัดรับผิดชอบ

3.4.2 การกระจายทรัพยากรเป็นการศึกษาเพื่อหาข้อสรุปว่า กระทรวงศึกษาธิการควรจะกระจายทรัพยากรอะไรบ้างให้จังหวัดดำเนินการ

3.4.3 การกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นการศึกษาเพื่อหา ข้อสรุปว่าจากหน้าที่ความรับผิดชอบและทรัพยากรที่กระทรวงศึกษาธิการควรจะกระจายให้ จังหวัดดำเนินการนั้น หากจะให้การจัดการศึกษาภายในจังหวัดมีประสิทธิภาพ ควรจะกระจาย อำนาจการตัดสินใจอะไรบ้าง

3.5 การกำหนดวิธีการกระจายเป็นการศึกษาเพื่อหาข้อสรุปขององค์ประกอบ ย่อย ดังนี้

3.5.1 การกำหนดวิธีได้มาของอำนาจที่กระจาย เป็นการศึกษา เพื่อหาข้อสรุปว่า โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจายให้จังหวัดนั้น ควรใช้วิธีมอบอำนาจ หน้าที่หรือแบ่งอำนาจหน้าที่ หรือโอนอำนาจหน้าที่

3.5.2 การกำหนดผู้รับอำนาจที่กระจายเป็นการศึกษาเพื่อหาข้อสรุปว่าโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจายให้จังหวัดนั้น จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งหรือคณะกรรมการหรือองค์การ เป็นผู้รับอำนาจที่กระจาย

3.6 ผลที่จะเกิดขึ้น เป็นการศึกษาเพื่อหาข้อสรุปว่าถ้ามีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาแล้ว ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นมีอะไรบ้าง

3.7 องค์ประกอบอื่น ๆ ที่ควรจะมีในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัด เป็นการศึกษาเพื่อหาองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ควรจะมีเพื่อช่วยทำให้รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดในอนาคตที่สร้างขึ้นมีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้น

องค์ประกอบของรูปแบบที่จะสร้างขึ้นดังกล่าวมานี้ เป็นเพียงขอบเขตที่ผู้วิจัยคาดหมายว่า ควรจะมี สำหรับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบที่สร้างขึ้นนั้น ได้ใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ตรวจสอบโดยจะใช้ข้อมูลตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่สอดคล้องกัน (Consensus) เป็นหลัก

ตัวแปรที่ศึกษา

การศึกษาวิจัย เพื่อเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต จึงได้กำหนดตัวแปรที่จะศึกษา ดังนี้ ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย

1. อำนาจหน้าที่จัดการศึกษา
2. จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
3. หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
4. โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย
5. วิธีการกระจายอำนาจ
6. ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัยครั้งนี้ มีดังต่อไปนี้

1. รูปแบบ (Model) หมายถึง ตัวแทนของความเป็นจริงเป็นการทำให้ความสลับซับซ้อนเข้าใจได้ง่ายขึ้น การสะท้อนบางส่วนของปรากฏการณ์ออกมาให้เห็นความสัมพันธ์ต่อเนื่องและความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน การเชื่อมโยงสิ่งที่เกี่ยวข้องมาไว้ด้วยกัน โดยจะต้องใช้ข้อมูล เหตุผลและฐานคติมาประกอบ การแสดงรูปแบบ สามารถทำได้หลายลักษณะ ตั้งแต่การใช้ชุดสมการทางคณิตศาสตร์ การใช้คำบรรยายไปจนถึงการจำลองความเป็นจริงทั้งหมด ออกมาให้สามารถมองเห็นได้ สำหรับรูปแบบของการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ ในครั้งนี้ เป็นรูปแบบที่ใช้คำบรรยาย
2. การกระจายอำนาจ หมายถึง ความมากน้อยของอำนาจหน้าที่ (Authority) ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายในการปฏิบัติงานขององค์การได้รับการกระจายลง ไปโดยวิธีการมอบอำนาจหน้าที่หรือแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การตามสายงาน (Line) หรือคณะกรรมการ (Staff) หรือโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์การซึ่งตั้งใหม่ ให้อำนาจในการบริหารและตัดสินใจได้
3. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาซึ่งอยู่ที่ศูนย์กลางระดับสูงสุดขององค์การ ได้รับการกระจายลงไปยังระดับต่ำตามระดับชั้นของการบังคับบัญชาโดยให้อำนาจการบริหารและการตัดสินใจด้วยตนเอง ได้
4. รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หมายถึง องค์ประกอบต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่มีความสัมพันธ์กันเพื่อส่งผลให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมาย ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา จุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ
5. อำนาจหน้าที่จัดการศึกษา หมายถึง สิทธิที่จะออกคำสั่งในการจัดการศึกษาให้บุคคลอื่นกระทำ หรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัด

การศึกษา ประกอบด้วยอำนาจการกำหนดนโยบายและแผน อำนาจการบริหารงานงบประมาณ
อำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจการบริหารงานวิชาการ และอำนาจการบริหารงาน
การเงินและพัสดุ

6. จุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หมายถึง สภาพการ
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้น

7. หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หมายถึง กรอบแนวทางในการ
กระจายอำนาจการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นเหตุเป็นผลอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีการจัดโครงสร้าง
ขององค์การ ซึ่งกำหนดขึ้นมา เพื่อให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาบรรลุตามจุดมุ่งหมาย
ที่ได้กำหนดไว้

8. โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย หมายถึง องค์ประกอบต่าง ๆ
ของอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระจายลงไป ได้แก่ หน้าที่และความรับผิดชอบ ทรัพยากรในการ
ปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจปฏิบัติตามหน้าที่ และ
ความรับผิดชอบ

9. หน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา หมายถึง งานที่ต้องปฏิบัติ
ด้านการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย งานวางแผนจัดการศึกษา งานวิชาการ งานบุคลากร
งานเกี่ยวกับงบประมาณและงานการเงินและพัสดุ

10. ทรัพยากร หมายถึง ปัจจัยที่ใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้สำเร็จตาม
วัตถุประสงค์ ได้แก่ คน เงิน วัสดุ

11. อำนาจหน้าที่ หมายถึง สิทธิที่จะออกคำสั่งให้บุคคลอื่น กระทำ หรือไม่
กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ผู้มีอำนาจจะเห็นควร เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
ขององค์การ

12. วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หมายถึง การกำหนดแนวทางการ
กระจายอำนาจการจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักการในการกระจายอำนาจการจัดการ
ศึกษา เพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วย
ผู้รับอำนาจที่กระจาย และวิธีการได้มาของผู้รับอำนาจตามกฎหมาย

13. ผู้รับอำนาจที่กระจาย หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามสายงาน (Line) หรือคณะกรรมการ (Staff) ในองค์การหรือองค์การท้องถิ่น ซึ่งได้รับการกระจาย หน้าที่และความรับผิดชอบ ทรัพยากรและอำนาจการตัดสินใจมาปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

14. วิธีการได้มาของผู้รับอำนาจตามกฎหมาย หมายถึง วิธีการได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้รับอำนาจ ซึ่งประกอบด้วย การมอบอำนาจหน้าที่ หรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ หรือการโอนอำนาจหน้าที่

15. การมอบอำนาจหน้าที่ หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การได้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรองลงมาตามสายงาน (Line) ในองค์การไปปฏิบัติโดยกำหนดเป็นคำสั่งลายลักษณ์อักษร

16. การแบ่งอำนาจหน้าที่ หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การได้แบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงมาตามสายงาน (Line) ในองค์การไปปฏิบัติโดยกำหนดระดับความมากน้อยของอำนาจในการตัดสินใจไว้ในกฎหมาย

17. การโอนอำนาจหน้าที่ หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์การได้โอนอำนาจหน้าที่ หรือยกอำนาจหน้าที่ไปให้องค์การระดับท้องถิ่น มีอิสระในการบริหาร และการตัดสินใจปฏิบัติงาน โดยองค์การระดับสูงมีหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การท้องถิ่น เท่านั้น

18. ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หมายถึง ผลที่คาดหวังจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลง ไปให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่นปฏิบัติ ซึ่ง ได้แก่ การจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ มีการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด การจัดการศึกษาในภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีเอกภาพในนโยบายและการวางแผน การจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของผู้เรียนหรือชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ด้วยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจ สภาพการกระจายอำนาจการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อมุ่งให้เกิดแนวความคิดรวบยอดที่จะตอบข้อคำถาม 3 ประการ คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจประกอบด้วย องค์ประกอบอะไรบ้าง รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการปัจจุบันเป็นอย่างไร และแนวคิดรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคตควรมีลักษณะอย่างไร ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนดังกล่าวข้างต้น จึงได้เสนอเนื้อหาสาระอยู่ 6 ส่วน ดังนี้ คือ

ส่วนที่ 1 ทฤษฎีอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจ

ส่วนที่ 2 รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
ปัจจุบัน

ส่วนที่ 3 รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา
อังกฤษ และญี่ปุ่น

ส่วนที่ 4 แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
ในอนาคต

ส่วนที่ 5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ส่วนที่ 6 สรุป

ทฤษฎีอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจ

ในส่วนนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจ ซึ่งประกอบด้วยส่วนย่อย ๓ ส่วน ดังนี้ คือ

- 1 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การ
- 2 การจัดโครงสร้างองค์การ
- 3 อำนาจหน้าที่
- 4 การกระจายอำนาจ

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การ

องค์การทุกแห่งที่ได้จัดตั้งขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐหรือเอกชน ต่างก็มีการปฏิบัติงานที่ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปตามจุดมุ่งหมายหลักขององค์การที่จัดตั้งขึ้นมา เช่น องค์การธุรกิจก็มีจุดมุ่งหมายหลักมุ่งเน้นแสวงหากำไร องค์การของรัฐก็จะมุ่งเน้นการให้บริการแก่สังคม เป็นประการสำคัญ ส่วนองค์การทางการศึกษานั้น มีจุดมุ่งหมายหลักของการจัดตั้งเพื่อจัดการศึกษาให้เป็นบริการขั้นพื้นฐานแก่สังคม (Koontz and Weihrich. 1988 : 6) โดยเฉพาะของไทยเรานั้น องค์การทางการศึกษาจะต้องมีหน้าที่จัดการศึกษา เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา ซึ่งกำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

องค์การจะประกอบด้วย งาน (Task) โครงสร้าง (Structure) คน (People) เทคโนโลยี (Technology) และสิ่งแวดล้อม (Environments) ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ จะต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ จึงจะทำให้การบริหารงานขององค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ดังที่ สตีเยร์ (Steers) (ภรณี มหพันธ์ 2529 : 77 ; อ้างอิงมาจาก Steers. 1977 : 8) ได้เสนอไว้ว่า ตัวแปรสำคัญ (Variables) ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การมี 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ลักษณะขององค์การ (Organizational Characteristic)
ประกอบด้วย โครงสร้าง (Structure) และ เทคโนโลยี (Technology)
2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม (Environmental Characteristic)
ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายใน และภายนอกองค์การ
3. ลักษณะของพนักงาน (Employee Characteristic)
4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ (Managerial Policy & Practices) นอกจากนี้ Joseph A. Litterer ได้ศึกษาองค์การเกี่ยวกับ โครงสร้าง และพฤติกรรมองค์การ (ไพบูลย์ ช่างเรียน และ สมปราชญ์ จอมเทศ. 2521 : 53 ; อ้างอิงมาจาก Joseph. 1963 : 6) พบว่า การจัดโครงสร้าง การกำหนดอำนาจหน้าที่ ลำดับขั้นตอนการบังคับบัญชาและการออกแบบขององค์การ มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การ จากตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การดังกล่าวข้างต้นนั้น จะมีตัวแปรหนึ่งที่มีจะถูกกำหนดขึ้นมาค่อนข้างถาวรและไม่ค่อยมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตัวแปรดังกล่าวก็คือ โครงสร้างขององค์การ (Structure) ซึ่งอาจจะสืบเนื่องมาจากองค์การที่ตั้งขึ้นมาเป็นองค์การของรัฐ ที่มีระเบียบแบบแผนของทูลราชการเป็นตัวกำหนด ก็ได้

การจัดโครงสร้างองค์การในการบริหารงาน

การจัดโครงสร้างขององค์การเป็นกระบวนการที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงาน ซึ่งผู้บริหารจะต้องออกแบบโครงสร้างขององค์การให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายในการทำงานเพราะหากว่าการจัดโครงสร้างขององค์การไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่ยากที่จะทำให้ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้แม้แต่การพัฒนาองค์การ นอกจากจะมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรบุคคลแล้ว ยังมีการพัฒนาโครงสร้างควบคู่ไปด้วย การจัดโครงสร้างขององค์การที่ดี เพื่อให้เกิดประสิทธิผลนั้น มีผู้ให้ทฤษฎีและแนวคิดไว้มากมาย แต่แนวคิด

ที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คือ รูปแบบการจัดโครงสร้างระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ (Weberian Model of Bureaucracy) ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ อยู่ 5 ประการ ดังนี้ (Hoy and Miskel. 1987 : 112 ; citing Weber. 1947 : 152)

ประการที่หนึ่ง การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Division of Labour Specialization)

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ของบุคคลเกี่ยวกับหน้าที่การงาน ต้องไม่ถือตัวบุคคลเป็นหลัก (An Impersonal Orientation)

ประการที่สาม การกำหนดลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy of Authority)

ประการที่สี่ การกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงาน (Rules and Regulation) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถทำงานในหน้าที่

ประการที่ห้า การคัดเลือกบุคคลต้องขึ้นอยู่กับระดับความสามารถ ไม่ใช่ระบบพรรคพวก (Career Orientation) มีการพัฒนาทางวิชาชีพ จากแนวความคิดนี้ มอร์เฟท และคณะ (Morphet and others. 1974 : 94 - 98) ก็ได้ให้ข้อเสนอ ในการจัดโครงสร้างขององค์การเพื่อให้เกิดประสิทธิผล ควรดำเนินการให้มีลักษณะดังนี้ คือ

1. การมีผู้บริหารระดับสูงสุดเพียงคนเดียว (Single Executive)
2. การมีเป้าหมายที่มีเอกภาพ (Unity of Purpose)
3. การมีเอกภาพบังคับบัญชา (Unity of Command)
4. การมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ (Delegation of Authority and Responsibility)
5. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor)
6. การมีมาตรฐานของงาน (Standardization)
7. การมีช่วงของการควบคุม (Span of Control)
8. การมีเสถียรภาพ (Stability)
9. การมีความยืดหยุ่น (Flexibility)
10. การมีความมั่นคง (Security)

11. การมีนโยบายการบริหารบุคคล (Personnel Policies)

12. การมีผลการประเมินผล (Evaluation)

นอกจากนี้ ฟาโยล (Fayol) ได้ให้แนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์การทางการศึกษาว่า ด้วยงานการศึกษามีลักษณะองค์การพิเศษแตกต่างกันไปจากองค์การทั่ว ๆ ไป เพราะจะต้องมีความเป็นอิสระทางวิชาการกล่าว คือ มีลักษณะค่อนข้างจะเป็นองค์การวิชาชีพเพื่อให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน จึงควรจัดองค์การเพื่อให้เกิดการบริหารงานมีประสิทธิภาพโดยจัดให้มีลักษณะ ดังนี้ (Sergiovanni and others. 1980 : 45 ; citing Fayol. 1949 : 20 - 40) คือ

1. มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะงานเฉพาะอย่างที่ต้องปฏิบัติ (Division of Work)
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (Authority) อย่างชัดเจน และสอดคล้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน โดยถือว่าอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการสั่งงาน และเป็นประโยชน์ในการบังคับบัญชาผู้น้อง
3. มีกฎระเบียบวินัย (Discipline) ต้องให้ผู้บริหารใช้โดยชอบธรรม เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาถือปฏิบัติและเชื่อฟัง
4. มีเอกภาพในการกำหนดทิศทาง (Unity of Direction) วัตถุประสงค์ของแต่ละเรื่องควรจะสอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดผลสำเร็จและสามารถตรวจสอบได้
5. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) คือ มีกลไกในการปฏิบัติงานที่ทำให้ทราบว่ามีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาอย่างชัดเจน
6. กลุ่มคนในองค์การแต่ละคน ต้องไม่ถือประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of Individual Interest) โดยจะต้องประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน
7. มีระบบการตอบแทนให้รางวัลที่มีความยุติธรรม (Remuneration) และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม
8. มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ศูนย์กลาง (Centralization) และในขณะเดียวกัน ก็ให้มีการกระจายอำนาจที่สามารถควบคุมได้ด้วย

9. มีสายการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารจากระดับสูงสุดไปสู่ระดับต่ำสุด (Scalar Chain) ควรจะให้เกิดการปฏิบัติอย่างคล่องตัว
10. มีการกำหนดระเบียบบรรทัดฐานของสังคมโดยการออกคำสั่ง ระเบียบข้อบังคับของบุคคลและที่เกี่ยวข้องกับวัสดุ (Material and Social Order)
11. มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equity)
12. มีความคิดริเริ่มนำสิ่งใหม่ ๆ เข้ามาปรับปรุงการบริหารงาน (Initiative)
13. มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Stability)
14. ทุกคนในองค์การมีความสามัคคีกลมเกลียวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการทำงาน (Espirir de Corps & Harmony)

✓การจัดโครงสร้างขององค์การตามทฤษฎีและหลักการดังกล่าว ก่อนข้างจะเป็นโครงสร้างแบบแน่นอนไม่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ของสภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง จะยึดหลักการของอำนาจหน้าที่การควบคุมบังคับบัญชาและการรวมอำนาจการบริหารเป็นประเด็นสำคัญ แต่ถ้าหากพิจารณาการจัดโครงสร้างตามทฤษฎีของ ลอเรนซ์ และ ลอช (Lawrence and Lorsch) นั้น มีหลักการดังนี้ (Huse and Bowditch. 1975 : 254) คือ ภายใต้สภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การที่มีความแตกต่างกันมากทางด้านความไม่แน่นอน องค์การควรจัดโครงสร้างขององค์การให้มีหน่วยงานส่วนย่อย เพื่อแบ่งแยกความแตกต่างให้มาก (Differentiation) และหน่วยงานย่อยที่สร้างขึ้นมานั้น ควรทำหน้าที่เฉพาะด้านและการมุ่งความสำคัญของสมาชิกควรจะต้องคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ต่างกันด้วย และในขณะเดียวกัน ความมีประสิทธิภาพขององค์การก็ขึ้นอยู่กับการประสานงาน (Integration) เป็นประการสำคัญ เช่นเดียวกับการแบ่งแยกความแตกต่าง โดยยึดหลักว่าในองค์การที่มีหน่วยงานย่อยมาก การประสานงานจะต้องมีมากขึ้น และความยุ่งยากในการบรรลุถึงการประสานงาน ขึ้นอยู่กับขนาดของความไม่แน่นอน และขนาดของงานที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานประสานขึ้น และในการจัดโครงสร้างขององค์การเพื่อการบริหารงานนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงาน

อำนาจหน้าที่ (Authority)

การบริหารงานในองค์การ อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหาร เพราะอำนาจหน้าที่เป็นแกนสำคัญขององค์การ ซึ่งจะแตกต่างกันไปแล้วแต่ระบบคุณค่านิยมของสังคมที่องค์การตั้งอยู่ (Hoy and Miskel. 1987 : 110 ; citing Weber. 1947 : 325) ซึ่งเห็นได้จากทฤษฎีการจัดโครงสร้างระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ (Weberian Model of Bureaucracy) และการจัดโครงสร้างองค์การทางการศึกษาของ ฟาโยล (Fayol) นั้น (Sergiovanni and others. 1980 : 45 ; citing Fayol. 1949 : 20 - 40) ถือว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นองค์ประกอบหลักที่สะท้อนให้ทราบถึงลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และการสั่งงาน จากความสำคัญของอำนาจหน้าที่ ดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงความหมายของอำนาจหน้าที่ และแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่เสียก่อน

อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง สิทธิของบุคคลที่เกิดขึ้นในกฎหมายในอันที่จะกระทำการใด ๆ แก่บุคคลอื่นให้กระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ผู้มีอำนาจเห็นสมควร (กิตติมา ปรีดีติติก. 2524 : 154 ; อรุณ รักธรรม. 2532 : 49) สำหรับไซมอน (Simon) ถือว่าอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่จะตัดสินใจและมีผลทำให้คนอื่นปฏิบัติตาม (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2521 : 11 ; อ้างอิงมาจาก Simon. 1957 : 125) สำหรับ ฮอดเจตส์ (Hodgetts. 1990 : 150) นั้น ให้ความหมายของอำนาจหน้าที่ว่าเป็นสิทธิอำนาจที่จะสั่งหรือบังคับบัญชาตามกฎหมายและตามทฤษฎีของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ นั้น อำนาจหน้าที่ที่มุ่งสนับสนุนการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชาจะต้องมาจากระดับสูง โดยสรุปอำนาจหน้าที่ หมายถึง สิทธิอันชอบธรรมของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในอันที่จะปฏิบัติใด ๆ ได้ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นมานั้น จะต้องมามีแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่

แหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ แมกซ์ เวเบอ (Max Weber) ได้กำหนดแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ว่ามีอยู่ 3 ประการ (Hoy and Miskel. 1987 : 110 ; citing Weber. 1947 : 325) คือ

ประการที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่เกิดจากคุณลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่ง

(Charismatic Authority)

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่เกิดจากประเพณีนิยม (Traditional Authority)

ประการที่สาม อำนาจหน้าที่เกิดจากกฎหมาย

จากความหมายของอำนาจหน้าที่ และแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ จึงทำให้เกิดแนวคิดสรุปอำนาจหน้าที่ว่ามี 2 ประการ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. 2521 : 11) คือ ประการแรกเป็นอำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง (Formal Authority) อำนาจประเภทนี้เป็นอำนาจเฉพาะของตำแหน่งตามบทบาท และประการที่สอง เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ครองตำแหน่ง (Functional Authority) อำนาจประเภทนี้เป็นอำนาจของผู้ครองตำแหน่ง ซึ่งแนวความคิดนี้ ฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel. 1987 : 108) ก็ให้แยกอำนาจหน้าที่ (Authority) ออกจากอำนาจบารมี (Power) เพราะอำนาจบารมีเป็นอำนาจที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งสามารถที่จะให้บุคคลอื่นทำอะไร ได้ตามที่ปรารถนา และอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายนั้น จะต้องมีการกำหนดขึ้นมาในแต่ละตำแหน่งว่ามีขอบเขตของอำนาจมากน้อยเพียงใด

การกำหนดอำนาจหน้าที่ ด้วยอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่เกิดจากกฎหมาย และเป็นอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ฉะนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่จะต้องกำหนดให้สัมพันธ์กับตำแหน่งที่จัดไว้ในองค์การ ดังเช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของ ฟาโยล (Fayol) ได้สรุปว่า ต้องกำหนดให้ชัดเจนและสอดคล้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน โดยถือว่าอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการสั่งงาน และเป็นประโยชน์ในการบังคับบัญชาลูกน้อง (Sergiovanni and others. 1980 : 45 ; citing Fayol. 1949 : 20) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในองค์การนั้น จะกำหนด

อำนาจหน้าที่ลงไปตามระดับชั้นของสายงานการบังคับบัญชาบุคคลและตำแหน่งในแนวตั้งขององค์การ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในองค์การทำให้เกิดอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาอำนาจการและควบคุม (Authority of Command Direction and Control) ดังนั้นจึงสามารถแบ่งหน่วยงานออกตามลักษณะอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้ (Hodgetts. 1990 : 151 - 158) ลักษณะที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลัก (Line Authority) อำนาจเช่นนี้เป็นอำนาจมูลฐานขององค์การในการบังคับให้ปฏิบัติให้ความเห็นชอบทั้งทางตรงและทางอ้อม สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การ ลักษณะที่สอง อำนาจหน้าที่หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff Authority) อำนาจเช่นนี้มีขอบเขตจำกัดไม่มีสิทธิสั่งการ เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในด้านการวางแผน ให้ข้อเสนอแนะ ให้คำแนะนำและการช่วยเหลือต่าง ๆ เท่านั้น ลักษณะที่สาม อำนาจหน้าที่ตามการงาน (Functional Authority) อำนาจนี้คล้ายกับอำนาจของหน่วยที่ปรึกษาเป็นอำนาจที่ขึ้นต่อหน่วยงานหลัก ผู้ครองอำนาจตามลักษณะหน้าที่นี้มีสิทธิที่จะสั่งการในลักษณะเฉพาะในหน้าที่ที่มอบหมายเท่านั้น ลักษณะที่สี่ อำนาจหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการ (Committee Authority) เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ รับมอบงานมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับงานตรวจสอบการวางแผนหรือการวิจัยค้นคว้าแต่ไม่มีอำนาจสั่งการ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งหรือตามหน่วยงานจะปรากฏว่า อำนาจการบริหารจะมีศูนย์รวมอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง (Knezevich. 1984 : 30) หรือหน่วยงานหลักเท่านั้น (สมพงศ์ เกษมสิน. 2517 : 133) ในขณะเดียวกันอำนาจหน้าที่นี้ก็สามารถที่จะให้มีการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Delegation of Authority and Responsibility) หรือให้มีการกระจายอำนาจที่สามารถควบคุมได้อีกด้วย

(Morphet and others. 1974 : 95) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารงาน

โดยสรุปอำนาจหน้าที่ เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งซึ่งถูกกำหนดขึ้นมาโดยกฎหมายเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ได้ใช้อำนาจในการตัดสินใจบริหารงาน หรือปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่นี้ สามารถที่จะกระจายลงไปยังตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การตามสายงานการบังคับบัญชาได้

การกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในองค์การขนาดใหญ่มักจะมีการจัดโครงสร้างขององค์การให้มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น และมีช่วงของการควบคุมกว้าง ในขณะที่เดียวกันมีการรวมอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ศูนย์กลาง (Centralization) เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาและเอกภาพในการกำหนดทิศทาง (Morphet and others. 1974 : 96 ; Sergiovanni and others. 1980 : 55) แต่ถ้าหากต้องการให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร และความพึงพอใจในการทำงานในองค์การ ผู้บริหารระดับสูงสุดต้องมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงมาเป็นผู้ตัดสินใจเพราะจะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานตามสถานการณ์ สามารถยืดหยุ่นการตัดสินใจไม่ให้ยึดติดกับรูปแบบที่ส่วนกลางกำหนดอย่างตายตัวแน่นอน ช่วยให้การควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานได้อย่างทั่วถึง การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ เพื่อแก้ไขในระดับปฏิบัติได้ถูกต้อง ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารตลอดถึงทำให้งานด้านบริหารมีคุณภาพอีกด้วย (Brown. 1986 : 33 ; citing Kochen and Deutsch. 1980 : 163) ซึ่งลักษณะดังกล่าว ก็คือ การกระจายอำนาจในองค์การ นั่นเอง และเป็นหลักการในการจัดโครงสร้างองค์การของ ฟาโยล (Fayol) ที่ให้ไว้ (MBAMBA and others. 1992 : 23) ว่าองค์การขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจ โดยมอบอำนาจการตัดสินใจที่แน่นอนลงไปยังระดับล่าง

ความหมายของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างขวางทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ (Brown. 1990 : 37 ; citing Brooke. 1984 : 87) คือ ลักษณะหนึ่ง เป็นการกระจายอำนาจด้านปกครองหรือการเมือง (Political Decentralization) ให้มีส่วนร่วม อีกลักษณะหนึ่ง เป็นการกระจายอำนาจในองค์การ (Organization Decentralization) ตามสายการบังคับบัญชา อนันต์ เกตุวงศ์. (2523 : 200) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจในลักษณะการปกครองว่า เป็นการแบ่งเขตอำนาจ

จากศูนย์อำนาจไปยังส่วนหรือหน่วยอื่น ๆ ในระดับต่ำลงมาหรือที่มีได้อยู่ในศูนย์นั้น เป็นลักษณะการเคลื่อนย้ายหน้าที่ออกไปจากศูนย์กลาง (Center) ซึ่งเป็นจุดรวมของอำนาจหน้าที่ทั้งหมดไม่ว่าจะพิจารณาทางด้านโครงสร้างอย่างเป็นทางการ พฤติกรรมการบริหาร นโยบาย และการตัดสินใจและสภาวะทางสังคม โดยจุดรวมจะต้องอยู่ในระดับสูงสุดของโครงสร้าง และเมื่อพิจารณาถึงการปกครองประเทศ การกระจายอำนาจเป็นหลักการปกครองที่รัฐบาลแห่งชาติได้มอบหมายในการปกครองบางอย่าง ซึ่งส่วนกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการไม่ทำลายความมั่นคงของชาติ และเห็นสมควรให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ โดยเชื่อว่า เมื่อท้องถิ่นรับอำนาจไปบริหารแล้ว จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนได้ เท่ากับรัฐบาลกลางดำเนินการ การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจการปกครองให้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคล (สถาบันภาษาศาสตร์. ม.ป.ป. : 64) การกระจายอำนาจในลักษณะการบริหารงานในองค์การ (ภิญโญ สาร. 2516 : 141 ; ธงชัย สันติวงษ์. 2533 : 292) เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจสั่งการทั้งหมด ยกเว้นอำนาจที่ผู้บริหารระดับสูงสงวนไว้ให้ผู้บริหารระดับรองลงมาตามสายงาน (Line) โดยมอบความรับผิดชอบให้ด้วย (กมล ชูทรัพย์. 2516 : 214) สำหรับ ภรณ์ มหานนท์ (2529 : 78) จะเน้นความมากน้อยของอำนาจ (Power) และสิทธิอำนาจ (Authority) ได้รับการกระจายลงไป

ในส่วนของชาวต่างประเทศนั้น เจมส์ และคณะ (James and others. 1984 : 70) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ ซึ่งใช้ปฏิบัติอยู่ประจำให้แก่ระดับล่าง สำหรับ มินท์เบิร์ก (Mintzberg) มีแนวคิด (Brown. 1990 : 35 ; citing Mintzberg. 1979 : 184) ว่า การกระจายอำนาจเป็นความพยายามให้อำนาจหน้าที่ซึ่งต้องใช้วินัยสั่งการ ได้ถูกกระจายลงไปยังบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ ส่วนโคเชน และดอยช์ (Kochen and Deutsch) (Brown. 1990 : 36 ; citing Kochen and Deutsch. 1980 : 18) มุ่งเน้นอำนาจการปฏิบัติงานให้บริการขององค์การ ที่มีเวลากำหนดโดยการออกเป็นคำสั่งหรือระเบียบให้ปฏิบัติ นอกจากนี้ในหนังสือ The International Encyclopedia of Education Research and Studies

ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (Husen and Postlethwaite. 1985 : 1317) ว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (Authority) และหน้าที่การงาน (Function) ไปยังทุกระดับชั้นในองค์การตามสายการบังคับบัญชา โดยกระจายอำนาจการบริหารลงไปให้มีความอิสระในการตัดสินใจ.

โดยสรุป การกระจายอำนาจมีสองลักษณะ คือ การกระจายอำนาจการบริหาร ในองค์การ และการกระจายอำนาจด้านการปกครอง ในส่วนการกระจายอำนาจการบริหาร ในองค์การ หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์การ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ได้กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ไปให้แก่ผู้บริหารในระดับรอง ๆ ลงมา ตามสายการบังคับบัญชาในองค์การ พร้อมทั้งกระจายอำนาจที่ใช้ในการตัดสินใจให้ด้วย

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานในองค์การ เพราะทำให้เกิดการบริหารงานแบบ มีส่วนร่วมและช่วยให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมา ได้มีโอกาสตัดสินใจในหน้าที่และความ รับผิดชอบด้วยตนเอง ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นในกรทำงาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีบรรยากาศการแข่งขันในการทำงาน และมีความผูกพันต่อองค์การ (James and others. 1984 : 171) ตั้งแนวคิดของ มอร์เฟท์ และคณะ (Morphet and others. 1974 : 98) ได้ให้ไว้ว่าประสิทธิผลขององค์การจะถูกเพิ่มพูนขึ้น เมื่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงมอบอำนาจหน้าที่ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีประสิทธิผลขององค์การของ สตีเยร์ (Steers) ที่ได้สรุปไว้ (ภรณ์ มหามนต์. 2529 : 77 ; อ้างอิงมาจาก Steers. 1977 : 8) ว่า ลักษณะขององค์การ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของพนักงาน และนโยบายการบริหาร และการปฏิบัติจะมีผลต่อพฤติกรรมของบุคคลในการปฏิบัติงานในองค์การเกิดประสิทธิผล สำหรับตัวแปรลักษณะขององค์การประกอบด้วยโครงสร้าง (Structure) ซึ่งมีองค์ประกอบ ย่อยดังนี้ คือ การกระจายอำนาจ ความชำนาญพิเศษความเป็นทางการ ช่วงการบังคับบัญชา ขนาดขององค์การ และขนาดของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ โจเซฟ (Joseph) (ไพบูลย์ ช่างเรียน และ สมปราชญ์ จอมเทศ. 2521 : 53 ; อ้างอิงมาจาก Joseph. 1963 : 6) ในเรื่ององค์การเกี่ยวกับโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์การ หรือผลที่เกิดขึ้นในองค์การ โดยมุ่งศึกษาเรื่อง โครงสร้าง หน้าที่ตามตำแหน่ง ลำดับชั้นของ

การบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ ขั้นตอนในการดำเนินงานซึ่งจะมีผลไปถึงความสัมพันธ์ของบุคคลและมีอิทธิพลต่อตัวแบบอย่างของการกระทำโต้ตอบกันระหว่างบุคคลในองค์การ ซึ่ง ได้แก่ ท่าที หรือทัศนคติ การรับรู้ บุคลิกภาพ พลังงานใจ บทบาท ปทัสถาน และค่านิยม ซึ่งส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมที่กำหนดขึ้นตามโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การ ซึ่ง ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลผลิต ความพึงพอใจ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

นอกจากนี้ผลการวิจัยของชาวต่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่ ภรณ์ มหามนต์ (2529 : 81 ; อ้างอิงมาจาก Steers. 1977 : 62) ได้รวบรวมไว้ และนำเสนอเพื่อชี้ให้เห็นถึงประสิทธิผลขององค์การจากการกระจายอำนาจ ดังนี้ งานวิจัยของ Carlson เมื่อปี ค.ศ. 1951 ศึกษาการใช้เวลาอย่างมีประสิทธิภาพ งานวิจัยของ Read เมื่อปี ค.ศ. 1962 ศึกษาประสิทธิผลของการติดต่อสื่อสาร มีลักษณะเปิดและมีข้อมูลย้อนกลับ งานวิจัยของ Hage และ Aipon เมื่อปี ค.ศ. 1967 ศึกษาประสิทธิผลของการริเริ่มโครงการใหม่ ๆ งานวิจัยของ Lawrence และ Lorsch เมื่อปี ค.ศ. 1967 ได้ศึกษาประสิทธิผลของการปฏิบัติงานดีเด่น งานวิจัยของ Carpenter เมื่อปี ค.ศ. 1971 ได้ศึกษาความพึงพอใจในงานซึ่ง ภรณ์ มหามนต์ ได้สรุปไว้ดังนี้ เมื่อมีการเพิ่มการกระจายอำนาจลงไปในองค์การมักนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพมากขึ้นในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจะสัมพันธ์กับการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร การติดต่อสื่อสารและการป้อนข้อมูลย้อนกลับ ความพึงพอใจในงานและการรักษาไว้ซึ่งคนในองค์การ นอกจากนี้ในหลายกรณีศึกษา การกระจายอำนาจยังนำสู่การปฏิบัติงานดีขึ้น และนำไปสู่ความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ในองค์การ จากผลการค้นพบชี้ไปสู่ความจริงที่ว่า องค์การที่มีการกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้พนักงานระดับล่างของสายการบังคับบัญชาในองค์การมีอิสระ (Autonomy) และมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น องค์การขนาดใหญ่มีระบบการบริหารที่สลับซับซ้อน มีขอบข่ายของการควบคุมงานกว้าง มีระดับชั้นของสายการบังคับบัญชาหลายชั้น ยากแก่การควบคุมตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง ตลอดถึงสภาพสิ่งแวดล้อมภายนอกขององค์การได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารหรือการตัดสินใจลงมาในแต่ละระดับแล้ว จะช่วยให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมา มีความคล่องตัวในการบริหารงานตามสถานการณ์ (Brown. 1990 : 41 ; citing Kochen and Deutsch. 1980 : 163) กล่าวคือ มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานและการตัดสินใจโดยไม่ยึดติดแน่นกับ

โครงสร้างเดิม จนทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ตลอดถึงช่วยให้ผู้บริหารระดับปฏิบัติสามารถที่จะควบคุมตรวจสอบผลการปฏิบัติงานได้อย่างทั่วถึง และวิเคราะห์หาสาเหตุต่าง ๆ ได้ดีกว่า เพราะเป็นผู้ใกล้ชิดกับระดับปฏิบัติย่อมรู้ปัญหาดีกว่าระดับสูงช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหาร และทำให้งานด้านบริหารมีคุณภาพอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของมินท์เบิร์ก (Mintzberg) ในเรื่องของเหตุผลสำคัญที่ให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารงานขององค์การ ก็เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การบรรลุจุดหมาย 3 ประการ (Brown. 1990 : 49) คือ

ประการที่หนึ่ง ให้มีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจ (Flexibility)

ประการที่สอง ให้มีการควบคุมตรวจสอบได้ (Accountability)

ประการที่สาม ให้มีการเพิ่มผลผลิต (Productivity)

ในองค์การทางการศึกษาก็เช่นเดียวกัน (Morphet and others. 1974 : 299) การกระจายอำนาจ เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาได้รับการตอบสนอง การบริการที่มีคุณภาพดังเช่น ในเมืองขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกา มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการพัฒนาโปรแกรมการเรียนการสอนและแนวทางปฏิบัติงานที่มีรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งมุ่งตอบสนองความต้องการของนักเรียน นอกจากนี้ในหนังสือ The International Encyclopedia of Education Research and Studies ได้สรุปถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ 6 ประการ (Husen and Postlethwaite. 1985 : 1318) มีดังนี้ ประการแรก ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การ และช่วยทำให้มีบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตย ประการที่สอง ก่อให้เกิดการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้ ประการที่สาม ช่วยทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง ประการที่สี่ เป็นระบบมีส่วนร่วมช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การเพิ่มมากขึ้น ประการที่ห้า ก่อให้เกิดความสามัคคีภายในองค์การ ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงการมี การติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพ และประการสุดท้ายก่อให้เกิดประสิทธิภาพโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายงานด้านบริหารบุคคล

โดยสรุป การกระจายอำนาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมา หรือผู้บริหารระดับปฏิบัติมีความคล่องตัวในการตัดสินใจบริหารงาน เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ตอบสนองแก่ผู้มาใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในองค์การทางการศึกษาก็เช่นเดียวกัน การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาก็มีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้การบริการการจัดการศึกษาแก่ เด็ก เยาวชน และประชาชนดำเนินการได้ทั่วถึง และมีคุณภาพด้วย

หลักการกระจายอำนาจ ในการดำเนินการใด ๆ ก็ตาม จะต้องกำหนดกรอบ พื้นฐานไว้เป็นกรอบในการยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามที่ต้องการให้เกิดขึ้น ในเรื่องของการกระจายอำนาจก็เช่นเดียวกัน ต้องกำหนดหลักการขึ้นมาก่อน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางที่จะปฏิบัติและในขั้นนี้จะขอเสนอถึงหลักการกระจายอำนาจในส่วนของการปกครองและการบริหาร เพราะอำนาจทั้งสองส่วนนี้ จะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการบริหารราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่บัญญัติไว้ ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 8) ได้ให้หลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นว่า รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ศาสตราจารย์ อุมร รักษาสัตย์ (2522 : 8 - 10) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

1. รัฐบาลของประเทศยอมให้มีการกระจายอำนาจในท้องถิ่น โดยจะให้มีอำนาจอย่างไรหรือจะขยายอำนาจหรือลดอำนาจอย่างไรก็ได้
2. การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายภาระหน้าที่พร้อมทั้งอุปกรณ์ที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้น ให้แล้วเสร็จ
3. การกระจายอำนาจที่แท้จริง หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองของท้องถิ่น ที่จะทำอะไรภายในขอบเขตที่วางไว้ ตามวิธีการที่ท้องถิ่นนั้นเห็นควร
4. การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายความรับผิดชอบด้วย เมื่อการกระจายงานและอำนาจที่จะดำเนินงานไปแล้ว ผู้รับอำนาจก็ต้องรับผิดชอบในผลงานนั้น ซึ่งผิดกับการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจ ซึ่งผู้บังคับบัญชายังรับผิดชอบอยู่

ประธาน คณะศึกษาศาสตร์ (2534 : 9) ได้ให้หลักการสำคัญของการมอบอำนาจในท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) ซึ่งเป็นกรรมวิธีอันหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) ว่าประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้ คือ

1. ต้องให้องค์การที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้น มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารท้องถิ่น
 2. ต้องให้มืองค์การทางการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย
 3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (Autonomy) ได้ เช่นการกำหนดนโยบายการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ
 4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะต้องมีอำนาจในการดำเนินงานตามที่บัญญัติ เพื่อการดำเนินงานและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินั้น ๆ ได้นอสมควร
 5. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เนื่องจากการดำเนินการในหน้าที่ของตนได้มีประสิทธิภาพ
 6. ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีความสามารถในการปกครอง บังคับบัญชา หรือการมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา หรือ การมีอำนาจในการจัดหาตัวบุคคล เข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ
 7. องค์การนั้น ๆ จะต้องมีความรู้หน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (Territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง
- สถาบันภาษาศาสตร์ (ม.ป.ป. : 1375) ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้
1. การกระจายอำนาจเป็นนิติบุคคลซึ่งแยกอำนาจไปจากการบริหารส่วนกลาง และมีงบประมาณค่าใช้จ่าย วัสดุอุปกรณ์ ทรัพย์สิน และอำนาจหน้าที่ของตนเอง
 2. การกระจายอำนาจโดยมอบให้ประชาชน เป็นผู้มีส่วนรับผิดชอบในการบริหาร โดยประชาชนเลือกเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานแทนตน

3. การกระจายอำนาจต้องมีอำนาจปฏิบัติงานอิสระ เช่น อำนาจวินิจฉัยสั่งการซึ่งสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

สำหรับการกระจายอำนาจการบริหารงานในองค์การ นั้น มินท์เบอร์ก (Mintzberg) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจว่า (Brown. 1990 : 38 - 39 ; citing Mintzberg. 1979 : 185 - 208) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการตัดสินใจระดับปฏิบัติ ให้มีระบบควบคุมตรวจสอบปฏิบัติงาน และช่วยเพิ่มผลผลิต โดยให้คำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การกระจายอำนาจในแนวดิ่ง (Vertical) ตามสายงาน (Line) บังคับบัญชา หรือการกระจายอำนาจในแนวนอน (Horizontal) ให้แก่องค์คณะบุคคลที่เป็นสายวิชาการ (Staff) และประการที่สอง การเลือกอำนาจ (Selective) ที่กระจายหรือการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจในแต่ละระดับที่กระจาย (Parallel)

โคเชนและดอยช์ (Kochen and Deutsch) ได้ให้ข้อเสนอองค์ประกอบของการกระจายอำนาจว่า (Brown. 1990 : 36 ; citing Kochen and Deutsch. 1980 : 18) ประกอบด้วย การกระจายการปฏิบัติงาน หน้าที่การงาน ลักษณะองค์การ ที่ให้บริการระดับของการกระจาย จำนวนขอบเขตของอำนาจที่กระจาย เวลา วิธีการ และคำสั่งให้ปฏิบัติ จากแนวความคิดนี้ นักทฤษฎีทั้งหลายได้สรุปประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจว่า ควรมี 4 ประการ (Brown. 1990 : 37) คือ

1. จำนวนของงานที่กระจายให้ตัวแทนปฏิบัติ
2. ทางเลือกที่ผู้ให้บริการร้องขอให้บริการและต้องตอบสนองภายในเวลา
3. จำนวนของอำนาจในการตัดสินใจระดับปฏิบัติ
4. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

มอร์เฟท และคณะ (Morphet and others. 1974 : 99) ได้กำหนดหลักการในการมอบอำนาจหน้าที่ว่า เมื่อผู้บริหารมอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัติแล้ว ในขณะเดียวกันจะต้องมอบอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นเพื่อช่วยให้งานที่สำเร็จด้วย

ศาสตราจารย์ สมพงษ์ เกษมสิน (2517 : 111) ให้แนวคิดว่าการกระจายอำนาจการบริหารขององค์การนั้น ควรแบ่งอำนาจการวินิจฉัยสั่งการ ด้านบุคคลและการเงิน ไปให้หน่วยงานสาขาส่วนวิธีการ และขอบเขตของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความเหมาะสม พฤติการณ์ ความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานระดับล่าง

คุนท (Koontz. 1988 : 128 - 131) ได้สรุปกระบวนการของการมอบอำนาจว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ การกำหนดผลที่คาดหวังจะเกิดขึ้นจากบุคคลในตำแหน่ง การมอบหมายงานให้แก่บุคคลในตำแหน่งเฉพาะพิเศษ การมอบอำนาจหน้าที่ให้เพียงพอสอดคล้องความสำเร็จของงาน และการคำนึงถึงความรับผิดชอบของบุคคลที่จะให้เกิดความสำเร็จของงาน พร้อมทั้งได้กำหนดหลักการของการมอบอำนาจหน้าที่ไว้ 6 ประการ ดังนี้ คือ ประการแรก การมอบอำนาจ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่คาดหวังจะเกิดขึ้น ประการที่สอง มอบอำนาจหน้าที่ตามหน้าที่การงานที่กำหนดไว้ ประการที่สาม มอบอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา ประการที่สี่ มอบอำนาจหน้าที่ไปตามระดับ ประการที่ห้า คำนึงถึงความสมบูรณ์ของความรับผิดชอบ และประการสุดท้าย ควรเท่าเทียมกันระหว่างอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ

โดยสรุป การกระจายอำนาจควรยึดหลักการ ดังนี้ คือ กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ กระจายทรัพยากรในการดำเนินการ กระจายอำนาจการตัดสินใจที่จะปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ และให้มีเอกภาพในการบริหารและการจัดการในระดับปฏิบัติด้วย และในส่วน of อำนาจหน้าที่ที่กระจายลงไปในระดับปฏิบัตินั้น จะมีวิธีการกระจายอย่างไร จึงจะทำให้ผู้รับอำนาจมีสิทธิอันชอบธรรม

วิธีการกระจายอำนาจ จากความหมายของการกระจายอำนาจ ความสำคัญของการกระจายอำนาจและหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวไปแล้ว นั้น หากจะพิจารณาถึงวิธีการกระจายอำนาจว่าจะกระจายอย่างไร สำหรับการกระจายอำนาจการปกครอง (Political Decentralization) นั้น สามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2534 : 7 - 9) คือ

กรณีที่ 1 เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองที่เรียกว่า Deconcentration หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดขึ้น โดยให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนการริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็คือ ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยนั่นเองจะมีลักษณะสำคัญ ๓ ดังนี้

1.1 เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็อยู่ในระบบของการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง

1.2 เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิกานั้น ๆ

1.3 เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ หมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลางโดยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และการริเริ่มในนโยบายบางอย่างที่ไม่ขัดกับนโยบายหลักก็อาจจะทำได้

1.4 เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ที่จะทำการวินิจฉัย สั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปโดยสะดวกและมีการต่อเนื่องในนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล

การบริหารงานตามลักษณะของการแบ่งอำนาจการปกครองดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นวิธีการในการบริหาร กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ตามวิธีการของการแบ่งอำนาจการปกครองที่เป็นวิธีการหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครอง

กรณีที่ 2 การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจการปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจได้ทั้งในการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งมีกรรมวิธีในการกระจายอำนาจได้ ดังนี้ คือ

2.1 การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2.2 การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองทำตามลักษณะเฉพาะกิจกรรมหรือแต่ละหน้าที่ (Function) เช่นการกระจายอำนาจในการปกครอง การไฟฟ้า การโทรศัพท์ และการเดินรถ

ในหนังสือ The International Encyclopedia of Education Research and Studies ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (Husen and Postlethwaite. 1985 : 1317) ว่า เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (Authority) และภารกิจงาน (Function) ไปยังทุกระดับชั้น ตามสายการบังคับบัญชาในองค์การโดยกระจายอำนาจการบริหารลงไปให้มีความอิสระเพื่อก่อให้เกิดการจัดการต่าง ๆ ตามที่ต้องการโดยมีรูปแบบการกระจายอำนาจ 3 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจตามลักษณะกิจการที่ให้บริการ ทางด้านเทคนิค การกระจายอำนาจตามอาณาเขตการปกครอง และการกระจายอำนาจในลักษณะดำเนินการร่วมกันอยู่

การกระจายอำนาจ ที่มีลักษณะของการมอบอำนาจลงไปตามระบบบริหารราชการ นั้น ผุสส์ตี สัตยมานะ และสุพัตรา เพชรมณี (2533 : 82) ได้ให้ความหมายว่า กระจายอำนาจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ ในการบริหารหรือกิจการบางอย่าง ให้องค์การปกครองอื่น ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ไปจัดทำ หรือดำเนินการโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางหรือราชการบริหารส่วนกลาง มีความมุ่งหมายให้ราษฎรหรือประชาชนพลเมืองของรัฐมีส่วนมีเสียงในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเอง เจ้าหน้าที่ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization Territoriale) (สมพงศ์ เกษมสิน. 2517 : 35) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

การกระจายอำนาจในทัศนะของ ศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ (2522 : 9) หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนอันหนาแน่น และมีรายได้พอสมควรที่จะจัดบริการบางประเภทเท่าที่จะกำหนดให้สนองความต้องการของชุมชนในเขตนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้ มีลักษณะเป็นการกระจายงานและกระจายภาระหน้าที่มาให้ปฏิบัติโดยการกระจายอำนาจที่จะปฏิบัติงานตามภาระที่ได้รับมาด้วย

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 210) ได้สรุปการกระจายอำนาจว่า สามารถแบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือ

ลักษณะแรก เป็นการกระจายอำนาจตามระดับบังคับบัญชา (Hierarchical Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจด้านบริหารอยู่ในรูปของการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) ซึ่งมี 2 แบบ คือ

1. การกระจายอำนาจตามสายบังคับบัญชาภายในองค์การที่มีอยู่ส่วนกลาง หมายถึง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางของรัฐบาลกลาง

2. การกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชา ที่อยู่ในส่วนภูมิภาคซึ่งหมายถึงการแบ่งอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวง ให้กับตัวแทน รัฐบาลกลางที่ทำงานอยู่ในภูมิภาคซึ่งลักษณะนี้เรียกว่า การแบ่งอำนาจหน้าที่ (Deconcentration) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทางด้านบริหาร เท่านั้น

ลักษณะที่สอง เป็นการกระจายอำนาจทางด้านประชาธิปไตย โดยมีการโอนหรือยกอำนาจหน้าที่ให้กับองค์การหรือหน่วยงานซึ่งมักจะมีการเลือกตั้งประธานและองค์การดังกล่าว มีความเป็นอิสระในการบริหารในเขตหนึ่ง

นอกจากนี้ มินท์ เบอร์ก (Mintzberg) ได้สรุปวิธีการกระจายอำนาจว่าสามารถกระจายได้ 2 วิธี (Brown. 1990 : 38 - 39 ; citing Mintzberg. 1979 : 186) คือ

1. วิธีการกระจายอำนาจตามแนวดิ่ง เป็นการกระจายอำนาจลงไปตามสายการบังคับบัญชา ตามระดับชั้นขององค์การ

2. วิธีการกระจายอำนาจตามแนวนอน เป็นการกระจายอำนาจให้องค์คณะบุคคลที่เป็นสายวิชาการ (Staff)

โดยสรุป วิธีการกระจายอำนาจประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ดังนี้

(1) วิธีการให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติ จะให้โดยการมอบอำนาจหน้าที่ หรือแบ่งอำนาจหน้าที่แก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามสายงาน (Line) หรือองค์คณะบุคคลที่เป็นสายวิชาการ (Staff) หรือโอนอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยทำให้การกระจายอำนาจส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมาย และหลักการกระจายอำนาจขององค์การ นั้น ๆ

(2) ผู้รับอำนาจที่กระจาย ซึ่งอาจจะเป็น ตำแหน่ง หรือคณะกรรมการ หรือองค์การท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจตามทฤษฎีอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในทัศนะของผู้วิจัยน่าจะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์การซึ่งถูกกำหนดไว้ตามกฎหมาย
2. จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ เป็นสภาพที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นในการบริหารงาน ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้การบริหารงานสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์และมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด
3. หลักการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย การกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ กระจายทรัพยากรดำเนินการและกระจายอำนาจการตัดสินใจลง ไปให้ระดับล่างปฏิบัติโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม การมีความยืดหยุ่นและการให้เกิดเอกภาพในการบริหารด้วย
4. โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย หมายถึง องค์ประกอบของอำนาจหน้าที่ที่กระจายลงมา ได้แก่ หน้าที่ความรับผิดชอบ ทรัพยากรและอำนาจการตัดสินใจ
5. วิธีการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่จะทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามหลักการและบรรลุจุดมุ่งหมาย ประกอบด้วย วิธีได้มาของผู้รับอำนาจ ได้แก่ การมอบอำนาจ หน้าที่การแบ่งอำนาจหน้าที่ และการโอนอำนาจหน้าที่ และผู้รับอำนาจที่กระจายลงมา ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการ หรือองค์การปกครองท้องถิ่น
6. ผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นหลังจากมีการกระจายอำนาจตามวิธีการแล้วว่าผลลัพธ์เป็นอย่างไร มีความคล่องตัวในการตัดสินใจหรือไม่ มีการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และผลผลิตของงานมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการปัจจุบัน

ด้วยการศึกษาเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ และมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะมาถึงตัว และการจัดการศึกษาที่เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย ทั้งยังสร้างความสมดุลและความกลมกลืนของการพัฒนาระหว่างด้านต่าง ๆ ได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2535 : 5) และการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนนั้น เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66 (กรมการปกครอง. 2535 : 10) ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา อบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำหนดดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน และโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระภายในขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษา อบรมและฝึกฝนอาชีพ

จากภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้นก็จะมี กระทรวง ทบวง กรม รับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ดังเช่น กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ตามมาตรา 25 หมวด 11 และ ทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน นอกจากสถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น ๆ

ตาม มาตรา 31 หมวด 14 แห่งพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2535 และในที่นี้จะขอนำเสนอถึง อำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

~~อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ~~

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการไว้ ในหมวด 11 มาตรา 25 ว่ามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการมีส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 26 (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม. 2535 : 9) ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวง
3. กรมการฝึกหัดครู
4. กรมการศาสนา
5. กรมการศึกษานอกโรงเรียน
6. กรมพลศึกษา
7. กรมวิชาการ
8. กรมศิลปากร
9. กรมสามัญศึกษา
10. กรมอาชีวศึกษา
11. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
12. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
13. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
14. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู
15. สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

ในที่นี้ จะขอนำเสนออำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาว่า กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับใด มีความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดผลอะไร และมีหน่วยงานใดรับผิดชอบ และอำนาจการบริหารการศึกษาอยู่ที่ตำแหน่งใดบ้างและหน่วยงานใดของกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจการบริหารงานการศึกษา โดยส่วนรวม

หน้าที่และความรับผิดชอบงานด้านการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการมีกรมต่าง ๆ ในสังกัดรับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ตามแนวระบบโรงเรียนที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 นอกจากนี้ยังรับผิดชอบการจัดการศึกษาประเภทฝึกหัดครู การศึกษาวิชาชีพ การศึกษา วิชาชีพนพิเศษ การศึกษาพิเศษและการศึกษาของภิกษุสามเณร อีกด้วย การดำเนินการและให้บริการทางการศึกษา สำหรับสาธารณชนตามแนวที่ปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มีความมุ่งหมายให้เป็นผู้มีปัญญา รู้จักเหตุและผล รู้จักแยกแยะผิดชอบชั่วดี รู้จักแก้ไข ปัญหาได้อย่างฉลาด มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ไม่เรียนไม่รู้ เพื่อความก้าวหน้า รู้คุณค่าของ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของสังคมไทย รู้จักฝึกฝนจิตใจ ให้มีความเจริญงอกงามทางคุณธรรม รู้จักควบคุมตนเอง ให้ประพฤติตามกรอบ ความถูกต้องที่พึงงาม มีศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว จิตใจ รู้จักดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของร่างกายทั้งตนเองและสมาชิกในครอบครัวมีพฤติกรรม ทางสังคมที่พึงงามช่วยเหลือเกื้อกูลประ โยชน์แก่กันและกัน โดยไม่เห็นแก่ตัว ใช้ภาษาไทยได้ ถูกต้องรวมทั้งใช้ภาษาต่างประเทศเพื่อการติดต่อสื่อสารกับนานาประเทศ ดำรงรักษา เอกลักษณ์และวัฒนธรรมที่พึงงามของไทย เคารพในสิทธิและเสรีภาพของตนเองและผู้อื่นตาม ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี (กระทรวงศึกษาธิการ. 2537 : 45)

การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมการศาสนา สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมพลศึกษา
 สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน การจัดการ
 ศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมสามัญศึกษา สำนักงานสภา
 สถาบันราชภัฏ กรมพลศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กรมศิลปากร และ
 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
 ประเภทสามัญศึกษา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมสามัญศึกษา สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ
 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภท
 อาชีวศึกษา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมอาชีวศึกษา สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
 สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ กรมศิลปากร กรมพลศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการ
 ศึกษาเอกชน หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้นนี้ไม่มีโรงเรียน สถานศึกษา
 วิทยาลัย หรือสถาบันราชภัฏในสังกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ
 ทำหน้าที่บริการให้การศึกษาอยู่ในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด (สำนักงาน
 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2537 : 5 - 7)

อำนาจการบริหารการศึกษา จากหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของ
 กระทรวงศึกษาธิการ หากพิจารณาถึงอำนาจการบริหารงาน จะปรากฏว่าอำนาจหน้าที่เป็น
 ไปตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเฉพาะด้านไม่ว่าจะเป็นการบริหารงาน การบริหารบุคคล
 และการบริหารงบประมาณกล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
 พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับกระทรวง ตาม มาตรา 20 ไว้
 ดังนี้ ในกระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา และกำหนดนโยบายของ
 กระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติ
 ราชการของกระทรวง และใน มาตรา 21 ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการ
 ปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปี
 ของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับเร่งรัด
 ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

2. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

3. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และ
รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

อำนาจการบริหารงานบุคคลนั้น ด้วยกระทรวงศึกษาธิการมีข้าราชการอยู่ 2 ประเภท
คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการครู โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และแก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ให้ถือปฏิบัติ กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องยึดถือปฏิบัติ
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ส่วนผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น
ข้าราชการครูจะต้องยึดถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และ
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจการบริหารงานบุคคลตามที่
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ ก็ได้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกว่าการ
ปลัดกระทรวงและอธิบดี เท่านั้น

อำนาจการบริหารงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดการจัดทำงบประมาณไว้ใน หมวด 3 มาตรา 12 ว่า ให้
หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับ
งบประมาณของส่วนราชการนั้น และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการมีหน้าที่รับผิดชอบ
ในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ ตาม มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธี
การงบประมาณ พ.ศ. 2502

~~โดยสรุป~~ อำนาจการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จะอยู่ที่รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีกรมต่าง ๆ ในสังกัด
กระทรวงศึกษาธิการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจการบริหารของ
ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าว สามารถที่จะกระจายลงมาโดยการมอบอำนาจให้ผู้ดำรง
ตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังที่กำหนดไว้ใน หมวดที่ 5 การปฏิบัติราชการแทน
ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งระบุว่า

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบหมายอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

2. ปลัดกระทรวง อาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

3. อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการ ตาม มาตรา 31 วรรค สอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

องค์การบริหารงานการศึกษา ในระดับกระทรวงที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นองค์การหลักที่มีบทบาทในการบริหารงานกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวง อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวง โดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการนั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 ไว้ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้วยังรวมถึง

1. เสนอแนะนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลและนโยบายของรัฐมนตรี จัดทำแผนแม่บทด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ประสานแผนการปฏิบัติงานและเสนอแนะนโยบายในการตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง

2. ดำเนินการเกี่ยวกับงานความช่วยเหลือและความร่วมมือกับต่างประเทศ ด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

3. ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวง และการรับเรื่องร้องเรียน

4. ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบในความรับผิดชอบของกระทรวง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความผิดในทางแพ่งและงานคดี ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง

5. ดำเนินการเกี่ยวกับงานข้อมูล สารสนเทศทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูล สารสนเทศเพื่อการบริหารการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวง

6. ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาผู้บริหารการศึกษาของกระทรวง และเป็นศูนย์กลางบริการด้านวิชาการ และการบริหารการศึกษาของกระทรวง

7. พัฒนาระบบ รูปแบบ หลักสูตร และวิธีการจัดการศึกษา

8. ดำเนินการและประสานการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

* จากอำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวมาข้างต้นนั้น กระทรวงศึกษาธิการก็ได้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงไปในระดับปฏิบัติ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักการ และวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ดังที่จะกล่าว ต่อไป

จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

อำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ระดับประถมศึกษาและระดับก่อนประถมศึกษา เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามกฎหมายและผู้มีอำนาจ ก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดี มีอำนาจกำหนดนโยบายและแผน อำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจการบริหารงานงบประมาณ อำนาจบริหารงานการเงินและพัสดุ และอำนาจการบริหารงานวิชาการ ฯลฯ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ เป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษาของชาติ แต่อำนาจดังกล่าวจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น จึงก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการจัดการศึกษา รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างก็ได้พยายามให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ระดับ

ปฏิบัติให้มากที่สุด ดังเห็นได้จากรัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายการศึกษาไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ข้อ 17 ไว้ว่า "ปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการภายในสถานศึกษา สามารถสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการจัดการศึกษาชุมชน" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2535 : 21) ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ก็ได้กำหนดมาตรการไว้ในแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อป้องกันว่า "ให้กระจายอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดทิศทางและนโยบายการศึกษารวมทั้งการบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2534 : 191) และในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) และแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรม ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ข้องกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ ดังนี้ คือ "ให้มีการพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษาในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2534 : 37 ; กระทรวงศึกษาธิการ. 2535 : 39) ในส่วนของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้กำหนดนโยบายด้านสังคมเกี่ยวกับการศึกษาในเรื่องของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้อย่างชัดเจน ตามข้อ 6.8 ว่า "สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร และจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่น (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2538 : 36) จากเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่ได้กำหนดไว้เป็นนโยบาย แนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน โดยสรุปมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ภูมิภาคหรือสถานศึกษา มีความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้ชุมชนหรือท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้อย่างกว้างขวาง

หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจหน้าที่โดยการมอบอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 หมวด 5 การปฏิบัติราชการแทน มาตรา 38 กำหนดไว้ว่า อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่ง ได้พึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบหมายอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ และในการมอบอำนาจดังกล่าวได้กำหนดหลักการไว้ใน มาตรา 40 คือ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ กระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

นอกจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยยึดหลักการมอบอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว การจัดการศึกษาที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะมีการกระจายอำนาจในลักษณะของการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารและการจัดการศึกษาลงไปให้หน่วยงานในสายการบังคับบัญชาระดับจังหวัด ให้มีอำนาจการบริหารและการจัดการระดับหนึ่งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช พ.ศ. 2523 หมวด 2 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มาตรา 16 ให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดการประถมศึกษา

จังหวัด ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวนหกคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวนสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด
จำนวนสามคน เป็นกรรมการและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการและ
เลขานุการ

การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และการ
เลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นตามระเบียบที่คณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

มาตรา 17 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ภายในเขต
จังหวัดดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษา
ของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ เพื่อ
การประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- (3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวมปรับปรุงและเลิกตั้ง
โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- (4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียน
สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ของ
ข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- (6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ
ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- (7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถม
ศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด อาจมอบให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติ หรือเตรียมข้อเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาดำเนินการต่อไป ได้

ส่วนในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ก็ได้กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาไว้ใน หมวด 4 การบริหารและการจัดการศึกษา ข้อ 31 - 36 ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจได้ ดังนี้ ให้หน่วยงานบริหารส่วนกลางทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนการศึกษาระดับชาติ การส่งเสริมมาตรฐานการศึกษา การรับรองวิทยฐานะ การคุ้มครองผู้รับบริการการศึกษาและการให้ข้อเสนอแนะทางการศึกษา แก่สาธารณะให้มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังจังหวัดและสถานศึกษาในเรื่องของการบริหารการวางแผน และการจัดการศึกษาระดับจังหวัด รวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ ให้มีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์กรของรัฐองค์กรเอกชน องค์กรท้องถิ่น เพื่อวางแผนและจัดการศึกษาของจังหวัด โดยคำนึงถึงเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษารวมทั้งความต้องการของท้องถิ่น ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการประสานงาน ใช้ทรัพยากร และการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังจังหวัด ท้องถิ่นและสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2535 : 21 - 28)

โดยสรุป การกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ยึดหลักการมอบอำนาจหน้าที่ลงมาตามสายการบังคับบัญชา โดยถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคคลหรือองค์การที่อยู่ในสายงานตามกฎหมายเฉพาะ เรื่องของการศึกษาแต่ละประเภท

วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ถ้าหากจะพิจารณาการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่จังหวัดว่ามีวิธีการอย่างไร นั้น ก่อนอื่นเราจะต้องเข้าใจองค์การ จังหวัดก่อนว่ามีการ จัดตั้งขึ้นมาอย่างไร มีบทบาทอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง องค์การจังหวัดจัดตั้งขึ้นมาตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้บัญญัติเกี่ยวกับจังหวัด สรุปได้ ดังนี้ ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้ง จังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด หนึ่งคน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการ อัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับ ตำรวจภูธรจังหวัดแล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จากกระทรวงและทบวง ต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำอยู่ในกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็น กรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรมการจังหวัด และเลขานุการ

ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะ หัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับท้องที่ และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัด และอำเภอ นอกจากนี้ให้มี ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมา ประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ ส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัดนั้น

ในส่วนของการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดนั้น ได้กำหนดไว้ ดังนี้

1. ให้มีสำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการบริหารทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

2. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

สำหรับส่วนราชการสังกัดกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการที่รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาภายในจังหวัด มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สังกัดกรมสามัญศึกษา และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

2535 : 17) โดยส่วนราชการเหล่านี้ เป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเท่านั้น เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมีอำนาจหน้าที่ (พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ.

2535 : 51) ดังนี้

1. ประสานและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด และแผนปฏิบัติการ รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ การตั้งและการจัดสรรงบประมาณประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวงและแผนจังหวัด ตลอดจน กำกับ เร่งรัด ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการของหน่วยงานสังกัดกระทรวงภายในจังหวัดและเป็นหน่วยข้อมูลทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในจังหวัด

2. ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานทั้งในและนอก สังกัดกระทรวงภายในจังหวัด ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของจังหวัด ได้

3. ปฏิบัติราชการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือศึกษาธิการจังหวัดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

4. ปฏิบัติราชการของกระทรวง ซึ่งมีได้กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดในจังหวัดโดยเฉพาะ

5. ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

การบริหารงานการศึกษาระดับจังหวัด นอกจากจะมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแล้ว ยังมีคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 261/2536 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2536 องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย บุคคลไม่เกิน 21 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เป็นกรรมการ ผู้แทนหัวหน้าสถานศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษา กรมศิลปากร (ถ้ามี) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ถ้ามี) ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษา (ถ้ามี) ประธานชมรมการศึกษาเอกชนจังหวัด เป็นกรรมการพัฒนาการจังหวัด เกษตรจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์จังหวัด เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

2. กำหนดมาตรการให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีการใช้ทรัพยากรและแผนกกำลังการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

3. พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับเพื่อกิจการเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

4. กำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานสถานศึกษา ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหที่สืบเนื่องมาจากการดำเนินงานตามนโยบายแผนงานและโครงการ ซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

6. จัดให้มีการศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ วิจัยและทบทวน เพื่อนำผลมาปรับปรุง การพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

7. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจตามที่เห็นสมควร

8. ปฏิบัติงานอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ดังกล่าวนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง

สถานการณ์กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัด

จากอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติและกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า มีการแบ่งส่วนอำนาจการบริหารตามระดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และเมื่อพิจารณาในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจการบริหารงานภายในจังหวัด ตามกฎหมาย เฉพาะส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค เท่านั้น แต่หน่วยงานระดับจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกรมต่าง ๆ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น จึงทำให้ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ตัวแทนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ไม่มีอำนาจบริหารงานการศึกษาภายในจังหวัด อันเป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการได้ (ลิขิต ธีระเวคิน. 2533 : 14) นอกจากนี้ อธิบดีกรมต่าง ๆ ได้มอบหมายการบริหารงานนโยบายแผนงานและวิชาการ งานบริหารบุคคล งานบริหารการเงิน และงานปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ หรืองานธุรการให้แก่ผู้แทนกรม

ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับจังหวัด (กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.

2536 : 10) จึงทำให้งานในหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดด้านการประสานแผนจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี ตลอดถึงการกำกับเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน งานโครงการ ไม่ได้ปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ถึงแม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะมอบอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด มีบทบาทในการวางแผน ประสานงาน และกำกับการปฏิบัติราชการตลอดถึงการติดตามผลและประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัดก็ตาม แต่การดำเนินงานก็ยังไม่ได้ผลเพราะการกระจายทรัพยากรด้านบุคคล งบประมาณ และการวางแผนจัดสรรงบประมาณ ยังมีลักษณะต่างกรมต่างดำเนินงาน ตามสายงานการบริหาร (กระทรวงศึกษาธิการ. 2535 : 42 - 43) นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้มอบอำนาจการตัดสินใจ งานวางแผน งานบริหารบุคคลและงานงบประมาณ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดในการบริหารงานการศึกษาภายในจังหวัด อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใด (กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2536 : 15)

✱ สรุปสภาพการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัด มีลักษณะดังนี้ กระทรวงศึกษาธิการ กระจายงาน วางแผน ประสานแผน จัดการศึกษา การกำกับ เร่งรัด การดำเนินงานตามแผน การติดตามและประเมินผล การจัดการศึกษาภายในจังหวัด แต่ไม่ได้กระจายการจัดสรรทรัพยากร อันได้แก่ คน งบประมาณ ลงไปที่จังหวัด และมีได้กระจายอำนาจการตัดสินใจ กำหนดนโยบายและแผน การตั้งงบประมาณ อำนาจการบริหารงานบุคคล และอำนาจการบริหารงานงบประมาณ จึงทำให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของจังหวัด ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ได้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์

ผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามรูปแบบปัจจุบัน

การจัดโครงสร้างองค์การทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ตั้งอยู่ภูมิภาค ที่มีหน่วยงานทางการศึกษาสังกัดกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบในการจัดการศึกษาแต่ละระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษาในจังหวัด โดยส่วนราชการทั้งหลายต่างเป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น ที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่จังหวัดในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงก่อให้เกิดสถานการณ์จัดการศึกษาที่เป็นประเด็นปัญหาตามข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลาย ดังนี้

จากรายงานของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2517 ได้สรุปปัญหาด้านการบริหารการศึกษาไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2517 : 193 - 195) ดังนี้

1. การจัดระบบบริหารการศึกษาไทย- เป็นการ จัดแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง
2. การจัดระบบการบริหารการศึกษา ดำเนินงานภายใต้โครงสร้างของระบบราชการและระบบการปกครองเป็นหลัก
3. การจัดการเกี่ยวกับนโยบาย แผนการปฏิบัติงานการควบคุมและการติดตามผลข้าราชการเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการทั้งสิ้น
4. ผู้แทนในระดับท้องถิ่น ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานในท้องถิ่นนั้น มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานการศึกษาน้อยมาก
5. การบริหารงานล่าช้า เพราะต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง
6. การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่น
7. การจัดการศึกษาไม่ช่วยในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น
8. ขาดการระดมสรรพกำลังจากประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยจัดการศึกษา เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

9. ขาดการสร้างความรู้สึกร่วมในการมีส่วนร่วมดำเนินงานเพื่อท้องถิ่นและเพื่อชาติให้แก่ประชาชน
10. หน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารการศึกษามีหลายหน่วยงานทำให้ขาดเอกภาพในการบริหาร
11. ก่อให้เกิดความสับสนเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติเพราะทำงานซ้ำซ้อนกันทำให้มีบุคลากรและทรัพยากรอยู่จำกัด
12. มีการแก่งแย่งงานกันทำให้มีการเกี่ยงงานและความสับสนวุ่นวาย ในการบริหารงาน

จากรายงานการวิจัยโครงการพัฒนาระบบการวางแผน และประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ(2531 : 34 - 35) สรุปว่า การที่มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางของแต่ละกรม จึงก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานภูมิภาค กับหน่วยงานการศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัด เพื่อการปฏิบัติตามแผนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และการประสานงานใช้ทรัพยากรร่วมกัน ทราบว่าสถานศึกษาแต่ละสังกัดยังดำเนินการไม่ได้ เพราะแต่ละสถานศึกษามีระเบียบข้อบังคับของตนเองอันเกิดจากระบบการบริหารการศึกษา ยังไม่มีการกระจายอำนาจที่แท้จริงไปยังส่วนภูมิภาค

ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ธีระเวคิน (2533 : 14) ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และได้สรุปปัญหาด้านการบริหารการศึกษา และปัญหาด้านการบริหารและสนับสนุนซึ่งมีสภาพการดังนี้ หน่วยงานที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่เอื้ออำนวยในการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาร่วมกัน เกิดการสูญเปล่าด้านอาคารสถานที่ อัตรากำลังและเวลา การบริหารงานยังมีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้ง ๆ ที่การปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังอยู่ในพื้นที่หรือส่วนภูมิภาคการจัดระบบบริหารงานของกรมนั้น ๆ มีลักษณะแตกต่างกันไปทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน การจัดสรรงบประมาณในส่วนภูมิภาค ขาดการประสานงานด้านการวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกันในจังหวัด แผนงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่

สามารถนำมาใช้กำกับดูแลให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ กรม กองต่าง ๆ ไม่ให้ความสนใจกับแผนที่ส่วนภูมิภาคเสนอขึ้นมา

จากรายงานของกระทรวงศึกษาธิการ (2533 : 316) เรื่อง "การศึกษาไทย ในทศวรรษหน้าใน 99 ปี กระทรวงศึกษาธิการ" ได้สรุปปัญหากับด้านการบริหารการศึกษา ไว้ว่าด้วยระบบการศึกษาไทย ในปัจจุบันยังมีปัญหาข้อจำกัดหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาที่สืบเนื่องมาจาก โครงสร้างการบริหารที่ยังมีศูนย์รวมอยู่ที่ส่วนกลางจึงทำให้เกิดสภาพดังนี้ ขาดการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคขาดการกระตุ้น และการระดมสรรพกำลังจาก หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนประชาชนให้มีส่วนช่วยในการจัดการศึกษา ขาดกลไก ที่จะประสานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในส่วนต่าง ๆ ขาดการประสานงานระหว่างการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนกับนอกระบบโรงเรียน ยังมีความสับสนเปล่า ในการจัดการศึกษา ระบบข้อมูลสารสนเทศยังไม่สมบูรณ์ ขาดการนิเทศติดตามผล การ จัดสรรทรัพยากรยังไม่มีความเสมอภาค ลัดส่วนระหว่างงบประมาณกับการรับภาระผู้เรียน ในรูปของค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงการศึกษายังไม่เหมาะสม

ศาสตราจารย์ ดร. เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534 : 26) ได้ให้ข้อคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหา การจัดการศึกษาไทย ประเด็นที่ควรพิจารณาว่า มีปัญหา ดังนี้

1. ขาดเอกภาพทั้งเอกภาพในนโยบาย หรือแผนงาน
2. ขาดเอกภาพในการบริหารงาน
3. ปัญหาการประสานงาน การเชื่อมโยงการศึกษาในระบบกับนอกระบบ
4. ปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจ
5. นโยบายของรัฐให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสู่ภูมิภาค

แต่รัฐไม่มีหน่วยงานประสานการจัดการศึกษาในภูมิภาค นอกจากนี้ พระราชบัญญัติงบประมาณ และบริหารบุคคลยังรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

จากการประเมินผล แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ของกระทรวงศึกษาธิการ (2535 : 42 - 43) เกี่ยวกับการ ดำเนินงานตามนโยบาย ด้านการบริหารและสนับสนุนจะสรุปได้ ดังนี้

1. โครงสร้างการบริหารการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ยังไม่มีเอกภาพในภาพรวมของกระทรวง โดยงานส่วนใหญ่จะมีศูนย์รวมอยู่ที่ส่วนกลางมีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคน้อยมาก งานส่วนใหญ่สั่งตรงจากกรมไปยังหน่วยปฏิบัติในภูมิภาค และเป็นลักษณะต่างกรมต่างดำเนินการ ทั้งนี้เพราะกรมแต่ละกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จภายในกรมได้โดยไม่จำเป็นต้องประสานหรือพึ่งหน่วยงานอื่น และสอดคล้องกับระบบงบประมาณของประเทศ ซึ่งมีวิธีการขอตั้งและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยยึดกรมเป็นหลัก

2. การจัดทำนโยบายและการส่งผ่านนโยบายจากกระทรวงไปกรม เขต จังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา ยังไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร เช่น นโยบายของกรมบางกรมอาจมีบางส่วน ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง เป็นต้น ทั้งนี้เพราะระบบการประสานงานแต่ละระดับยังไม่ดี เท่าที่ควร

3. คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรกลาง ในด้านการวางแผน การประสานการปฏิบัติงาน และการติดตามประเมินผลในระดับจังหวัด เพราะยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน ขาดทิศทางและคู่มือการดำเนินงานที่ชัดเจน

4. การตรวจราชการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการตรวจราชการ และการรายงานผลการดำเนินงาน ในทางปฏิบัติผู้ตรวจราชการโดยเฉพาะระดับจังหวัดและอำเภอเข้าไปตรวจสอบสถานศึกษาได้ยาก เพราะยังไม่เป็นที่ยอมรับของสถานศึกษา

5. สำนักงานศึกษาธิการเขตยังไม่ได้ทำหน้าที่เป็นศูนย์วิชาการในภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะยังขาดทิศทางวิธีการดำเนินงานทางวิชาการที่ชัดเจนและขาดแนวทางการประสานการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยหน่วยศึกษานิเทศก์กรมที่ปฏิบัติงานที่สำนักงานศึกษาธิการเขต

6. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ในระดับจังหวัด/อำเภอ เพราะมีข้อจำกัดในด้านบุคลากรทั้งปริมาณและคุณภาพ ข้อจำกัดด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ ข้อจำกัดด้านงบประมาณทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานยังไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของตนอย่างทั่วถึง

7. ระบบข้อมูลข่าวสารสนเทศของกระทรวงยังไม่เป็นเอกภาพการประสานงานในแต่ละระดับยังไม่ได้เท่าที่ควร ข้อมูลยังไม่เป็นปัจจุบันและยังมีความคลาดเคลื่อนทั้งหน่วยงาน โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนเครื่องมือที่ทันสมัยในการประมวล และวิเคราะห์ข้อมูล

8. ระบบการนิเทศการศึกษาของกระทรวงยังไม่ชัดเจนมีลักษณะต่างกรมต่างทำ และมีการประสานงานกันน้อยมาก ทั้งศึกษานิเทศก์ยังมีโอกาสก้าวหน้าในการเลื่อนระดับต่ำกว่าข้าราชการตำแหน่งอื่น เช่น ตำแหน่งครู-อาจารย์

9. ในด้านการวิจัยทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ผลงานวิจัยต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีการนำไปใช้ประโยชน์เท่าที่ควร

จากเอกสารร่าง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (2536 : 7) ของคณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งขึ้น ได้สรุปปัญหาการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของประเทศไทยในสภาพปัจจุบันมีดังนี้ คือ

1. การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และตัวผู้เรียนได้
2. ความซ้ำซ้อนของการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดและอำเภอ มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับเดียวกัน ในเขตพื้นที่บริการเดียวกัน ทำให้มีปัญหาการแย่งนักเรียนและมีบางพื้นที่ไม่มีการบริการทางการศึกษา
3. การจัดการศึกษาในระดับจังหวัด และอำเภอขาดเอกภาพต่างโรงเรียนต่างสังกัดเป็นผู้จัดการศึกษาไม่มีนโยบาย แผน กิจกรรมที่เป็นส่วนรวม และไม่สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องต่อเนื่องกันได้
4. ไม่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ เรื่อง บุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก
6. การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน การมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย การจัดการศึกษา หลักสูตร แบบเรียน และการจัดการเรียนการสอนของประชาชนมีน้อยมาก

7. การจัดการศึกษาขาดความต่อเนื่องระหว่างระดับการศึกษา

8. ขาดการบูรณาการระหว่างการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

โดยสรุปผลที่เกิดขึ้นจากการจัดโครงสร้างขององค์การทางการศึกษา ซึ่งมีลักษณะการกระจายอำนาจลงไปให้แต่ละตัวแทนกรมในระดับจังหวัด จัดการศึกษาโดยหน่วยงานกลางระดับจังหวัดไม่ได้รับการกระจายอำนาจ จึงก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

1. อำนาจการบริหารการศึกษา ส่วนมากจะอยู่ที่ส่วนกลางและที่กระจายลงมาแต่ละระดับขององค์การทางการศึกษา ที่ได้รับผิดชอบการจัดการศึกษา ยังมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการตัดสินใจ และมีความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติงานในการจัดการศึกษาระหว่างองค์การได้

2. ไม่มีองค์การกลางเพื่อทำหน้าที่ กำกับ ควบคุม ตรวจสอบการจัดการศึกษา ทุกระดับ ทุกประเภทในระดับพื้นที่ เพราะศูนย์อำนาจการบริหารอยู่ที่ส่วนกลางเพราะไม่มีศูนย์ประสานงานในพื้นที่ที่มีกฎหมายรับรอง

3. เกิดความสับสนเปล่าในทรัพยากรทางการบริหารที่มีการจัดการศึกษา ในพื้นที่ซ้ำซ้อนกัน อันเนื่องจากไม่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้

4. ขาดเอกภาพในนโยบายและมาตรฐานการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ อยู่ในลักษณะต่างคนต่างจัดทำ

5. ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและวางแผนการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษา ยังมีมาตรฐานแตกต่างกันระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษและญี่ปุ่น

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองเหตุผลความจำเป็นหรือจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษานั้น จะต้องคำนึงถึงลักษณะและโครงสร้างของการปกครองของประเทศด้วยว่า มีลักษณะและโครงสร้างการปกครองอย่างไร แล้วจึงจัดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับลักษณะดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ ในโลกจะมีลักษณะของประเทศอยู่สองลักษณะ คือ ประเทศที่มีลักษณะรัฐเดี่ยว (Unitary State) และประเทศ ที่มีหลายรัฐมารวมกันเป็นสหพันธรัฐ (Federal State) โดยลักษณะของประเทศทั้งสอง จะมีรูปแบบการปกครอง ในแง่การกระจายอำนาจค่อนข้างแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าประเทศที่มีรัฐเดี่ยว (Unitary State) ความสัมพันธ์ในแง่การควบคุมระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ก็มีมาก แต่ถ้าเป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง (Federal Government) กับรัฐบาลท้องถิ่นก็น้อย เพราะระบบการปกครองประเทศได้มีการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลมลรัฐ (State Government) (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2534 : 24)

การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ในโลก ส่วนมากจะจัดออกเป็น 3 ระดับ ตามที่ยูเนสโก (Unesco. 1983 : 6) ได้กำหนดไว้ คือระดับชาติ (National Level) ระดับภูมิภาค (Regional Level) และระดับท้องถิ่น (Local Level) โดยจะมีอำนาจการจัดการศึกษาส่วนหนึ่งอยู่ที่ ส่วนกลางและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาส่วนหนึ่งลงมาไว้ที่ระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ไม่มีประเทศใดที่จะรวมอำนาจการจัดการศึกษาทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง หรือกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทั้งหมดไว้ที่ส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น ในส่วนอำนาจหน้าที่แต่ละระดับจะกำหนดไว้ดังนี้ (Postlethwaite. 1988 : 358 - 596) คือ

ระดับชาติ การจัดการศึกษาอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม และให้มีหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ภูมิภาค หรือท้องถิ่น เสนอร่างกฎหมายให้สภาสูงสุดพิจารณา กำหนดนโยบายการศึกษา พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนการศึกษาของชาติ

ระดับภูมิภาค การจัดการศึกษาอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งจากตัวแทนของแต่ละหน่วยงาน ที่รับผิดชอบจัดการศึกษาในเขตภูมิภาคนั้น ๆ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดการศึกษา ประสานงาน การจัดการศึกษาระหว่างระดับชาติและท้องถิ่น นำนโยบายระดับชาติมาสู่การปฏิบัติ ตลอดถึง การจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น

ระดับท้องถิ่น การจัดการศึกษาอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษา ท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่ดูแลการจัดการศึกษา ในระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาในท้องถิ่น ให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายการศึกษา ของชาติ และความต้องการของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

ด้วยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ประกอบด้วยรัฐหลายรัฐรวมกันเป็นสหพันธรัฐ ดังนั้น การบริหารการศึกษาจึงมีลักษณะดังนี้ (Knezevich. 1984 : 165 - 258) อำนาจ การจัดการศึกษาส่วนใหญ่จะอยู่ที่แต่ละมลรัฐและท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะไม่มีหน้าที่โดยตรงใน ด้านการศึกษาแต่จะทำหน้าที่ในการสนับสนุนและจัดการศึกษาบางประเภท เช่นการศึกษาแก่ กลุ่มเป้าหมายพิเศษที่ด้อยโอกาส ลูกหลานของทหารการอาชีวศึกษา สนับสนุนทางการเงินแก่ รัฐต่าง ๆ เพื่อจัดการศึกษา รวบรวมและเผยแพร่สถิติข้อมูลทางการศึกษา จัดทำรายงาน การศึกษาเสนอรัฐสภา โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์การรับผิดชอบ มีรัฐมนตรีว่าการ เป็นหัวหน้าในระดับมลรัฐจะทำหน้าที่กำหนดวางนโยบาย จัดกรอบหรือโครงสร้างเพื่อเป็น แนวทางให้ระดับล่างนำไปสู่ปฏิบัติ จัดสรรงบประมาณให้แก่ อำเภอ และท้องถิ่น ดูแลการ จัดการศึกษาในมลรัฐ โดยมีสภาการศึกษาของรัฐเป็นองค์การรับผิดชอบ อยู่ภายใต้การควบคุม ดูแลของประธานสภาการศึกษาของมลรัฐ และมีศึกษาธิการมลรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ

ในระดับอำเภอมีหน้าที่วางนโยบายระดับอำเภอ จัดการศึกษาในเขตอำเภอทำหน้าที่ ประสานงานระหว่างท้องถิ่นกับมลรัฐ จัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น ดูแลการศึกษาในท้องถิ่น มีสภาการศึกษาอำเภอ ประกอบด้วยด้วยสมาชิก 5 คน มีประธานสภาการศึกษาอำเภอและมี

ศึกษาธิการอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานการศึกษาอำเภอและในระดับท้องถิ่น มีหน้าที่วางนโยบายระดับท้องถิ่น แต่งตั้งบุคลากร พิจารณานุมัติหลักสูตร บริหารการเงิน และพัสดุ ควบคุมการเข้าเรียนตามกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ ควบคุมการดำเนินงานของโรงเรียนโดยตรงมีสภาการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า School Board โดยมีประธานสภาการศึกษาของท้องถิ่นและศึกษาธิการท้องถิ่นเป็นผู้บริหารดูแลการจัดการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น หรือเขตการศึกษา(School Districts)

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศไทย

ด้วยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว และเป็นประเทศที่มีต้นแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นและได้จัดระบบการบริหารการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ (พนม พงษ์ไพบูลย์ และแสง ปิ่นมณี. 2535 : 14 - 16 ; Brooksbank and Keith. 1989 : 17 - 41) คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยมีกระทรวงศึกษาธิการ และวิทยาศาสตร์เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ไม่มีบทบาทโดยตรงในการบริหารงานโรงเรียนและวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการจัดการศึกษา ควบคุมลักษณะและการกระจายของสถาบันศึกษา การฝึกอบรมครูและการจัดสรรครู การบริหารและกระจายกรอบอัตราเงินเดือนของครูรวมทั้งการให้บำเหน็จบำนาญต่าง ๆ โกล่เกลี่ยและแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างคณะกรรมการผู้จัดการโรงเรียนเอกชน และส่วนการศึกษาท้องถิ่นนอกจากนี้ยังมีหน้าที่วางแผน และจัดสรรทรัพยากร เพื่อนำเอานโยบายของรัฐบาล ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง ติดตามและประสานงานกับส่วนการศึกษาท้องถิ่น ทั้ง 104 แห่ง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับหัวหน้าส่วนการศึกษาท้องถิ่น

สำหรับส่วนการศึกษาท้องถิ่น (The Local Education Authority) หรือชื่อย่อว่า LEA รับผิดชอบงานด้านการศึกษาของสภาการปกครองท้องถิ่น สภาการปกครองท้องถิ่นมีหลายระดับและประเภท ได้แก่ สภาเทศบาลมณฑล (County Council)

สภาเทศบาลอำเภอ (District Council) สภาเทศบาลเมืองของมณฑล (Metropolitan County Council) และสภาเทศบาลเมืองของเขต (Metropolitan District Council) ในส่วนของการศึกษาจะอยู่ในความรับผิดชอบของสภาเทศบาลมณฑล (County Council) และสภาเทศบาลเมืองของเขต (Metropolitan District Council)

สภาเทศบาลมณฑล มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในพื้นที่ของมณฑล ทั้งหมด ยกเว้นพื้นที่ในเมืองของเขตที่มีสภาเทศบาลเมืองของเขตปกครองอยู่ แต่ละสภามี คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาส่วนหนึ่งที่ เชี่ยวชาญด้านการศึกษาและอีกส่วนหนึ่ง ที่มีความรู้เกี่ยวกับความต้องการทางการศึกษาของ ท้องถิ่น และแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา (Chief Education Office) หรือเรียกย่อว่า CEO โดยหัวหน้าส่วนการศึกษารับผิดชอบดำเนินการด้านการศึกษา ของคณะกรรมการ และสภาการศึกษาของท้องถิ่นและติดต่อประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ และวิทยาศาสตร์ โดยตรง

หน้าที่ความรับผิดชอบของการศึกษาส่วนท้องถิ่น คือ จัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา ตามความต้องการของท้องถิ่น จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้มีคุณภาพ และประสิทธิภาพสำหรับเด็กอายุ 5 - 16 ปี ทุกคน โดยใช้วิธีการสอนและการฝึกอบรมที่ หลากหลายตามความต้องการของเด็กแต่ละกลุ่มอายุ ตามความสามารถและความถนัด จัดการศึกษาประเภท Further Education ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น จัดอำนวยความสะดวกในด้านการศึกษาแก่ผู้บริหารและผู้มีปัญหในการปรับตัวทางสังคมและ จัดบริการด้านต่าง ๆ ให้แก่เยาวชน การศึกษาผู้ใหญ่ รวมทั้งการอุดหนุนเงินทุนทาง การศึกษาและการบริหารให้ความสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ โดยหน้าที่ความรับผิดชอบเหล่านั้น กำหนดไว้ในกฎหมายการศึกษา

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

ด้วยประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะประเทศเป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ในแถบเอเชียด้วยกันกับ ประเทศไทย จะมีโครงสร้างการบริหารการศึกษาอยู่ที่ส่วนกลาง และระดับท้องถิ่น โดยกำหนด อำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนอย่างชัดเจนรวมทั้งจัดโครงสร้างการบริหารงานที่มีการกระจาย

อำนาจการจัดการศึกษาไปยังระดับท้องถิ่นโดยมีพระราชบัญญัติการจัดองค์การและหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Law Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration) วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2499 (ค.ศ.1956) มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง ในปี ค.ศ.1958, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964 (กรมวิชาการ. 2538 : 21 - 25) ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

การจัดตั้งและการจัดองค์การของ BOE (Board of Education)

หมวดที่ 1 การจัดตั้งสมาชิก และการประชุมของ BOE

มาตรา 2 ให้จัดตั้ง BOE ในจังหวัด นคร (รวมทั้งเขตพิเศษ) เมือง หมู่บ้าน และกลุ่มนคร กลุ่มเมือง และกลุ่มหมู่บ้าน ซึ่งร่วมกันบริหารกิจการต่าง ๆ ตามที่ระบุในมาตรา 23

มาตรา 3 ให้ BOE มีสมาชิก 5 คน แต่ BOE ของเมืองและหมู่บ้านบางแห่งอาจจะมี 3 คน

มาตรา 4 สมาชิกของ BOE ให้คัดเลือกจากผู้ที่มีบุคลิกสูงส่งและมีทัศนียภาพกว้างไกล (Lofty character and broad vision) เกี่ยวกับการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมที่มีคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิสมัครเลือกตั้งเป็นหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นและให้มาจากการแต่งตั้ง โดยหัวหน้าของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของสภา ของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นนั้น

ในการแต่งตั้งสมาชิก BOE ให้ถือหลักพิจารณาว่าสมาชิกสามคนขึ้นไป (หรือ 2 คน ขึ้นไป ในกรณีของเมืองและหมู่บ้าน) จะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน

มาตรา 5 วาระของสมาชิกแต่ละคนคือ 4 ปี แต่คนที่ได้รับการแต่งตั้งแทน ให้มีวาระเพียงช่วงเวลาที่เหลือของผู้ที่ตนเข้าไปแทน

สมาชิก BOE อาจแต่งตั้งซ้ำได้ (ห้ามดำรงตำแหน่งควบคู่)

มาตรา 6 สมาชิก BOE จะไม่ดำรงตำแหน่งควบคู่ต่อไปนี้ คือ ประธานหรือสมาชิกของสภาของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น สมาชิกของคณะกรรมการหรือหัวหน้าเฉพาะกิจ (Specialized Commissioner) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์การบริหาร (Executive Agency) ของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นหรือลูกจ้างเต็มเวลาของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น

มาตรา 7 หัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น สามารถให้สมาชิก BOE พ้นจากตำแหน่งโดยความเห็นชอบ (Consent) ของสภาระดับนั้น ๆ ในกรณีที่พบว่าสมาชิกผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากปัญหาด้านจิตใจหรือกายภาพ

ในกรณีที่สมาชิก BOE สามคนขึ้นไป (หรือ 2 คนขึ้นไปในกรณีของเมืองและหมู่บ้าน) ได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งในเวลาต่อมา ให้หัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นดำเนินการให้สมาชิกคนหนึ่งหรือหลายคนพ้นตำแหน่ง ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของสภาระดับนั้น เมื่อปรากฏว่า มีสมาชิก BOE สังกัดพรรคเดียวกันเกิน 3 คน (หรือ 2 คน ในกรณีของเมืองและหมู่บ้าน)

มาตรา 8 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นสามารถเรียกร้องตามระเบียบที่จะกำหนดโดยคณะรัฐมนตรี ให้ถอนสมาชิก BOE คนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้ (Recall) โดยเรียกร้องไปยังหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นนั้น ๆ ผ่านตัวแทนของตน ทั้งนี้ ต้องมีลายมือมากกว่าหนึ่งในสามของจำนวนเต็ม

มาตรา 11 สมาชิก BOE จะต้องไม่เปิดเผยความลับ ซึ่งตนได้ดำเนินการมาในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ และให้ถือเช่นนี้ แม้เมื่อสมาชิกนั้นพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

มาตรา 12 ประธานของ BOE จะมาจากการเลือกตั้งในหมู่สมาชิก BOE วาระของประธาน BOE ให้มีอายุ 1 ปี แต่สามารถจะได้รับการเลือกตั้งอีก

หมวดที่ 2 ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Superintendent) และสำนักงานเลขานุการ

มาตรา 16 ให้มีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาหนึ่งคน ในแต่ละ BOE

ให้ BOE ของจังหวัดแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาหนึ่งคน โดยความเห็นชอบ (Approval) ของรัฐมนตรีศึกษาธิการ

ให้ BOE ของนครและหมู่บ้าน (Municipalities) แต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา โดยความเห็นชอบของ BOE ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษานี้ จะคัดเลือกมาจากสมาชิก BOE ของนคร เมือง และหมู่บ้าน

วาระของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษานคร เมือง และหมู่บ้าน มีระยะเวลาเท่ากับวาระของการเป็นสมาชิก BOE ของตนเอง

มาตรา 17 ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา จะดูแลรับผิดชอบงานลักษณะบริหาร ทั้งหมดที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของ BOE โดยให้อยู่ใต้การกำกับดูแลของ BOE

ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา จะเข้าร่วมในการประชุมของ BOE ทั้งหมดและให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ

มาตรา 18 ให้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการ (Secretariat) ใน BOE เพื่อให้การจัดงานบริหารต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ BOE นั้น ๆ

มาตรา 19 ภายในสำนักงานเลขานุการของ BOE จังหวัด ให้มีหัวหน้างาน (Supervisor) เจ้าหน้าที่ธุรการ และเจ้าหน้าที่เฉพาะด้าน (Technical Staffs) และอื่น ๆ ที่จำเป็น

ภายในสำนักงานเลขานุการของ BOE นคร เมือง และหมู่บ้าน ให้มีบุคลากรต่าง ๆ ที่จำเป็น โดยให้ใช้ข้อความข้างต้นโดยอนุโลม

ขอบเขตอำนาจของ BOE และหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น

มาตรา 23 BOE แต่ละแห่งจะจัดการและบริหารงานการศึกษา ของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. งานที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง จัดการและยุบโรงเรียนและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ
2. งานที่เกี่ยวกับการดูแลทรัพย์สินที่โรงเรียนและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ใช้สอยประโยชน์
3. งานที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งการบริหารงานบุคคลในลักษณะอื่น ๆ ของบุคลากรของ BOE และโรงเรียนตลอดจนสถาบันการศึกษาอื่น ๆ
4. งานที่เกี่ยวกับการรับสมัครนักเรียนและการย้ายโรงเรียน ตลอดจนการออกจากโรงเรียนของนักเรียน
5. งานที่เกี่ยวกับการจัดองค์การ โครงสร้าง หลักสูตร การสอนของครู การแนะนำนักเรียนและการแนะแนวอาชีพ
6. งานที่เกี่ยวกับแบบเรียน และวัสดุการสอนอื่น ๆ

7. งานที่เกี่ยวกับการปรับปรุงและการปรับเปลี่ยนอาคารเรียน สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เครื่องมือการสอน และอุปกรณ์การเรียน
8. งานที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมครูใหญ่ ครูผู้สอน และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ
9. งานที่เกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัย และสวัสดิการของนักเรียน และครูใหญ่ตลอดจนครูของโรงเรียน
10. งานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ
11. งานที่เกี่ยวกับโครงการอาหารกลางวัน
12. งานที่เกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียน เช่น การศึกษาเยาวชนและวัยรุ่น การศึกษาสตรี การบริหารศาลาประชาคม (Citizen's Hall)
13. งานที่เกี่ยวกับพลศึกษา
14. งานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม
15. งานที่เกี่ยวกับการกิจกรรม UNESCO
16. งานที่เกี่ยวกับเด็กบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
17. งานที่เกี่ยวกับการวิจัยและสถิติ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
18. งานที่เกี่ยวกับข่าวสาร ซึ่งเกี่ยวกับงานในขอบเขตอำนาจของตน
19. งานอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาภายใต้ขอบเขตอำนาจของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น

มาตรา 24 หัวหน้า (Head) ของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น จะจัดการและบริหารงานการศึกษาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. งานที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย
2. งานที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชน
3. จัดหาและใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินทางการศึกษา
4. ทำสัญญาในเรื่องที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ BOE
5. จัดการงบประมาณสำหรับงานต่าง ๆ ในขอบเขตอำนาจของ BOE และงานต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น

มาตรา 26 BOE สามารถจะมอบอำนาจของตนส่วนหนึ่งหรือในช่วงระยะเวลาหนึ่งให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ทั้งนี้ตามระเบียบข้อบังคับของ BOE

ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา สามารถจะมอบอำนาจของตนส่วนหนึ่งให้แก่บุคคลในสำนักงานเลขานุการกรม

BOE จังหวัดสามารถจะมอบอำนาจของตนส่วนหนึ่ง แก่ BOE นคร เมือง หรือหมู่บ้าน ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาของจังหวัด สามารถจะมอบอำนาจของตนส่วนหนึ่งให้แก่ผู้อำนวยการศึกษาของนคร เมือง และหมู่บ้าน

แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต

ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดเป็นแนวนโยบายการศึกษาไว้ในข้อ 17 ว่า ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษาภายในสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2535 : 21)

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาในวันพุธที่ 21 ตุลาคม 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ได้แถลงไว้ใน ข้อ 8.1.7 ว่า จะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานทุกระดับอย่างชัดเจน ให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการเลือกวิธีการจัด ดำเนินงานตามนโยบาย รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนในรูปคณะกรรมการการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ. 2535 : 35) และในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาในวันพุธที่ 26 กรกฎาคม 2538 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษา ได้แถลงไว้ในข้อ 6.8 ว่า สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่น

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ประกอบด้วย ผู้แทนกรม ผู้แทนสถานศึกษาสังกัด ศธ. และผู้แทนโรงเรียนเอกชนในจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ ประธานกรรมการ มาจากการเลือกของคณะกรรมการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เกษตรจังหวัด พัฒนาการจังหวัด พาณิชย์จังหวัด สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด และอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่อนุมัติหลักสูตรท้องถิ่น แบบเรียน เพื่อใช้จัดการศึกษาในจังหวัด กำหนดนโยบายการศึกษา ศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ แผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษา การจัดตั้ง การย้าย การเปลี่ยนแปลง การรวม และยุบเลิกสถานศึกษา แผนพัฒนา แผนใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ จัดสรรให้เพื่อดำเนินการตามนโยบายของกระทรวง ประสาน ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน รวมทั้งดูแลให้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาในจังหวัด เสนอแนะให้คำปรึกษาด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การบริหารงานบุคคลและส่งเสริมมาตรฐานด้านวิชาการ

ให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการหรืออาจจัดตั้งขึ้นใหม่ก็ได้มีอำนาจและหน้าที่ ดำเนินงานในหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นศูนย์ข้อมูลการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประสานให้มีการใช้บุคลากร อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ตลอดทั้งทรัพยากรอื่นร่วมกัน

โดยสรุป ระดับจังหวัด ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ส่งเสริมสนับสนุน และประสานงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสะอ้าน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2536 : 14) ให้ไว้ว่า การกระจายอำนาจของรัฐ ควรแบ่งเป็น 2 ระดับ ฝ่ายอำนาจการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐ และฝ่ายปฏิบัติการ คือ สถานศึกษา ทั้งนี้ให้ฝ่ายอำนาจการมีอำนาจ 3 เรื่อง คือ ควบคุม กำกับ และสนับสนุน โดยดำเนินการอยู่ในองค์กรส่วนกลาง และให้องค์กรส่วนกลางมอบอำนาจให้ใครไปทำ แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว ก็ไม่สามารถที่นำเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาได้ เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการภายใต้การนำของ นายสุวัชร ริงสิตผล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539 - 2550 ในด้านการบริหารการศึกษาไว้ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 16 - 17) คือ

1. กำหนดหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบจัดการศึกษาแต่ละระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษาในแต่ละพื้นที่

2. มุ่งพัฒนาองค์การทางการศึกษาทุกระดับ ด้วยการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร พร้อมทั้งให้มีการปรับรูป โครงสร้างระบบบริหารงานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค และให้องค์คณะบุคคลระดับจังหวัดสามารถกำหนดนโยบายการศึกษาสนับสนุนความก้าวหน้าของบุคลากร และจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

3. ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายด้านการศึกษาแต่ละระดับ

4. พัฒนาการบริหารบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการให้อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารงานบุคคลเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพ

แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่จังหวัด ได้กำหนดเป็นนโยบายและแนวทางดำเนินการไว้อย่างชัดเจนว่า ให้หน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่ การกำหนดนโยบายวางแผนการศึกษาระดับชาติ และส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ให้มีการมอบอำนาจการบริหารการวางแผนการศึกษา รวมทั้งการตัดสินใจ งานบริหารบุคคล งานการเงินและงบประมาณให้จังหวัดดำเนินการในรูปของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด โดยคำนึงถึงเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้ให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการประสานการใช้ทรัพยากรและการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่นและชุมชน การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น นักวิชาการต่าง ๆ ก็ได้พยายามเสนอรูปแบบของการกระจายอำนาจ โดยการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ ส่วนกลางให้ทำหน้าที่ด้านอำนวยการ ส่งเสริมสนับสนุนและประสานงาน ให้จังหวัดทำหน้าที่บริหารงานการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจด้านการวางแผนงานจัดการศึกษา งานบริหารบุคคล งานบริหารการเงินและงบประมาณ ในรูปของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด พร้อมทั้งมีกฎหมายรองรับ

ในทัศนะของผู้ศึกษาวิจัย มีความคิดเห็นว่า รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต เพื่อแก้ปัญหาการจัดการศึกษาที่เกิดขึ้นในอดีตซึ่งสะสมมาจนถึงปัจจุบัน ควรจะประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาและอธิบดีกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย ให้มีอำนาจบริหารและจัดการศึกษา นั้น ควรได้มีการกระจายลงมาระดับจังหวัด

2. จุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจจัดการศึกษาภายในภูมิภาคหรือท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ให้มีการกระจายงานการจัดการศึกษา กระจายทรัพยากรจัดการศึกษา กระจายอำนาจการตัดสินใจจัดการศึกษา ให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่น มีเอกภาพในการบริหารงาน ให้บริหารงานในรูปคณะกรรมการและให้ผู้แทนของประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

4. โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย ประกอบด้วย

4.1 หน้าที่และความรับผิดชอบที่กระจาย คือ งานการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาลงมา ซึ่งประกอบด้วย งานย่อย ดังนี้

4.1.1 งานวางแผนจัดการศึกษา

4.1.2 งานวิชาการ

4.1.3 งานบุคลากร

4.1.4 งานการเงินและพัสดุ

4.1.5 งานงบประมาณ

4.2 ทรัพยากรจัดการศึกษาที่กระจาย ประกอบด้วย

4.2.1 บุคลากร

4.2.2 งบประมาณ

4.2.3 วัสดุครุภัณฑ์

4.2.4 การบริหารและการจัดการ

4.3 อำนาจตัดสินใจที่กระจาย ประกอบด้วย

- 4.3.1 การกำหนดนโยบายและแผน
- 4.3.2 การบริหารงานวิชาการ
- 4.3.3 การบริหารงานบุคคล
- 4.3.4 การบริหารงานงบประมาณ
- 4.3.5 การบริหารงานการเงินและพัสดุ

5. วิธีการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย

5.1 ผู้รับอำนาจ ประกอบด้วย

- 5.1.1 องค์การทางการศึกษาระดับท้องถิ่นหรือจังหวัด
- 5.1.2 คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นหรือจังหวัด
- 5.1.3 ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของท้องถิ่นหรือจังหวัด

5.2 วิธีได้มาของอำนาจ ประกอบด้วย

- 5.2.1 การมอบอำนาจหน้าที่โดยกำหนดเป็นคำสั่ง
- 5.2.2 การแบ่งอำนาจหน้าที่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ
- 5.2.3 การโอนอำนาจหน้าที่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

6. ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา คือ การจัดการศึกษาในภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีเอกภาพในนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของท้องถิ่น มีการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด การจัดการศึกษาสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ผลงานการศึกษาวิจัยของชาวต่างประเทศที่สามารถนำมาใช้อ้างอิงในการศึกษาวิจัยรูปแบบของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ที่มีผู้ศึกษาวิจัยกำลังศึกษาอยู่มี ดังนี้ ผลการศึกษาวิจัยของ มุฮัมมัด (Muhamad. 1988 : 2479) เรื่องความคิดเห็นและการรับรู้

เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของเมืองนิวยอร์ก ในทัศนะของผู้นำชุมชนและผู้บริหาร สรุปผลได้ว่าผู้บริหารและผู้นำชุมชนมีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจที่มุ่งจะให้อำนาจแก่ชุมชนเพื่อช่วยปรับปรุงการศึกษาให้ดีขึ้น ส่วนในด้านการตอบสนองทั่วไปนั้น ทั้งสองกลุ่มมีความคิดเห็นว่า การกระจายอำนาจยังไม่ได้ช่วยทำให้การจัดการศึกษา ซึ่งดำเนินการในรูปของคณะกรรมการเป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร อำนาจส่วนมากยังถูกจำกัดไว้ที่คณะกรรมการกลาง ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจมีลูกจ้างในโรงเรียนเพียงกลุ่มหนึ่ง ได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้น และช่วยให้เด็กนักเรียนบางกลุ่มมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า หากได้มีการปรับปรุง วิธีการกระจายอำนาจในอนาคต การศึกษาน่าจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่นั้นจำเป็นจะต้องแก้ไข โดยวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงไปในระดับปฏิบัติมากที่สุด การคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษานั้น มีผลงานการศึกษาวิจัยของ อีมอน แมร์เรน และโรซาลิน ลีวาชิก (Eamon Marren and Rosalins Levacie. 1994 : 39 - 52) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยตรวจสอบความคิดเห็นของผู้บริหาร คณะกรรมการ และครูผู้สอนต่อการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในประเด็น ประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สรุปได้ว่า

1. ความเป็นอิสระทางวิชาการเพิ่มมากขึ้น (Greater Autonomy)
2. ความยืดหยุ่นมีมากขึ้น (Greater Flexibility)
3. มีการปรับปรุงการวางแผน (Improve Planning)
4. มีการตระหนักใช้งบประมาณเพิ่มมากขึ้น (Greater Financial Awareness)
5. การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น (More Efficient Use of Resources)
6. มีความยุติธรรม (Fairness)

นอกจากนี้ ผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับขอบเขตของอำนาจที่กระจายลงมาในสถานศึกษา และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประกอบด้วย งานศึกษาวิจัยของ White Paula ann.(1990 : 1078) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครู ซึ่งเป็นเรื่องการกระจายอำนาจหน้าที่มาสู่โรงเรียน เมื่อปี ค.ศ. 1990 โดยศึกษา 3 เรื่อง

คือ เรื่องงบประมาณ หลักสูตรและเรื่องบุคลากร การศึกษาค้นคว้านี้มุ่งตอบข้อคำถาม 3 ประการ คือ (1) การกระจายอำนาจได้อนุญาตให้ครูมีส่วนร่วมทำอะไรบ้าง (2) อะไรเป็นข้อจำกัด ในกระบวนการกระจายอำนาจ และ (3) การเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจมีผลต่อชีวิต การทำงานประจำวันของครูอย่างไรบ้าง ผลการวิจัยพบว่า ครูให้ความสำคัญต่อการตัดสินใจ เกี่ยวกับหลักสูตรมากที่สุด เพราะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานในชีวิตประจำวันของเขา ข้อจำกัด ของกระบวนการตัดสินใจมี เวลา การฝึกอบรม และเงินทุน

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจได้มีผลต่อการเพิ่มอำนาจหน้าที่ ของครูในเรื่องการปรับปรุงขวัญของครู การให้ข้อมูลข่าวสารที่ดีกว่า การปรับปรุงระบบการ ติดต่อสื่อสารระหว่างภายในและภายนอกโรงเรียน การปรับปรุงแรงจูงใจของนักเรียนและ การเพิ่มรางวัลใจ ซึ่งตอบสนองต่อคุณภาพของครู

การศึกษาวิจัยตัวแปรที่มีผลต่อการกระจายอำนาจของศึกษาธิการและครูใหญ่ของ Magnons Susan Ann (1989 : 2331) ซึ่งศึกษา เมื่อปี ค.ศ. 1989 โดยมุ่งศึกษา ตัวแปรระบบ สังคม ระบบราชการ สภาพสิ่งแวดล้อมและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นผลการศึกษพบว่า ระบบสังคม (Social System) จะเป็นตัวสำคัญในการผลักดัน ให้มีการกระจายอำนาจ ในองค์กรและตัวแปรระบบราชการ (Bureaucracy) และระบบสังคม จะช่วยให้เกิด ระดับความมากน้อยของการกระจายอำนาจ แต่สภาพสิ่งแวดล้อม (Environment) เป็นตัวที่ทำให้เกิดการรวมอำนาจ สำหรับระบบราชการและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นตัวกลไก ให้มีการควบคุมการศึกษาภายในเขต นอกจากนี้ ยังมีผลการศึกษาวิจัยของ Vargas, Claudia Maria (1989 : 1891) ซึ่งได้ศึกษาวิจัย เรื่องการกระจายอำนาจของระบบ การศึกษาของเมือง Costa Rica โดยมีความมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อต้องการประเมิน สิ่งที่มีปรากฏอยู่และข้อเสนอแนะ เรื่อง การกระจายอำนาจของระบบการศึกษาในเรื่องงาน บุคคล งบประมาณ หลักสูตร โดยการสอบถามผู้บริหารการศึกษาส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น สรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้ (1) ไม่มีองค์ประกอบใดที่ปรากฏอยู่ในระดับของการ กระจายอำนาจทางด้านบุคคล งบประมาณ และหลักสูตร (2) การกระจายอำนาจโดยส่วน รวมทางด้านบุคคล งบประมาณ และหลักสูตรได้รับการเสนอแนะ (3) ด้านงบประมาณและ นโยบายควรจะไม่ให้มีการกระจายอำนาจ (4) การพัฒนาบุคลากรได้รับการส่งเสริมให้มี

การกระจายอำนาจ และ (5) ผู้อำนวยการศึกษาในส่วนภูมิภาค ควรทำหน้าที่เป็นผู้นำการศึกษา เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ และจากรายงานการวิจัย เรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาประสบการณ์ของประเทศไทยกับแนวทางสำหรับประเทศไทยของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ (2538 : 93 - 95) ได้สรุปประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ

ประเทศไทย มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทั่วประเทศ แบ่งเป็น 3 ระดับ กล่าว คือ

1.1 รัฐบาลระดับชาติ (National Government) ซึ่งส่วนกลางหรือกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่หลักในการดูแลสถาบันการศึกษาที่อยู่ภายใต้บังคับระดับชาติ ได้แก่ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ และวิทยาลัยเทคโนโลยี

1.2 รัฐบาลระดับจังหวัด (Prefectural Government) มีทั้งหมด 47 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด บุคลากรในจังหวัดทั้งหมดรวมถึงครูถือว่าเป็นข้าราชการสังกัดส่วนท้องถิ่น อำนาจการแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย หรือโอนเป็นของจังหวัดในด้านการศึกษา จังหวัดเป็นองค์กรที่รับผิดชอบหลัก สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนการศึกษานิเทศและวิทยาลัยต่าง ๆ (มหาวิทยาลัยของจังหวัดและโรงเรียนเอกชนอยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด)

1.3 รัฐบาลท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (Municipal Government) ได้แก่องค์กรระดับนคร (City) องค์กรระดับเมือง (Town) และองค์กรระดับหมู่บ้าน (Village) องค์กรบริหารทั้ง 3 ระดับ เป็นอิสระซึ่งกันและกัน มีการเลือกตั้งหัวหน้าหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ในด้านการบริหารการปกครองท้องถิ่นและไม่ต้องขึ้นกับรัฐบาลระดับจังหวัด องค์กรท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดแต่ละองค์กรมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบหลัก คือ โรงเรียนการศึกษามัคบังคับ ระดับชั้นประถมและมัธยมต้น (มหาวิทยาลัยของท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดอยู่ในความดูแลของหัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของแต่ละระดับ)

2. โครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น

องค์กรการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น จัดทำในรูปของคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education ใช้คำย่อว่า BOE) มี 2 ระดับ คือ

2.1 คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (Prefectural BOE
ใช้คำย่อว่า PBOE)

2.2 คณะกรรมการการศึกษาระดับนคร เมืองและหมู่บ้าน (Municipal
BOE ใช้คำย่อว่า MBOE)

3. บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา (Function of BOE)

3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด สรุปย่อ ๆ คือ

3.1.1 จัดการและบริหารสถานการศึกษาที่อยู่ภายใต้ความดูแล
รับผิดชอบ ได้แก่ โรงเรียนมัธยมปลาย โรงเรียนการศึกษานิเทศ นิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด
ประชาชน ฯลฯ

3.1.2 จัดเตรียมข้อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา (Shido Yoryo
หรือ Guidance direction) แก่ BOE ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด (MBOE) ที่อยู่ใน
เขตจังหวัดนั้น ๆ ตามแนวที่กำหนดจากส่วนกลาง

3.1.3 ให้ทาง MBOE จัดทำรายงาน หรือสั่งการเพื่อปรับปรุง
หรือแก้ไขกิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการไม่สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดจากส่วนกลาง

3.1.4 แต่งตั้ง โยกย้าย และถอดถอนครูหรือบุคลากรในโรงเรียน
ประเภท มัธยมต้นและมัธยมปลายประเภทไม่เต็มเวลา ที่อยู่ในท้องถิ่นในความรับผิดชอบของ
จังหวัด และท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดในเขตจังหวัดนั้น

3.1.5 ให้ประกาศนียบัตรแก่ครูในจังหวัดและท้องถิ่นระดับต่ำกว่า
จังหวัดของจังหวัดนั้น

3.1.6 ดำเนินการและสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียน
พลศึกษา และการกีฬาของจังหวัด

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาของท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด
มีหน้าที่ ดังนี้

3.2.1 บริหารการจัดสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของท้องถิ่นระดับ
ต่ำกว่าจังหวัด (นคร เมือง และหมู่บ้าน) คือ ประถมและมัธยมต้นและให้อำนาจแก่หัวหน้า
หน่วยการปกครองท้องถิ่นในการบริหารและจัดการเกี่ยวกับห้องสมุดประชาชน ห้องสมุด
ศูนย์ฝึกต่าง ๆ มหาวิทยาลัยท้องถิ่น วิทยาลัยบางแห่ง ฯลฯ

3.2.2 ดำเนินการและสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียน พลศึกษาและการกีฬา ตลอดจนส่งเสริมกิจกรรมวัฒนธรรมและอนุรักษ์วัฒนธรรมและการประสานงานร่วมกับองค์การยูเนสโก

3.2.3 ปรับตำราเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับ ให้ใช้ได้เหมาะสมกับท้องถิ่น ซึ่งบางแห่งสำนักงานปลัดกระทรวง (Liaison Office) เป็นผู้เลือกให้เองโดยทางท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วม

สรุป

องค์การใด ๆ ก็ตามที่ก่อตั้งขึ้นมาย่อมมีจุดมุ่งหมายหลักขององค์การและการบริหารงานขององค์การจะบรรลุจุดมุ่งหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือ การจัดโครงสร้างขององค์การให้มีการกระจายอำนาจ เพราะ อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นสิทธิอันชอบธรรมในการตัดสินใจที่จะสั่งการใด ๆ ให้ผู้อื่นปฏิบัติตามบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ในองค์การ ซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมาย และอำนาจหน้าที่จะถูกกำหนดได้ตามระดับชั้นของการบังคับบัญชาจากยอดสูงสุดลงมา เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ที่สามารถที่จะมอบลงไปในแต่ละตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการตัดสินใจ และช่วยให้องค์การดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากองค์การมีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน การกำกับ ดูแล ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ลักษณะการมอบอำนาจดังกล่าวเรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจในองค์การ ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ การกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ กระจายทรัพยากร และกระจายอำนาจตัดสินใจไปให้ปฏิบัติโดยวิธีการมอบอำนาจหน้าที่หรือแบ่งอำนาจหน้าที่ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร ให้บุคคลตามสายงานหรือให้คณะกรรมการรับไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้กำหนดไว้ หรือโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายหรือหลักการกระจายอำนาจ

องค์การทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน จะแบ่งงานกันทำออกเป็น กรม และมีโครงสร้างการบริหารการศึกษา อยู่ในส่วนกลาง และจัดช่วงของการบังคับบัญชาลง ไปถึงระดับสถานศึกษา พร้อมทั้งมีความหลากหลายในรูปแบบของการกระจายอำนาจ ทั้ง ๓ ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาลักษณะเดียวกันในภูมิภาค หรือท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ ในการจัดการศึกษา ซึ่งอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ นั้น ส่วนใหญ่ผู้มีอำนาจจะมอบอำนาจหน้าที่ หรือแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้แทนกรมตามสายงานการบังคับบัญชา ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในระดับจังหวัด เป็นผู้รับอำนาจมาบริหารงานโรงเรียน หรือสถานศึกษาในสังกัด แต่หน่วยงานกลางระดับจังหวัด คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทน กระทรวงศึกษาธิการ นั้น กระทรวงได้กระจายงานด้านการวางแผน ประสานแผนการจัดการศึกษา การกำกับ เร่งรัด ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัดมาให้ดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด แต่ยังไม่ได้กระจายทรัพยากรและอำนาจตัดสินใจให้แก่คณะกรรมการ หรือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จึงมีผลทำให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และก่อให้เกิด การจัดการศึกษาในภูมิภาคอยู่ในสภาพที่ขาดเอกภาพในท้องถิ่น ขาดการประสานงาน ขาดการ ระดมการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การจัดการศึกษาแต่ละระดับแต่ละประเภทไม่ประสานสัมพันธ์กัน ประชาชนมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาน้อยมาก การจัดการศึกษาไม่ตอบสนองต่อ ชุมชนหรือท้องถิ่น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ และรูปแบบของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่จะพัฒนาขึ้น มาใหม่ในอนาคตนั้น จะมีลักษณะได้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมาย หลักการ และแนวนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดไว้

นโยบายและแนวทางดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในระดับชาติ ได้กำหนดไว้ให้มีการกระจายอำนาจการกำหนดนโยบายและแผน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงิน และงบประมาณ ไปให้จังหวัดดำเนินการในรูปคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการได้พยายาม สร้างรูปแบบของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัด ในลักษณะของการมอบอำนาจหน้าที่หรือแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่จังหวัดในรูปของคณะกรรมการ

ให้มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการ ประสานงานและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาภายใน จังหวัด โดยคำนึงถึงความเป็นเอกภาพในนโยบายและมาตรฐานการศึกษาในระดับท้องถิ่น และให้สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ แต่ก็ยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษและญี่ปุ่น นั้น จะมีการแบ่ง อำนาจการบริหารการศึกษาออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับ ท้องถิ่น โดยการแบ่งอำนาจหน้าที่หรือมอบอำนาจหน้าที่ให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ จัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางด้านการปกครอง เนียงแต่ให้รัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาระดับชาติ มีหน้าที่กำหนดนโยบาย สนับสนุนงบประมาณ และควบคุมมาตรฐานการศึกษา ในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น นั้น ให้บริหารงานในรูปแบบ คณะกรรมการการศึกษา อยู่ภายใต้สภากการปกครองจังหวัด หรือท้องถิ่น สำหรับรูปแบบของ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ที่ผู้วิจัยกำลังศึกษา ครั้งนี้ คิดว่า น่าจะประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจเพื่อให้การจัดการศึกษา อันเป็นหน้าที่ของรัฐบาล สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพตลอดถึงให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีโอกาส ในการวางแผนกำกับดูแลการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับชุมชนและผูเรียน และนำทรัพยากรมาใช้ในการจัดการศึกษา ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ควรจะอยู่บนหลักการต่อไปนี้ คือ ให้มี ความเอกภาพในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น บริหารงานโดยองค์คณะบุคคลให้ตัวแทนประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาลงมา จนถึงระดับก่อนประถมศึกษา และการศึกษานอกโรงเรียน ให้ส่วนกลางทำหน้าที่กำหนด นโยบายการจัดการศึกษาแห่งชาติ สนับสนุนงบประมาณ ควบคุมกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา ให้มีองค์การของส่วนกลางประจำอยู่ในภูมิภาค ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนกลางและ ส่วนท้องถิ่น

วิธีการกระจายอำนาจ ให้มีการกระจายงานด้านการกำหนดนโยบาย งานด้านการ บริหารบุคคล งานด้านการจัดตั้งงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนาการศึกษา ภายในจังหวัด งานด้านการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินและพัสดุ และงานเกี่ยวกับหลักสูตรท้องถิ่น

พร้อมทั้งให้มีการกระจายทรัพยากรเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ ตลอดถึงการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการบริหารทรัพยากร และกระบวนการปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยปรับองค์การทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมภายในจังหวัดซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาตั้งแต่ ระดับมัธยมศึกษาลงมา ให้เป็นองค์การเดียว บริหารงานในรูปของสภาการศึกษาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนหลายฝ่าย เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายการศึกษาของท้องถิ่น อนุมัติและให้ความเห็นชอบแผนการจัดการศึกษา การอนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย การจัดตั้ง ยุบรวม เลิกล้ม สถานศึกษาภายในท้องถิ่น การอนุมัติแผนกำลังคน โดยมีสำนักงานศึกษาท้องถิ่นเป็นสำนักงานเลขานุการ มีผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาท้องถิ่นเป็นหัวหน้า และให้สำนักงานเป็นนิติบุคคลมีฐานะเทียบเท่า กรม บริหารงานในลักษณะจำลองกระทรวงศึกษาธิการลงมาในท้องถิ่น สำหรับส่วนกลางนั้นให้ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่จากเดิมมาเป็นการสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับติดตามประเมินผล ลักษณะของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว น่าจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะสอดคล้องกับสภาพ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนระบบการปกครองของประเทศและระบบบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย น่าจะช่วยให้การจัดการศึกษาของชาติ เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และทัดเทียมกับนานาประเทศทั่วโลกต่อไปได้

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ต้องการเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ
กระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ซึ่งใช้ข้อมูลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ วิธีดำเนินการได้
แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่หนึ่ง ขั้นตอนการวิจัย

เป็นการศึกษาทฤษฎี และข้อมูลที่เกี่ยวข้องและความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา
ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง
ศึกษาธิการในปัจจุบัน แล้วนำมาพิจารณาประกอบการสร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการจัด
การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ประกอบด้วย ขั้นตอนย่อย ดังนี้

1. การศึกษาทฤษฎีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
2. การศึกษาสภาพปัจจุบันการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง
ศึกษาธิการไปสู่จังหวัด โดยศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารของกระทรวงศึกษาธิการ และ
พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. การศึกษาแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง
ศึกษาธิการไปสู่จังหวัดของผู้บริหารการศึกษา นักวิชาการ และคณะทำงานของกระทรวง
ศึกษาธิการ โดยศึกษาจากเอกสาร
4. การศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐ
อเมริกา อังกฤษและญี่ปุ่น โดยศึกษาจากเอกสาร
5. ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
ที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน การ
ศึกษาตามขั้นตอนย่อยที่ 5 นั้น ได้กำหนดวิธีการศึกษา ดังนี้ คือ

5.1 ประชากรที่ศึกษา ประชากรที่ใช้ในการศึกษา จำแนกออก
เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ คือ

5.1.1 กลุ่มผู้บริหารการศึกษาจากส่วนกลาง ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเทียบเท่าอธิบดีสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และผู้อำนวยการกองแผนงานของกรมต่าง ๆ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 28 คน

5.1.2 กลุ่มผู้บริหารการศึกษาจากส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และประธานอาชีวศึกษาจังหวัด จำนวน 365 คน

5.2 กลุ่มตัวอย่าง ประชากรที่เป็นกลุ่มผู้บริหารการศึกษาจากส่วนกลาง นำมาศึกษาทั้งหมด แต่กลุ่มผู้บริหารการศึกษาจากส่วนภูมินาคนั้น ทำการสุ่มแบบแบ่งชั้นจำแนกตามเขตการศึกษา ๆ ละ 1 จังหวัด ซึ่งมีจำนวน 12 เขต จะได้จังหวัดที่ศึกษา จำนวน 12 จังหวัด แล้วทำการสุ่มอย่างง่าย ได้กลุ่มตัวอย่างจังหวัดละ 5 คน รวม 60 คน ดังรายละเอียดในภาคผนวก

5.3 เครื่องมือในการวิจัย ใช้แบบสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน นั้น ผู้วิจัยสร้างขึ้นมาเองมี 2 ตอน ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบมี 6 ข้อ ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบมี 63 ข้อ

5.4 วิธีการสร้างเครื่องมือ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นตามขั้นตอน ดังนี้

5.4.1 ศึกษาเอกสาร ผลงานวิจัยและเครื่องมือของการวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นข้อมูล และแนวทางในการสร้างเครื่องมือตามจุดมุ่งหมายของการวิจัย

5.4.2 จัดทำโครงร่างของเครื่องมือ และนำไปให้อาจารย์ผู้ควบคุมตรวจเกี่ยวกับ ภาษา เนื้อหา และโครงสร้างของเครื่องมือ

5.4.3 ปรับปรุงเครื่องมือตามอาจารย์ผู้ควบคุมแนะนำเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยต่อไป

5.5 คุณภาพของเครื่องมือ นำเครื่องมือแบบสอบถามการวิจัยที่ได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของอาจารย์ผู้ควบคุมปริญญาพนธ์แล้ว ไปทดลองหาความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่นจากกลุ่มที่ไม่ได้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยโดยใช้วิธีการของ Hoyt และนำผลมาวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือได้ค่าความเชื่อมั่น $r_{tt} = 0.97$

5.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามแต่ละฉบับทางไปรษณีย์และให้ผู้ตอบจัดส่งกลับคืนมา โดยมีหนังสือขอความอนุเคราะห์จากบัณฑิตวิทยาลัยส่งไปยังอธิบดีทุกกรม และผู้อำนวยการกองแผนงานทุกกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และกลุ่มตัวอย่างซึ่งดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ประธานอาชีวศึกษาจังหวัด ในจังหวัดที่ได้รับการสุ่มให้เป็นกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ นครปฐม นราธิวาส พัทลุง ตรัง สุพรรณบุรี สิงห์บุรี เพชรบูรณ์ แพร่ ขอนแก่น กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ และฉะเชิงเทรา รวมจำนวนทั้งสิ้น 88 คน

5.7 การจัดกระทำข้อมูล ตรวจสอบแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมาว่ามีความสมบูรณ์อย่างน้อยเพียงใดแล้ว จึงทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล โดยการประมวลด้วยคอมพิวเตอร์

5.8 การใช้สถิติวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ใช้การหาค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ส่วนข้อมูลที่เป็นแบบปลายเปิด ให้การสังเคราะห์เนื้อหาจากความสอดคล้องของความเห็นเพื่อนำมาพิจารณาร่วมด้วยโดยใช้เกณฑ์พิจารณา คือ

คะแนนเฉลี่ย 1.00 - 1.49	หมายความว่า เห็นด้วยน้อยที่สุด
คะแนนเฉลี่ย 1.50 - 2.49	หมายความว่า เห็นด้วยน้อย

คะแนนเฉลี่ย 2.50 - 3.49	หมายความว่า เห็นด้วยปานกลาง
คะแนนเฉลี่ย 3.50 - 4.49	หมายความว่า เห็นด้วยมาก
คะแนนเฉลี่ย 4.50 - 5.00	หมายความว่า เห็นด้วยมากที่สุด

ขั้นตอนที่สอง ขั้นการพัฒนา

เป็นการนำเอาผลการศึกษาจากขั้นตอนการวิจัยมาสังเคราะห์ สร้างรูปแบบจำลองการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต และศึกษาความเหมาะสม ความเป็นไปได้ของรูปแบบที่สร้างขึ้น โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนย่อย ดังนี้

1. สร้างรูปแบบจำลองการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ตามผลการศึกษาวิจัยจากขั้นตอนที่ 1 โดยปรึกษาอาจารย์ผู้ควบคุม
2. เลือกผู้เชี่ยวชาญ การศึกษาในขั้นตอนนี้ใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ได้เลือกผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด 32 คน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงศึกษาธิการที่ปฏิบัติงานอยู่ส่วนกลาง 13 คน ผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงศึกษาธิการที่ปฏิบัติงานอยู่ส่วนภูมิภาค จำนวน 10 คน และผู้เชี่ยวชาญจากนอกกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 9 คน โดยพิจารณาเลือกจากเกณฑ์ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เชี่ยวชาญไว้ ดังนี้

- 2.1 เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารการศึกษา
- 2.2 ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา ขององค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดหรือระดับกรม หรือระดับกระทรวง
- 2.3 ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

2.3.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทั้งในระดับชาติ

ระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับจังหวัด ได้แก่
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทบวง
มหาวิทยาลัย กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
และหน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัดสังกัดกรมต่าง ๆ
ในกระทรวงศึกษาธิการ

2.3.2 มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา รายละเอียดเกี่ยวกับ ผู้เชี่ยวชาญ ปรากฏในภาคผนวก ก.

3. สอบถามความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบจำลองการ

กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต จากความคิดเห็นของ
ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ
จำนวน 2 รอบ ดังนี้ รอบที่ 1 ใช้แบบสอบถามความคิดเห็น แบบมาตราส่วนประมาณค่า
ซึ่งสร้างขึ้นมาจากผลการศึกษาในขั้นตอนการวิจัย การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา
ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง
ศึกษาธิการในปัจจุบัน โดยกำหนดองค์ประกอบของโครงสร้างแบบสอบถามว่า ผู้เชี่ยวชาญ
มีความคิดเห็นอย่างไร ต่อรายละเอียดขององค์ประกอบแต่ละด้าน ของรูปแบบกระจาย
อำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย อำนาจหน้าที่
จุดมุ่งหมาย หลักการกระจายอำนาจ การกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ การกระจาย
ทรัพยากร การกระจายอำนาจการตัดสินใจ วิธีการกระจายอำนาจ และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
ว่ามีความเหมาะสมและความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด โดยกำหนดเป็นค่าน้ำหนักความคิดเห็น
ตั้งแต่ 1 - 5 ทุกองค์ประกอบย่อย แล้วรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล รอบที่ 2 นำผลการศึกษา
จากผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา รอบที่ 1 มาปรับปรุงและพัฒนาแบบสอบถาม
โดยใช้ผลการวิเคราะห์ข้อมูล จาก รอบที่ 1 มาพิจารณาคัดเลือกเฉพาะคำตอบ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญ
มากกว่าร้อยละ 80 ได้ให้ความเห็นไว้ว่าเป็นองค์ประกอบที่ควรกระจายอำนาจการจัด
การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัด แล้ว ผู้วิจัยจะได้นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงใหม่
ให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาอีกรอบหนึ่ง โดยแสดงค่ามัธยฐาน (Median) และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์

(Quartile Deviation) ของคำตอบทุกข้อพร้อมทั้งระบุตำแหน่งคำตอบของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนไว้ทุกข้อ การตอบในรอบที่ 2 ต้องการให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาทบทวนว่า คงยืนยันคำตอบตามตำแหน่งเดิม หรือเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นใหม่ นำคำตอบของผู้เชี่ยวชาญมาคำนวณหาค่ามัธยฐานและค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์อีกครั้งหนึ่ง หากปรากฏว่าคำตอบของผู้เชี่ยวชาญในรอบที่ 2 มีค่ามัธยฐาน 3.5 - 5 และมีค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (QD) ตั้งแต่ 0 - 1.5 ถือว่าคำตอบของผู้เชี่ยวชาญมีความสอดคล้องกัน (Consensus) นำผลการศึกษาวิเคราะห์คำตอบของผู้เชี่ยวชาญในรอบสุดท้ายมาพิจารณาเลือกประเด็นของแต่ละองค์ประกอบในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต โดยพิจารณาเลือกเฉพาะความเห็นร่วมของผู้เชี่ยวชาญที่มีค่ามัธยฐาน (Mdn) ตั้งแต่ระดับ 3.5 ขึ้นไปจากค่าน้ำหนักที่กำหนดไว้ ตั้งแต่ 1 ถึง 5 และมีค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (QD) แตกต่างกัน ไม่มากกว่า 1.50 แล้วนำไปใช้เป็นองค์ประกอบของการพิจารณาความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่ได้จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งศึกษาโดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) นั้น

รอบที่ 1 และ รอบที่ 2 วิเคราะห์โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ คำนวณหาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (Quartile Deviation) โดยกำหนดเกณฑ์ค่ามัธยฐาน (Mdn) ไว้ ดังนี้

ค่ามัธยฐาน	1.00 - 1.49	หมายความว่า เห็นด้วยน้อยที่สุด
ค่ามัธยฐาน	1.50 - 2.49	หมายความว่า เห็นด้วยน้อย
ค่ามัธยฐาน	2.50 - 3.49	หมายความว่า เห็นด้วยปานกลาง
ค่ามัธยฐาน	3.50 - 4.49	หมายความว่า เห็นด้วยมาก
ค่ามัธยฐาน	4.50 - 5.00	หมายความว่า เห็นด้วยมากที่สุด

ค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (QD) จะต้องมีความแตกต่างไม่มากกว่า 1.50 จึงจะถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกัน

5. การพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในอนาคต นำผลจากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่สอดคล้องกัน (Consensus)

มากำหนดเป็นองค์ประกอบของการเสนอ รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ
กระทรวงศึกษาธิการที่มีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในอนาคต โดยกำหนดเกณฑ์ความคิดเห็น
ที่สอดคล้องกัน คือมีค่ามัธยฐาน (Mdn) ตั้งแต่ 3.5 ขึ้นไป และมีค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์
(QD) แตกต่างกัน ไม่มากกว่า 1.50

รูปแบบที่เสนอมีองค์ประกอบ ดังนี้

- 5.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา
- 5.2 จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 5.3 หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 5.4 โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย ประกอบด้วย
 - 5.4.1 การกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ
 - 5.4.2 การกระจายทรัพยากรดำเนินงาน
 - 5.4.3 การกระจายอำนาจการตัดสินใจ
- 5.5 การกำหนดวิธีการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย
 - 5.5.1 การกำหนดวิธีได้มาของอำนาจ
 - 5.5.2 การกำหนดผู้รับอำนาจที่กระจาย
- 5.6 ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
- 5.7 องค์ประกอบอื่น ๆ

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยนี้ จะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาคที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของตัวแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต

ขั้นตอนที่หนึ่ง การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน

1. จำนวนข้อมูล

การศึกษาขั้นตอนที่ 1 ได้ศึกษาข้อมูลจากผู้บริหารระดับนโยบายซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าอธิบดี สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และผู้อำนวยการกองแผนงานสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ และผู้บริหารระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดและประธานอาชีวศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษาละ 1 จังหวัด รวมจำนวน 12 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดนครปฐม พัทลุง นราธิวาส ตรัง สุพรรณบุรี ชัยนาท เพชรบูรณ์ แพร่ อุดรธานี กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ และฉะเชิงเทรา ว่ามีความคิดเห็นอย่างไรต่อการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่า ผู้บริหารระดับนโยบายได้ส่งแบบสอบถามกลับคืนมาจำนวน 20 ฉบับ จาก 28 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 71 กลุ่มผู้บริหารระดับปฏิบัติได้ส่งแบบสอบถามกลับคืนมา 49 ฉบับ จาก 60 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 81 รวม ได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาทั้งสิ้น 69 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 78 ดังแสดงไว้ในตารางที่ 1 ตารางแสดงข้อมูลจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามตำแหน่งต่าง ๆ

ตาราง 1 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการกระจายการจัดการ
ศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน จำแนกตามตำแหน่ง

กลุ่มผู้บริหาร	ส่งไป ฉบับ	กลับคืนมา ฉบับ	คิดเป็น ร้อยละ	หมายเหตุ
1. กลุ่มระดับนโยบาย	28	20	71	
1.1 อธิบดี	14	9	64	
1.2 ผู้อำนวยการกอง แผนงาน	14	11	79	
2. กลุ่มระดับปฏิบัติ	60	49	81	
2.1 ผู้อำนวยการ ประถมศึกษาจังหวัด	12	10	83	
2.2 ศึกษาธิการจังหวัด	12	12	100	
2.3 ผู้อำนวยการสามัญ ศึกษาจังหวัด	12	11	92	
2.4 ผู้อำนวยการศูนย์การ ศึกษานอกโรงเรียน	12	10	83	
2.5 ประธานอาชีวศึกษา จังหวัด	12	6	50	
รวมทั้งสิ้น	88	69	78	

ในการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ปฏิบัติอยู่จริงในปัจจุบัน ได้พิจารณาจากค่าของคะแนนเฉลี่ย ($\bar{X}$) ระดับความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา โดยกำหนดเกณฑ์พิจารณาคะแนนเฉลี่ย ดังนี้

- คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 4.50 - 5.00 หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุด
- คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.50 - 4.49 หมายถึง เห็นด้วยมาก
- คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 2.50 - 3.49 หมายถึง เห็นด้วยปานกลาง
- คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 1.50 - 2.49 หมายถึง เห็นด้วยน้อย
- คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 1.00 - 1.49 หมายถึง เห็นด้วยน้อยที่สุด

ผลการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อองค์ประกอบแต่ละด้านของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ปฏิบัติอยู่จริงในปัจจุบันปรากฏผล ดังนี้

2. ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมาย

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่ออำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมาย
เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 2

ตาราง 2 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นผู้บริหารการศึกษาที่มีต่ออำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายในปัจจุบัน

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการ เป็นผู้อำนาจมากที่สุด ในการกำหนดนโยบาย	4.33	1.05	3.97	1.15	4.08	1.14		
2. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็น ผู้มีอำนาจมากที่สุดในการกำหนด แผนปฏิบัติราชการของกระทรวง	3.66	1.05	3.95	1.18	3.87	1.15		
3. อธิบดี เป็นผู้มีอำนาจมากที่สุด ในการกำหนดแนวทางการจัดการ ศึกษา ตามหน้าที่ของกรม	4.50	0.76	4.25	1.18	4.32	1.08		
4. คณะกรรมการการศึกษา การ ศาสนาและการวัฒนธรรม เป็นผู้มี อำนาจมากที่สุดในการกำหนด นโยบายการศึกษาจังหวัด	3.50	1.21	3.61	1.38	3.58	1.33		
5. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มี อำนาจมากที่สุดในการกำหนด นโยบายการศึกษาจังหวัด	2.72	1.28	2.22	1.16	2.37	1.22		

ตาราง 2 (ต่อ)

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	S.D	$\bar{X}$	S.D	$\bar{X}$	S.D	$\bar{X}$	S.D
6. ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ประจำจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจมากที่สุด ในการกำหนดแนวทางการจัด การศึกษาของจังหวัด	3.05	1.12	2.75	1.28	2.83	1.24		
7. ผู้แทนกรมซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วย งานระดับจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจมาก ที่สุดในการกำหนดแนวทางการจัด การศึกษา ตามภารกิจของกรม	3.38	1.20	3.72	1.23	3.62	1.23		
8. ผู้บริหารโรงเรียนหรือวิทยาลัย เป็นผู้มีอำนาจมากที่สุดในจัดการ ศึกษาให้ตอบสนองความต้องการของ ท้องถิ่น ชุมชน สังคม และนโยบาย ของกรม กระทรวง	3.72	1.04	3.86	1.19	3.82	1.15		
ความคิดเห็นของผู้บริหารที่มีต่ออำนาจ หน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมาย	3.54	0.70	3.51	0.69	3.52	0.69		
9. ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ใน จังหวัด มีอำนาจหน้าที่จัดการ ศึกษาตามข้อ 1 นั้น เป็นผลที่เกิดขึ้น จากการกระจายอำนาจ	3.16	1.21	3.52	1.13	3.41	1.17		

จากตาราง 2 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหาร การศึกษาที่มีต่ออำนาจหน้าที่จัดการศึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดี คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการประจำจังหวัด ผู้แทนกรมซึ่งเป็นหัวหน้า หน่วยงานระดับจังหวัด และผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งผู้บริหารมีความคิดเห็นต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ว่ามีความเหมาะสมอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก ค่อนข้างมาทางปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ย ระดับความคิดเห็น 3.52 และเมื่อจำแนกเป็น รายตำแหน่งจะพบว่า ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่ออำนาจหน้าที่ของอธิบดี ในการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาตามภารกิจของกรม อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ในการกำหนดนโยบายของกระทรวง อำนาจหน้าที่ของ ปลัดกระทรวง ในการกำหนดแผนปฏิบัติการของกระทรวง อยู่ในเกณฑ์ เห็นด้วยมาก มีค่าเฉลี่ย ระดับความคิดเห็น 4.32, 4.08 และ 3.87 เรียงตามลำดับ และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในจังหวัดพบว่า ความคิดเห็นที่มีต่ออำนาจหน้าที่ ของผู้บริหารโรงเรียนในการจัดการศึกษาให้ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ท้องถิ่น ชุมชน สังคม และนโยบายของกรม กระทรวง อำนาจหน้าที่ของผู้แทนกรมซึ่งเป็นหัวหน้า หน่วยงานระดับจังหวัดในการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาภายในจังหวัด ตามภารกิจของกรม และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ในการกำหนด นโยบายการศึกษาจังหวัดอยู่ในเกณฑ์ เห็นด้วยมาก มีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็น 3.82, 3.62 และ 3.58 เรียงตามลำดับ ส่วนความคิดเห็นที่มีต่อผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการประจำจังหวัด ในการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาของจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำหนดนโยบาย การศึกษาจังหวัด นั้น มีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง และน้อย มีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็น 2.83 และ 2.37 ตามลำดับ

สภาพการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา อยู่ในปัจจุบัน นี้ เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ นั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์ เห็นด้วยปานกลาง มีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็น 3.41

นอกจากนี้ ผู้บริหารการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาภายในจังหวัดตามกฎหมายไว้ ดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของนักการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำ หรือควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละระดับภายใต้นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งผ่านการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ
2. การกำหนดนโยบายการศึกษาของจังหวัด ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของ ศสจ. ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนกรม ที่จัดการศึกษาภายในจังหวัด
3. การกำหนดนโยบายการศึกษาของท้องถิ่น ควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา
4. ควรกระจายอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของแต่ละกรม ลงไปตามสายการบริหารงาน
5. ควรมอบอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายและการบริหาร การงบประมาณให้ ศสจ.
6. ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการประจำจังหวัด ไม่มีอำนาจในการบริหารงาน การศึกษาภายในจังหวัด ควรให้ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่คล้ายกับอธิบดีการศึกษาภายในจังหวัด
7. อำนาจหน้าที่การแต่งตั้งบุคคลและตั้งงบประมาณจะอยู่ที่ส่วนกลาง
8. ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน มีกรอบขอบเขตแห่งอำนาจให้สามารถบริหารงานการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพได้
9. ควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ เพื่อให้คณะกรรมการการศึกษา ในระดับจังหวัดบริหารงานได้
10. การกระจายอำนาจปัจจุบัน ไม่ได้ดำเนินการทั้งทางกฎหมาย และการปฏิบัติ

3. ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ใน ตาราง 3

ตาราง 3 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
2.1 เพื่อให้จังหวัดมีความคล่องตัว ในการตัดสินใจจัดการศึกษาให้เกิด ประสิทธิภาพอย่างสูงสุด	4.11	0.87	4.50	0.86	4.38	0.88		
2.2 เพื่อให้ผู้แทนกรมระดับจังหวัด มีความคล่องตัวในการตัดสินใจจัด การศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพอย่าง สูงสุด	3.88	0.93	4.45	0.78	4.29	0.86		
2.3 เพื่อให้ เด็ก เยาวชน และ ประชาชนได้รับการบริการทางการ ศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม	4.44	1.01	4.56	0.65	4.53	0.77		

ตาราง 3 (ต่อ)

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
2.4 เพื่อให้คุณภาพและมาตรฐาน การจัดการศึกษาของสถานศึกษา ไม่แตกต่างกัน	3.61	1.00	4.00	1.06	3.88	1.06		
2.5 เพื่อให้การจัดการศึกษาตอบ สนองต่อความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่นจัดการศึกษา	4.44	0.95	4.52	0.75	4.50	0.81		
2.6 เพื่อให้มีการประสานการใช้ ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกันได้ อย่างมีประสิทธิภาพ	4.22	0.97	4.29	0.94	4.27	0.95		
2.7 เพื่อให้ผู้แทนประชาชนในชุมชน และองค์กรท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดการศึกษา	4.44	0.89	4.29	0.99	4.33	0.96		
2.8 เพื่อให้การจัดการศึกษาภายใน จังหวัดสามารถยืดหยุ่นได้ตามสภาพ แวดล้อม	4.44	0.83	4.27	0.88	4.32	0.87		
2.9 เพื่อให้เกิดเอกภาพในนโยบาย และแผนการจัดการศึกษาภายใน จังหวัด	3.94	1.07	4.20	0.94	4.12	0.99		

ตาราง 3 (ต่อ)

ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
2.10 เพื่อให้ประชาชนสามารถ กำกับ ดูแล ตรวจสอบมาตรฐานการ จัดการศึกษาภายในจังหวัดได้	4.27	1.09	4.06	1.05	4.12	1.06
2.11 เพื่อเพิ่มระดับคุณภาพและ มาตรฐานการจัดการศึกษาภายใน จังหวัดให้สูงขึ้นกว่าเดิม	4.05	0.97	4.18	1.02	4.14	1.01
ความคิดเห็นที่มีต่อจุดมุ่งหมายการ กระจายอำนาจการจัดการศึกษา	4.18	0.76	4.32	0.75	4.23	0.75

จากตาราง 3 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหาร การศึกษาที่มีต่อจุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ซึ่งผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นต่อจุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน อยู่ในเกณฑ์ เห็นด้วยมาก มีค่าเฉลี่ยระดับ 4.23 และเมื่อจำแนกความคิดเห็นเป็นรายข้อพบว่า จุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารการศึกษาทั้งสองระดับมีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์ เห็นด้วยมากที่สุด คือ เพื่อให้เด็ก เยาวชนและประชาชนได้รับการบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีค่าเฉลี่ย 4.53 และเพื่อให้การจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 4.50 ในส่วนจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารการศึกษามีระดับความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์ เห็นด้วยมาก นั้น เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยได้ ดังนี้ คือ

เพื่อให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการตัดสินใจจัดการศึกษา ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด มีค่าเฉลี่ย 4.38

เพื่อให้ผู้แทนประชาชนในชุมชนและองค์กรท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน จัดการศึกษามีค่าเฉลี่ย 4.33

เพื่อให้การจัดการศึกษาภายในจังหวัดสามารถยืดหยุ่นได้ตามสภาพแวดล้อม มีค่าเฉลี่ย 4.32

เพื่อให้ผู้แทนกรมระดับจังหวัด มีความคล่องตัวในการตัดสินใจจัดการศึกษา ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด มีค่าเฉลี่ย 4.29

เพื่อให้มีการประสาน การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีค่าเฉลี่ย 4.27

เพื่อให้มีระดับคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษาภายในจังหวัดให้สูงขึ้นกว่าเดิม มีค่าเฉลี่ย 4.14

เพื่อให้เกิดเอกภาพในนโยบายและแผนการจัดการศึกษาภายในจังหวัด มีค่าเฉลี่ย 4.12

เพื่อให้ประชาชนสามารถกำกับ ดูแล ตรวจสอบมาตรฐานการศึกษาภายในจังหวัด มีค่าเฉลี่ย 4.12

เพื่อให้คุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ไม่แตกต่างกัน มีค่าเฉลี่ย 3.88

นอกจากนี้ ผู้บริหารการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ไว้ ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษากำหนดไว้ ดี แต่ในทางปฏิบัติยังไม่บังเกิดผล เพราะระบบงบประมาณยังอยู่ที่ส่วนกลาง
2. ช่วยทำให้การดำเนินงานคล่องตัว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และแก้ปัญหาท้องถิ่นได้ตามความต้องการของท้องถิ่น
3. จุดมุ่งหมายควรกำหนดให้ชัดเจน ไม่ใช่กระจายให้ข้าราชการ
4. ควรมุ่งให้เกิดการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
5. เพิ่มคุณภาพของผู้เรียน
6. เพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจการบริหารบุคลากร บริหารงบประมาณ และบริหารหลักสูตรท้องถิ่นได้

4. ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานหลักการกระจายอำนาจ

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 4

ตาราง 4 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
3.1 หลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดการศึกษาในรูปขององค์คณะบุคคล	4.38	0.89	4.29	0.78	4.32	0.81		
3.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน องค์การท้องถิ่นและประชาชน	4.38	0.82	4.27	0.91	4.30	0.89		
3.3 หลักความเป็นเอกภาพในการจัดการศึกษาภายในจังหวัด	4.22	0.71	4.20	0.91	4.20	0.86		
3.4 หลักการกระจายงาน กระจายทรัพยากรและกระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน	4.38	0.75	4.29	0.94	4.32	0.89		
3.5 หลักการมอบอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดจัดการศึกษาโดยทำเป็นคำสั่งมอบอำนาจ	3.72	1.04	3.70	1.23	3.70	1.18		
3.6 หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรมและจังหวัดโดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย	3.72	0.93	4.09	1.06	3.98	1.03		

ตาราง 4 (ต่อ)

ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
3.7 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการใหม่ให้ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายและการวางแผนการ ศึกษาระดับชาติ การส่งเสริมมาตร ฐานการศึกษา การรับรองวิทยฐานะ การคุ้มครองผู้บริหารการศึกษา และ การให้ข้อเสนอแนะทางการศึกษาแก่ สาธารณชน	4.05	0.84	4.36	0.93	4.27	0.91
3.8 กำหนดอำนาจหน้าที่ให้จังหวัด ทำหน้าที่การบริหารการวางแผน และการจัดการศึกษาภายในจังหวัด	4.00	0.88	4.36	0.95	4.25	0.94
ความคิดเห็นที่มีต่อหลักการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน	4.09	0.67	4.20	0.61	4.16	0.72

จากตาราง 4 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหาร การศึกษาที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ซึ่งผู้บริหารการศึกษาที่มีความคิดเห็นต่อหลักการ กระจายอำนาจในปัจจุบันอยู่ในเกณฑ์ เห็นด้วยมาก โดยมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็น 4.16 และเมื่อจำแนกความคิดเห็นที่มีต่อหลักการเป็นรายข้อพบว่า ผู้บริหารการศึกษาที่มีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์ เห็นด้วยมาก เรียงตามลำดับได้ ดังนี้

มีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์ เห็นด้วยมาก ต่อหลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดการศึกษา ในรูปขององค์คณะบุคคล มีค่าเฉลี่ย 4.32 หลักการกระจายงาน กระจายทรัพยากร และกระจาย อำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน มีค่าเฉลี่ย 4.32 องค์ประกอบของคณะบุคคลควรประกอบด้วย ผู้แทน ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่นและประชาชน มีค่าเฉลี่ย 4.30 การกำหนดอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงศึกษาธิการ ให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาระดับชาติ การส่งเสริมมาตรฐานการศึกษาการคุ้มครองผู้รับบริการการศึกษา และการให้ข้อเสนอแนะทางการศึกษาแก่ สาธารณชน มีค่าเฉลี่ย 4.27 การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้จังหวัด ทำหน้าที่การบริหารการวางแผน และการจัดการศึกษาภายในจังหวัดมีค่าเฉลี่ย 4.25 หลักความเป็นเอกภาพในการจัดการศึกษา ภายในจังหวัด มีค่าเฉลี่ย 4.20 หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรม และจังหวัด โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย มีค่าเฉลี่ย 3.98 และหลักการมอบอำนาจหน้าที่ให้จังหวัด จัดการศึกษา โดยทำเป็นคำสั่งมอบอำนาจ มีค่าเฉลี่ย 3.70

นอกจากนี้ ผู้บริหารได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันไว้ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน และต้องคำนึงถึง การเสริมสร้างศักยภาพของจังหวัดเพื่อรองรับงาน
2. ต้องมีการจัดระบบการกำกับดูแลว่าเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้
3. ควรกำหนดระดับการศึกษาที่จะให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นรับผิดชอบด้วย
4. ชุมชน โรงเรียน ต้องมีอำนาจการตัดสินใจโดยตรง
5. ต้องคำนึงถึงตัวนักเรียนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นประการสำคัญ
6. องค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุดควรเป็นโรงเรียน

7. ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในแต่ละระดับให้ชัดเจน พร้อมทั้งจัดโครงสร้างการบริหารงาน ให้เอื้อต่อการบริหารการศึกษาโดยกำหนดเป็นพระราชบัญญัติ และให้ ศสว./ศสอ. มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการศึกษาแต่ละระดับ

8. การกำหนดนโยบายควรเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ขั้นตอนการปฏิบัติควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด

9. ควรให้ท้องถิ่นบริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล โดยการกระจายอำนาจในท้องถิ่นและมีจำนวนคณะกรรมการไม่มากเกินไป

10. ควรมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมรับประโยชน์

5. ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบหรือกระจายงาน

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบหรือการกระจายงานของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัด เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 5

ตาราง 5 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบในปัจจุบัน

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
4.1 งานประสานการจัดทำแผน พัฒนาการศึกษาของจังหวัด และแผน ปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด	4.17	0.92	4.15	0.97	4.16	1.02		
4.2 งานจัดลำดับความสำคัญของ แผนงานโครงการในการจัดตั้งและ จัดสรรงบประมาณประจำปี	4.11	0.89	4.11	1.07	4.11	1.02		
4.3 งานกำกับ เร่งรัดติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตาม แผนงานโครงการของหน่วยงาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการภายใน จังหวัด	4.11	0.83	3.84	1.14	3.91	1.07		
4.4 งานประสานและส่งเสริมการ ดำเนินงานด้านการศึกษาภายใน จังหวัด	4.29	0.82	4.20	0.94	4.22	0.91		
4.5 งานส่งเสริมและควบคุมมาตรฐาน คุณภาพการศึกษาของหน่วยงาน ทางการศึกษาในจังหวัด	4.17	0.85	3.95	1.02	4.01	0.98		

ตาราง 5 (ต่อ)

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	S.D	$\bar{X}$	S.D	$\bar{X}$	S.D	$\bar{X}$	S.D
4.6 งานกำหนดมาตรการให้หน่วย งานทั้งภาครัฐและเอกชนให้มีการ ใช้ทรัพยากรและเงินกำลังการ ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา	3.94	0.99	3.93	1.09	3.93	1.06		
4.7 งานพิจารณาจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประเภทเงินอุดหนุนที่จังหวัด ได้รับ	4.00	0.97	3.77	1.24	3.83	1.17		
4.8 งานเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปัญหา อันเนื่องมาจากการดำเนิน งานตามนโยบาย แผนงานและ โครงการ	4.05	0.99	4.09	1.08	4.08	1.06		
4.9 งานการศึกษาสำรวจวิเคราะห์ วิจัย การจัดการศึกษาในจังหวัด เพื่อนำผลมาพัฒนาคุณภาพการศึกษา ของจังหวัด	4.05	0.93	4.06	1.15	4.06	1.09		
ความคิดเห็นที่มีต่อการกระจายงาน หรือการกระจายหน้าที่และความ รับผิดชอบ	4.04	0.81	4.07	0.86	4.06	0.88		

จากตาราง 5 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายงานหรือกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน ซึ่งพบว่า ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก มีค่าเฉลี่ย 4.06 และเมื่อจำแนกความคิดเห็นที่มีต่อการกระจายงานให้จังหวัดเป็นรายข้อพบว่า ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นเรียงตามลำดับได้ ดังนี้

งานประสานและส่งเสริมการดำเนินงานด้านการศึกษาภายในจังหวัด มีค่าเฉลี่ย 4.22 งานประสานการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดมีค่าเฉลี่ย 4.16 งานจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการในการขอตั้งงบประมาณประจำปี มีค่าเฉลี่ย 4.11 งานเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาค้นเนื่องมาจากการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการมีค่าเฉลี่ย 4.08 งานการศึกษาสำรวจวิเคราะห์ปัจจัยการจัดการศึกษาภายในจังหวัด เพื่อนำผลมาพัฒนาคุณภาพการศึกษาของจังหวัดมีค่าเฉลี่ย 4.06 งานส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้มีการใช้ทรัพยากร และแผนกกำลังการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา มีค่าเฉลี่ย 3.93 งานกำกับเร่งรัดติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนงานโครงการของหน่วยงาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการภายในจังหวัด มีค่าเฉลี่ย 3.91 และงานพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประเภทเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ มีค่าเฉลี่ย 3.83

นอกจากนี้ ผู้บริหารการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายงานให้จังหวัดรับผิดชอบไว้ ดังนี้

1. เห็นด้วยในหลักการการกระจายงาน แต่ต้องใช้เวลาในการสะสมประสบการณ์ และพัฒนาทีมงานจากต่างสังกัดมาร่วมกัน
2. งานที่กระจายให้คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมจังหวัด นั้น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ภูมิภาค เป็นผู้รองรับการปฏิบัติงานทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ กอปรกับบุคลากร สป.ยังมีข้อจำกัดด้านคุณภาพ
3. งานเกี่ยวกับงบประมาณควรให้ ศสวจ. มีบทบาทในเรื่องนี้โดยออกเป็นข้อบัญญัติงบประมาณการศึกษาของจังหวัด

4. งานที่กระจายลงไปให้ ศสจ. โดยเฉพาะการประเมินผลนั้น ส่วนกลาง ควรจะยอมรับในผลของการประเมินตามข้อเสนอแนะของ ศสจ.

5. ควรกระจายงานด้านบริหารบุคคลให้ ศสจ. โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บริหาร

6. งานกำกับเร่งรัด ควรให้ส่วนกลางดำเนินการ และให้ทำอย่างจริงจัง

7. งานออกใบอนุญาตวิชาชีพครู ควรกระจายลงไปให้จังหวัด

8. งานที่มอบให้ ศสจ. ยังไม่ชัดเจนและไม่ได้นำเอาแผนงาน/โครงการที่ผ่านความเห็นชอบจาก ศสจ. ไปพิจารณา

6. ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานการกระจายทรัพยากรดำเนินงาน

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายทรัพยากรดำเนินงานไปสู่องค์การ การศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 6

ตาราง 6 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายทรัพยากรดำเนินงานไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
5.1 จัดสรรงบประมาณมาให้ปฏิบัติ งานอย่างเหมาะสมกับงาน	3.00	1.32	3.09	1.32	3.06	1.32		
5.2 จัดหาอัตรากำลังบุคลากรมา ปฏิบัติงานอย่างเพียงพอสัมพันธ์กับ หน้าที่และความรับผิดชอบ	3.12	1.26	3.06	1.25	3.08	1.25		
5.3 จัดหาเทคโนโลยีมาช่วยในการ ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม	3.12	1.26	3.09	1.37	3.10	1.35		
5.4 สนับสนุนให้มีการนำหลักการ บริหารและการจัดการสมัยใหม่มา ใช้บริหารงาน	3.12	1.16	3.34	1.24	3.28	1.22		
ความคิดเห็นที่มีต่อการกระจาย ทรัพยากรดำเนินงาน	3.27	1.17	3.15	1.26	3.20	1.22		

จากตาราง 6 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายทรัพยากรดำเนินงานลงมาให้จังหวัดอย่างเหมาะสม เพื่อปฏิบัติงานจะพบว่าผู้บริหารการศึกษาที่มีความคิดเห็นต่อการกระจายทรัพยากรดำเนินงานอื่น ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี และการจัดการ ให้จังหวัดอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.20 และเมื่อพิจารณาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายทรัพยากรดำเนินงานแต่ละด้านจะพบว่า การส่งเสริมสนับสนุน ให้มีการนำเอาหลักการบริหารและการจัดการสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารงาน มีค่าเฉลี่ย 3.28 การส่งเสริมและสนับสนุนให้นำเทคโนโลยีมาช่วยในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม มีค่าเฉลี่ย 3.10 การจัดหาอัตรากำลังบุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างเพียงพอสัมพันธ์กับหน้าที่และความรับผิดชอบ มีค่าเฉลี่ย 3.08 และการจัดสรรงบประมาณมาให้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมกับงานที่ได้กระจายลงมา มีค่าเฉลี่ย 3.06

นอกจากนี้ ผู้บริหารการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรดำเนินงานไปให้จังหวัดไว้ ดังนี้

1. บุคลากรในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีจำนวนน้อยเกินไป
2. ควรปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ ศสจ. และกลไกในการทำงานร่วมกัน ตลอดถึงการจัดลำดับความสำคัญของงานให้ชัดเจน
3. ควรจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานให้ฝ่ายเลขานุการ ศสจ. ให้เหมาะสม และเพียงพอกับงานที่ปฏิบัติ เพราะปัจจุบันมีการกระจายทรัพยากรลงไปน้อยมาก
4. อัตรากำลังกับการกิจไม่สมดุลกัน
5. การยอมรับของหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้แทนกรมระดับจังหวัด ด้านการบริหารและการจัดการศึกษายังค่อนข้างต่ำ

7. ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานการกระจายอำนาจการตัดสินใจปัจจุบัน

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้องค์การทางการศึกษาจังหวัดในปัจจุบัน เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 7

ตาราง 7 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจในปัจจุบัน

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
6.1 อำนาจการกำหนดนโยบายและ วางแผนการศึกษาภายในจังหวัด	3.35	1.18	3.04	1.12	3.13	1.15		
6.2 อำนาจการจัดตั้งงบประมาณ ประจำปีเพื่อพัฒนาการศึกษาของ จังหวัด	3.23	1.21	3.02	1.28	3.08	1.27		
6.3 อำนาจการจัดสรรงบประมาณ ประจำปีให้แก่หน่วยงานทางการ ศึกษาหรือสถานศึกษาภายในจังหวัด	3.17	1.24	2.86	1.30	2.95	1.29		
6.4 อำนาจการกำหนดนโยบายการ บริหารบุคลากรทางการศึกษาภายใน จังหวัด	3.11	1.36	2.77	1.27	2.86	1.31		
6.5 อำนาจการตรวจสอบคุณภาพ และมาตรฐานการจัดการศึกษาของ สถานศึกษาภายในจังหวัด	3.35	1.41	3.11	1.22	3.18	1.28		
6.6 อำนาจในการติดตามผลการ ใช้งบประมาณการจัดการศึกษา ภายในจังหวัด	3.41	1.37	3.02	1.19	3.13	1.26		
ความคิดเห็นที่มีต่อการกระจาย อำนาจการตัดสินใจในปัจจุบัน	3.33	1.21	3.02	1.19	3.11	1.19		

จากตาราง 7 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหาร การศึกษาที่มีต่ออำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม จังหวัดในปัจจุบันพบว่า คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจอยู่ในเกณฑ์ ปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.11 และเมื่อจำแนกความคิดเห็นที่มีต่ออำนาจการตัดสินใจออกเป็นรายชื่อ สามารถเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้

อำนาจการควบคุมตรวจสอบคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาภายในจังหวัด มีระดับความคิดเห็นค่าเฉลี่ย 3.18 อำนาจกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาภายในจังหวัด และอำนาจติดตามผลการใช้งบประมาณการจัดการศึกษาภายในจังหวัด ค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็น 3.13 อำนาจจัดตั้งงบประมาณประจำปี เพื่อพัฒนาการศึกษาของจังหวัดมีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็น 3.06 อำนาจจัดสรรงบประมาณประจำปี ให้แก่หน่วยงานทางการศึกษาหรือสถานศึกษาภายในจังหวัด มีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็น 2.95 และอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารบุคลากรทางการศึกษา ภายในจังหวัด มีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็น 2.86

นอกจากนี้ ผู้บริหารการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจการตัดสินใจของ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดไว้ ดังนี้

1. ในหลักการเห็นด้วยกับอำนาจที่กระจาย แต่จะสัมฤทธิ์ผลประการใดต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพ และมาตรฐานของกลไกในระดับจังหวัดรวมทั้งการยอมรับด้วย กลไกการดำเนินงานดังกล่าวนี้ต้องตั้ง ผู้แทนกรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมในการดำเนินงานตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการจัดการ การศึกษาของสถานศึกษาภายในจังหวัด

2. การดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ตามอำนาจดังกล่าวที่กระทรวงกำหนดให้ นั้น ยังปฏิบัติได้ไม่มากนัก เพราะการตัดสินใจเกี่ยวกับ งบประมาณอยู่ที่ส่วนกลาง และการกำหนดนโยบายต่าง ๆ จะถูกส่งมาจากส่วนกลาง จังหวัดเป็นเป็นผู้ ปฏิบัติตอบสนองนโยบาย เท่านั้น

3. หากจะให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด มีอำนาจ อย่างแท้จริง กระทรวงต้องกำหนดกรอบแนวทาง และระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน พร้อมทั้งปรับปรุง โครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงใหม่ ให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดด้วย

8. ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานวิธีการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ
กระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการศึกษาจังหวัดในปัจจุบัน เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ใน
ตาราง 8

ตาราง 8 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อวิธีการ
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
7.1 การกำหนดให้สำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัด เป็นสำนักงาน เลขานุการคณะกรรมการฯ	3.52	1.19	3.75	1.31	3.68	1.28		
7.2 การกำหนดให้คณะกรรมการ การศึกษาฯจังหวัดเป็นองค์กรคณะบุคคล ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหาร งานการศึกษาของจังหวัด	3.88	1.07	3.95	1.14	3.93	1.12		

ตาราง 8 (ต่อ)

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
7.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดย ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาการแบ่ง ส่วนราชการของสำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2535	2.94	0.99	3.61	1.30	3.42	1.26		
7.4 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด โดยอาศัยคำสั่งของประธาน คณะกรรมการการศึกษา ฯ ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี	3.23	1.00	3.47	1.37	3.40	1.28		
ความคิดเห็นที่มีต่อวิธีการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษา	3.28	0.80	3.73	1.03	3.60	1.06		

จากตาราง 8 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา ที่มีต่อวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดที่เป็นอยู่ปัจจุบันพบว่า ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์มาก มีค่าเฉลี่ย 3.64 โดยเฉพาะในประเด็นขององค์การรองรับการกระจายอำนาจ นั้น มีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก ที่ให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาฯ จังหวัด เพื่อปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็น 3.65 และการกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษา ฯ จังหวัด เป็นองค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารงานการศึกษาของจังหวัด มีระดับความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก มีค่าเฉลี่ย 3.93 ส่วนวิธีการได้มาของอำนาจนั้น ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาเท่ากับ 3.42 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 แต่เมื่อแยกเป็นกลุ่มผู้บริหารการศึกษาระดับนโยบาย มีค่าเฉลี่ย 2.94 กลุ่มผู้บริหารการศึกษาระดับปฏิบัติมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นเท่ากับ 3.61 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา ฯ จังหวัด โดยอาศัยคำสั่งของประธานคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ผู้บริหารการศึกษามีระดับความคิดเห็นเฉลี่ย 3.40 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง

นอกจากนี้ ผู้บริหารการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. เห็นด้วยในหลักการให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการ ทั้งนี้ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพและสภาพการณ์การยอมรับอีกมาก
2. การบริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล นั้น ส่วนใหญ่เห็นด้วย แต่ให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายโดยมีผู้แทนชุมชน ท้องถิ่น โดยให้จำนวนข้าราชการน้อยที่สุด และประชาชนมาจากการเลือกตั้ง โดยให้ศึกษาธิการจังหวัด เป็นเลขานุการ นอกจากนี้ควรมีคณะกรรมการย่อย เพื่อดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาในส่วนย่อย ๆ ต่อไป
3. อำนาจหน้าที่ที่กระจายดังกล่าวควรตราเป็นพระราชบัญญัติการจัดการศึกษา กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ศสจว. ไว้ในพระราชบัญญัติจะช่วยให้บริหารงานการศึกษา มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

9. ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 9

ตาราง 9 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
8.1 การจัดการศึกษาภายในจังหวัด มีเอกภาพในนโยบายและแผนการ จัดการศึกษา	2.66	0.94	3.06	1.19	2.96	1.14		
8.2 มีการประสานการใช้ทรัพยากร ทางการศึกษาภายในจังหวัดให้เกิด ประโยชน์อย่างสูงสุด	2.33	1.01	3.06	1.21	2.88	1.20		
8.3 การจัดการศึกษาของโรงเรียน สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด สามารถตอบสนองความต้องการของ ผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่น	2.93	1.12	3.38	1.02	3.27	1.07		

ตาราง 9 (ต่อ)

ประเด็น ที่ศึกษา	ความคิดเห็นของผู้บริหาร ระดับนโยบายและ ปฏิบัติ		ความคิดเห็น ระดับนโยบาย		ความคิดเห็น ระดับปฏิบัติ		ความคิดเห็น ทั้งสองกลุ่ม	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
8.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษามากขึ้น	2.60	1.20	3.15	1.02	3.01	1.09		
8.5 การให้บริการการศึกษาแก่เด็ก เยาวชนและประชาชน ดำเนินการ ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม	2.93	1.06	3.31	1.03	3.22	1.05		
ความคิดเห็นที่มีต่อผลที่เกิดขึ้น	2.56	1.14	3.27	1.08	3.13	1.03		

จากตาราง 9 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พบว่ามีระดับความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.13 และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อ สามารถเรียงลำดับผลที่เกิดขึ้นจากมากไปหาน้อยได้ ดังนี้ การจัดการศึกษาของโรงเรียน สถานศึกษา ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดสามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่นมีระดับความคิดเห็นค่าเฉลี่ย 3.27 อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง การให้บริการการศึกษาแก่เด็ก เยาวชน และประชาชนดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมีระดับความคิดเห็นค่าเฉลี่ย 3.22 อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น มีระดับความคิดเห็นค่าเฉลี่ย 3.01 อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง การจัดการศึกษาภายในจังหวัดมีเอกภาพในนโยบายและแผนการจัดการศึกษามีระดับความคิดเห็นค่าเฉลี่ย 2.96 อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง มีการประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาภายในจังหวัดให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดมีระดับความคิดเห็นค่าเฉลี่ย 2.33 อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยน้อย แต่ผู้บริหารการศึกษาระดับปฏิบัติมีระดับความคิดเห็นค่าเฉลี่ย 3.06 อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง ถ้าพิจารณาค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นผู้บริหารการศึกษาระดับปฏิบัติที่มีต่อผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจแต่ละด้านนั้น จะสูงกว่าค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นผู้บริหารการศึกษาระดับนโยบาย นอกจากนี้ ผู้บริหารการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบันไว้ ดังนี้ คือ ปัจจุบันประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก และผลการจัดการศึกษายังไม่คุ้มค่ากับการลงทุน

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน สรุปผลได้ว่า ผู้บริหารการศึกษา เห็นว่า อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายอยู่ที่ผู้บริหารในส่วนกลาง และผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของกรม และผู้บริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับมาก แต่ศึกษาธิการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้บริหารการศึกษาเห็นว่า มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลางและน้อย สำหรับจุดมุ่งหมายและหลักการของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้กำหนดไว้นั้น ผู้บริหารการศึกษา เห็นด้วยในระดับมากที่สุดและมาก ส่วนวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ผู้บริหารการศึกษาเห็นด้วยในแต่ ละองค์ประกอบย่อยในระดับที่ต่างกันดังนี้ คือ ความเหมาะสมของการกระจายงาน ผู้บริหารการศึกษาเห็นด้วยในระดับมาก การกระจายทรัพยากรดำเนินงานให้เหมาะสมกับงาน เห็นด้วยในระดับ

ปานกลาง การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้สอดคล้องกับงานที่ใหปฏิบัติ เห็นด้วยในระดับปานกลาง การกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด เป็นผู้รองรับอำนาจหน้าที่ที่กระจายและให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ นั้น ผู้บริหารการศึกษา เห็นด้วยในระดับมาก แต่แหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการ และพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารการศึกษาเห็นด้วยในระดับปานกลาง ส่วนผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษานั้น ผู้บริหารการศึกษาเห็นด้วยในระดับปานกลางและน้อยในเรื่องของการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้นำเอาองค์ประกอบย่อยแต่ละตัวไปพิจารณาสร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต

ขั้นตอนที่สอง การสร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคตและศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบ

การสร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ผู้วิจัยสร้างขึ้นมาโดยเอาข้อมูลองค์ประกอบย่อยของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ในปัจจุบัน ที่ผู้บริหารการศึกษาเห็นด้วยมากที่สุดและมากมาใช้ ส่วนองค์ประกอบย่อยใดที่ผู้บริหารการศึกษาเห็นด้วยปานกลางหรือน้อย ในรายละเอียดของลักษณะหรือวิธีการขององค์ประกอบย่อย ผู้วิจัยได้ปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับทฤษฎี หลักการ ตามข้อเสนอแนะของผู้บริหารการศึกษา จากผลการศึกษาวิจัยตามขั้นตอนที่ 1 ตลอดถึงข้อเสนอทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิและคณะทำงานของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ด้วยการสังเคราะห์ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของวัฒนธรรมสังคมไทย ได้รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายของกระทรวงศึกษาธิการ ควรกระจายลงไปยังองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด

2. จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต ควรกำหนดไว้ดังนี้

2.1 เพื่อให้เด็ก เยาวชน และประชาชน ได้รับการบริการทางการศึกษา ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2.2 เพื่อให้การจัดการศึกษาตอบสนองผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น

2.3 เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

2.4 เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถยืดหยุ่นได้ตามสภาพแวดล้อม

2.5 เพื่อให้การบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

3. หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต ควรกำหนดหลักการไว้ดังนี้

3.1 กระจายงาน กระจายทรัพยากรดำเนินงานและกระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน

3.2 ให้มีองค์การรองรับอำนาจที่กระจายเพียงองค์การเดียว เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานในจังหวัด

3.3 ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรม และองค์การระดับปฏิบัติ อย่างชัดเจน

3.4 ให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์การระดับปฏิบัติ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย

3.5 ให้มีการบริหารงานการศึกษา โดยองค์คณะบุคคล

3.6 องค์คณะบุคคล ควรประกอบด้วย ผู้แทนของกระทรวง กรม ผู้แทนองค์การระดับปฏิบัติ และ ผู้แทนประชาชน ในสัดส่วนที่เหมาะสม

3.7 ให้องค์การทางการศึกษาที่กำหนดใหม่ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาภายในจังหวัด

4. โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ ควรกระจายองค์ประกอบแต่ละด้านของอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.1 งานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบที่ควรกระจายมีดังนี้.

- 4.1.1 งานกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของจังหวัด
- 4.1.2 งานวางแผนการจัดการศึกษาภายในจังหวัด
- 4.1.3 งานจัดตั้ง ยุบ รวม เลิกล้ม โรงเรียนสถานศึกษา
- 4.1.4 งานจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี เพื่อพัฒนาการศึกษาภายใน

จังหวัด

- 4.1.5 งานจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่สถานศึกษาภายในจังหวัด
 - 4.1.6 งานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัด
 - 4.1.7 งานพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น
 - 4.1.8 งานนิเทศการเรียนการสอน
 - 4.1.9 งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษาภายในจังหวัด
 - 4.1.10 งานวางแผนอัตรากำลังบุคลากร
 - 4.1.11 งานสรรหาและคัดเลือกบุคลากร
 - 4.1.12 งานบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร
 - 4.1.13 งานพัฒนาบุคลากร
 - 4.1.14 งานพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่งและการให้ความดีความชอบ
 - 4.1.15 งานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร
 - 4.1.16 งานดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร
 - 4.1.17 งานดำเนินการพัสดุ
 - 4.1.18 งานดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ
 - 4.1.19 งานสนับสนุนส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
 - 4.1.20 งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก สนับสนุนการเรียนการสอน
- 4.2 การกระจายทรัพยากรการดำเนินงาน ควรดำเนินการ ดังนี้
- 4.2.1 ให้มีการเกลี่ยอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่จริง ในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่

สอนให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด

4.2.2 ให้ส่วนกลางสนับสนุนอัตรากำลังบุคลากรเพิ่มตามกรอบแผนอัตรากำลังคนที่ขาด

4.2.3 ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบพัฒนาการศึกษามาให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดในลักษณะงบอุดหนุนรายหัวตามระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษา พร้อมทั้งเพิ่มพิเศษตามลักษณะของสภาพพื้นที่

4.2.4 ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบลงทุนการศึกษามาให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด ตามแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษาภายใต้เกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานการศึกษา

4.2.5 ให้มีการกำหนดมาตรฐานของสถานศึกษาแต่ละระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษาไว้ว่า มาตรฐานขั้นต่ำหรือขั้นสูงจะมีองค์ประกอบอะไรบ้างเพื่อใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาจัดสรรงบประมาณ

4.3 อำนาจการตัดสินใจที่ควรกระจายมีดังนี้

4.3.1 อำนาจกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา

4.3.2 อำนาจจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี

4.3.3 อำนาจจัดตั้ง ยุบ เลิกล้ม รวมโรงเรียนสถานศึกษา

4.3.4 อำนาจบริหารงานวิชาการ

4.3.5 อำนาจบริหารงานบุคคล

4.3.6 อำนาจบริหารงบประมาณ

4.3.7 อำนาจเบิกจ่ายงบประมาณและดำเนินการพัสดุ

4.3.8 อำนาจบริหารงานทั่วไป

5. วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต จะประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย ดังนี้

5.1 การจัดองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ที่กระจายในอนาคต โดยจัดให้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

5.1.1 ให้องค์การทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์การเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการภูมิภาค เป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

5.1.2 ให้องค์การทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์การเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการท้องถิ่นเป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา(ยกเว้น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้เป็นส่วนราชการภูมิภาค)

5.1.3 ให้องค์การทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์การเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการส่วนกลาง (ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด) ให้เป็นส่วนราชการภูมิภาค

5.1.4 ให้องค์การทางการศึกษาที่มีอยู่ปัจจุบันรองรับอำนาจการกระจายจากส่วนกลางตามบทบาทภารกิจของหน่วยงาน

5.2 บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล

5.3 องค์คณะบุคคลควรประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชนและผู้แทนประชาชน มีจำนวน 12-15 คน

5.4 ให้หัวหน้าองค์การทางการศึกษา ระดับจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการขององค์คณะบุคคล

5.5 การบริหารงานการศึกษาแต่ละระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษา ควรให้มีอนุกรรมการการศึกษาซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามความเห็นขององค์คณะบุคคล

5.6 การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามแนวทางที่กำหนดไว้ข้างต้น นั้น ควรให้มีการกำหนดขึ้นมา โดยมีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายรองรับ

6. ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น จากการกระจายอำนาจในอนาคต คือ

6.1 การจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชน

6.2 การให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพดำเนินการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

6.3 ความเป็นเอกภาพทางการศึกษาของจังหวัด

6.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

6.5 การบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพ

จากรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต
ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ได้นำไปให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา จำนวน 32 คน ศึกษา
ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบ ซึ่งประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหาร
การศึกษา ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในมหาวิทยาลัย จำนวน 6 คน สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ จำนวน 3 คน รวม 9 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่
ปฏิบัติราชการอยู่ในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า
จำนวน 3 คน ตำแหน่งรองอธิบดี จำนวน 4 คน ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ อีก 6 คน
รวมทั้งสิ้น 13 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา ที่ปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค
ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงาน เขตการศึกษา จำนวน 1 คน รองผู้อำนวยการสำนักงาน
จำนวน 1 คน ศึกษาธิการจังหวัด จำนวน 3 คน ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด จำนวน
2 คน ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 1 คน ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด จำนวน
1 คน และผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด จำนวน 1 คน รวม 10 คน
ดังรายชื่ออยู่ในภาคผนวก โดยมุ่งศึกษาหารูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
ของกระทรวงศึกษาธิการที่เหมาะสมในอนาคต ควรประกอบด้วยองค์ประกอบอะไรบ้าง

ในการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อ
ตัวแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคตนั้น ได้
กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาแต่ละข้อย่อยขององค์ประกอบแต่ละด้าน ดังนี้

1 เกณฑ์ในการพิจารณาความสอดคล้องกันของคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญใน
แต่ละข้อ โดยพิจารณาจากค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (Quartile Deviation) ของ
กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีค่าไม่เกิน 1.5

2 เกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสม และความเป็นไปได้ขององค์ประกอบ
ของตัวแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จะพิจารณา
จากค่ามัธยฐานของคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

ค่ามัธยฐาน = 4.50 - 5.00 คำตอบนั้นมีความเหมาะสมมากที่สุด

ค่ามัธยฐาน = 3.50 - 4.49 คำตอบนั้นมีความเหมาะสมมาก

สำหรับคำตอบบางประเด็นที่มีค่ามัธยฐานมีความเหมาะสมมาก หรือมากที่สุด แต่มีค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ของความสอดคล้องกันของผู้เชี่ยวชาญสูงกว่าเกณฑ์ (1.5) จะพิจารณาว่าคำตอบนั้น มีความสำคัญเพียงใด มีแนวคิด หลักการ ทฤษฎีหรืองานวิจัยค้นคว้าสนับสนุนหรือไม่ หากมีก็จะเลือกคำตอบนั้น สำหรับพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของตัวแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เหมาะสมในอนาคต ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา รวม 2 รอบ นั้น ปรากฏผล ดังนี้

1. ค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมาย

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาที่มีต่ออำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายในอนาคต เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 10

ตาราง 10 ค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่ออำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายในอนาคต

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายซึ่งควรกระจายไปให้องค์กรทางการศึกษาในจังหวัด	ค่า Mdn	ค่า QD
1.	อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงและอธิบดีที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ควรจะได้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับปฏิบัติหรือองค์การทางการศึกษาในระดับจังหวัด	5	0.5

จากตาราง 10 แสดงค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่ออำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีกรมต่าง ๆ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ในอนาคตควรกระจายอำนาจลงไปที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับปฏิบัติหรือองค์การทางการศึกษาในระดับจังหวัด ซึ่งมีค่ามัธยฐานอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมมากที่สุด มีค่าเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ต่ำ มีค่าเท่ากับ 0.5

2. คำมีฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจในอนาคด

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 11

ตาราง 11 คำมีฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด	ค่า Md	ค่า QD
1.	เพื่อให้เด็ก เยาวชน และประชาชน ได้รับการบริการทางการศึกษา ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม	5	0.4
2.	เพื่อให้การจัดการศึกษาตอบสนองผู้เรียนชุมชน และท้องถิ่น	5	0
3.	เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา	5	0
4.	เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถยืดหยุ่นได้ตามสภาพแวดล้อม	5	0.5
5.	เพื่อให้การบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น	5	0.4

จากตาราง 11 แสดงค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในอนาคตนั้น ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความสอดคล้องกันมาก โดยเรียงตามลำดับจากค่ามัธยฐานสูง และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ต่ำได้ ดังนี้

เพื่อให้การจัดการศึกษา ตอบสนองผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่น และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้สูงสุดในเกณฑ์สูงมากที่สุด เพราะมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ เท่ากับ 0 เพื่อให้เด็ก เยาวชน และประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมและเพื่อให้การบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้สูงสุดในเกณฑ์สูงมากที่สุด เพราะมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.4 นอกจากนี้ จุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถยืดหยุ่นได้ตามสภาพแวดล้อมก็อยู่ในเกณฑ์สูงมากที่สุด และมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

3. ค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษามีต่อหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดในอนาคต เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 12

ตาราง 12 คำนี้อธิบายและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อหลักการ
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในอนาคต

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของหลักการ กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการ ไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด	ค่า Mdn	ค่า QD
1.	กระจายงาน กระจายทรัพยากรดำเนินงาน และกระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน	5	0.5
2.	ให้มีองค์กรรองรับอำนาจที่กระจายเพียง องค์กรเดียว เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง ประสานงานในจังหวัด	4	0.5
3.	ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรม และองค์กรระดับปฏิบัติอย่างชัดเจน	5	0.5
4.	ให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์กรระดับปฏิบัติ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย	5	0.5
5.	ให้มีการบริหารงานการศึกษา โดยองค์กรคณะ บุคคล	5	0.5
6.	องค์กรคณะบุคคล ควรประกอบด้วย ผู้แทนของ กระทรวง กรม ผู้แทนองค์กรระดับปฏิบัติ และ ผู้แทนประชาชน ในสัดส่วนที่เหมาะสม	5	0.4
7.	ให้องค์กรทางการศึกษาที่กำหนดใหม่ มีอำนาจ หน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา ภายในจังหวัด	5	0.5

จากตาราง 12 แสดงค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษามีต่อหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดที่มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในอนาคต นั้น ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นด้วย อยู่ในเกณฑ์สูงมาก และมีความคิดเห็นสอดคล้องกันโดยเรียงตามลำดับ ดังนี้

องค์คณะบุคคล ควรประกอบด้วย ผู้แทนของกระทรวง กรม ผู้แทนองค์กรระดับปฏิบัติ และผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ เท่ากับ 0.4 นอกจากนั้นก็มีหลักการกระจายอำนาจที่มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้อยู่ในเกณฑ์สูงมาก กล่าวคือ มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5 ดังนี้ คือ กระจายงาน กระจายทรัพยากรดำเนินงาน และกระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรม และองค์การระดับปฏิบัติอย่างชัดเจน ให้องค์การทางการศึกษาที่กำหนดใหม่ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาภายในจังหวัด ให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์การระดับปฏิบัติโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายและให้มีการบริหารงานการศึกษาโดยองค์คณะบุคคล ในส่วนของหลักการกระจายอำนาจอีกข้อหนึ่งมีค่ามัธยฐาน เท่ากับ 4 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ เท่ากับ 0.5 คือ ให้มีองค์การรองรับอำนาจที่กระจายเพียงองค์การเดียว เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานในจังหวัด แสดงให้เห็นว่าผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามี ความเหมาะสมและเป็นไปได้อยู่ในเกณฑ์สูง

4. ค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์การกระจายงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบ ในอนาคต

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษามีต่อการกระจายงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดในอนาคต เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 13

ตาราง 13 คำมัญฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อการจัดการศึกษา ซึ่งควรกระจายให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด ในอนาคต

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่ กระทรวงศึกษาธิการควรกระจายงาน หรือหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์การ ทางการศึกษาระดับจังหวัดปฏิบัติ	ค่า Mdn	ค่า QD
1.	งานกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของจังหวัด	4	0.5
2.	งานวางแผนการจัดการศึกษาภายในจังหวัด	5	0.4
3.	งานจัดตั้ง ยุบ รวม เลิกล้มโรงเรียนสถานศึกษา	5	0.5
4.	งานจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี เพื่อ พัฒนาการศึกษาภายในจังหวัด	5	0.4
5.	งานจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่สถานศึกษา ภายในจังหวัด	5	0
6.	งานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาภายใน จังหวัด	5	0
7.	งานพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น	5	0
8.	งานนิเทศการเรียนการสอน	5	0.4
9.	งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษา ภายในจังหวัด	5	0.5

ตาราง 13 (ต่อ)

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่ กระทรวงศึกษาธิการควรกระจายงาน หรือหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์การ ทางการศึกษาระดับจังหวัดปฏิบัติ	ค่า Mdn	ค่า QD
10.	งานวางแผนอัตรากำลังบุคลากร	5	0.5
11.	งานสรรหาและคัดเลือกบุคลากร	5	0.5
12.	งานบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร	5	0.5
13.	งานพัฒนาบุคลากร	5	0.5
14.	งานพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่งและการให้ ความดีความชอบ	5	0.5
15.	งานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร	5	0.4
16.	งานดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร	5	0.5
17.	งานดำเนินการพัสดุ	5	0.5
18.	งานดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ	5	0.5
19.	งานสนับสนุนส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียน การสอน	5	0.5
20.	งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก สนับสนุน การเรียนการสอน	5	0.5

จากตาราง 13 แสดงค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายงานหรือหน้าที่ และความรับผิดชอบให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามี ความเหมาะสมและความเป็นไปได้อยู่ในเกณฑ์สูงมากที่สุด สูงมาก และสูงเรียงตามค่ามัธยฐานและความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน ดังนี้

งานจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่สถานศึกษาภายในจังหวัด งานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัด และงานพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0

งานวางแผนจัดการศึกษาภายในจังหวัด งานจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปีเพื่อพัฒนาการศึกษาภายในจังหวัด งานนิเทศการเรียนการสอน งานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.4

งานจัดตั้งยุบรวม เลิกล้มโรงเรียน สถานศึกษา งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษาภายในจังหวัด งานวางแผนอัตรากำลังบุคลากร งานสรรหาและคัดเลือกบุคลากร งานบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร งานพัฒนาบุคลากร งานพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่ง และการให้สวัสดิความชอบ งานดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร งานดำเนินการพัสดุ งานดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ งานสนับสนุนส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุนการเรียนการสอน มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

งานกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของจังหวัดมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 4 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

5. คำมิตฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์การกระจายทรัพยากรดำเนินงานในอนาคต

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายทรัพยากรดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดในอนาคต เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 14

ตาราง 14 คำมิตฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งควรกระจายให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การทางการศึกษาในจังหวัดในอนาคต

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่ กระทรวงศึกษาธิการควรกระจายทรัพยากร ดำเนินงานให้องค์การทางการศึกษา ระดับจังหวัดปฏิบัติ	ค่า Mdn	ค่า QD
1.	ควรให้มีการเกลี่ยอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่ จริงในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่สอนให้เป็นไปตาม เกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด	5	0.5
2.	ให้ส่วนกลางสนับสนุนอัตรากำลังบุคลากรเพิ่ม ตามกรอบแผนอัตรากำลังคนที่ขาด	5	0.5

ตาราง 14 (ต่อ)

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่ กระทรวงศึกษาธิการควรกระจายทรัพยากร ดำเนินงานให้องค์การทางการศึกษา ระดับจังหวัดปฏิบัติ	ค่า Mdn	ค่า QD
3.	ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบพัฒนาการ ศึกษามาให้องค์การทางการศึกษาในจังหวัดใน ลักษณะงบอุดหนุนรายหัวตามระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษา พร้อมทั้งเพิ่มพิเศษตาม ลักษณะของสภาพพื้นที่	5	0.4
4.	ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบลงทุน การศึกษามาให้องค์การทางการศึกษาในจังหวัด ตามแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษาภายใต้เกณฑ์ที่ ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานการศึกษา	5	0.5
5.	ให้มีการกำหนดมาตรฐานของสถานศึกษาแต่ละ ระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษาไว้ว่า มาตรฐานขั้นต่ำหรือขั้นสูงจะมีองค์ประกอบอะไร บ้างเพื่อใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาจัดสรรงบประมาณ	5	0.5

จากตาราง 14 แสดงค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายทรัพยากรดำเนินงานให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดปฏิบัติในอนาคต ซึ่งมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ นั้น ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความสอดคล้องกันมากคือ ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบประมาณการศึกษามาให้องค์การทางการศึกษาในจังหวัด ในลักษณะขุดหนุนรายหัวตามระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษาพร้อมทั้งเพิ่มพิเศษตามลักษณะของสภาพพื้นที่ มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.4 นอกจากนี้ ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบลงทุนการศึกษามาให้องค์การทางการศึกษาในจังหวัด ตามแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษาภายใต้เกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานการศึกษา หรือประเภทการศึกษาไว้ว่า มาตรฐานขั้นต่ำหรือสูงจะมีองค์ประกอบอะไรบ้าง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาจัดสรรงบประมาณ ให้มีการเกลี่ยอัตราค่าจ้างบุคลากรที่มีอยู่จริงในจังหวัด เพื่อทำหน้าที่สอนให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด ให้ส่วนกลางสนับสนุนอัตราค่าจ้างบุคลากรเพิ่มตามกรอบแผนอัตราค่าจ้างที่ขาด มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

6. ค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดในอนาคต

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดในอนาคต เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 15

ตาราง 15 คำนัยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่ออำนาจการตัดสินใจซึ่งควรกระจายให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดในอนาคต

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่ กระทรวงศึกษาธิการ ควรกระจายอำนาจ การตัดสินใจให้องค์การทางการศึกษา ระดับจังหวัดตัดสินใจ	ค่า Mdn	ค่า QD
1.	อำนาจกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา	5	0.5
2.	อำนาจจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี	5	0.5
3.	อำนาจจัดตั้ง ยุบ เลิกล้ม รวมโรงเรียน สถานศึกษา	5	0.5
4.	อำนาจบริหารงานวิชาการ	5	0.5
5.	อำนาจบริหารงานบุคคล	5	0.5
6.	อำนาจบริหารงบประมาณ	5	0.5
7.	อำนาจเบิกจ่ายงบประมาณและดำเนินการพัสดุ	5	0.5
8.	อำนาจบริหารงานทั่วไป	5	0.5

จากตาราง 15 แสดงคำนัยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่ออำนาจการตัดสินใจที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าเหมาะสมและสอดคล้องกันมากคือ อำนาจ

กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา อำนาจจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี อำนาจจัดตั้ง ยุบ เลิกล้ม รวมโรงเรียน สถานศึกษา อำนาจบริหารงบประมาณ อำนาจเบิกจ่ายงบประมาณและดำเนินการพัสดุ และอำนาจบริหารงานทั่วไป มีคํามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

7. คํามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดในอนาคต เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 16

ตาราง 16 คำนัษฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อวิธีการ
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่องค์กรทางการศึกษาจังหวัด
ในอนาคต

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของ วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่องค์กรทางการ ศึกษาระดับจังหวัด	ค่า Mdn	ค่า QD
1.	ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็น องค์กรเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการ ภูมิภาค เป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัด การศึกษา	3.5	1.5
2.	ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็น องค์กรเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการ ท้องถิ่นเป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัด การศึกษา(ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้เป็นส่วนราชการภูมิภาค)	3	1
3.	ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็น องค์กรเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการ ส่วนกลาง(ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด) ให้เป็นส่วนราชการภูมิภาค)	2	1
4.	ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่ปัจจุบันรองรับ อำนาจการกระจายจากส่วนกลางตามบทบาท ภารกิจของหน่วยงาน	3	1.5
5.	บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล	5	0.5

ตาราง 16 (ต่อ)

ข้อที่	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของ วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการ ศึกษาระดับจังหวัด	ค่า Mdn	ค่า QD
6.	องค์คณะบุคคลควรประกอบด้วย ภาครัฐ ภาค เอกชนและผู้แทนประชาชนมีจำนวน 12-15 คน	4	0.5
7.	ให้หัวหน้าองค์กรทางการศึกษา ระดับจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการขององค์คณะบุคคล	4	0.5
8.	การบริหารงานการศึกษาแต่ละระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษา ควรให้มีคณะกรรมการ การศึกษาซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามความเห็นขององค์ คณะบุคคล	4	0.5
9.	การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามแนว ทางที่กำหนดไว้ข้างต้น นั้น ควรให้มีการ กำหนดขึ้นมา โดยมีพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย รองรับ	5	0

จากตาราง 16 แสดงค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้
เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ

กระทรวงศึกษาธิการไปส่งองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดในอนาคต ที่มีความเหมาะสม และเป็นไปได้ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นว่าเหมาะสมและสอดคล้องกันมากเรียงตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปส่งองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดนั้น การกำหนดขึ้นมาโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0 ให้บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5 องค์ประกอบของคณะบุคคล ควรประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้แทนประชาชน จำนวน 12 - 15 คน ให้หัวหน้าองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การรองรับอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายลงมานั้น เป็นกรรมการและเลขานุการขององค์คณะบุคคล และการบริหารงานการศึกษาแต่ละระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษา ควรให้มีอนุกรรมการการศึกษาซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามความเห็นขององค์คณะบุคคล มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 4 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

สำหรับการจัดองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด เพื่อเป็นองค์การรองรับการกระจายอำนาจ นั้น ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นต่อการจัดองค์การว่า มีความเหมาะสมมาก และปานกลาง และมีความสอดคล้องกันน้อยเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้

ให้องค์การทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์การเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการภูมิภาคเป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 3.5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 1.5

ให้องค์การทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์การเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการท้องถิ่นเป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้เป็นส่วนราชการภูมิภาค มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 3 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 1

ให้องค์การทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์การเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการส่วนกลาง เป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ยกเว้นสำนักงาน

ศึกษาธิการจังหวัดให้เป็นส่วนราชการภูมิภาคมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 2 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 1

8. ค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต หากมีการกระจายอำนาจตามแนวทางที่เสนอไว้ เสนอผลการวิเคราะห์ไว้ในตาราง 17

ตาราง 17 ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นตามแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดในอนาคต

ข้อ	ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในอนาคต ตามข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญ	ค่า Mdn	ค่า QD
1.	ชุมชนท้องถิ่นและประชาชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น	5	0.5

ตาราง 17 (ต่อ)

ข้อ	ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ใน อนาคต ตามข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญ	ค่า Mdn	ค่า QD
2.	มีการประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน ระหว่างท้องถิ่นและหน่วยงานมากขึ้น	5	0.5
3.	มีเอกภาพในนโยบายการศึกษาของจังหวัด	5	0.5
4.	มีความคล่องตัวในการบริหารงานการศึกษาของจังหวัด	5	0.4
5.	การจัดการศึกษา สามารถตอบสนองความต้องการของ ชุมชนท้องถิ่นและนโยบายของรัฐ	5	0.5
6.	คุณภาพการศึกษาเพิ่มมากขึ้น เพราะประชาชนช่วย ตรวจสอบ	4	0.5
7.	การให้บริการทางการศึกษาดำเนินการได้ทั่วถึงและ เป็นธรรม	5	0.5
8.	มีความยุติธรรมและเกิดความเสมอภาคในการปฏิบัติ งานจัดการศึกษาภายในจังหวัด	4	0.5
9.	อาจจะมีผลกระทบได้ถ้าไม่มีมาตรการที่เข้มแข็งในการ สรรหาผู้แทนจากภาครัฐ เอกชน และประชาชนเป็น คณะกรรมการ	5	0.5

จากตาราง 17 แสดงค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้
เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการ

จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามรูปแบบในอนาคต ซึ่งผู้เชี่ยวชาญพิจารณา มีความคิดเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและสอดคล้องกันมากเรียงตามลำดับ ดังนี้

มีความคล่องตัวในการบริหารงานการศึกษาของจังหวัด มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.4

ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น มีการประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและหน่วยงานมากขึ้น มีเอกภาพในนโยบายการศึกษาของจังหวัด การให้บริการทางการศึกษาดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การจัดการศึกษาสามารถตอบสนองผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่นมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5 และในขณะเดียวกันอาจจะมีผลกระทบได้ ถ้าไม่มีมาตรการที่เข้มแข็งในการสรรหาผู้แทนจากภาครัฐ เอกชน และประชาชน เป็นคณะกรรมการมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

นอกจากนี้ อาจจะมีเกิดผลด้านคุณภาพการศึกษาเพิ่มมากขึ้นเพราะประชาชนช่วยตรวจสอบ มีความยุติธรรมและเกิดความเสมอภาคในการปฏิบัติงานจัดการศึกษาภายในจังหวัด มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 4 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

9. ค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์องค์ประกอบอื่น ๆ ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาที่มีต่อองค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต เสนอผลการวิเคราะห์ในตาราง 18

ตาราง 18 คำมีถฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อองค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ของตัวแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรทางการศึกษาในจังหวัดในอนาคต

ข้อ	ข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อองค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต	ค่า Mdn	ค่า QD
1.	ควรกระจายอำนาจลงไปยังเขตการศึกษาโดยปรับขอบข่ายการควบคุมจังหวัดให้มีจำนวนน้อยลง	3	1.5
2.	เพื่อให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นรับผิดชอบจัดการศึกษาในท้องถิ่น	5	0.5
3.	เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด	5	0.5
4.	ให้เกิดการบริหารงานอย่างรวดเร็ว	5	0.5
5.	ให้มีองค์การตรวจสอบคุณภาพการศึกษาเพื่อรายงานผลต่อระดับกำหนดนโยบาย	5	0.5
6.	ให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายให้จังหวัด	4	0.5
7.	ให้กำหนดรูปแบบการจัดองค์การทางการศึกษาทุกระดับให้ประสานสัมพันธ์กัน	5	0.5
8.	ให้กระจายงานพัฒนาสื่อที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นให้จังหวัด	5	0.5

ตาราง 18 (ต่อ)

ข้อ	ข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อองค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ในอนาคต	ค่า Mdn	ค่า QD
9.	ให้กระจายงานสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาของจังหวัด	5	0.5
10.	ให้กระจายงานวิจัยทดลองเพื่อพัฒนาการศึกษาของ จังหวัด	5	0.5
11.	ให้มีการนำเงินภาษีท้องถิ่นมาใช้สมทบในการจัดการ ศึกษา	5	0.5
12.	ให้มีการตั้งกองทุนการศึกษาท้องถิ่น	5	0.5
13.	ให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานปฏิบัติงานของบุคลากร ในสถานศึกษาโดยองค์กรระดับจังหวัด	5	0.5
14.	ให้จังหวัดมีอำนาจในการควบคุมคุณภาพและประกัน คุณภาพการศึกษาในจังหวัด	5	0.5
15.	ให้จังหวัดมีอำนาจในการกำกับ เร่งรัดติดตามการ ดำเนินงานตามนโยบายและแผน	5	0.5
16.	ให้จังหวัดมีอำนาจในการให้ทุนและ โบนัสแก่บุคลากรทาง การศึกษาในจังหวัด	5	0.5
17.	ให้มีสภาการศึกษาจังหวัดรับผิดชอบกำหนดนโยบาย และพิจารณาจัดสรรงบประมาณ	4	0.8
18.	ให้องค์การระดับจังหวัดเป็นองค์การอิสระ	3	1

ตาราง 18 (ต่อ)

ข้อ	ข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อองค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต	ค่า Mdn	ค่า QD
19.	ให้มีองค์การกำหนดนโยบายองค์การปฏิบัติและองค์การควบคุมคุณภาพภายในจังหวัด	4	0.5
20.	ควรมีพระราชบัญญัติสภาการศึกษาจังหวัดและจัดสรรงบประมาณการศึกษาในจังหวัด	4.5	0.5
21.	ให้มีการทดลองใช้รูปแบบการกระจายอำนาจในพื้นที่ที่มีความพร้อมก่อนแล้วจึงค่อยขยายผลไป	4.5	0.5
22.	ให้มีการจัดระบบการกำกับดูแลและการพัฒนาบุคลากรควบคู่ไปกับระบบการกระจายอำนาจ	5	0.5

จากตาราง 18 แสดงค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์องค์ประกอบย่อยอื่น ๆ ของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคตที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ของผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเติมจากตัวแบบการกระจายอำนาจที่ผู้ศึกษาวิจัยได้สร้างขึ้นมา โดยเรียงลำดับข้อเสนอตามความเหมาะสมมากที่สุดและสอดคล้องกันมากในแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ เพื่อให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นรับผิดชอบจัดการศึกษาในท้องถิ่น เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และเพื่อให้เกิดการ

บริหารงานอย่างรวดเร็ว มีคํามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

หลักการกระจายอำนาจให้มืองค์การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เพื่อรายงานผลต่อระดับกำหนดนโยบาย ให้กำหนดรูปแบบการจัดองค์การทางการศึกษาทุกระดับ ให้ประสานสัมพันธ์กัน ให้มีการจัดระบบการกำกับ ดูแลและการพัฒนาบุคลากรควบคู่ไปกับระบบการกระจายอำนาจ มีคํามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5 และให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายให้จังหวัด ให้มืองค์การกำหนดนโยบาย องค์การปฏิบัติและองค์การควบคุมคุณภาพภายในจังหวัด มีคํามัธยฐานเท่ากับ 4 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5 และให้องค์การระดับจังหวัดเป็นองค์การอิสระ มีคํามัธยฐานเท่ากับ 3 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 1

โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย ให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบงานพัฒนาสื่อที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น งานสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาของจังหวัด งานวิจัยทดลองเพื่อพัฒนาการศึกษาของจังหวัด มีคํามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5 การกระจายทรัพยากรดำเนินงานนั้นให้มีการนำเงินภาษีท้องถิ่นมาใช้สมทบในการจัดการศึกษา ให้มีการตั้งกองทุนการศึกษาท้องถิ่นให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากร ในสถานศึกษาโดยองค์การระดับจังหวัด มีคํามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5 ด้านอำนาจการบริหารนั้นให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมคุณภาพและประกันคุณภาพการศึกษา ในจังหวัดมีอำนาจในการกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผน และอำนาจในการให้ทุนและโทษแก่บุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดมีคํามัธยฐานเท่ากับ 5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5

วิธีการกระจายอำนาจ ให้มีการทดลองใช้รูปแบบการกระจายอำนาจในพื้นที่มีความพร้อมก่อนแล้วจึงค่อยขยายผล และให้มีพระราชบัญญัติสภาการศึกษาจังหวัด ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณการศึกษาในจังหวัด มีคํามัธยฐานเท่ากับ 4.5 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.5 ให้สภาการศึกษาจังหวัดรับผิดชอบกำหนดนโยบาย และพิจารณาจัดสรรงบประมาณมีคํามัธยฐานเท่ากับ 4 และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์เท่ากับ 0.8

จากผลการวิเคราะห์การศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบ
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ตามความคิดเห็นของ
ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา นั้น สรุปได้ว่า ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยมากที่สุด และม
ความคิดเห็นที่สอดคล้องกันมากในแต่ละองค์ประกอบย่อย โดยมีค่ามัธยฐาน (Mdn) อยู่ใ
ระหว่าง 4.5 - 5.0 และมีค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (QD) ตั้งแต่ 0 - 0.5 เป็นส่วน
ใหญ่ มีเพียงบางองค์ประกอบย่อยเท่านั้นที่มีค่ามัธยฐาน และส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ ไม่ได้
อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นจึง ต้ององค์ประกอบย่อยของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัด
การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำหนดไว้
ในกฎหมายควรกระจายลงมายังองค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด โดยการแบ่งอำนาจหน้าที่
ให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาลงมา และบริหารงานการ
ศึกษาในรูปขององค์กรบุคคลซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ เอกชน องค์กรท้องถิ่นและผู้แทน
ประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม พร้อมทั้งปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวง กรม ใหม่
ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษาของชาติ การส่งเสริมสนับสนุนวิชาการ และ
ทรัพยากร การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของชาติ การควบคุม กำกับ ติดตามและประเมินผล
การจัดการศึกษาของชาติ

2.2 จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจควรกำหนดไว้ดังนี้ การจัดการ
ศึกษาตอบสนองผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ให้เด็กเยาวชน
และประชาชนได้รับการบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ให้การ
บริหารการศึกษามีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ให้การจัดการศึกษาสามารถยืดหยุ่นได้ตามสภาพ
แวดล้อม ให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นรับผิดชอบจัดการศึกษาในท้องถิ่น 110 ให้การใช้ทรัพยากร
เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และให้เกิดการบริหารงานรวดเร็ว

2.3 หลักการกระจายอำนาจควรกำหนดไว้ดังนี้ กระจายงาน
กระจายทรัพยากรดำเนินงานและกระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน บริหารงานการ
ศึกษาโดยองค์กรบุคคลประกอบด้วยผู้แทนกระทรวง กรม ผู้แทนองค์กรระดับปฏิบัติ และ
ผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรม
และองค์กรการระดับปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย องค์กรทางการศึกษาที่กำหนด

ใหม่ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาภายในจังหวัด ให้มีองค์การรองรับอำนาจหน้าที่ที่กระจายเพียงองค์การเดียวเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานให้มีการจัดระบบตรวจสอบคุณภาพการศึกษาและการรายงานผลต่อระดับกำหนดนโยบาย ให้มีการจัดระบบการกำกับดูแลการพัฒนาศูนย์กลางการควบคุมไปกับระบบการกระจายอำนาจ และให้กำหนดรูปแบบการจัดองค์การทางการศึกษาทุกระดับให้ประสานสัมพันธ์กัน

2.4 โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย ควรกระจายงาน ทรัพยากร ดำเนินงานและกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดดังนี้ คือ

2.4.1 การกระจายงาน ควรกระจายงาน ดังนี้ งานกำหนดนโยบายและวางแผนจัดการศึกษาภายในจังหวัด งานจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี และจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่สถานศึกษาภายในจังหวัด งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษาภายในจังหวัด งานจัดตั้ง ยุบ รวม เลิกล้ม โรงเรียน สถานศึกษา งานพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น งานนิเทศการเรียนการสอน งานสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก สนับสนุนการเรียนการสอน งานดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณ งานดำเนินการพัสดุ งานวางแผนอัตรากำลังบุคลากร งานสรรหาและคัดเลือกบุคลากร งานบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร งานพัฒนาบุคลากร งานพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่งและการให้ ความดีความชอบ งานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรงานดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร งานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัด งานพัฒนาสื่อที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น งานสถิติข้อมูลทางการศึกษาของจังหวัด และงานวิจัยทดลองเพื่อพัฒนาการศึกษาของ จังหวัด

2.4.2 การกระจายทรัพยากร ควรดำเนินการดังกล่าว ให้ มีการจัดสรรงบประมาณมาให้องค์การทางการศึกษาในจังหวัดในลักษณะบอດหนุนรายหัวและเพิ่มพิเศษตามความจำเป็นของสภาพพื้นที่ ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบลงทุนการศึกษามาให้องค์การทางการศึกษาในจังหวัด ตามแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษาและตามเกณฑ์ ที่ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษา ให้มีการกำหนดมาตรฐานของสถานศึกษาแต่ละระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษาไว้ว่า (มาตรฐานขั้นต่ำหรือขั้นสูงมีองค์ประกอบอะไรบ้าง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ ให้ส่วนกลางสนับสนุนอัตรากำลังบุคลากร เพิ่มตามกรอบแผนอัตรากำลังคนที่ขาด และให้มีการเกลี่ยอัตราบุคลากรที่มีอยู่ในจังหวัด

เพื่อทำหน้าที่สอนให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด ให้มีการนำเงินภาษีท้องถิ่นมาช่วยในการจัดการศึกษา ให้มีการตั้งกองทุนการศึกษาท้องถิ่น และให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากร

2.4.3 ให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดมีอำนาจกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา อำนาจจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี อำนาจจัดตั้งยุบ เลิกล้ม รวมโรงเรียน อำนาจบริหารงานวิชาการ อำนาจบริหารงานงบประมาณ อำนาจบริหารงานบุคคล อำนาจเบิกจ่ายงบประมาณและดำเนินการพัสดุ อำนาจควบคุมคุณภาพและประกันคุณภาพการศึกษาในจังหวัด และอำนาจกำกับเร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผน

2.5 วิธีการกระจายอำนาจ ให้จัดตั้งองค์การทางการศึกษาขึ้นมาใหม่ โดย ยุบ รวมองค์การที่มีอยู่เดิมรวมเป็นองค์การเดียวมีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค เพื่อรองรับอำนาจที่กระจายและบริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ เอกชน และผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม ให้หัวหน้าองค์การทางการศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการขององค์คณะบุคคล สำหรับการบริหารงานการศึกษาแต่ละระดับหรือประเภทการศึกษา ควรให้มีอนุกรรมการการศึกษาซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามความเห็นขององค์คณะบุคคล เป็นผู้รับผิดชอบ วิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ควรกำหนดขึ้นมาโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีพระราชบัญญัติสภาการศึกษาจังหวัดทำหน้าที่กำหนดนโยบายและพิจารณาจัดสรรงบประมาณการศึกษาในจังหวัดอีกด้วย

2.6 ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจตามรูปแบบที่เสนอจะมีดังนี้ การบริหารงานจังหวัดมีความคล่องตัว การจัดการศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น และนโยบายของรัฐ ชุมชน ท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษามากขึ้น มีการประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ มีเอกภาพในนโยบายการศึกษาของจังหวัด ควรให้บริการทางการศึกษาดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม คุณภาพทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้นเพราะประชาชนช่วยตรวจสอบ งานจัดการศึกษาภายในจังหวัดมีความยุติธรรมและเกิดความเสมอภาคในการปฏิบัติและอาจมีผลกระทบได้ ถ้าไม่มีมาตรการที่เข้มแข็งในการสรรหาผู้แทนจากภาครัฐ เอกชนและประชาชนเป็นคณะกรรมการ

บทที่ 5

บทย่อ สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

บทย่อ

ตามที่กระทรวงศึกษาธิการ ได้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนจัดการศึกษา การประสานงานการจัดการศึกษาการจัดสรรงบประมาณ การกำกับติดตามผล และประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวง และให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของจังหวัด จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจมุ่งศึกษาสภาพการกระจายอำนาจจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่องค์การทางการศึกษาของจังหวัด และศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการกระจายอำนาจจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต เพื่อนำผลการวิจัยเสนอกระทรวงศึกษาธิการ เป็นสารสนเทศในการพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป / กรอบความคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ อำนาจหน้าที่เป็นหลักเหตุผลโดยกฎหมายในอันที่จะต้องปฏิบัติตาม และเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรมโดยเจเนาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวสามารถที่จะกระจายลงไปตามสายงานการบังคับบัญชาตามระดับชั้นได้ โดยการมอบอำนาจหน้าที่แบ่งอำนาจหน้าที่หรือโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคคลหรือองค์คณะบุคคลในระดับล่างลงไป ทั้งชั้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจ โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามจุดมุ่งหมายของการบริหารงานการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนการวิจัย แหล่งข้อมูล กลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการวิจัย เป็นการศึกษาทฤษฎี และข้อมูลที่เกี่ยวข้องและศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาทั้งส่วนกลางและภูมิภาค ที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

1.1 ประชากรที่ศึกษา ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีทุกกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และผู้อำนวยการกองแผนงานของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 28 คน และผู้บริหารการศึกษาที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และประธานอาชีวศึกษาจังหวัด จำนวน 365 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้บริหารการศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีและผู้อำนวยการกองแผนงานของทุกกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการนำมาศึกษาทั้งหมด สำหรับผู้บริหารการศึกษาที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ทำการสุ่มแบบแบ่งชั้นจำแนกตามเขตการศึกษา ๓ ละ 1 จังหวัด จะได้จังหวัดที่ศึกษา จำนวน 12 จังหวัด แล้วดำเนินการสุ่มอย่างง่าย ได้ชื่อจังหวัดในแต่ละเขตการศึกษาก็จะได้จำนวนผู้บริหารการศึกษา จำนวน 60 คน

1.3 เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ปัจจุบัน โดยปรึกษาอาจารย์ผู้ควบคุมช่วยตรวจสอบโครงสร้างภาษาและความเที่ยงตรง พร้อมทั้งนำไปทดลองหาค่าความเชื่อมั่นจากกลุ่มที่ไม่ได้เป็นตัวอย่างในการวิจัย โดยใช้วิธีการของ Hoyt ได้ค่าความเชื่อมั่น $r_{tt} = 0.97$ หลังจากนั้น ได้ส่งแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์จัดส่งไปให้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 88 ท่าน ให้ความคิดเห็นและได้รับส่งกลับคืนมา จำนวน 69 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 78

1.4 การวิเคราะห์ข้อมูล ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลหาค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ของความคิดเห็น จำแนกเป็นกลุ่มผู้บริหารระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ พร้อมทั้งหาค่าเฉลี่ยและค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) รวมทั้งสองกลุ่ม

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการพัฒนาเป็นการนำเอาผลการศึกษาจากขั้นตอนการวิจัยมาสังเคราะห์ สร้างรูปแบบจำลองการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการแล้วศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบที่สร้างขึ้นโดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนย่อย ดังนี้

2.1 สร้างรูปแบบจำลองการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ตามผลการศึกษาวิจัย จากขั้นตอนที่ 1

2.2 นำรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่สร้างขึ้นไปสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 33 ท่าน ตามบัญชีรายชื่อในภาคผนวก ในรอบที่ 1 พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลแต่ละรายการว่า ข้อใดผู้เชี่ยวชาญตอบมากกว่าร้อยละ 80 ก็จะทำการวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (QD) ของคำตอบ

2.3 ผู้เชี่ยวชาญได้ส่งแบบสอบถามกลับคืนมาในรอบที่ 1 จำนวน 32 ท่าน แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลแต่ละข้อว่า ข้อใดที่ผู้เชี่ยวชาญตอบมากกว่าร้อยละ 80 ก็จะนำไปศึกษาวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (QD)

2.4 ส่งแบบสอบถามพร้อมทั้งแสดงค่ามัธยฐาน (Median) และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (QD) แต่ละข้อของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญให้น้ำหนักคะแนนตอบไว้ใน รอบที่ 1 พร้อมทั้งระบุตำแหน่งที่ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านตอบลงไปในแต่ละข้อด้วยว่าของท่านตอบไว้ในรอบที่ 1 นั้น อยู่ตรงไหน และจะยืนยันตามคำตอบเดิมหรือจะทบทวนเปลี่ยนแปลง โดยให้บอกเหตุผลด้วย

2.5 วิเคราะห์ค่าน้ำหนักคะแนนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ในรอบที่ 2 ใหม่อีกครั้งหนึ่งว่า มีค่ามัธยฐาน (Median) และค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (QD) เท่าใด

2.6 เลือกข้อรายการของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการแต่ละข้อย่อย ซึ่งมีค่ามัธยฐาน ตั้งแต่ 3.5 ขึ้นไป และมีค่าส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์ (QD) ตั้งแต่ 1.5 ลงมา ถือว่าเป็นคำตอบที่ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยมากและมีความเห็นสอดคล้องกัน (Consensus) มากำหนดเป็นองค์ประกอบย่อยของแต่ละองค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต

สรุปผลการวิจัย

ตามที่ได้วิจัยได้ศึกษาวิจัยตามกระบวนการขั้นตอนของการวิจัย ได้ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ได้ข้อค้นพบซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมากกว่า ปัจจุบันอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีกรมต่าง ๆ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนในจังหวัดนั้น อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาอยู่ที่คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ผู้แทนกรมซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัด และผู้บริหารโรงเรียนหรือวิทยาลัย สำหรับผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการประจำจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาปานกลางและน้อย ตามความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา จุดมุ่งหมายและหลักการของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้กำหนดไว้ในปัจจุบันนั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมากที่สุดและมาก สำหรับโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายลงมายังองค์การทางการศึกษาระดับ

จังหวัดนั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมากต่อการกระจายงานให้ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดรับผิดชอบ แต่เห็นด้วยปานกลางต่อการกระจายทรัพยากรดำเนินงานและอำนาจการตัดสินใจลงมายังองค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด ส่วนวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้กระจายลงมาให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด บริหารงานการศึกษาในจังหวัด โดยมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด นั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก แต่แหล่งที่มาของอำนาจสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด โดยพระราชกฤษฎีกาการ แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปาน กลาง จากสภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัด ในลักษณะดังกล่าว จึงส่งผลให้การจัดการศึกษาของโรงเรียน สถานศึกษา สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น การให้บริการทางการศึกษาแก่เด็ก เยาวชน และประชาชน ดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบจัดการศึกษา และจัดการศึกษาในจังหวัดมีเอกภาพในนโยบายและแผนการจัดการศึกษา นั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมี การประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษามายในจังหวัดให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด นั้น มีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยน้อย

2. การศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของตัวแบบการกระจาย

อำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ด้านการบริหารการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา จุดมุ่งหมายของการ กระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจ โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย วิธีการ กระจายอำนาจและผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น แล้วนำผลการศึกษามาพัฒนาเป็นรูปแบบการ กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต สรุปผลได้ ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำหนดไว้

ในกฎหมายควรกระจายลงมายังองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด โดยการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาลงมา และบริหารงานการศึกษาในรูปขององค์คณะบุคคลซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ เอกชน องค์กรท้องถิ่นและผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม พร้อมทั้งปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวง กรม ใหม่ ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษาของชาติ การส่งเสริมสนับสนุนวิชาการ และ ทรัพยากร การกำหนดมาตรฐานการศึกษาของชาติ การควบคุม กำกับ ติดตามและประเมินผล การจัดการศึกษาของชาติ

2.2 จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจเพื่อให้การจัดการศึกษาตอบสนอง ผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ให้เด็กเยาวชนและประชาชนได้ รับการบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ให้การบริหารการศึกษา มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ให้การจัดการศึกษาสามารถยืดหยุ่นได้ตามสภาพแวดล้อม ให้ ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นรับผิดชอบจัดการศึกษาในท้องถิ่น ให้การใช้ทรัพยากรเกิด ประโยชน์อย่างสูงสุด และให้เกิดการบริหารงานรวดเร็ว

2.3 หลักการกระจายอำนาจควรประกอบด้วย การกระจายงาน กระจายทรัพยากรดำเนินงานและกระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน บริหารงานการศึกษาโดยองค์คณะบุคคลประกอบด้วยผู้แทนกระทรวง กรม ผู้แทนองค์การระดับปฏิบัติ และ ผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรม และองค์การระดับปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย องค์การทางการศึกษาที่กำหนด ใหม่ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาภายในจังหวัด ให้มีองค์การ รองรับอำนาจหน้าที่กระจายเพียงองค์การเดียวเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานให้มี การจัดระบบตรวจสอบคุณภาพการศึกษาและการรายงานผลต่อระดับกำหนดนโยบาย ให้มีการ จัดระบบการกำกับดูแลการพัฒนาบุคลากรควบคู่ไปกับระบบการกระจายอำนาจ และให้กำหนด รูปแบบการจัดองค์การทางการศึกษาทุกระดับให้ประสานสัมพันธ์กัน

2.4 โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย ควรกระจายงาน ทรัพยากร ดำเนินงานและกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดดังนี้ คือ

2.4.1 การกระจายงาน ควรกระจายงาน ดังนี้ งานกำหนดนโยบายและวางแผนจัดการศึกษาภายในจังหวัด งานจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี และจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่สถานศึกษาภายในจังหวัด งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษาภายในจังหวัด งานจัดตั้ง ยุบ รวม เลิกล้ม โรงเรียน สถานศึกษา งานพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น งานนิเทศการเรียนการสอน งานสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก สนับสนุนการเรียนการสอน งานดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณ งานดำเนินการพัสดุ งานวางแผนอัตราค่าจ้างบุคลากร งานสรรหาและคัดเลือกบุคลากร งานบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร งานพัฒนาบุคลากร งานพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่งและการให้ ความดีความชอบ งานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรงานดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร งานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัด งานพัฒนาสื่อที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น งานสถิติข้อมูลทางการศึกษาของจังหวัด และงานวิจัยทดลองเพื่อพัฒนาการศึกษาของ จังหวัด

2.4.2 การกระจายทรัพยากร ควรดำเนินการดังกล่าว ให้ มีการจัดสรรงบประมาณมาให้องค์การทางการศึกษาในจังหวัดในลักษณะงบอุดหนุนรายหัวและเพิ่มพิเศษตามความจำเป็นของสภาพพื้นที่ ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบลงทุน การศึกษามาให้องค์การทางการศึกษาในจังหวัด ตามแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษาและตามเกณฑ์ ที่ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษา ให้มีการกำหนดมาตรฐานของสถานศึกษาแต่ละ ระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษาไว้ว่า มาตรฐานขั้นต่ำหรือขั้นสูงมีองค์ประกอบอะไร บ้าง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ ให้ส่วนกลางสนับสนุนอัตราค่าจ้างบุคลากร เพิ่มตามกรอบแผนอัตราค่าจ้างคนที่ขาด และให้มีการเกลี่ยอัตราบุคลากรที่มีอยู่ในจังหวัด เพื่อทำหน้าที่สอนให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด ให้มีการนำเงินภาษีท้องถิ่นมาช่วย ในการจัดการศึกษา ให้มีการตั้งกองทุนการศึกษาท้องถิ่น และให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน การปฏิบัติงานของบุคลากร

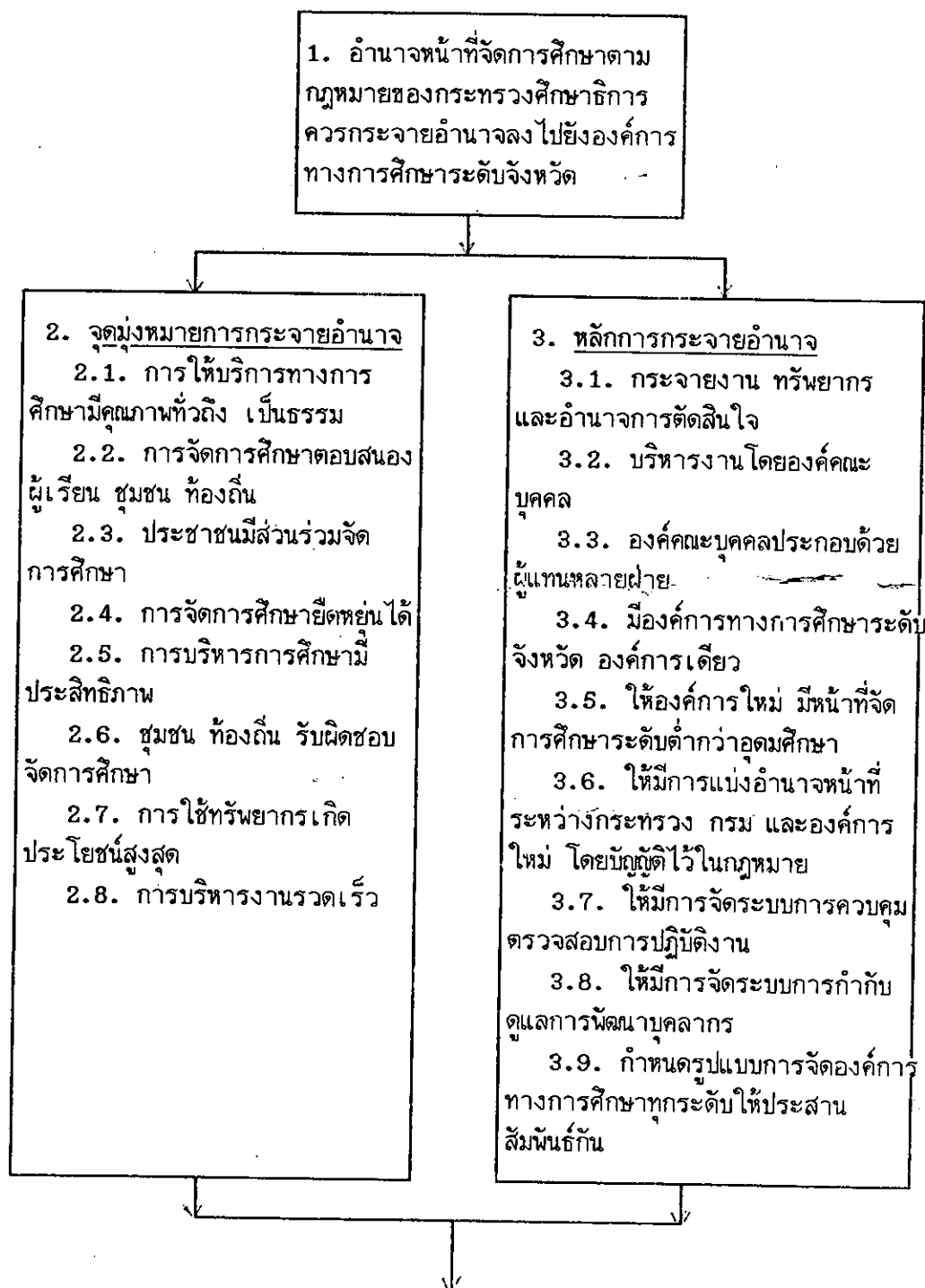
2.4.3 ให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดมีอำนาจกำหนด นโยบายและแผนการจัดการศึกษา อำนาจจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี อำนาจจัดตั้ง ยุบ เลิกล้ม รวมโรงเรียน อำนาจบริหารงานวิชาการ อำนาจบริหารงานงบประมาณ

อำนาจบริหารงานบุคคล อำนาจเบิกจ่ายงบประมาณและดำเนินการพัสดุ อำนาจควบคุมคุณภาพและประกันคุณภาพการศึกษาในจังหวัด และอำนาจกำกับเร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผน

2.5 วิธีการกระจายอำนาจ ให้จัดตั้งองค์การทางการศึกษาขึ้นมาใหม่ โดย ยุบ รวมองค์การที่มีอยู่เดิมรวมเป็นองค์การเดียวมีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค เพื่อรองรับอำนาจที่กระจายและบริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ เอกชน และผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม ให้หัวหน้าองค์การทางการศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการขององค์คณะบุคคล สำหรับการบริหารงานการศึกษาแต่ละระดับหรือประเภทการศึกษา ควรให้มีอนุกรรมการการศึกษาซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามความเห็นขององค์คณะบุคคล เป็นผู้รับผิดชอบ วิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ควรกำหนดขึ้นมาโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย นอกจากนี้ ควรให้มีพระราชบัญญัติสภาการศึกษาจังหวัดทำหน้าที่กำหนดนโยบายและพิจารณาจัดสรรงบประมาณการศึกษาในจังหวัดอีกด้วย

2.6 ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจตามรูปแบบที่เสนอจะมีดังนี้ การบริหารงานจังหวัดมีความคล่องตัว การจัดการศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น และนโยบายของรัฐ ชุมชน ท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษามากขึ้น มีการประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ มีเอกภาพในนโยบายการศึกษาของจังหวัด การให้บริการทางการศึกษาดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม คุณภาพทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้นเพราะประชาชนช่วยตรวจสอบ งานจัดการศึกษาภายในจังหวัดมีความยุติธรรมและเกิดความเสมอภาคในการปฏิบัติและอาจมีผลกระทบได้ ถ้าไม่มีมาตรการที่เข้มแข็งในการสรรหาผู้แทนจากภาครัฐ เอกชนและประชาชนเป็นคณะกรรมการ

รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก ๓ ได้เสนอไว้ในภาพประกอบ 4

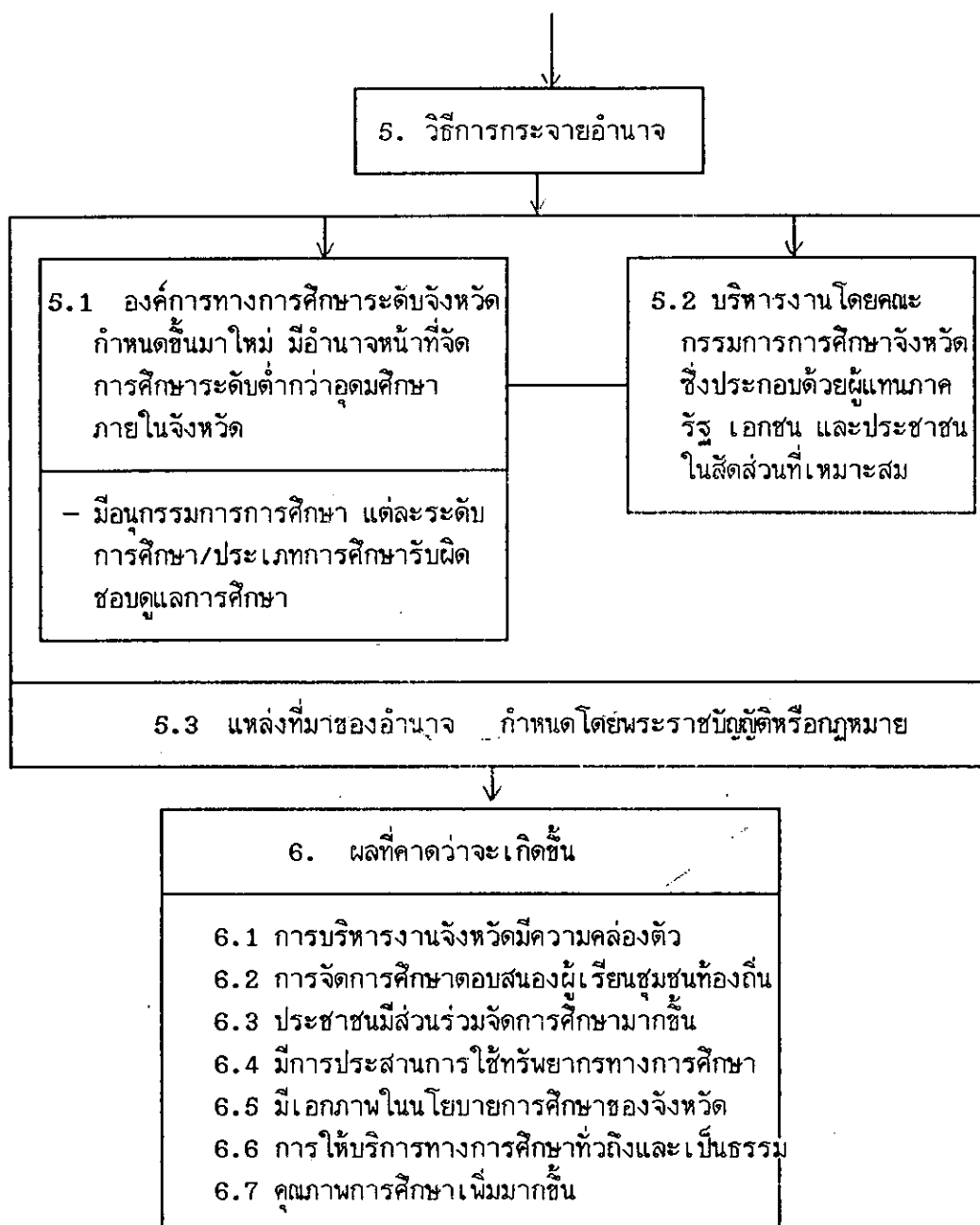


ภาพประกอบ 4 แผนภูมิรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต

ภาพประกอบ 4 (ต่อ)

4. โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย		
4.1 <u>กระจายงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด</u> - งานกำหนดนโยบายการศึกษาของจังหวัด - งานจัดทำสถิติข้อมูลการศึกษาของจังหวัด - งานวางแผนการศึกษาของจังหวัด - งานจัดตั้ง ยุบ รวม เลิกล้มโรงเรียน - งานติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัด - งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษาในจังหวัด - งานบริหารงานบุคคล - งานบริหารงานงบประมาณ - งานดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณ - งานดำเนินการพัสดุ	4.2 <u>กระจายทรัพยากรดำเนินงานให้องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด</u> - จัดสรรงบประมาณพัฒนาการศึกษาในลักษณะเงินอุดหนุนรายหัวและเพิ่มตามความจำเป็นของสภาพพื้นที่ - จัดสรรงบประมาณงบลงทุนการศึกษาตามแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษา - กำหนดมาตรฐานของสถานศึกษาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์จัดสรรงบประมาณ - มีการเกลี่ยบุคลากรในจังหวัด - นำเงินภาษีท้องถิ่นมาช่วยจัดการศึกษา - ตั้งกองทุนการศึกษาของท้องถิ่น - กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากร	4.3 <u>กระจายอำนาจการตัดสินใจในองค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด</u> - กำหนดนโยบายและแผน - จัดตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี - จัดตั้ง ยุบ รวม เลิกล้มโรงเรียน - บริหารงานวิชาการ - บริหารงานงบประมาณ - บริหารงานบุคคล - เบิกจ่ายงบประมาณและดำเนินการพัสดุ - บริหารงานทั่วไป - ควบคุมคุณภาพและประกันคุณภาพการศึกษา - กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผน

ภาพประกอบ 4 (ต่อ)



อภิปรายผลการวิจัย

1. ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการปัจจุบันตามข้อค้นพบของผู้วิจัย เห็นสมควรนำมาอภิปรายผลมี ดังนี้

1.1 ประเด็นของอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในปัจจุบัน ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก ต่ออำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี อาจจะเป็นเพราะอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดโครงสร้างของระบบราชการที่จะต้องกำหนดลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาไว้อย่างชัดเจน (Hierarchy of Authority) (Hoy and Miskel. 1987 : 112 ; citing Weber. 1947 : 152) สำหรับอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาภายในจังหวัดนั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมากต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ผู้แทนกรมซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัด และผู้บริหารสถานศึกษา อาจจะเป็นเพราะคณะกรรมการฯ จังหวัดได้รับมอบอำนาจหน้าที่เป็นคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 261/2536 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2536 สำหรับผู้แทนกรมซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัด และผู้บริหารโรงเรียน ก็ได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากอธิบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา (กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2536 : 10) ส่วนผู้บริหารการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2523

จากสภาพที่ผู้บริหารการศึกษาทั้งหลายต่างยอมรับว่า ผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนกรม ผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาภายในจังหวัด ดังนั้น จึงสามารถอธิบายได้ว่า ปัจจุบันกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงมายังองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด แต่เมื่อพิจารณาอำนาจ

หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการประจำจังหวัดซึ่งคือศึกษาธิการจังหวัดปรากฏว่า ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยน้อยและปานกลางต่ออำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในจังหวัด ทั้ง ๆ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองทำหน้าที่เป็นประธานและเลขานุการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งศึกษาธิการจังหวัด กระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งมอบอำนาจหน้าที่ให้เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการเพื่อทำหน้าที่ประสานงานการจัดการศึกษาในจังหวัดตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป 625/2539 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2539 สภาพการณ์ซึ่งผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นเช่นนั้น อาจจะเป็นเพราะการจัดโครงสร้างของระบบการบริหารการศึกษาไม่ได้จัดคู่ขนานไปกับโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินกล่าวคือ กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษามีได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนภูมิภาค ทำให้หน่วยงานและสถานศึกษามีได้บริหารงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กอปรกับในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ว่า ไม่มีอำนาจการบริหารกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการครูที่เป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลางในส่วนของการศึกษาธิการจังหวัดนั้น อาจจะเป็นเพราะการกระจายอำนาจโดยวิธีการมอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการยังไม่สมบูรณ์พอที่จะให้ศึกษาธิการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาภายในจังหวัดได้ โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายทางการศึกษาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากสภาพที่กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงศึกษาธิการได้มีการมอบอำนาจหน้าที่หรือแบ่งอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในจังหวัดโดยทำเป็นคำสั่งหรือบัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น จึงสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายของกรมต่าง ๆ ได้มีวิธีการกระจายอำนาจลงมาอย่างหลากหลายให้แก่องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด

1.2 ประเด็นของจุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาใน

ปัจจุบัน นั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมากที่สุด อาจจะเป็นเพราะจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นสภาพที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นในการจัดการศึกษาโดยใช้ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจลงมาให้ผู้บริหารระดับล่างมีอำนาจการตัดสินใจจัดการศึกษาภายในขอบเขตที่จะก่อให้เกิดผลตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ภายใต้พื้นฐาน

แนวคิดว่าการกระจายอำนาจเป็นความพยายามที่จะให้อำนาจหน้าที่ซึ่งต้องใช้วินัยสั่งการได้ถูกกระจายลงไปยังบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กร (Brown. 1990 : 35 ; Citing Mintzberg. 1979 : 184) เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรอันเกิดจากการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมาใช้อำนาจตัดสินใจด้วยตนเอง ก่อให้เกิดการมีบรรยากาศการแข่งขันกันทำงาน การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และการมีความผูกพันต่อองค์กร (James and others. 1984 : 171) สำหรับจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้หาวิธีการหรือมาตรการในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ดังเช่น เพื่อให้ผู้บริหารระดับจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจจัดการศึกษา ให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา เพื่อให้การบริการทางการศึกษาของรัฐดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนการจัดการศึกษามุ่งตอบสนองตามความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2539 - 2534) และระยะที่ 7 (พ.ศ. 2534 - 2539) มีการประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนไม่มากนัก จึงทำให้วิธีการปฏิบัติเพื่อตอบสนองจุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจดังกล่าว ดำเนินการไม่ค่อยเป็นระบบมากนัก

1.3 ประเด็นของหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน นั้นผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก อาจจะเป็นเพราะหลักการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้จะใช้เป็นกรอบแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นเหตุเป็นผลอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีการจัดโครงสร้างขององค์กรและการบริหารงาน ซึ่งกำหนดขึ้นมา เพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ภายใต้พื้นฐานแนวคิดที่ว่า องค์ประกอบสำคัญของการกระจายอำนาจประกอบด้วย การกระจายการปฏิบัติงาน หน้าที่การงาน ลักษณะองค์กรที่ให้บริการ ระดับของการกระจาย จำนวนขอบเขตของอำนาจที่กระจาย เวลา วิธีการกระจาย และคำสั่งให้ปฏิบัติ (Brown. 1990 : 36 ; Citing Kochen and Deutsch. 1980 : 18) สำหรับ

หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบันได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนสอดคล้องกับ ทฤษฎีการบริหารองค์การ ซึ่งเขียนไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 แผน พัฒนาการศึกษาระดับชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) และแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ว่าการบริหารการศึกษาให้มีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวง กรม และจังหวัดให้ชัดเจนโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายว่า กระทรวง กรม มีอำนาจหน้าที่การกำหนด นโยบาย วางแผนการศึกษาระดับชาติ การกำหนดมาตรฐานการศึกษา การคุ้มครองผู้รับ บริการทางการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะทางการศึกษาแก่สาธารณชน จังหวัดทำหน้าที่การ วางแผนและบริหารการจัดการศึกษาภายในจังหวัด ให้มีความเป็นเอกภาพในการจัดการ ศึกษาภายในจังหวัด ให้มีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กร ของรัฐ องค์กรเอกชนและองค์กรท้องถิ่น เพื่อวางแผนและจัดการศึกษาของจังหวัด โดย คำนึงถึงเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งความต้องการของท้องถิ่นและ หลักการดังกล่าวได้สอดคล้องกับหลักการที่คณะกรรมการวางแผนปฏิรูปการศึกษาได้เสนอ คณะรัฐมนตรีไว้ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2521 ในประเด็นเอกภาพในการบริหารการศึกษา การวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์กรบุคคล การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับทราบ และมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษามากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2532 : 12 - 13) ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาจึงเห็นด้วยอยู่ในเกณฑ์มาก และเป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในวงการศึกษจะต้องหาวิธีการหรือมาตรการ ให้หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้น นำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง และต่อเนื่องเป็นระบบแล้ว น่าจะช่วยทำให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษามุ่งบรรลุตาม จุดมุ่งหมายได้

1.4 ประเด็นของโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจายซึ่งประกอบด้วย การกระจายงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบ การกระจายทรัพยากรดำเนินงานและ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ขอเสนอการอภิปรายผลแต่ละประเด็นย่อยที่ค้นพบ ดังนี้

1.4.1 การกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบหรือการกระจายงานนั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก อาจจะเป็นเพราะลักษณะงานที่

กระจายให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด รับผิดชอบนั้น เป็นงานประสานงานการจัดการศึกษา งานจัดทำแผน งานส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษา งานเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา งานฝึกกำลังช่วยกันพัฒนาการศึกษา และงานกำกับติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา ด้วยเหตุผลที่ว่าจัดการศึกษาภายในจังหวัดมีองค์กรทางการศึกษาที่รับผิดชอบจัดการศึกษาภายในจังหวัดอยู่หลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และวิทยาลัยสังกัดกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานงานการจัดการศึกษาร่วมกัน ดังแนวคิดทฤษฎีการบริหารงานของ ลอเรนซ์ และลอช (Lawrence and Lorsch) ที่สรุปไว้ว่า ภายใต้การจัดโครงสร้างขององค์กรที่กำหนดให้มีส่วนงานย่อยแยกออกไปมาก เพื่อรับผิดชอบภารกิจที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานประสานงานเพื่อให้ผลการปฏิบัติงานโดยส่วนรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Huse and Bowditch. 1975 : 254) ลักษณะของการกระจายงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว หากได้มีการปฏิบัติอย่างแท้จริงย่อมส่งผลทำให้การจัดการศึกษาของจังหวัดตอบสนองตามจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้ ดังเช่น งานวางแผน การให้บริการทางการศึกษาแก่เด็ก เยาวชน และประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมนั้น จำเป็นจะต้องมาปฏิบัติร่วมกัน งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานของผู้เรียน นั้น จำเป็นจะต้องมากำหนดร่วมกันจึงจะให้การจัดการศึกษาภายในจังหวัดตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชนท้องถิ่น การจัดการศึกษาภายในจังหวัดดำเนินการได้ทั่วถึงและเป็นธรรม ผู้เรียนมีคุณภาพการเรียนรู้ที่เป็นสากล อนึ่งการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบหรือกระจายงานดังกล่าวให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด นั้น กระทรวงศึกษาธิการควรได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน และให้เป็นที่ยอมรับของทุกกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงจะส่งผลทำให้การปฏิบัติงานที่ได้รับการกระจายลงไปในระดับจังหวัดเกิดผลอย่างแท้จริง

1.4.2 การกระจายทรัพยากร นั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นต่อความเหมาะสมของการกระจายทรัพยากรลงมาให้สัมพันธ์กับงานอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปาน

กลางไม่ว่าจะเป็นด้านการสนับสนุนให้นำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารงาน การนำเทคโนโลยีมาช่วยในการบริหารงาน การสนับสนุนบุคลากรมาปฏิบัติงานและการจัดสรรงบประมาณมาให้ปฏิบัติงานนั้น ซึ่งทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าระบบกลไกด้านการสนับสนุนทรัพยากรยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เช่น ระบบงบประมาณ ยังต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ให้กรมเป็นผู้ขอจัดตั้งงบประมาณและจัดสรรงบประมาณลงไปยังส่วนราชการในสังกัด ส่วนระบบการบริหารบุคคลนั้น กระทรวงศึกษาธิการมีข้าราชการในสังกัดอยู่ 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการครู ดังนั้น การบริหารงานบุคคลจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญและพระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติมสำหรับข้าราชการครู จึงส่งผลทำให้สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรดำเนินงานมาให้ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้กระจายลงมาให้ปฏิบัติ อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติงบประมาณและการบริหารบุคคลยังรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. 2534 : 26) สภาฯดังกล่าวจึงทำให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัดต่างคนต่างดำเนินงานตามสายการบริหารงาน (ศึกษาธิการ. 2535 : 42 - 43) และในทัศนะของผู้วิจัยเองที่เคยปฏิบัติงานในฐานะผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดก็มีความเห็นด้วยว่า การกระจายทรัพยากรลงมาสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดนั้น ยังทำได้ไม่เต็มที่เนื่องจากระบบงบประมาณไม่เอื้ออำนวยให้ทั้ง ๓ ที่จังหวัดได้มีการจัดทำแผนงาน โครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณมาเพื่อพัฒนาการศึกษา ในลักษณะภาพโดยส่วนรวมของจังหวัดที่ต้องปฏิบัติร่วมกันก็ตาม ก็ยังไม่ได้มีการตอบสนองและประเด็นดังกล่าวหากจะผลักดันแก้ไขอย่างจริงจังต้องให้ข้าราชการการเมือง และพรรคการเมืองได้ร่วมกันปรับเปลี่ยนผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะบุดหนุนพัฒนาการศึกษาจังหวัด และจัดสรรลงมาที่องค์การกลางประสานงานการจัดการศึกษาในจังหวัด

1.4.3 การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด นั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็น

ด้วยปานกลางว่า ปัจจุบันคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด มีอำนาจควบคุมตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาภายในจังหวัด อำนาจกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาภายในจังหวัด อำนาจบริหารงบประมาณการศึกษาภายในจังหวัดและอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารบุคลากรทางการศึกษาภายในจังหวัด อาจจะเป็นเพราะพิจารณาเห็นว่าคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม จังหวัด ชุดนี้เป็นองค์คณะบุคคล ซึ่งแต่งตั้งขึ้นมาตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการ ตามมติคณะรัฐมนตรีให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานการจัดการศึกษา การ จัดทำแผนการประสานแผนการจัดการศึกษา ตลอดจนการกำกับติดตามประเมินผลการจัด การศึกษาภายในจังหวัด จึงคาดหวังว่าน่าจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าว ทั้ง ๓ ที่ข้อเท็จจริง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจกำหนด นโยบายและแผนงานการจัดการศึกษา อำนาจบริหารงบประมาณ และอำนาจบริหารบุคคล ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการและอธิบดี และอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา ดังกล่าว ปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ ได้มอบอำนาจตัดสินใจให้ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ แทนกรมในระดับจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน สำหรับวงของกระทรวงศึกษาธิการ นั้น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง มิได้มอบอำนาจการตัดสินใจงานวางแผนและงานบริหารบุคคล และงานงบประมาณให้แก่คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด เพื่อดำเนินงานบริหารการศึกษาภายในจังหวัดแต่อย่างใด (กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ. 2536 : 10 - 15) จากสถานการณ์กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่คณะ กรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมดังกล่าวจึงส่งผลให้การปฏิบัติงานของ คณะกรรมการด้านการวางแผนการประสานการปฏิบัติงานและการติดตามประเมินผลใน ระดับจังหวัดดำเนินการได้ไม่มากนัก (กระทรวงศึกษาธิการ. 2535 : 42 - 43 ; สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม.สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 29 - 34) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามและประเมินผลงานตามแผนที่วางไว้ นั้น ยังมีศักยภาพต่ำและประสบปัญหามากในการนำแผนงานไปสู่การปฏิบัติจริง (สุวิบูลย์ จำรูญศิริ. 2534 : 110) จึงอาจสรุปได้ว่า ปัจจุบันคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา

และการพัฒนธรรมจังหวัด มีแต่หน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติตามกระทรวงศึกษาธิการ ได้สั่งการมาตามสายงานถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ไม่มีอำนาจการบริหารงานการศึกษาอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการภายในจังหวัดได้ โดยเฉพาะอำนาจการตัดสินใจกำหนด นโยบายและแผนการจัดการศึกษาภายในจังหวัด อำนาจบริหารงานงบประมาณ อำนาจบริหารงานบุคคล อำนาจติดตามและประเมินผลงานการจัดการศึกษาภายในจังหวัด จึงทำให้ผู้แทนกรมซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัดบางหน่วยงานให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานการจัดการศึกษาภายในจังหวัดน้อยกว่าที่คาดหวัง

1.5 ประเด็นวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยมาก อาจจะเป็นเพราะ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษานั้นต้องมีผู้รับอำนาจที่กระจาย และปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้กระจายอำนาจให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการพัฒนธรรมจังหวัด ดังนั้นต้องมีองค์การรองรับอำนาจที่กระจาย และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีความเหมาะสมที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการพัฒนธรรมจังหวัด เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ที่กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายลงมาให้บริหารงานการศึกษาภายในจังหวัดในรูปของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการพัฒนธรรมจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจการบริหารงานในองค์การของ โคเชน และดัช (Kochen and Deutsch) (Brown. 1990. 36 ; Citing Kochen and Deutsch. 1980 : 18) แต่ในส่วนแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการพัฒนธรรมจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง ซึ่งอาจจะเป็นเพราะแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการพัฒนธรรมจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นเพียงคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในการบริหารงานการศึกษาภายในจังหวัดบางเรื่องไม่สามารถที่จะปฏิบัติให้ขัดแย้งกับกฎหมายการศึกษาที่บัญญัติไว้อยู่เดิมได้

จากวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าวข้างต้น โดยมีแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งและพระราชกฤษฎีกาจึงส่งผลให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้ได้ไม่มากนัก (กระทรวงศึกษาธิการ. 2535 : 42 - 43) และหากมีการเปลี่ยนวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาโดยกำหนดแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด และสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการเสียใหม่ โดยให้ออกบัญญัติเป็นกฎหมายแล้วน่าจะสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายการศึกษาฉบับอื่น

1.6 ประเด็นการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน นั้น ผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลางและน้อยว่า การจัดการศึกษาของโรงเรียน สถานศึกษา สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่น การให้บริการทางการศึกษาแก่เด็ก เยาวชน และประชาชนดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา การจัดการศึกษามวลยในจังหวัดมีเอกภาพในนโยบายและแผนการจัดการศึกษา มีการประสานการใช้ทรัพยากรการศึกษาร่วมกัน ความคิดเห็นดังกล่าว สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์จุดด้อยของคนไทยและสังคมไทยด้านคุณภาพคนและคุณภาพชีวิตของคนไทย ซึ่งสรุปไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ว่า เด็กไทยส่วนหนึ่งยังขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาในระดับสูงขึ้นเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาตอนต้นหรือมัธยมศึกษาตอนปลาย นอกจากนี้นักเรียน นักศึกษาไทยยังขาดความคิดริเริ่ม ขาดทักษะในการวิเคราะห์แยกแยะเหตุผล ทำให้คุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับยังดีไม่เพียงพอ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539 : 9) นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการสรุปปัญหาการจัดการศึกษาที่ผ่านมาของกระทรวงศึกษาธิการ ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ซึ่งสรุปไว้ว่า การจัดการศึกษานั้น พื้นฐานตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายยังมีกลุ่มประชากรในวัยเรียนอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษา และผู้ที่ผ่านระบบการศึกษาแล้วยังมีความรู้ความสามารถอ่อนลงทั้งในด้านกระบวนการคิด การวิเคราะห์ การสังเคราะห์ อย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์การแก้ปัญหา รวมทั้งคุณลักษณะในการใฝ่รู้ ซึ่งผลดังกล่าวเกิดจากกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นการท่องจำเนื้อหา มากกว่าการใช้ทักษะกระบวนการ

ส่วนด้านการบริหารการศึกษานั้นยัง ไม่มีความเป็นเอกภาพระบบการบริหารงานส่วนมากยังมี
ลักษณะการรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 41 - 46)

สภาพที่เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าว มีสาเหตุมาจากอะไรทั้ง ๆ ที่กระทรวง
ศึกษาธิการก็ได้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาลงมาที่คณะกรรมการการศึกษา
การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด และกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการก็ได้
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงมาที่หัวหน้าหน่วยงานระดับซึ่งเป็นผู้แทนกรม และผู้บริหาร
โรงเรียนหรืออาจจะเป็นเพราะความหลากหลายของวิธีการกระจายอำนาจของกรมและ
กระทรวงศึกษาธิการที่กระจายลงมายังองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด จึงส่งผลทำให้
โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม
จังหวัดในปัจจุบัน มีจุดอ่อนของวิธีการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ ดังผลการ
ศึกษาที่กล่าวไปแล้วข้างต้น รวมทั้งมิได้จัดระบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่าง
แท้จริง จึงส่งผลให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามที่คาดหวังได้ไม่มากนัก ซึ่งประเด็นปัญหา
ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้เสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวง
ศึกษาธิการในอนาคต

2. รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต
ที่ผู้วิจัยค้นพบแล้วนำมาอภิปรายผลการวิจัย มีดังนี้

2.1 ประเด็นของอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายในปัจจุบัน ซึ่งได้มี
การกระจายอำนาจลงไประดับหนึ่งยังองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด แต่ในอนาคตผู้
เชี่ยวชาญยังเห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องจัดรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด
การศึกษาลงไปยังองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดใหม่ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะรูปแบบการ
กระจายอำนาจที่เป็นอยู่ปัจจุบันไม่สามารถที่จะตอบสนองจุดมุ่งหมายหรือหลักการของการจัด
การศึกษาของชาติได้ ยังเป็นลักษณะของการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ดังข้อ
เสนอปฏิรูปการศึกษาไทยของคณะกรรมการโครงการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ ธนาคาร
กสิกรไทยได้ให้แนวคิดไว้ว่า ระบบการศึกษาเพื่ออนาคตต้องไม่เป็นระบบที่รวมศูนย์ความรู้และ
การบริหารจัดการ แต่จะเป็นระบบที่ทุกจุดมีโอกาสพัฒนาการเรียนรู้ และเป็นแหล่งการ
เรียนรู้ที่สามารถเชื่อมโยงต่อกันถึงกัน กระจายอยู่ทั่วทุกท้องถิ่นของประเทศโดยไม่ได้มีศูนย์

กลางอยู่ที่ใดที่หนึ่งเพียงที่เดียว (ธนาคารกลีกรไทย. 2539 : 4) และมูลนิธิสฤตย์ ศรีวงษ์ ก็ได้ให้ข้อเสนอไว้ในโอกาสการประชุมทางวิชาการประจำปี "ปฏิรูปการศึกษาไทย : ทนทางสู่การปฏิบัติ" ว่า การศึกษาไม่ใช่เรื่องของครูและโรงเรียนเท่านั้น เป็นเรื่องของทุกส่วนในสังคม ดังนั้น ในการจัดการศึกษาต้องเปิดโอกาสให้โรงเรียนหรือสถานศึกษา คิดริเริ่มสร้างสรรค์ด้วยตนเองมากกว่า การสั่งการจากส่วนกลาง ซึ่งถือว่าเป็นความอ่อนแอของการศึกษาไทย จึงควรปฏิรูประบบการบริหารจัดการศึกษาโดยเน้นการบริหารแบบกระจายอำนาจ จะช่วยให้เกิดความเข้มแข็งทางปัญญา (มูลนิธิสฤตย์ ศรีวงษ์. 2539 : 24) และแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้การนำของ พล.ร. นายสุวัชร วังสิตพล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ก็ให้มีการกระจายอำนาจโดยการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่อยู่ใกล้เด็กมากที่สุด (กระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 72) และหากจะมีการปรับรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาใหม่ คงจะมีทั้งฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายที่คัดค้าน เป็นธรรมชาติขององค์การ โดยเฉพาะฝ่ายที่ต้องสูญเสียอำนาจหรือถูกลดอำนาจลงไปย่อมจะต่อต้าน แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายต่อต้านคงจะไม่สามารถทวนกระแสความต้องการของสังคมได้ เพราะระบบการปกครองได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว และหากได้พิจารณาถึงประเด็นของจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาแล้ว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องคงจะต้องรับดำเนินการให้ไปสู่การปฏิบัติอย่างเร่งด่วน

2.2 ประเด็นของจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต นั้น ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าเพื่อให้เกิดสภาพดังต่อไปนี้ขึ้นในการจัดการศึกษาตอบสนองผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่น เด็ก เยาวชนและประชาชนได้รับการบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษาระบบการบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น การจัดการศึกษาสามารถยืดหยุ่นได้ตามสภาพแวดล้อม ชุมชนและท้องถิ่นช่วยรับผิดชอบจัดการศึกษาของท้องถิ่น การใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดและการบริหารงานมีความรวดเร็วและจุดมุ่งหมายดังกล่าว จะสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจในปัจจุบัน ตามที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาในขั้นตอนที่ 1 และยังสอดคล้องกับกระแสแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาไทยที่ทุกฝ่ายต่างก็ได้ให้ข้อเสนอแก่

รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของคณะทำงานโครงการการศึกษาไทยยุคโลกาภิวัตน์ของธนาคารโลกไทย ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาไทยของ มูลนิธิสิดดาร์ตัส และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตามนโยบายของ พณฯ นายสุวัชร รั้งสิทผล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต่างก็มุ่งเป้าหมายที่จะให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยทุกคนทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั่วถึง (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 63 - 72) นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของต่างประเทศกล่าวคือ แนวคิดของมินท์ เบอร์ก (Mintzberg) ซึ่งให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานในองค์กรเพื่อมุ่งให้เกิดผล 3 ประการหลัก (Brown. 1990 : 49 ; Citing Mintzberg. 1979 : 183 - 191) ดังนี้ คือ ความยืดหยุ่นในการตัดสินใจ (Flexibility) ความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และการเพิ่มผลผลิต (Productivity) แนวคิดของมอร์เฟท์ และคณะ (Morphet and others. 1974 : 299) ได้ชี้ประเด็นให้เห็นว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์หลักของการจัดการศึกษาได้รับการตอบสนองการบริการที่มีคุณภาพ ดังเช่นในเมืองขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกา นั้น มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการพัฒนาโปรแกรมการเรียนการสอน และแนวทางปฏิบัติงานที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนได้ จากจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคตดังกล่าว จึงอาจสรุปได้ว่ามีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ เพราะเป็นการกำหนดความคาดหวังของผลลัพธ์ซึ่งมุ่งตัวผู้เรียนหรือผู้มารับบริการทางการศึกษา ซึ่งเป็นความฝันของแผ่นดินในยุคของเทคโนโลยีสารสนเทศ และอีกส่วนหนึ่งก็เป็นการคืนอำนาจให้ประชาชน ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และวิธีการที่จะไปสู่จุดมุ่งหมายได้มากนักน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับหลักการของการกระจายอำนาจ

2.3 ประเด็นของหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต นั้น กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน อาจจะเป็นเพราะการกระจายงาน กระจายทรัพยากร และกระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน เป็นหลักของการกระจายอำนาจตาม

ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (อมร รักษาสัตย์. 2522 : 8 - 10) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในรูปขององค์คณะบุคคลเป็นหลักการบริหารงานที่จะช่วยทำให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ (Morton. 1971 : 153) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ บราวน์ ว่า การกระจายอำนาจจะมีประสิทธิผลได้นอกจากกระจายงานให้ตัวแทนปฏิบัติแล้วปฏิบัติตามทางเลือกที่ผู้ใช้บริการร้องขอให้แล้วเสร็จตามเวลา การกระจายอำนาจการตัดสินใจไประดับปฏิบัติแล้วจะต้องให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Brown. 1990 : 37) อีกด้วย สำหรับองค์ประกอบของคณะบุคคลซึ่งผู้เชี่ยวชาญพิจารณาเห็นว่าควรประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ เอกชน และองค์กรท้องถิ่น และประชาชน นั้น อาจจะเป็นเพราะหลักการดังกล่าวข้างต้นจะสอดคล้องกับหลักการของคณะกรรมการวางแผนการปฏิรูปการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมได้กำหนดไว้ และเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2521 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2532 : 12) นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการศึกษาไทยในอนาคตของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้รวบรวมไว้ก็มีความเห็นพ้องต้องกันว่าควรจะให้ทุกกลุ่ม ทุกส่วนซึ่งอยู่ในสังคมมีส่วนร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาเพื่อสังคม ชุมชน และท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจคืนไปให้ผู้อยู่ใกล้ชิดตัวผู้เรียนมากที่สุด (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 52) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและจังหวัดอย่างชัดเจน โดยกำหนดไว้ในกฎหมายนั้นเป็นหลักการของการบริหารตามทฤษฎีบริหารงานของฟาโยล (Fayol) (Sergiovanni and others. 1980 : 45; Citing Fayol. 1949 : 20 - 40) ซึ่งจะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน โดยถือว่าอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการสั่งงาน และเป็นประโยชน์ในการบังคับบัญชาลูกน้อง และจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นเพราะอำนาจหน้าที่จะต้องมีแหล่งที่มาของอำนาจที่เกิดขึ้นตามกฎหมายและกำหนดขึ้นว่ามีขอบเขตของอำนาจมากน้อยเพียงใด (Hoy and Miskel. 1987 : 108) หลักการที่กำหนดไว้ดังกล่าวนี้จะสอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาในด้านการบริหารและการจัดการ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2535 : 28) และข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาไทยในอนาคตของคณะทำงานโครงการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ธนาคารกสิกรไทย ข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาไทย : หนทางการสู่การปฏิบัติของมูลนิธิสคคร์ สกษัตยวงศ์ และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวง

ศึกษาธิการที่กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ส่วนกลาง กระทรวง กรม ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ จัดสรรงบประมาณ กำหนดมาตรฐานการศึกษา กำหนดนโยบายการศึกษา ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของชาติ ให้จังหวัดทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ประสานงานวางแผนจัดการศึกษา ควบคุมกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาภายในจังหวัด และ บริหารงานการศึกษาภายในจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายการศึกษาของชาติ (สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2539 : 38 - 73) ในส่วนหลักการที่กำหนดให้องค์กรทางการ ศึกษาในระดับจังหวัดมีองค์กรเดียวรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่ต่ำกว่าอุดมศึกษาลงมา เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงานการศึกษาภายในจังหวัด ซึ่งให้เป็นไปตามหลักการของ กระบวนการพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาแห่งชาติที่ต้องการให้เกิดเอกภาพในด้านนโยบายและ แผนการศึกษาในระดับพื้นที่ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2532 : 12) และสอดคล้องกับแนวคิดข้อเสนอของ ดร.ทองอยู่ แก้วไทรยะ (2539 : 15) และ ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอาน (2539 : 30 - 31) ควรจัดระบบองค์กรกำกับดูแล การศึกษาในระดับจังหวัดใหม่โดยรวมการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เข้าด้วยกัน เป็นการศึกษาพื้นฐานมีผู้นำกลุ่มคนเดียวกัน รวมการจัดการศึกษาหลังมัธยม ศึกษาเข้าด้วยกันเป็นการศึกษาต่อเนื่องและรวมการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาพิเศษ และอื่น ๆ เข้าด้วยกัน เป็นการศึกษาประชาชน และให้มีนักบริหารระดับจังหวัดเป็น ผู้กำกับดูแลในภาพรวม โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด จากหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคตดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า มีความเหมาะสมดี เพราะเป็นหลักการตามทฤษฎีการบริหาร และกลุ่มคนในสังคมส่วนใหญ่ มีความเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งเชื่อว่าหากได้มีการกระจายตามหลักการแล้ว ย่อมจะทำให้การ จัดการศึกษาเป็นไปตามที่ทุกฝ่ายคาดหวัง แต่ในแง่การปฏิบัตินั้น ไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติ ได้มากนักน้อยเพียงใด เพราะหลักการบางข้อมีผลกระทบกับสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ก็ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้นำประเทศ

2.4 ประเด็นของโครงสร้างของอำนาจหน้าที่กระจายและวิธีการกระจาย
อำนาจ ซึ่งประกอบด้วยการกระจายงาน การกระจายทรัพยากร การกระจายอำนาจการ

ตัดสินใจและวิธีการกระจายว่า ตามที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันนั้น เป็นเพราะอะไร ผู้วิจัยขอนำเสนอมาอภิปรายผล ดังนี้

2.4.1 การกระจายงาน ควรกระจายงานต่อไปยังลงไปยังระดับ

จังหวัด งานจัดตั้ง ยุบรวม เลิกล้ม สถานศึกษา งานกำหนดนโยบายและงานวางแผนการศึกษาของจังหวัด และงานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาภายในจังหวัด อาจจะเป็นเพราะลักษณะงานดังกล่าวนี้ เป็นงานที่กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด มาตั้งแต่ปี 2528 แล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2528 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 17) และจากการศึกษาของผู้วิจัยในขั้นตอนที่ 1 ผู้บริหารก็มีความคิดเห็นต่อการกระจายงานดังกล่าวไปยังระดับจังหวัดอยู่ในเกณฑ์มาก

งานวางแผนอัตรากำลังบุคลากร งานสรรหาคัดเลือกบุคลากร งานบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร งานพัฒนาบุคลากร งานพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่ง งานพิจารณาให้ความดีความชอบ งานประเมินผลการปฏิบัติงานบุคลากรและงานดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร เป็นงานบริหารบุคคล (เมธี ปิณฑานนท์. 2523 : 10) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ควรกระจายไปยังระดับจังหวัด อาจจะเป็นเพราะงานส่วนนี้รวมอยู่ที่ส่วนกลางจึงจำเป็นต้องกระจายลงไประดับจังหวัด เพื่อให้เกิดความสมดุลในการบริหารงาน ดังที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับต่าง ๆ ดังนี้ ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ก็ได้กำหนดไว้ในแนวทางการจัดการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการว่า ควรได้มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังจังหวัดและสถานศึกษา ในเรื่องของการบริหาร การวางแผน และการจัดการศึกษาระดับจังหวัด รวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารบุคคล การเงินและงบประมาณ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2535 : 28) ในแผนพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ก็ได้กำหนดมาตรการและแนวทางให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาไประดับจังหวัด โดยให้อำนาจในการตัดสินใจบริหารงบประมาณ บุคลากรและการหารายได้จากทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539 : 51)

และในแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ก็ได้กำหนดมาตรการเพื่อสนองนโยบายปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษา โดยให้องค์คณะบุคคลระดับจังหวัดสามารถกำหนดนโยบายการศึกษาสนับสนุนความก้าวหน้าของบุคลากร และจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539: 12)

งานจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี งานจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่สถานศึกษา งานเบิกจ่ายงบประมาณ งานดำเนินงานพัสดุ ซึ่งเป็นงานบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และแก้ไขเพิ่มเติม ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ควรกระจายลงไปจังหวัด อาจจะเป็นเพราะงานส่วนนี้ ปัจจุบันรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จึงจำเป็นต้องกระจายลงไปจังหวัดเพื่อให้เกิดความสมดุลในการบริหารงานการจัดการศึกษา ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาต่าง ๆ ของชาติ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษา งานพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น งานสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุนการเรียนการสอน งานนิเทศการเรียนการสอน ซึ่งเป็นงานบริหารวิชาการ (Kimbrough and Nunnery. 1988 : 45; ภิญโญ สาร. 2516 : 252) นั้น ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ควรจะกระจายลงไปจังหวัด อาจจะเป็นเพราะจังหวัดอยู่ใกล้สถานศึกษาหรือท้องถิ่นมากกว่ากรมหรือกระทรวง น่าจะส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาได้คล่องตัวและรวดเร็วกว่ากรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่มุ่งให้กรม จังหวัด สนับสนุนด้านวิชาการแก่สถานศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539: 72) โดยเฉพาะด้านหลักสูตร การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานควรให้จังหวัดและโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบ (ทองอยู่ แก้วไทรยะ 2539 : 20 - 21)

จากลักษณะงานที่กระจายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าการกระจายงานการวางแผนงานบริหารบุคลากร งานบริหารงบประมาณและงานบริหารทางวิชาการ ไปให้ระดับจังหวัด

รับผิดชอบนั้น มีความเหมาะสมและเป็นไปได้สูงมาก เพราะสอดคล้องกับแนวนโยบาย ของผู้บริหารระดับสูง ความต้องการของผู้บริหารระดับกลางและระดับปฏิบัติ ตลอดจนแนวคิดของบุคคลทั่วไป เพียงแต่จะต้องปรับกลไกด้านกฎหมายการบริหารบุคคล กฎหมายงบประมาณ ตลอดจนเตรียมพัฒนาบุคลากรให้รองรับการปฏิบัติงานดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น ก็น่าจะดำเนินการได้

2.4.2 การกระจายทรัพยากร นั้น ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบพัฒนา การศึกษามาให้องค์กรทางการศึกษาในจังหวัดในลักษณะบดทุนรายหัวตามระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษา พร้อมทั้งเพิ่มพิเศษตามลักษณะสภาพของพื้นที่ นอกจากนี้ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบลงทุนการศึกษา มาให้องค์กรทางการศึกษาในจังหวัดตามแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษา ภายใต้เกณฑ์ของมาตรฐานการศึกษาที่ส่วนกลางกำหนดไว้ ให้มีการเกลี่ยอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่จริงในจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้สอนให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และให้ส่วนกลางสนับสนุนอัตรากำลังบุคลากรในส่วนที่ขาดตามแผนอัตรากำลังคน

ตามที่ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้อง ในการกระจายทรัพยากรในลักษณะดังกล่าวให้องค์กรระดับจังหวัด นั้น อาจจะเป็นเพราะที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาธิการ กระจายงานให้ปฏิบัติแต่ไม่ได้กระจายทรัพยากรมาให้อย่างเหมาะสมสอดคล้องสัมพันธ์กัน ดังผลการศึกษาวิจัยในขั้นตอนที่ 1 ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่าการกระจายทรัพยากรมาให้จังหวัดยังน้อยมากไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับงาน จึงเห็นควรให้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการกระจายทรัพยากรในรูปแบบใหม่ ซึ่งการกระจายทรัพยากรในลักษณะดังกล่าวจะสอดคล้องกับแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ให้มีการปรับปรุงระบบงานบริหารบุคคลใหม่อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 13) และข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาใหม่ของคณะกรรมการโครงการ "การศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์" ธนาคารโลกไทยในการปฏิรูประบบการจัดการ โดยกำหนดแนวทางให้เร่งกระจายอำนาจการบริหารงานทุกด้านสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติ โดยปรับปรุงแก้ไข กฎ

ระเบียบและวิธีการจัดสรรงบประมาณให้มีความคล่องตัว(สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 44) และข้อเสนอแนวคิดการบริหารและการจัดการของ ดร.ทองอยู่ แก้วไทรยะ (2539 : 16) ในการปฏิรูปการศึกษาไทยให้สู่ความเป็นเลิศนั้น ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติงบประมาณให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่แท้จริงทางการศึกษา เพื่อขยายงบประมาณทางการศึกษาให้มีอัตราการเพิ่มสูงขึ้น ปรับเปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณให้จัดสรรตรงไปยังจังหวัด และสถานศึกษาด้วย ระบบล่าช้าและเงินอุดหนุนตามแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษาที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาและคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ในประเด็นของการกระจายทรัพยากรนั้น ถ้ามีการกระจายงบประมาณลงมาที่องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดได้ เชื่อว่า ปัญหาและข้อจำกัดทุกอย่างในเรื่องของการกระจายอำนาจก็จะหมดไป แต่ในเรื่องนี้ค่อนข้างจะยากพอสมควรคงต้องอาศัยบุคคลหลายฝ่ายโดยเฉพาะข้าราชการการเมืองคงต้องช่วยผลักดันกันในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

2.4.3 การกระจายอำนาจในการตัดสินใจตามรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต นั้น กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ควรกระจายอำนาจด้านนโยบายและแผนการจัดการศึกษา อำนาจในการบริหารงานวิชาการ อำนาจในการบริหารงบประมาณ อำนาจในการบริหารบุคคล และอำนาจในการบริหารทั่วไป ซึ่งอาจจะเป็นเพราะปัจจุบันได้กระจายงานแต่ไม่กระจายอำนาจในการตัดสินใจลงไปที่จังหวัด จึงส่งผลทำให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด หรือ องค์การระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวไม่มากนัก ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษามาวิจัยในขั้นตอนที่ 1 พบว่าผู้บริหารมีความคิดเห็นว่าการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด มีอำนาจในการตัดสินใจอยู่ในระดับปานกลางจึงสมควรให้มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจเรื่องดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างระบบการบริหารการศึกษาก็ได้เสนอแนวทางให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณลงไปที่จังหวัด ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรการหรือแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ และของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งได้กล่าวไปแล้ว และการแบ่งอำนาจการวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวจะให้มีระดับและขอบเขตของการ

กระจายมากน้อยขึ้นอยู่กับความเหมาะสม (สมพงษ์ เกษมสิน. 2517 : 111) ทั้งขึ้นอยู่กับผลที่คาดหวังจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจเป็นประการสำคัญ (Koontz. 1988 : 128) แต่อย่างไรก็ตามงานด้านการบริหารบุคคลโดยเฉพาะด้านการพัฒนาบุคลากรนั้น ผลการวิจัยของชาวต่างประเทศเห็นว่า ควรได้รับการกระจายไปในระดับปฏิบัติมากที่สุด (Vargas. 1989) ซึ่งอาจสรุปได้ว่า เมื่อมีการกระจายงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบแล้ว ควรกระจายอำนาจการตัดสินใจลงมาด้วย ซึ่งมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และสามารถตรวจสอบเปรียบเทียบผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ และถ้าหากกระทรวงศึกษาธิการจะกระจายในลักษณะดังกล่าว ก็น่าจะทำได้เพียงแค่ปรับลดอำนาจประการเท่านั้น

2.4.4 วิธีการกระจายอำนาจ ตามรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าควรกระจายลงไปยังองค์การระดับจังหวัดเพียงองค์การเดียว และให้บริหารงานในรูปองค์การคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ เอกชน และผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสมและให้หัวหน้าองค์การเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยการยุบรวมองค์การที่มีอยู่เดิมรวมเป็นองค์การเดียวมีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค วิธีการกระจายอำนาจที่ผู้เชี่ยวชาญคิดในลักษณะนี้อาจจะเป็นเพราะปัจจุบันเมืององค์การที่รับผิดชอบจัดการศึกษาในจังหวัดหลายองค์การ ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันอยู่ และขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและแผนจัดการศึกษาถึงแม้จะมีคณะกรรมการ การศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด ทำหน้าที่เป็นองค์คณะบุคคลและมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นองค์การกลางในการประสานงานการศึกษาแต่การปฏิบัติงานยังไม่ได้ผลมากนัก (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 39) แนวคิดการจัดโครงสร้างขององค์การใหม่จะก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงานตามหลักการบริหารของ ฟาโยล (Fayol) (Sergiovanni and others. 1980 : 45; Citing Fayol. 1949 : 20 - 40) และสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาของชาติที่กำหนดหลักการไว้ให้มีเอกภาพในการบริหารวินัยปัญหาโดยองค์คณะบุคคล (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2532 : 12 - 13) และวิธีการกระจายอำนาจตามรูปแบบดังกล่าวเป็นวิธีการแบ่งอำนาจหน้าที่

(Deconcentration) จากรัฐบาลกลางมายังผู้แทนที่ปฏิบัติอยู่ในภูมิภาค (อนันต์ เกตุวงศ์. 2523 : 210) ตามสายงานการบังคับบัญชา โดยให้บริหารงานในรูปขององค์คณะบุคคล เป็นผู้ตัดสินใจก่อนที่จะสั่งการ ซึ่งเป็นการผสมผสานวิธีการกระจายอำนาจตามกฎหมายของ มินท์ เบอร์ก (Mintzberg) (Brown. 1990 : 38 - 39 ; Citing Mintzberg. 1979 : 185)

ส่วนการบริหารงานการศึกษาแต่ละระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษายกมา ในจังหวัด นั้น ควรให้มีอนุกรรมการการศึกษาซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามความเห็นชอบขององค์คณะ บุคคลก็เป็นหลักการบริหารงานที่ให้มีการแบ่งงานกันทำตามความสามารถเฉพาะอย่างในรูป ขององค์คณะบุคคล ตามหลักการของ ฟาโยล (Fayol) (Sergiovanni. and others.1980 : 45; Citing Fayol. 1949 : 21) และหลักการกระจายอำนาจที่ กำหนดให้มีการกระจายงานให้ตัวแทนปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำหนด ทางเลือกที่ผู้ใช้บริการร้องขอและให้บริการตอบสนองได้ภายในเวลา (Brown. 1990 : 30) ซึ่งจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาภายในจังหวัด ก่อให้เกิดการตัดสินใจ ที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง ช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ก่อให้เกิด ความสามัคคีและทำงานประสานงานกันไปในทิศทางเดียวกัน มีการติดต่อสื่อสารภายใน อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผล (Husen and Postlithwaite. 1985 : 1318)

วิธีการกระจายอำนาจโดยการจัดโครงสร้างขององค์การและให้มีการบริหารงาน ในลักษณะดังกล่าวจะต้องกำหนดขึ้นมาโดยออกเป็นกฎหมายนั้น อาจจะเป็นเพราะปัจจุบัน การกระจายอำนาจให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด โดย การกำหนดเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามมติของคณะรัฐมนตรี และ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด โดยกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา นั้น ยังปฏิบัติไม่ บรรลุตามผลที่คาดหวังจะเกิดขึ้น (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : 33) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยในขั้นตอนที่ 1 ในประเด็นความคิดเห็นของผู้บริหารที่มีต่อ

วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบันที่ให้มีคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดเป็นผู้รองรับ และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นสำนักงานเลขานุการโดยกำหนดเป็นคำสั่ง และกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 นั้น ผู้บริหารมีความคิดเห็นด้วยอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการกำหนดวิธีการกระจายอำนาจโดยกำหนดเป็นกฎหมายนั้น เป็นวิธีการที่ถูกต้องตามทฤษฎีของอำนาจหน้าที่ว่าจะต้องมีแหล่งที่มาของอำนาจตามกฎหมาย (Hoy and Miskel. 1987 : 110; Citing Weber. 1947 : 325) เพราะแม้แต่ประเทศญี่ปุ่นเองก็ได้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาโดยการจัดโครงสร้างออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น ซึ่งต่ำกว่าจังหวัด บริหารงานในรูปขององค์คณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด และคณะกรรมการการศึกษาระดับนครเมืองหรือหมู่บ้าน โดยมีพระราชบัญญัติการจัดองค์การและหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่นรองรับอยู่ (กรมวิชาการ. 2538 : 93) และในมลรัฐฟลอริดาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการปฏิรูปการศึกษาโดยใช้ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาก็น่าจะต้องมีการออกกฎหมายรองรับเช่นเดียวกัน (เช่น แก้วยศ และเสาวณี เกรียร์. 2539 : 9)

โดยสรุปวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว จะสอดคล้องกับหลักการของรูปแบบการจัดโครงสร้างระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Weberian Model of Bureaucracy) ที่กำหนดไว้ว่ามีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Division of Labour Specialization) ระหว่างกระทรวง กรม จังหวัดและสถานศึกษา มีการกำหนดลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy of Authority) ไว้อย่างชัดเจน ระหว่างกระทรวง กรมและจังหวัด องค์คณะบุคคลแต่ละระดับมีการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงาน (Rule and Regulation) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถทำงานในหน้าที่ (Hoy and Miskel. opcit : 112) และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวมีความเหมาะสมและเป็นไปได้สูงเพราะสอดคล้องกับระดับนโยบาย ความต้องการของระดับปฏิบัติและรูปแบบสากลของประเทศพัฒนาทั้งหลายในโลกและแนวคิดของสังคม

จากโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจายและวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต ตามที่ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ซึ่งได้อภิปรายผลไปแล้วนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยขอสรุปภาพในอนาคตของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไว้ ดังนี้

1. การจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาลงมาให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษา ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนวิชาการและทรัพยากรดำเนินงาน และกำกับติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา
2. การจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาลงมา ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหาร โดยวิธีการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้องค์กรทางการศึกษาจังหวัด รับผิดชอบจัดการศึกษาระดับนี้ภายในจังหวัด
3. โครงสร้างขององค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดที่มีอยู่ปัจจุบันให้ปรับเปลี่ยน โดยให้รวมเป็นองค์กรเดียวสังกัดจังหวัดรับผิดชอบงานการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา และบริหารงานการศึกษาในรูปขององค์กรคณะบุคคล
4. องค์ประกอบของคณะบุคคล ควรประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่นและผู้แทนประชาชน ในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยให้หัวหน้าองค์กรทางการศึกษาจังหวัดที่ปรับเปลี่ยนเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ
5. ระบบการควบคุมตรวจสอบความรับผิดชอบการปฏิบัติงานขององค์กรทางการศึกษาจังหวัด ต้องจัดทำขึ้นควบคู่กับระบบการกระจายอำนาจ
6. การกระจายอำนาจตามวิธีการดังกล่าว ให้กำหนดออกมาโดยมีกฎหมายรองรับ

วิธีการกระจายอำนาจในอนาคต ที่ผู้วิจัยสรุปไว้ นี้ น่าจะช่วยลดจุดอ่อนของวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบันได้ เห็นการเปรียบเทียบวิธีการกระจายอำนาจไว้ในตาราง 19

ตาราง 19 เปรียบเทียบวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
ในปัจจุบันและอนาคต

วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน	วิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต	เงื่อนไขความสำเร็จ
1. อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายของรัฐมนตรี ปลัด กระทรวงศึกษาธิการและอธิบดี ได้กระจายโดยการมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจให้ผู้แทนกรม ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับ จังหวัด ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม จังหวัด 2. ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ประจำจังหวัดได้รับการกระจายคน แต่ไม่ได้รับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ	1. อำนาจหน้าที่จัดการศึกษา ระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาให้กระจายลงมายังองค์การทางการศึกษาจังหวัด 2. กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายการศึกษา ควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุน วิชาการ และทรัพยากร ดำเนินงาน กำกับติดตาม และประเมินผล 3. โครงสร้างขององค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบันให้ปรับใหม่รวมเป็น	1. ปรับปรุง แก้ไข กฎหมายการศึกษาเดิม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งออกกฎหมายใหม่ 2. ปรับเปลี่ยนวิธีการ จัดตั้งและจัดสรร งบประมาณของ กระทรวงศึกษาธิการ 3. ปรับระบบการบริหาร บุคคลใหม่ 4. พรรคการเมืองต้อง กำหนดไว้เป็นนโยบาย ของพรรค

ตาราง 19 (ต่อ)

วิธีการกระจายอำนาจ จัดการศึกษาในปัจจุบัน	วิธีการกระจายอำนาจจัด การศึกษาในอนาคต	เงื่อนไขความสำเร็จ
3. คณะกรรมการการศึกษาฯ จังหวัด ได้รับการกระจายงาน แต่ไม่ได้รับการกระจายอำนาจ ในการตัดสินใจ 4. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาฯ จังหวัด 5. วิธีการกระจายอำนาจของ กรม สปช. ใช้วิธีแบ่งอำนาจ หน้าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 6. วิธีการกระจายอำนาจกรม อื่น ๆ ทำเป็นคำสั่งมอบอำนาจ หน้าที่ 7. วิธีการกระจายอำนาจของ กระทรวงศึกษาธิการ ทำเป็น คำสั่งมอบหมายงาน	องค์การเดียวสังกัดจังหวัด 4. องค์การทางการศึกษา จังหวัดใหม่ บริหารงานโดย องค์คณะบุคคล 5. องค์คณะบุคคล ควร ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ เอกชน องค์การท้องถิ่นและ ประชาชน โดยมีหัวหน้า องค์การทางการศึกษาเป็น เลขานุการคณะกรรมการฯ 6. ให้จัดระบบการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของ องค์การทางการศึกษาใหม่ 7. ให้ออกกฎหมายรองรับวิธี การกระจายอำนาจ	5. ผู้บริหารทุกระดับ ต้องยอมรับและเห็น นัยต้องกัน 6. องค์การทางการ ศึกษาระดับจังหวัด ต้องมีความพร้อม 7. ต้องเตรียมการ พัฒนาบุคลากรให้ ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน ในรูปแบบใหม่

หากพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ นั้น อาจมองว่ายาก ในทัศนะของผู้ มีอำนาจซึ่งยังยึดติดแน่นกับวัฒนธรรมการบริหารและการจัดการแบบดั้งเดิม บางกลุ่มจะกลัว

การสูญเสียอำนาจ และต่อต้านไม่เห็นด้วยที่จะปรับองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดใหม่ให้เป็นองค์การเดียวสังกัดจังหวัด มีระบบการบริหารงานคู่ขนานไปกับระบบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามสถานการณ์ของโลกภายนอกเปลี่ยนไปมาก โดยเฉพาะด้านการบริหารและการจัดการจะมุ่งเน้นการบริหารและการจัดการแบบมีส่วนร่วมให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนช่วยกันในการจัดการศึกษา ในลักษณะของการศึกษาเป็นของคนทั้งมวล นอกจากนี้ระบบสังคม (Social System) จะเป็นตัวแปรสำคัญในการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจในองค์การ โดยมีตัวแปรระบบราชการ (Bureaucracy) และระบบสังคมจะช่วยให้เกิดระดับความมากน้อยของการกระจายอำนาจ แต่สภาพสิ่งแวดล้อม (Environment) จะเป็นตัวแปรที่ทำให้เกิดการรวมอำนาจในระบบราชการ สำหรับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะเป็นกลไกให้เกิดการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่น (Magnone, Susan Ann, 1989.)

การกระจายอำนาจเป็นกลไกส่วนหนึ่งของการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งอาจจะมีตัวแปรอื่นอีกมากมายซึ่งส่งผลต่อการจัดการศึกษา และวิธีการกระจายอำนาจตามแนวทางดังกล่าว อาจจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามสถานการณ์ของสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไป แต่ทั้งนี้จะต้องพัฒนาบุคลากรให้เกิดความกระฉับกระเฉงในแนวความคิดรวบยอดของการกระจายอำนาจและผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการศึกษา เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (Vargas, 1989) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงศึกษาธิการต้องมีความตั้งใจจริงที่จะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาพร้อมทั้งดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ควบคู่ไปด้วย น่าจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการกระจายอำนาจไปอีกระดับหนึ่งให้สอดคล้องกับโลกยุคไร้พรมแดน และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็จะ เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

2.5 ประเด็นผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจตามรูปแบบในอนุคิด ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน คือ การบริหารงานจังหวัดมีความคล่องตัว การจัดการศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น และนโยบายของรัฐได้ ชุมชน ท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น การประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐเกิดประสิทธิภาพ การบริหารการศึกษามีเอกภาพในนโยบายการศึกษาของจังหวัด การให้บริการทางการศึกษาดำเนินการ

ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม คุณภาพทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้นเพราะประชาชนช่วยตรวจสอบงานการศึกษาภายในจังหวัดมีความยุติธรรมและเกิดความเสมอภาค

ตามที่ผู้เชี่ยวชาญมีความคาดหวังในผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น อาจจะเป็นเพราะในการจัดการศึกษาหากมีการจัดระบบของตัวบ่อนที่มีประสิทธิภาพ และมีกระบวนการจัดการศึกษาที่ดีแล้ว ย่อมส่งผลให้ได้ผลผลิตทางการศึกษามีประสิทธิภาพ (Lee c. Deighton. 1971 : 211) โดยเฉพาะกระบวนการจัดการศึกษา หากได้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ คือ กระจายงาน กระจายทรัพยากร และกระจายอำนาจในการตัดสินใจตามโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ลงมายังองค์การระดับจังหวัดในรูปขององค์คณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหลายกลุ่มอย่างแท้จริง น่าจะช่วยให้เกิดผลตามจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาได้ ดังแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.ลิปพนธ์ เกตุทัต (2539 : 34 - 35) ซึ่งสรุปไว้ว่า ในการปฏิรูปการศึกษานั้นหากได้มีการปรับเปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับระบบ และกระบวนการเรียนรู้พร้อมกับการปฏิรูประบบการจัดการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาแล้วจะเป็นคุณงามสำคัญที่จะปิดประตูให้คนไทยก้าวไปสู่โลกในอนาคตได้อย่างมั่นคงและมีศักดิ์ศรี และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วและหลากหลายได้ นอกจากนี้ ผลของการกระจายอำนาจยังสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของชาวต่างประเทศคือ มูฮามัด (Muhamad. 1988) ซึ่งศึกษาความคิดเห็นและการรับรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในเมืองนิวยอร์ก ในทัศนะของผู้นำชุมชนและผู้บริหาร พบว่า การกระจายอำนาจเป็นการให้อำนาจแก่ชุมชนเพื่อช่วยปรับปรุงการศึกษาให้ดีขึ้น (Muhamad, Vergie Rasheeda. 1988) ผลงานการศึกษาวิจัยของ อีมอน มาร์เรน และโรซเลน ลีวาซิก (Eamon Marren and Rosalind Levacic. 1994 : 39 - 52) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยความคิดเห็นของผู้บริหาร คณะกรรมการและครูผู้สอนต่อการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในประเด็น ประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจพบว่า ความเป็นอิสระทางวิชาการมีเพิ่มมากขึ้น (Greater Autonomy) ความยืดหยุ่นมีมากขึ้น (Greater Flexibility) การวางแผนมีการปรับปรุงดีขึ้น (Improver Planning) การใช้งบประมาณมีการตระหนักเพิ่มมากขึ้น (Greater Financial Awareness) การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น (More Efficient Use of Resources) และมีความยุติธรรม (Fairness)

นอกจากนี้ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า ถ้ากระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามวิธีการดังกล่าว น่าจะก่อให้เกิดเอกภาพทางการบริหารงานขององค์การภายในจังหวัด อันเนื่องมาจากมีศูนย์กลางประสานงานการจัดการศึกษา ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการลงมา ก่อให้เกิดเอกภาพในการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางในการจัดการศึกษาภายในจังหวัดได้ ความเป็นเอกภาพในการบริหารและการจัดการที่จะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการจัดการศึกษาจะเป็นไปได้สูง นอกจากนี้ยังจะได้รับความร่วมมือจากกลุ่มชุมชนท้องถิ่นมาช่วยในการจัดการศึกษาให้เกิดความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ได้แนวคิดข้อเสนอกว้างขวางขึ้น ได้ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีการจัดการศึกษาใหม่ ๆ ซึ่งสอดคล้องกับบริบทภายนอกของสังคมจังหวัดได้มากขึ้น อันที่จะก่อให้เกิดการจัดการศึกษาแนวใหม่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดการให้เกิดการประสานงานการจัดการศึกษาร่วมกันระหว่างผู้ผลิต ผู้ใช้ ผู้บริโภคและผู้เข้ามามีส่วนร่วมรับบริการ ซึ่งจะส่งผลให้การจัดการศึกษาของจังหวัดได้ยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้สูงขึ้นกว่าเดิมได้ แต่ทั้งนี้ก็ยังขึ้นอยู่กับพฤติกรรมส่วนบุคคลของผู้ที่เป็นหัวหน้าองค์กรทางการศึกษาจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ว่ามีพฤติกรรมการเป็นผู้นำทางการศึกษามากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมและการยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ในการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายการจัดการศึกษาในลักษณะร่วมกันคิดร่วมกันวางแผน ร่วมกันปฏิบัติ และร่วมกันประเมินผลปรับปรุงแก้ไข โดยมีแนวความคิดรวบยอดว่า การศึกษาของจังหวัดเป็นของคนทั้งมวลในจังหวัดต้องรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในจังหวัด หากแนวคิดดังกล่าวถูกยอมรับและดำเนินการในลักษณะที่เป็นเครือข่ายตั้งแต่ระดับสถานศึกษาขึ้นมาอำเภอและจังหวัดอย่างเป็นระบบ ในการวางแผนจัดการศึกษาร่วมกัน เพื่อให้เด็ก เยาวชน และประชาชนในพื้นที่แล้ว น่าจะช่วยทำให้การจัดการศึกษาดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่นได้เงื่อนไขสถานศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการจัดกระบวนการเรียนการสอนใหม่ ให้ครูเป็นผู้นำความรู้ มาเสนอให้นักเรียนรู้จักเลือกตัดสินใจ ศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง และจัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยยึดเด็กเป็นศูนย์กลางพร้อมทั้งดึงศักยภาพของชุมชนผู้นำท้องถิ่นและภูมิปัญญาชาวบ้านมาช่วยกันจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้เด็กได้ฝึกปฏิบัติจริงตามสภาพของชุมชน ตลอดจนให้มาร่วมกันกำหนด

วิสัยทัศน์ของโรงเรียน กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาให้ตอบสนองความต้องการของชุมชน และท้องถิ่น ตลอดจนประเมินผลการจัดการศึกษาของเด็กเยาวชนแล้ว น่าจะก่อให้เกิดความผูกพัน ร่วมมือร่วมใจกันจัดการศึกษาในท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับในจังหวัด และครูผู้สอนจะต้องได้รับการพัฒนาปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานจากสภาพที่เป็นอยู่เดิมที่เป็นผู้สั่ง ผู้ให้ความรู้ผู้ถ่ายทอดความรู้มาเป็นผู้จัดการอย่างแท้จริง หากบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดมี พฤติกรรมการทำงานแบบใหม่แล้ว ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า น่าจะเป็นไปได้สูงถ้ากระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินการกระจายอำนาจตามเงื่อนไขและวิธีการที่ได้เสนอไปแล้วในข้อ 2.4 และเชื่อว่า ในอนาคตอันใกล้การศึกษาของไทยคงจะทัดเทียมประเทศพัฒนาในยุโรปและอเมริกาต่อไป

อย่างไรก็ตามรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต ตามที่ผู้วิจัย ศึกษาค้นพบนี้ หากจะนำไปใช้อาจจะมีปัญหาและอุปสรรคบ้าง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอปัญหา พร้อมทั้งแนวทางแก้ปัญหา ดังนี้

1. กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามกฎหมายในปัจจุบัน บางกลุ่มจะต้องสูญเสียอำนาจการบริหารไปส่วนหนึ่ง และอาจจะเกิดความรู้สึกต่อต้านรูปแบบ ดังกล่าว โดยการให้ข่าวสารข้อมูลที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจ หรือ อาจจะให้ความร่วมมือในการปรับเปลี่ยนกลไกต่าง ๆ น้อยกว่าเท่าที่ควร แนวทางในการ แก้ปัญหาดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจะต้องประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการในสังกัดและ ประชาชนได้เข้าใจว่ารูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาดังกล่าวนั้น เด็ก เยาวชน และประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง

2. ด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางจะเปลี่ยนไปจากเดิม ทำหน้าที่ใหม่ คือ ส่งเสริม สนับสนุน กำหนดนโยบาย ควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษา และติดตามประเมินผล จึงส่งผลทำให้ต้องลดอัตรากำลังบุคลากรให้เหลือน้อยลงจากเดิม ดังนั้น จำนวนบุคลากร ส่วนหนึ่งจะถูกเกลี้ยกลอง ไปปฏิบัติงานที่ส่วนภูมิภาค และอาจจะเกิดผลกระทบทางลบทางด้าน ชีวัญและกำลังใจของบุคลากรที่ต้องย้ายสถานที่ทำงาน และแยกครอบครัวอยู่ แนวทางใน การแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องใช้วิธีการสอบถามความสมัครใจในการปฏิบัติหน้าที่ใหม่ พร้อมทั้ง กระตุ้นแรงจูงใจ โดยการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ใหม่ในส่วนภูมิภาคให้มีระดับสูงขึ้น หรือ อาจจะค่อย ๆ ตัดอัตราลงไปสู่ส่วนภูมิภาคเป็นระยะ ๆ เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ทราบล่วงหน้า

3. การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ และบริหารบุคคลตามรูปแบบนี้จะต้องไปกระทบกับพระราชบัญญัติงบประมาณ และพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ซึ่งใช้ในการบริหารราชการโดยรวมของประเทศ ซึ่งต้องถือปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถบริหารงบประมาณและบริหารบุคลากรตามกฎหมายได้ เบ็ดเสร็จครบวงจร แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว อาจจะทำให้หน่วยงานทางการศึกษาที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคทั้งหมดยุบรวมเป็นองค์การเดียว สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเป็นส่วนราชการจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถจัดตั้งงบประมาณและบริหารงานบุคคลตามกฎหมายได้ โดยกำหนดกฎหมายการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาใหม่

4. องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด ที่มีอยู่ในปัจจุบันบางแห่งอาจจะไม่พร้อมในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งกระจายลงไปได้ อันเนื่องจากศักยภาพและคุณภาพของบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าฝ่าย หัวหน้างานที่มีอยู่เดิม ยังขาดวิสัยทัศน์หรือความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ยึดติดกับวัฒนธรรมการทำงานแบบดั้งเดิม โดยรอปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยเหนือ จึงอาจจะส่งผลให้การจัดการศึกษาภายในจังหวัดไม่บรรลุผลได้ แนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว จะต้องกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ปฏิบัติงานตามรูปแบบใหม่ในส่วนภูมิภาค กำหนดระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรใหม่ จัดให้มีการประเมินพฤติกรรมการเหมาะสมของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งที่จะกำหนดขึ้นมาใหม่ พร้อมทั้งจัดให้มีการพัฒนาบุคลากรที่จะปฏิบัติงานตามแนวทางใหม่ และประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ ภายใน 2 ปี ระหว่างการปฏิบัติงานตามรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาใหม่

5. ด้วยอำนาจการบริหารงบประมาณ และอำนาจการบริหารบุคคลได้ถูกกระจายลงมายังองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด ดังนั้น อาจจะมีกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น หรือ กลุ่มการเมืองบางกลุ่มเข้าแทรกแซงเพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตนในรูปแบบของการเป็นผู้แทนประชาชนหรือชุมชนขององค์การท้องถิ่นเข้าไปบริหารงานในคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดได้ แนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องกำหนดมาตรการในการสรรหาคัดเลือกบุคลากรที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ให้รัดกุม และสามารถกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ พร้อมทั้งมีมาตรการในการที่จะแต่งตั้งหรือถอดกรรมการที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมได้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้

ผลการศึกษาวิจัยสภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการปัจจุบัน และรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในอนาคตได้ข้อค้นพบตามที่นำเสนอในส่วนที่ผ่านมาแล้วข้างต้น นั้น และเพื่อให้ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นประโยชน์ต่อระบบการบริหารการศึกษาโดยรวม ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการเพื่อนำไปใช้ ดังนี้

1. ทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดและผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการจังหวัดใหม่ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และปลัดกระทรวงศึกษาธิการมอบอำนาจการตัดสินใจเฉพาะเรื่องให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบได้ตามแนวทางการมอบอำนาจซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

2. ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ให้ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น และผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียจากระบบการจัดการศึกษามาเป็นกรรมการเป็นหลักสำคัญ

3. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงบประมาณในส่วนที่เป็นงานซึ่งต้องปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัดหลายหน่วยงาน โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี และจัดสรรให้จังหวัดในลักษณะเงินอุดหนุนรายหัวหรืองบประมาณล่าช้า แล้วให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด เป็นผู้จัดสรรให้หน่วยงานทางการศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัด

4. ประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีความเข้าใจตรงกันถึงความจำเป็นและเหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา จนเกิดการยอมรับและเห็นพ้องต้องกัน ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองนักเรียน ประชาชน ผู้นำชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียจากระบบการจัดการศึกษาได้เข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและบริหารงานการจัดการศึกษาในโรงเรียนหรือสถานศึกษาในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน

5. เตรียมการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดให้เกิดแนวคิดในการทำงานร่วมกัน และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานขององค์การใหม่ ในการปฏิบัติงานการกำหนดนโยบายการศึกษาจังหวัด งานวางแผนการศึกษา งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษา งานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา งานสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนรู้การสอนในสถานศึกษา งานบริหารงบประมาณ และงานบริหารบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียน สถานศึกษาจัดกิจกรรมการเรียนรู้การสอนให้ตอบสนองต่อผู้เรียน ชุมชน ท้องถิ่นและสังคมเป็นประการสำคัญ

6. จัดเตรียมร่างกฎหมายการศึกษาของชาติ ให้ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้ จุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาพื้นฐาน การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษา การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของชาติ จังหวัด ท้องถิ่น และสถานศึกษา ระบบการกำกับติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาพร้อมทั้งเสนอปรับปรุงกฎหมายและพระราชบัญญัติที่มีอยู่เดิมให้มีสาระกลไกสอดคล้องกับกฎหมายใหม่ด้วย

7. พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลให้สามารถสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านการศึกษา มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีคุณธรรมและจริยธรรม มาเป็นผู้บริหารการศึกษา ตั้งแต่ระดับโรงเรียนจนถึงระดับจังหวัด พร้อมทั้งให้มีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพในตำแหน่งครูผู้สอน ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารโรงเรียน และผู้บริหารการศึกษาให้สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการศึกษาของชาติ

8. ศึกษาหารูปแบบการพัฒนาระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารการศึกษาที่จะปรับปรุงใหม่ โดยมุ่งเน้นให้องค์การศึกษาระดับจังหวัด สามารถจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำเพื่อพัฒนาการศึกษาของจังหวัดได้ทั้งในส่วนงบอุดหนุนท้องถิ่นและงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

ตามที่คุณวิจัยได้ศึกษาวิจัยรูปแบบกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาและได้ศึกษาตามกระบวนการขั้นตอนของการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ นั้น อาจจะมีข้อจำกัดบางประการซึ่งส่งผลทำให้ผลการวิจัยมีความคลาดเคลื่อนไปบ้าง นั้น ผู้วิจัยจึงขอให้ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย หากมีผู้สนใจที่จะศึกษาวิจัยในเรื่องของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาต่อไป ดังนี้

1. ศึกษาความพร้อมขององค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดในการรองรับการกระจายอำนาจการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต เพื่อดูว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อความพร้อมขององค์การ เช่น ศึกษาวิจัยประสิทธิภาพการบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาจังหวัดแต่ละจังหวัดที่มีปัจจัยแตกต่างกันในด้านขนาด สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม และพฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ภูมิหลังของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด พฤติกรรมของผู้บริหาร พฤติกรรมของบุคคลในองค์การ สภาพสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ สภาพสิ่งแวดล้อมภายในองค์การ

2. ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการจัดการศึกษาที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ตามที่ค้นพบว่ากลุ่มคนเหล่านี้มีความคิดเห็นอย่างไร และเปรียบเทียบความคิดของกลุ่มคนตามบทบาทในสังคม เพื่อนำผลการวิจัยมาปรับปรุงรูปแบบต่อไป

3. ให้มีการวิจัยเชิงปฏิบัติการทดลองนำร่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามรูปแบบในอนาคต ในจังหวัดที่มีความพร้อมมาก ปานกลางและน้อย เพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานและแสวงหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป

4. ศึกษาวิจัยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการศึกษา ว่ามีส่วนร่วมในด้านใด มีระดับของการมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และมีรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างไร

บรรณานุกรม

- กมล ชูทรัพย์. การบริหาร. กรุงเทพฯ : แพรววิทยาการพิมพ์. 2516.
- กลีกรไทย. ธนาการ. "การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ : สู่ความก้าวหน้าและความมั่นคง
ของชาติในศตวรรษหน้า : ข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาไทย." เอกสารประกอบการ
ประชุมสมัชชาการศึกษาในโครงการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์. ธนาการกลีกร
ไทย. 20 มกราคม 2539.
- กิติมา ปรีดีติล. ทฤษฎีการบริหารองค์การ. กรุงเทพฯ : ภาควิชาการบริหารการศึกษา
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร. 2524.
- การปกครอง. กรม. กระทรวงมหาดไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. 2535.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. สำนักงาน. รายงานของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อ
ปฏิรูปการศึกษา : การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม. 2517. อัดสำเนา.
- _____ . รายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาระบบการวางแผนและการจัดการศึกษา.
กรุงเทพฯ : บริษัทธรรมสารการพิมพ์. 2531.
- _____ . รายงานการติดตามผลการพัฒนาการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา เรื่อง โครงสร้าง
ระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา. 2532. อัดสำเนา.
- _____ . แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535. กรุงเทพฯ : ฟันนี่พับบลิชชิง. ม.ป.ป.
- _____ . รายงานสภาพการบริหารการศึกษา. 2535. อัดสำเนา.
- _____ . แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539). กรุงเทพฯ :
ม.ป.ท., 2535.
- _____ . รายงานการศึกษาไทย ปี 2534 - 2535. ม.ป.ท., 2537.
- _____ . แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544). กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว. 2539.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539). ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- _____ . แผนพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8
(พ.ศ. 2540 - 2544). 2539. อัดสำเนา.

คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สป 261/2536 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2536

เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม. ม.ป.ท., 2537.

_____ . ที่ สป 625/2539 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2539

เซ็น แก้วยศ และ เสาวนีย์ เกรียร์. " การปฏิรูปการศึกษา : จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ."

เอกสารประกอบการสัมมนายุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
วันที่ 20 - 21 สิงหาคม 2539 ณ ห้องประชุม ESCAP Hall ศูนย์ประชุมสหประชา
ชาติ กรุงเทพมหานคร. 2539. อัดสำเนา.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2520.

ทองอยู่ แก้วไทรยะ. "ภาพอนาคตของการศึกษาไทยใน ปี 2550 : ประสพการณ์จากการศึกษาตู่
งานการปฏิรูปการศึกษาในสหรัฐอเมริกา." เอกสารประกอบการสัมมนายุทธศาสตร์การ
ปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 20 - 21 สิงหาคม 2539 ณ ห้องประชุม
ESCAP Hall ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร. 2539. อัดสำเนา.

ธงชัย สันติวงษ์. องค์การและการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช. 2533.

นโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม. สำนัก. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
(ร่าง) แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)
ของกระทรวงศึกษาธิการ. 2539. อัดสำเนา.

_____ . โครงการสัมมนาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะอนุ
กรรมการในคณะกรรมการ การศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ.
2539. อัดสำเนา.

นิติการ. กอง. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. การบริหารการศึกษาไทย วิเคราะห์สภาพ
การมอบอำนาจ : อดีต ปัจจุบัน อนาคต. 2536. อัดสำเนา.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ
สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ . พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : อุกาการพิมพ์. 2534.

ดุสิต ลัทยมานะ และ สุภัตรา เพชรภูมิ. ระบบบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ. ม.ป.ท.,

2533.

"พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535."

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 45. วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2535.

"พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517."

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 91 ตอนที่ 83. ฉบับพิเศษ หน้า 1.

วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2517.

"พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

2535." ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 97 ตอนที่ 158. วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2523.

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523." ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 97

ตอนที่ 158. วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2523.

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535." ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109

ตอนที่ 31. วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2535.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534." ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108

ตอนที่ 156. วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2534.

"พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2534."

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108 ตอนที่ 240. ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2534.

พนม พงษ์ไพบูลย์ และ แสงว นันต๊ะ. รายงานผลการศึกษาดูงานด้านการศึกษาในประเทศไทยอังกฤษ.

2535. อุดลำนเา.

ไพบูลย์ ช่างเรียน และ สมปราชญ์ จอมเทศ. วิทยาการจัดการและนิติกรรมบริหารองค์การ.

พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด. 2521.

ภรณ์ มหามนต์. การประเมินประสิทธิผลขององค์การ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

2529.

ภิญโญ สาร. หลักบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด. 2516.

เมธี ปิณฑานนท์. การบริหารงานบุคคลในวงการศึกษา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จรัสสินทองศ.

2523.

ลิขิต ธีระเวคิน. "สรุปสาระสำคัญของกระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและแนวทางปฏิรูป." ใน
เอกสารการประชุมสามัญประจำปี 2533 ของสมาคมศึกษาธิการแห่งประเทศไทย.

บรรณาธิการโดย สมาคมศึกษาธิการแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา.
2532.

วิจิตร ศรีสอาน. "การอภิปรายทางวิชาการ : ถึงเวลาปฏิรูปการศึกษาไทยหรือยัง." ในรายงาน
ผลการประชุมทางวิชาการเรื่องการวิจัยทางการศึกษาและการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
ครั้งที่ 9 วันที่ 9 - 12 ตุลาคม 2539 ณ ห้องประชุมคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บรรณาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2539.

วิชาการ, กรม, กระทรวงศึกษาธิการ. รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษา :
ประสบการณ์ของประเทศเทียบกับแนวทางสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา .
2538.

ศึกษาธิการ, กระทรวง. การจัดการศึกษาไทย ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ : อดีต - ปัจจุบัน.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530.

. ประเด็นปัญหาที่ท้าทายระบบการศึกษาไทยในทศวรรษใหม่ ใน 99 ปี กระทรวง
ศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2533.

. แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)
ของกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2535.

. รายงานการประชุมสัมมนานักบริหารระดับสูงสุดของกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง "แนวคิด
การกระจายอำนาจการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 1
วันที่ 6 ธันวาคม 2535 ณ สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา. 2535. อัดสำเนา.

. รายงานการประชุมสัมมนา เรื่อง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนาและ
วัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 7 - 27 มกราคม 2536. 2536. อัดสำเนา.

. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม. (ร่างครั้งที่ 2).

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2536.

- ศึกษาธิการ. กระทรวง. ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ... อัดสำเนา. 2536.
- _____ . คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ในส่วนของ "นโยบายการศึกษา" และ "นโยบายสังคม" และ นโยบายและแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการตามนโยบายของรัฐบาล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา. 2538.
- _____ . แนวทางการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539 - 2550. 2539. อัดสำเนา.
- _____ . ปฏิรูปการศึกษาลู่ความเป็นเลิศ ปี 2550. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว. 2539.
- สวดศรี สฤษดิ์วงศ์. มุลนิธิ. "ปฏิรูปการศึกษาไทย : หนทางสู่การปฏิบัติ." เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ประจำปี ครั้งที่ 2. 16 มีนาคม 2539.
- สมพงศ์ เกษมสิน. การบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด. 2517.
- _____ . สารานุกรมการบริหาร. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด. 2517.
- สถาบันภาษาศาสตร์. ปทานุกรมลบบทหลวง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์. ม.ป.ป.
- ลีปพันธ์ เกตุทัต. "เป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษา." เอกสารประกอบการสัมมนายุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 20 - 21 สิงหาคม 2539 ณ ห้องประชุม ESCAP Hall ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร. บรรณาธิการ โดย สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2539.
- สุวิบูลย์ จารุณศิริ. สถานภาพและศักยภาพการวางแผนการศึกษาระดับจังหวัด. ปริญญาโท : ศศ.ม. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2534. อัดสำเนา.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด. 2521.
- _____ . "การจัดการศึกษา : ประเด็นที่ควรพิจารณา." ใน วารสารราชบัณฑิตยสถาน. 16 : 4 กรกฎาคม - กันยายน 2534.
- อนันต์ เกตุวงศ์. การบริหารการศึกษ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2523.

- ศึกษาธิการ. กระทรวง. ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ... อัดสำเนา. 2536.
- _____ . คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ในส่วนของ "นโยบายการศึกษา" และ "นโยบายสังคม" และ นโยบายและแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการตามนโยบายของรัฐบาล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา. 2538.
- _____ . แนวทางการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539 - 2550. 2539. อัดสำเนา.
- _____ . ปฏิรูปการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ ปี 2550. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว. 2539.
- สวดศรี สฤษดิ์วงศ์. มุลนิธิ. "ปฏิรูปการศึกษาไทย : หนทางสู่การปฏิบัติ." เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ประจำปี ครั้งที่ 2. 16 มีนาคม 2539.
- สมพงศ์ เกษมสิน. การบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด. 2517.
- _____ . สารานุกรมการบริหาร. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด. 2517.
- สถาบันภาษาศาสตร์. ปทานุกรมลัพท์หลวง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์. ม.ป.ป.
- ลีปเพนท์ เกตุทัต. "เป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษา." เอกสารประกอบการสัมมนายุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 20 - 21 สิงหาคม 2539 ณ ห้องประชุม ESCAP Hall ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร. บรรณาธิการ โดย สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.. 2539.
- สุวิบูลย์ จำรูญศิริ. สถานภาพและศักยภาพการวางแผนการศึกษาระดับจังหวัด. ปริญญาโท : ศศ.ม. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2534. อัดสำเนา.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด. 2521.
- _____ . "การจัดการศึกษา : ประเด็นที่ควรพิจารณา." ใน วารสารราชบัณฑิตยสถาน. 16 : 4 กรกฎาคม - กันยายน 2534.
- อนันต์ เกตุวงศ์. การบริหารการพัฒนา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2523.

- Brooksbank, Kenneth and Keith Anderson. Educational Administration. 3rd ed.
London : Longman Group UK Ltd. 1989.
- Brown, Daniel j. Decentralization and School Based Management.
New York : the Falmer Prees. 1990.
- Deighton, Lee C. The Encyclopedia of Education Volume 3. New York : The
Macmillan Company. 1971.
- Eamon, Marren and Rosalind Levacic. "Senior Management, Classroom Teacher
and Governer Responses to Local Management of School," in
Educational Management and Administration Vol.22 no 1 January, 1994.
- Hodgetts, Richard M. Management : Theory, Process, and Practice. 5th ed.
New York : Harcourt Brace Jovanovich. Publishers. 1990.
- Hoy, Wayne K. and Cecil G. Miskel. Educational Administration Theory.
Research and Practice. 3rd ed. New York : Random House
by Lane Apers, Inc. 1987.
- Huse, Edgar F. and Jame L. Bowditch. Behavior in Organizations : A systems
Approach to Managing. Massachusetts : Addison - Wesley. 1975.
- Husen, Torsten and T. Neville Postlethwaite. The International
Encyclopedia of Education Research and Studies. Volume 3
New York : Pergamon Press Inc. 1985.
- Jame H., Donnelly Jr., James L. Gibson and John M. Ivancevich.
Fundamentals of Management. 4th ed. Texas : Business Publications,
Inc., 1984.
- Kimbrough, Ralph B. and Michael Y Nunnery. Educational Administration.
New York : Macmillan Publishing Company. 1988.
- Knezevich, Stephen J. Administration of Public Education. 4th ed. New York
: Harper & Row, Publishers, Inc.. 1984.

- Koontz, Harold and Heinz Weihrich. Management. 9th ed. Singapore : Mc Graw Hill Book Co., 1988.
- Magnone, Susan Awn. "Variable Affecting. Superintendent Principal Decentralization Claremont Graduate School." Dissertation Abstracts International. 50 (8) : 2331- A ; February, 1990.
- MBAMBA, A. Mauno and others. Book of Readings in Educationl Management. Zimbabwe : Mazongororo Converters Ltd., 1992.
- Morphet, Edgar L. Roc L. Johns and Theodore L. Reller. Educational Organization and Administration. Concepts. Practices and Issues. 3rd ed. New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1974.
- Morton, J.A. Organizing for Innovation : A system Approach to Technical Management. U.S.A. : Mc Graw - Hill Book Company. 1971.
- Muhummad, Vergie Rasheeda. "Black Leaders. and Black Administrations. opinions and Perceptions About the Decentralization of The New York City School 1969 - 1988." Dissertation Abstracts International. 49 (9) : 2479 - A ; March, 1989.
- Postlethwaite, T. Neville. The Encyclopedia of Comparative Education and National Systems of Education. New York : Pergamon Press, 1988.
- Sergiovanni, Thomas J. and others. Educational Governance and Administration. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1980.
- Unesco. International Year Book of Education Volume xxxiv - 1982 Educational Structure. Paris : Unesco Published, 1983.
- Vargas, Claudia Maria. "Decentralization of the Educational System of Costa Rica." Dissertation Abstracts International. 50 (7) : 1891 - A ; 1990.
- White, Paula Awn. "Teacher Participation in School Decision.Making : Decentralization of Authority to the School site." Dissertation Abstracts International. 51 (4) : 1078 - A ; 1991.

ภาคผนวก

(สำเนา)

ที่ พร 0027/1423

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแพร่

ถนนสายแพร่ - ลอง พร 54000

23 เมษายน 2539

เรื่อง ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม จำนวน 1 ชุด

ด้วยข้าพเจ้า นายสุทัศน์ ขอบคำ กำลังศึกษาอยู่ในระดับปริญญาเอกสาขา การบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร และได้รับ อนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้ดำเนินการทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (A Decentralization of Education Model of the Ministry of Education) ในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ข้าพเจ้าได้ กำหนดขั้นตอนการศึกษาไว้ 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค ที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน เพื่อนำผลไปสร้างตัวแบบการกระจายอำนาจฯ ในอนาคต

ระยะที่ 2 นำตัวแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษา ธิการที่สร้างขึ้นให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษานิยามา

การศึกษาครั้งนี้ ข้าพเจ้าได้สร้างเครื่องมือเพื่อสอบถามความคิดเห็นของผู้ บริหารการศึกษาที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และจำเป็นต้องทดลองตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือก่อน และได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ท่านเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถและมีความสนใจเรื่อง การกระจาย อำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จึงใคร่ขอความร่วมมือจากท่านได้ตอบ แบบสอบถามที่แนบมาพร้อมนี้ ในทัศนะของท่านและจัดส่งคืนให้ข้าพเจ้าภายในวันที่ 3

พฤษภาคม 2539

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักเป็นพระคุณอย่างยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

สุทัศน์ ขอบคำ

(นายสุทัศน์ ขอบคำ)

ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดแพร่

(สำเนา)

ที่ ทม 1007/2090

บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

2 พฤษภาคม 2539

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์
เรียน

บัณฑิตวิทยาลัย ขอรับรองว่า นายสุทัศน์ ขอบคำ เป็นนิสิตระดับปริญญาเอก
สาขาการบริหารการศึกษา ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

นิสิตผู้นี้ มีความประสงค์จะมาติดต่อขอความช่วยเหลือในการศึกษาค้นคว้า เพื่อ
ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลของ

ดร.ประสพ	แสนคำเครือ	ประธาน
รศ.ดร. โชติ	เพชรขึ้น	กรรมการ
ดร.ประมวล	เสนาฤทธิ์	กรรมการ

สิ่งที่นิสิตใคร่ขอความอนุเคราะห์ คือ ขอความร่วมมือจากท่านในการตอบแบบสอบถามความ
คิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน
ในระหว่างเดือนพฤษภาคม 2539 เพื่อเป็นข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ท่านจะกรุณาให้ความอนุเคราะห์ร่วมมือใน
ครั้งนี้ และขอขอบคุณในความช่วยเหลืออนุเคราะห์ใด ๆ ที่ท่านจะโปรดให้แก่นิสิตผู้นี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ
ศิริยุภา พูลสุวรรณ
(นางสาวศิริยุภา พูลสุวรรณ)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

บัณฑิตวิทยาลัย

โทร. 2584119

รายนามผู้บริหารที่ขอความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถามการศึกษา
ความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
ของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน

กลุ่มที่	ผู้บริหารดำรงตำแหน่ง	จำนวน(คน)
1	ผู้ดำรงตำแหน่ง อธิบดี หรือที่เรียกชื่อ อย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอธิบดีใน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ	14
2	ผู้อำนวยการกองแผนงานหรือผู้ดำรง ตำแหน่งอื่น ซึ่งทำหน้าที่งานวางแผนของ ทุกกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ	14
3	ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด	12
	ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด	12
	ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด	12
	ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จังหวัด	12
	ประธานอาชีวศึกษาจังหวัด ซึ่งปฏิบัติงานในจังหวัด นครปฐม นราธิวาส พัทลุง ตรัง สุพรรณบุรี สิงห์บุรี เพชรบูรณ์ แพร่ ขอนแก่น กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ และฉะเชิงเทรา	12
รวมทุกกลุ่ม	รวมทั้งสิ้น	88



แบบสอบถาม

ความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
ของกระทรวงศึกษาธิการ ในปัจจุบัน

คำชี้แจง

แบบสอบถามฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์จัดทำขึ้นเพื่อต้องการทราบความคิดเห็นของผู้บริหาร การศึกษาส่วนกลางระดับนโยบาย และผู้บริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนกรมระดับ จังหวัดว่า มีความคิดเห็นอย่างไร ต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของกระทรวง ศึกษาธิการในปัจจุบัน เพื่อนำผลที่ได้มาประมวลสร้างตัวแบบจำลองการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต

แบบสอบถามฉบับนี้ มี 2 ตอน

ตอนที่ 1 เป็นข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบ ประกอบด้วย ตำแหน่ง ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านการบริหารการศึกษา วุฒิทางการศึกษา

ตอนที่ 2 เป็นความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการที่ปฏิบัติจริงในปัจจุบัน ประกอบด้วย องค์ประกอบหลัก 6 ประการ คือ

1. อำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามกฎหมาย
2. จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
3. หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
4. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่กระจาย
5. วิธีการกระจายอำนาจ
6. ผลที่เกิดขึ้น

ตอนที่ 1

ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบ

สำหรับผู้วิจัย

1. ปัจจุบัน ท่านดำรงตำแหน่ง

☐

☐ อธิบดี กรม (โปรดระบุ).....

☐ ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรม (โปรดระบุ).....

☐ ศึกษาธิการจังหวัด

☐ ผู้อำนวยการการประม
ศึกษาจังหวัด

☐ ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด

☐ ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษา
นอกโรงเรียนจังหวัด

☐ ประธานอาชีวศึกษาจังหวัด

☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ).....
.....

2. ท่านดำรงตำแหน่งปัจจุบันมาเป็นเวลา.....ปี

☐

6

3. ท่านเคยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค

☐

7

☐ ไม่เคย

☐ เคยอยู่.....ปี

สำหรับผู้วิจัย

4. ท่านมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลาง

☐ 8

☐ ไม่เคย ☐ เคยอยู่..... ปี

5. วุฒทางการศึกษาของท่าน

☐

ระดับปริญญาเอก สาขา (โปรดระบุ)..... 9

☐

ระดับปริญญาโท สาขา (โปรดระบุ).....

☐

ระดับปริญญาตรี สาขา (โปรดระบุ).....

6. ท่านรับราชการมาจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา.....ปี

☐ 10

ตอนที่ 2

ความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน

โดยกำหนดให้ ระดับความคิดเห็น	1	หมายถึง	เห็นด้วยน้อยที่สุด/ควรเป็นน้อยที่สุด
	2	หมายถึง	เห็นด้วยน้อย/ควรเป็นน้อยมาก
	3	หมายถึง	เห็นด้วยปานกลาง/เป็นก็ได้ไม่เป็นก็ได้
	4	หมายถึง	เห็นด้วยมาก/ควรเป็นมาก
	5	หมายถึง	เห็นด้วยมากที่สุด/ควรเป็นมากที่สุด

ตัวอย่าง

สำหรับผู้วิจัย

ข้อ	สภาพประเด็นที่ศึกษา	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
1.	ผู้บริหารโรงเรียนควรให้ครูผู้สอนเป็นผู้ออกข้อสอบในการวัดผลและประเมินผลการสอนด้วยตนเอง					/
2.	ผู้บริหารโรงเรียน ควรให้ผู้นำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของชุมชน				/	

ข้อ 1 ระดับความคิดเห็น 5 หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุด

ข้อ 2 ระดับความคิดเห็น 4 หมายถึง เห็นด้วยมาก

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
1.	การจัดการศึกษาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ท่านมีความ คิดเห็นอย่างไร ต่อบทบาท อำนาจหน้าที่ของ ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ ในการจัดการศึกษา					
1.1	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ มีอำนาจมากที่สุดในการกำหนดนโยบาย					
1.2	ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ที่มีอำนาจมาก ที่สุด ในการกำหนดแผนปฏิบัติราชการของ กระทรวง					
1.3	อธิบดี เป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุดในการกำหนด แนวทางการจัดการศึกษา ตามหน้าที่ของกรม					
1.4	คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และ การวัฒนธรรม เป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุด ใน การกำหนดนโยบายการศึกษาจังหวัด					
1.5	ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุด ในการกำหนดนโยบายการศึกษาของจังหวัด					
1.6	ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการประจำจังหวัด เป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุด ในการกำหนด แนวทางการจัดการศึกษาของจังหวัด					

11

12

13

14

15

16

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
1.7	ผู้แทนกรมซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับ จังหวัด เป็นผู้มีความสามารถในการกำหนด แนวทางการจัดการศึกษา ตามภารกิจของ กรม					
1.8	ผู้บริหารโรงเรียนหรือวิทยาลัย เป็นผู้มีความ สามารถในการจัดการศึกษาให้ตอบ สนองความต้องการของท้องถิ่น ชุมชน สังคม และนโยบายของกรม กระทรวง					

17

18

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ
ตาม ข้อ 1.
.....
.....
.....

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
2.	สภาพของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่อยู่ในจังหวัด มีอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ตาม ข้อ 1. นั้น เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการ กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ					

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
3.	ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ต่อจุดมุ่งหมายของ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้					
3.1	เพื่อให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการตัดสินใจ จัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด					
3.2	เพื่อให้ผู้แทนกรมระดับจังหวัดมีความคล่องตัว ในการตัดสินใจจัดการศึกษาให้เกิด ประสิทธิภาพอย่างสูงสุด					
3.3	เพื่อให้ เด็ก เยาวชนและประชาชนได้รับการ บริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม					
3.4	เพื่อให้คุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษา ของสถานศึกษาไม่แตกต่างกัน					
3.5	เพื่อให้การจัดการศึกษาตอบสนองต่อความ ต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น					
3.6	เพื่อให้มีการประสานการใช้ทรัพยากรทาง การศึกษาร่วมกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ					
3.7	เพื่อให้ผู้แทนประชาชนในชุมชน และองค์กร ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน จัดการศึกษา					

☐ 20☐ 21☐ 22☐ 23☐ 24☐ 25☐ 26

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
3.8	เพื่อให้การจัดการศึกษาภายในจังหวัดสามารถ ยืดหยุ่น ได้ตามสภาพแวดล้อม					
3.9	เพื่อให้เกิดเอกภาพในนโยบายและแผนการจัด การศึกษาภายในจังหวัด					
3.10	เพื่อให้ประชาชนสามารถกำกับ ดูแล ตรวจสอบ มาตรฐานการจัดการศึกษาภายในจังหวัดได้					
3.11	เพื่อเพิ่มระดับคุณภาพและมาตรฐานการจัดการ ศึกษาภายในจังหวัดให้สูงขึ้นกว่าเดิม					

27

28

29

30

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจตาม ข้อ 3.
.....
.....

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สถานการณ์กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
4.	ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ต่อหลักการของ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้					
4.1	หลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดการศึกษา ในรูปขององค์คณะบุคคล					
4.2	องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น และประชาชน					
4.3	หลักความเป็นเอกภาพในการจัดการศึกษา ภายในจังหวัด					
4.4	หลักการกระจายงาน กระจายทรัพยากร และ กระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน					
4.5	หลักการมอบอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดจัดการ ศึกษา โดยทำเป็นคำสั่งมอบอำนาจ					
4.6	หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรมและจังหวัด โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย					

 31

 32

 33

 34

 35

 36

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
4.7	กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ใหม่ให้ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายและการ วางแผนการศึกษาระดับชาติ การส่งเสริม มาตรฐานการศึกษา การรับรองวิทยฐานะ การคุ้มครองผู้บริหารการศึกษา และการให้ ข้อเสนอแนะทางการศึกษาแก่สาธารณชน					
4.8	กำหนดอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดทำหน้าที่การ บริหารการวางแผน และการจัดการศึกษา ภายในจังหวัด					

☐ 37

☐ 38

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นของหลักการกระจายอำนาจตาม ข้อ 4.
.....
.....

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
5.	ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ที่กระทรวง ศึกษาธิการได้กระจายงานให้จังหวัด หรือ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และ การวัฒนธรรมจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติ งาน ดังนี้					
5.1	งานประสานการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของ จังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด					☐ 39
5.2	งานจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ ในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี					☐ 40
5.3	งานกำกับ เร่งรัดติดตามประเมินผล การดำเนินงานตามแผนงาน โครงการของ หน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการภายใน จังหวัด					☐ 41
5.4	งานประสานและส่งเสริมการดำเนินงานด้าน การศึกษาภายในจังหวัด					☐ 42
5.5	งานส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการ ศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัด					☐ 43
5.6	งานกำหนดมาตรการให้หน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชนให้มีการใช้ทรัพยากรและเงินกำลัง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา					☐ 44

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
5.7	งานพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ					
5.8	งานเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา อันเนื่องมา จากการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานและ โครงการ					
5.9	งานการศึกษาสำรวจ วิเคราะห์ วิจัย การจัด การศึกษาในจังหวัด เพื่อนำผลมาพัฒนาคุณภาพ การศึกษาของจังหวัด					

☐ 45

☐ 46

☐ 47

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นการกระจายงานตาม ข้อ 5.
.....
.....

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
6.	ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ที่กระทรวง ศึกษาธิการได้กระจายทรัพยากรมาให้จังหวัด หรือคณะกรรมการการศึกษาฯ จังหวัดปฏิบัติ งานในปัจจุบัน					
6.1	จัดสรรงบประมาณมาให้ปฏิบัติงานอย่าง เหมาะสมกับงาน					
6.2	จัดหาอัตรากำลังบุคลากรมาปฏิบัติงานอย่าง เพียงพอสัมพันธ์กับพื้นที่และความรับผิดชอบ					
6.3	จัดหาเทคโนโลยีมาช่วยในการปฏิบัติงาน อย่างเหมาะสม					
6.4	สนับสนุนให้มีการนำเอาหลักการบริหารและ การจัดการสมัยใหม่มาใช้บริหารงาน					

☐ 48

☐ 49

☐ 50

☐ 51

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นการกระจายทรัพยากรดำเนินงานให้จังหวัด ตามข้อ 6

.....

.....

ข้อที่	สถานการณ์กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น					สำหรับผู้วิจัย
		1	2	3	4	5	
7.	ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ในประเด็นของ อำนาจในปัจจุบันว่า จังหวัดหรือคณะกรรมการ การศึกษาจังหวัด มีอำนาจในการบริหาร การศึกษาในจังหวัดอย่างเหมาะสม ดังนี้						
7.1	อำนาจการกำหนดนโยบายและวางแผนการ ศึกษภายในจังหวัด						☐ 52
7.2	อำนาจการจัดตั้งงบประมาณประจำปีเพื่อพัฒนา การศึกษาของจังหวัด						☐ 53
7.3	อำนาจการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่ หน่วยงานทางการศึกษาหรือสถานศึกษาภายใน จังหวัด						☐ 54
7.4	อำนาจการกำหนดนโยบายการบริหารบุคลากร ทางการศึกษาภายในจังหวัด						☐ 55
7.5	อำนาจการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการ จัดการศึกษาของสถานศึกษาภายในจังหวัด						☐ 56
7.6	อำนาจในการติดตามผลการใช้งบประมาณ การจัดการศึกษาภายในจังหวัด						☐ 57

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นอำนาจที่กระจายให้จังหวัดหรือคณะกรรมการ
การศึกษาจังหวัด ตามข้อ 7.....

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
8.	ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ต่อวิธีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ซึ่งมีดังนี้					
8.1	การกำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาการศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด เพื่อปฏิบัติงานของคณะกรรมการ					
8.2	การกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นองค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารงานการศึกษาของจังหวัด					
8.3	การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535					

☐ 58

☐ 59

☐ 60

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
8.4	การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การศึกษาจังหวัดโดยอาศัยคำสั่งของประธาน คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการ วัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรี					

☐ 61

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นวิธีการกระจายอำนาจตามข้อ 8.....
.....
.....

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	สถานการณ์กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่จังหวัดปัจจุบัน	มีระดับความคิดเห็น				
		1	2	3	4	5
9.	ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ต่อผลที่เกิดขึ้นจาก การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่ปัจจุบัน					
9.1	การจัดการศึกษาภายในจังหวัด มีเอกภาพใน นโยบายและแผนการจัดการศึกษา					
9.2	มีการประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ภายในจังหวัด ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด					
9.3	การจัดการศึกษาของโรงเรียน สถานศึกษา ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด สามารถตอบสนองความ ต้องการของผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่น					
9.4	ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น					
9.5	การให้บริการการศึกษาแก่เด็ก เยาวชนและ ประชาชนดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและปัจจุบัน					

☐ 62☐ 63☐ 64☐ 65☐ 66

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจตาม ข้อ 9....

.....

.....

.....

.....

(สำเนา)

ที่ ทม 1007/2289

บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

11 พฤษภาคม 2539

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์
เรียน

บัณฑิตวิทยาลัย ขอรับรองว่า นายสุทัศน์ ขอบคำ เป็นนิสิตระดับปริญญาเอก
สาขาการบริหารการศึกษา ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

นิสิตผู้นี้ มีความประสงค์จะมาติดต่อขอความช่วยเหลือในการศึกษาค้นคว้า เพื่อ
ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลของ

ดร. ประสพ	แสนคำเครือ	ประธาน
-----------	------------	--------

รศ.ดร. โชติ	เพชรชื่น	กรรมการ
-------------	----------	---------

ดร. ประมวล	เสนาฤทธิ์	กรรมการ
------------	-----------	---------

สิ่งที่นิสิตขอความอนุเคราะห์ คือ ขอเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาตัวแบบการ
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีช่วงเวลาในการพิจารณา
2 ช่วงเวลา คือ ช่วงที่ 1 ระหว่างวันที่ 1 - 10 มิถุนายน 2539 และช่วงที่ 2 ระหว่าง
วันที่ 20 - 30 มิถุนายน 2539 และขอความอนุเคราะห์ส่งแบบตอบรับการเป็นผู้เชี่ยวชาญ
กลับคืน ภายในวันที่ 20 พฤษภาคม 2539

บัณฑิตวิทยาลัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ท่านจะกรุณาให้ความร่วมมือในครั้งนี้
และขอขอบคุณในความช่วยเหลืออนุเคราะห์ใด ๆ ที่ท่านจะโปรดให้แก่นิสิตผู้นี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

ศิริภา พูลสุวรรณ

(นางสาวศิริภา พูลสุวรรณ)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

บัณฑิตวิทยาลัย

โทร. 2584119

(สำเนา)

ที่ พร 0027/พิเศษ

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแพร่

ถนนสายลอง - แพร่ 54000

3 มิถุนายน 2539

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญพิจารณาตัวแบบการกระจายอำนาจ

เรียน ท่านผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารการศึกษา

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม จำนวน 1 ฉบับ

ด้วยข้าพเจ้า นายสุทัศน์ ขอบคำ กำลังศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร และได้รับอนุมัติให้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งขณะนี้กำลังศึกษาอยู่ในขั้นตอนที่ 2 คือการศึกษาความเป็นไปได้ของตัวแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต โดยใช้วิธีการ เดลฟาย (Delphi Technique)

ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่าน ได้โปรดรับเป็นผู้เชี่ยวชาญพิจารณาตัวแบบการกระจายอำนาจที่สร้างขึ้นใหม่ ดังรายละเอียดแบบสอบถามที่แนบมาพร้อมนี้ โดยขอให้ท่านพิจารณา 2 รอบ กล่าวคือ รอบที่ 1 พิจารณาในช่วงระหว่างวันที่ 3 - 10 มิถุนายน 2539 แล้วจัดส่งผลการพิจารณากลับคืนให้ข้าพเจ้า ภายในวันที่ 15 มิถุนายน 2539 เพื่อที่จะวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของตัวแบบ แล้วนำผลเสนอให้ท่านพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่งในรอบที่ 2 ในช่วงระหว่างวันที่ 20 - 30 มิถุนายน 2539

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์ด้วย จะเป็นพระคุณอย่างยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

สุทัศน์ ขอบคำ

(นายสุทัศน์ ขอบคำ)

ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดแพร่

รายนามผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา

ในการพิจารณาตัวแบบจำลองการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

1. ศาสตราจารย์ ดร.พจน์ สะเพียรชัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร
2. รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะครู
ศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. รองศาสตราจารย์ ดร.ประชุม รอดประเสริฐ ภาควิชาการบริหารการศึกษา
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
4. รองศาสตราจารย์ ดร.สมเกียรติ ศรีจักรวาล คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุริยัน นนทศักดิ์ ภาควิชาการบริหารการศึกษา
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
6. ดร.ฉันทนา จันทร์บรรจง ภาควิชาการบริหารการศึกษา
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
7. ดร.รุ่ง แก้วแดง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ
8. ดร.วิเชียร เกตุสิงห์ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ
9. ดร. ชินภัทร ภูมิรัตน์ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
10. ดร.กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา อธิบดีการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวง
ศึกษาธิการ
11. ดร.วิชัย แข่งขัน เลขาธิการสำนักงานสถาบันราชภัฏ
12. ดร.เจริญผล สุวรรณโชติ ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ
13. ดร.บุญลือ ทองอยู่ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการครู

14. นายสมเชาวน์ เกษประทุม
รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาเอกชน
15. ดร.สวัสดิ์ อุดมโกชน์
รองเลขาธิการสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ
16. ดร.จรวัยพร ธรณินทร์
รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาเอกชน
17. นางสาวลัดดาวัลย์ สมิตตมาน
ผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานนโยบายและแผนฯ
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
18. นายเรวัฒน์ สุธรรม
ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ กรมการศึกษานอก
โรงเรียน
19. ดร.อธิปัติย์ คลี่สุนทร
ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ สำนักงาน
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
20. นายวิมล เตากล้า
ผู้อำนวยการส่วนพัฒนานโยบายและแผน
สำนักงานนโยบายและแผน สำนักงานปลัด
กระทรวงศึกษาธิการ
21. นายโสภณ นุ่มทอง
ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการครู
22. นายสนธิรัก เทพเรณู
ผู้เชี่ยวชาญฝึกอบรม สถาบันพัฒนาผู้บริหาร
การศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
23. นายโชติ แยมแสง
ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษาฯ
เขตการศึกษา 12
24. นายสมนึก เมธาวคิน
ศึกษาธิการจังหวัดอุดรธานี
25. นายสัมฤทธิ์ พันธุ์คำ
ศึกษาธิการจังหวัดนครสวรรค์
26. นายประดิษฐ์ ระลิดานนท์
ศึกษาธิการจังหวัดตรัง
27. นายชัยวัฒน์ ตระกูลสุนทร
ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดนครปฐม
28. นายวีรยุทธ จงสถานพวงศ์
ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดลำปาง

29. นายสัมฤทธิ์ พัฒนรังสรรค์

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

แม่ฮ่องสอน

30. นายอุดม นรมแก้วงาม

ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน
จังหวัดแพร่

31. นายสุวรรณ หมีนตาบุตร

รองผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา ฯ
เขตการศึกษา 8

32. ดร.จักรพรรดิ วัฒนา

ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดนครปฐม

แบบสอบถาม

ID

--	--

 1-2รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
ของกระทรวงศึกษาธิการคำแนะนำในการตอบ

1. แบบสอบถามฉบับนี้ มุ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ควรเป็น
2. โปรดเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ให้มีความสมบูรณ์และเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น

คำชี้แจง

โปรดทำเครื่องหมาย / ลงในช่องระดับความเห็น ซึ่งตรงกับความเห็นของท่านมากที่สุด พร้อมทั้งระบุความคิดเห็นเพิ่มเติม (ถ้ามี) ในช่องว่างที่เว้นไว้ และน้ำหนักของความเห็น มีดังนี้

- | | | |
|---|---------|---|
| 5 | หมายถึง | เห็นด้วยมากที่สุด / ควรเป็นมากที่สุด |
| 4 | หมายถึง | เห็นด้วยมาก / ควรเป็นมาก |
| 3 | หมายถึง | เห็นด้วยปานกลาง / เป็นก็ได้ไม่เป็นก็ได้ |
| 2 | หมายถึง | เห็นด้วยน้อย / ควรเป็นน้อยมาก |
| 1 | หมายถึง | เห็นด้วยน้อยที่สุด / ควรเป็นน้อยที่สุด |

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เหมาะสม หรือ ควรเป็น	ระดับความเห็น				
		1	2	3	4	5
1.	อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงและอธิบดี ที่เป็นอยู่ ปัจจุบันนี้ ควรจะ ได้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับปฏิบัติหรือองค์กรทาง การศึกษาในระดับจังหวัด <u>ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม</u>					
2.	การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ควรมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้ 2.1 เพื่อให้เด็ก เยาวชน และประชาชนได้รับก บริการทางการศึกษา ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม 2.2 เพื่อให้การจัดการศึกษาตอบสนองผู้เรียนชุมชน และท้องถิ่น 2.3 เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 2.4 เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถยืดหยุ่นได้ ตามสภาพแวดล้อม 2.5 เพื่อให้การบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพ เพิ่มมากขึ้น 2.6 2.7					

สำหรับผู้วิจัย

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เหมาะสม หรือ ควรเป็น	ระดับความเห็น					สำหรับผู้วิจัย
		1	2	3	4	5	
3.	การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่เหมาะสมใน อนาคต ควรมีหลักการ ดังนี้ 3.1 กระจายงาน กระจายทรัพยากรดำเนินงาน และ กระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน 3.2 ให้มีองค์กรรองรับอำนาจที่กระจายเพียง องค์กรเดียว เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง ประสานงานในจังหวัด 3.3 ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรม และองค์กรระดับปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย 3.4 ให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์กรระดับปฏิบัติ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย 3.5 ให้มีการบริหารงานการศึกษา โดย องค์คณะบุคคล 3.6 องค์คณะบุคคล ควรประกอบด้วย ผู้แทนของ กระทรวง กรม ผู้แทนองค์กรระดับปฏิบัติ และผู้แทนประชาชน ในสัดส่วนที่เหมาะสม 3.7 ให้องค์กรทางการศึกษาที่กำหนดใหม่ มีอำนาจ หน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่า อุดมศึกษาภายในจังหวัด 3.8						

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เหมาะสม หรือ ควรเป็น	ระดับความเห็น				
		1	2	3	4	5
4.	งานการจัดการศึกษา ที่ควรกระจายให้เป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์กรทางการศึกษายภายในจังหวัด ควรมีดังนี้					
	4.1 งานกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของ จังหวัด					
	4.2 งานวางแผนการจัดการศึกษายภายในจังหวัด					
	4.3 งานจัดตั้ง ยุบ รวม เลิกล้ม โรงเรียน สถานศึกษา					
	4.4 งานจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี เพื่อ พัฒนาการศึกษาภายในจังหวัด					
	4.5 งานจัดสรรงบประมาณประจำปี ให้แก่ สถานศึกษาภายในจังหวัด					
	4.6 งานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา ภายในจังหวัด					
	4.7 งานพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น					
	4.8 งานนิเทศการเรียนการสอน					
	4.9 งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษา ภายในจังหวัด					
	4.10 งานวางแผนอัตรากำลังบุคลากร					
	4.11 งานสรรหาและคัดเลือกบุคลากร					
	4.12 งานบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร					
	4.13 งานพัฒนาบุคลากร					
	4.14 งานพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่งและการให้ ความดีความชอบ					

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เหมาะสม หรือ ควรเป็น	ระดับความเห็น					สำหรับผู้วิจัย
		1	2	3	4	5	
5.	4.15 งานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร						
	4.16 งานดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร						
	4.17 งานดำเนินการพัสดุ						
	4.18 งานดำเนินการเบิกจ่าย เงินงบประมาณ						
	4.19 งานสนับสนุนส่งเสริมการจัดกิจกรรม การเรียนการสอน						
	4.20 งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก สนับสนุน การเรียนการสอน						
	4.21						
							
	4.22						
							
	5. ทวิพยากรทางการศึกษาที่ควรกระจายให้เป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์กรทางการศึกษาภายในจังหวัด ควรดำเนินการ ดังนี้						
	5.1 ควรให้มีการเกลี่ยอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่ จริง ในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่สอนให้เป็นไปตาม เกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด						
	5.2 ให้ส่วนกลางสนับสนุนอัตรากำลังบุคลากรเพิ่ม ตามกรอบแผนอัตรากำลังคนที่ขาด						

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เหมาะสม หรือ ควรเป็น	ระดับความเห็น					สำหรับผู้วิจัย
		1	2	3	4	5	
	5.3 ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบพัฒนา การศึกษามาให้องค์กรทางการศึกษาในจังหวัด ในลักษณะงบอุดหนุนรายหัวตามระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษา พร้อมทั้งเพิ่มพิเศษ ตามลักษณะของสภาพพื้นที่						☐
	5.4 ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบลงทุน การศึกษามาให้องค์กรทางการศึกษาใน จังหวัดตามแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษาภายใต้ แผนที่ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานการศึกษา						☐
	5.5 ให้มีการกำหนดมาตรฐานของสถานศึกษาแต่ละ ระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษาไว้ว่า มาตรฐานขั้นต่ำหรือขั้นสูง จะมีองค์ประกอบ อะไรบ้าง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาจัดสรร งบประมาณ						☐
	5.6						
	5.7						

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เหมาะสม หรือ ควรเป็น	ระดับความเห็น					สำหรับผู้วิจัย
		1	2	3	4	5	
7.	การกระจายงาน กระจายทรัพยากรและการกระจายอำนาจในการบริหารงานการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 - 6 นั้น ควรให้องค์กรทางการศึกษาต่อไปนี้ เป็นองค์กรรองรับการกระจาย 7.1 ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์กรเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการภูมิภาคเป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา 7.2 ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์กรเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการท้องถิ่นเป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้เป็นส่วนราชการภูมิภาค) 7.3 ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์กรเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการส่วนกลาง (ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้เป็นส่วนราชการภูมิภาค) 7.4 ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่ปัจจุบันรองรับอำนาจการกระจายจากส่วนกลางตามบทบาทภารกิจของหน่วยงาน 7.5 7.6						

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เหมาะสม หรือ ควรเป็น	ระดับความเห็น				
		1	2	3	4	5
10.	ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจตาม แนวคิดข้างต้นของท่าน นั้น น่าจะเกิดผล ดังนี้					
10.1						
						
10.2						
						
10.3						
						
10.4						
						
10.5						
						
10.6						
						
10.7						
						
10.8						
						
10.9						
						
10.10						
						

สำหรับผู้วิจัย

(สำเนา)

ที่ พร 0027/

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแพร่

ถนนสายแพร่ - ลอง พร 54000

9 กรกฎาคม 2539

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์พิจารณาตัวแบบการกระจายอำนาจ รอบที่ 2
เรียน

อ้างถึง หนังสือบันทึกวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
ที่ ทม 1007/2289 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2539

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามรูปแบบการกระจายอำนาจ จำนวน 1 ฉบับ

ตามหนังสือที่อ้างถึง ท่านได้ให้ความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญพิจารณารูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปฏิญานันท์ของ นายสัทศน์ ขอบคำ นิสิตปริญญาเอก สาขการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ในรอบที่ 1 ไปแล้ว นั้น บัดนี้ ข้าพเจ้าได้ประมวลผลข้อมูลค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) เสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังที่เสนอไว้ในแบบสอบถามซึ่งแนบมาพร้อมนี้

ฉะนั้น เพื่อเป็นการยืนยันคำตอบของท่านอีกครั้งตามวิธีการ เดลฟาย (Delphi Technique) ว่าท่านจะยืนยันคำตอบเดิมหรือเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบแต่ละรายการของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ควรจะเป็นในอนาคต ข้าพเจ้าจึงขอความอนุเคราะห์ท่านผู้เชี่ยวชาญได้โปรดพิจารณาให้ความเห็นใหม่เป็นรอบที่ 2 อีกครั้งหนึ่ง และเมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้โปรดจัดส่งแบบสอบถามกลับคืนตามที่อยู่ ภายในวันที่ 25 กรกฎาคม 2539 ด้วย จักเป็นพระคุณอย่างยิ่ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

สัทศน์ ขอบคำ

(นายสัทศน์ ขอบคำ)

ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดแพร่

แบบสอบถาม

ID

--	--

 1-2

ความเหมาะสมและความเป็นไปได้

ของ

รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต
ตามขั้นตอนเดลฟาย รอบที่ 2ชื่อผู้เชี่ยวชาญ ตำแหน่ง.....
หน่วยงาน.....คำชี้แจงในการตอบ

1.แบบสอบถามฉบับนี้ เป็นแบบสอบถามที่ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ซึ่ง พัฒนาขึ้นมาจากการศึกษาสภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ปฏิบัติจริงอยู่ในปัจจุบัน จากความคิดเห็นของผู้บริหารระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ แล้วนำตัวแบบที่สร้างขึ้นมาศึกษาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา จำนวน 28 ท่าน ซึ่งประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยของรัฐ ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการและปฏิบัติงานเป็นนักบริหารการศึกษายู่ในกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการและปฏิบัติงานเป็นผู้บริหารการศึกษายู่ในระดับจังหวัด ดังนั้นรายชื่อแบบท้าย ซึ่งผู้เชี่ยวชาญได้ให้น้ำหนักของระดับความคิดเห็นที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปแล้ว รอบที่ 1 ดังผลการศึกษาวิเคราะห์รายชื่อ ซึ่งเสนอไว้มีค่ามัธยฐาน (Mdn) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Inter Quartile Range) พร้อมทั้งข้อเสนอแบบเพิ่มเติมจากผู้เชี่ยวชาญ โดยแสดงเป็นสัญลักษณ์ ดังนี้

* หมายถึง ตำแหน่งของค่าคะแนนมัธยฐาน (Mdn) ซึ่งมีจำนวนครึ่งหนึ่งของผู้ตอบอยู่ต่ำกว่าตำแหน่งนี้ และอีกครึ่งหนึ่งของผู้ตอบอยู่สูงกว่าตำแหน่งนี้

--

 หมายถึง ช่วงของระดับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ตอบ

R หมายถึง ตำแหน่งความเห็นของท่าน ในการตอบ รอบที่ 1

2. ผู้ศึกษาวิจัยต้องการที่จะทราบความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการตอบ รอบที่ 2 ว่ายังยืนยันตามคำตอบเดิมหรือเปลี่ยนแปลง โดยให้ระบุเหตุผลประกอบด้วย ฉะนั้น ขอให้ท่านได้โปรดพิจารณาความเห็นของท่าน ซึ่งแสดงด้วยสัญลักษณ์ R ในการตอบ รอบที่ 1 อีกครั้ง โดยเฉพาะข้อที่ไม่อยู่ในช่วงของระดับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่

2.1 ไม่ต้องทำเครื่องหมายใด ๆ ลงในช่องระดับความเห็น กรณีที่ท่านขอยืนยันคำตอบเดิม พร้อมทั้งระบุเหตุผลไม่เปลี่ยนคำตอบ

2.2 ทำเครื่องหมาย (/) ลงในช่องระดับความเห็น กรณีที่ท่านขอเปลี่ยนแปลงคำตอบใหม่จาก รอบที่ 1 พร้อมทั้งระบุเหตุผลที่เปลี่ยนคำตอบ ระดับของความเห็นในการตอบแบบสอบถามชุดนี้ เป็นต้น

- 5 หมายถึง เหมาะสมและเป็นไปได้ มากที่สุด ในการนำไปปฏิบัติ
- 4 หมายถึง เหมาะสมและเป็นไปได้ มาก ในการนำไปปฏิบัติ
- 3 หมายถึง เหมาะสมและเป็นไปได้ ปานกลาง ในการนำไปปฏิบัติ
- 2 หมายถึง เหมาะสมและเป็นไปได้ น้อย ในการนำไปปฏิบัติ
- 1 หมายถึง เหมาะสมและเป็นไปได้ น้อยที่สุด ในการนำไปปฏิบัติ

ตัวอย่าง กรณีผู้ตอบต้องการเปลี่ยนแปลงคำตอบใหม่

รายการ	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยนหรือไม่เปลี่ยนคำตอบ
	5	4	3	2	1	
1. ให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เป็นองค์คณะบุคคลรับผิดชอบกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาภายในจังหวัด ค่า $Mdn = 5$ $Q.D. = 0.5$	.*	./.	...	.R.	...	เป็นนโยบายของกระทรวงฯ

ตัวอย่าง กรณีผู้ตอบขอยืนยันคำตอบเดิม

รายการ	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยนหรือไม่เปลี่ยนคำตอบ
	5	4	3	2	1	
1. ให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเป็นองค์คณะบุคคลรับผิดชอบกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาภายในจังหวัด ค่า $Mdn = 5$, $Q.D. = 0.5$	..*	...	...	.R.	...	ไม่เชื่อว่าจะทำได้

3. ผู้ศึกษาวิจัยได้นำเอาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งได้เสนอไว้ในรอบที่ 1 มาหลอมรวมบูรณาการเป็นข้อเสนอ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญทุกท่านได้โปรดพิจารณาตรวจสอบข้อเสนอดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ เป็นประการสำคัญ ถ้าข้อคิดเห็นและข้อเสนอข้อใด ที่ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันก็จะได้นำไปใช้เป็นข้อเสนอองค์ประกอบแต่ละด้านของรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน คำตอบ
		5	4	3	2	1	
1.	อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงและอธิบดี ที่เป็นอยู่ ปัจจุบันนี้ ควรจะได้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับปฏิบัติหรือองค์กรทาง การศึกษาในระดับจังหวัด(ค่า Mdn=5,Q.D.=0.5) <u>ข้อเสนอเพิ่มเติม</u> 1.1. ควรกระจายอำนาจลงไปยังเขตการศึกษา. โดยปรับขอบข่ายการควบคุมจังหวัดให้มีจำนวนน้อยลง	..*	...	...	...	...	
2.	การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ควรมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้ 2.1 เพื่อให้เด็ก เยาวชน และประชาชนได้รับการ บริการทางการศึกษา ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม(Mdn=5,Q.D.=0.37) 2.2 เพื่อให้การจัดการศึกษาตอบสนองผู้เรียนชุมชน และท้องถิ่น(Mdn=5,Q.D.=0) 2.3 เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (Mdn=5,Q.D.=0) 2.4 เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถยืดหยุ่นได้ ตามสภาพแวดล้อม (Mdn=5,Q.D.=0.5) 2.5 เพื่อให้การบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพ เพิ่มมากขึ้น (Mdn=5,Q.D.=0.37) <u>ข้อเสนอเพิ่มเติม.</u> 2.6 เพื่อให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นรับผิดชอบจัด การศึกษาในท้องถิ่น 2.7 เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด 2.8 เพื่อให้เกิดการบริหารงานอย่างรวดเร็ว	..*	...	...	...	...	

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน แปลงคำตอบ
		5	4	3	2	1	
3.	การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่เหมาะสมใน อนาคต ควรมีหลักการ ดังนี้						
	3.1 กระจายงาน กระจายทรัพยากรดำเนินงาน และ กระจายอำนาจให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน (ค่า Mdn = 5, Q.D. = 0.5)	.*	...	...	...	...	
	3.2 ให้มีองค์กรรองรับอำนาจที่กระจายเพียง องค์กรเดียว เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง ประสานงานในจังหวัด (ค่า Mdn=4, Q.D.=0.5)	...	.*	...	...	...	
	3.3 ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง กรม และองค์กรระดับปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย (ค่า Mdn=5, Q.D.=0.5)	.*	...	...	...	...	
	3.4 ให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์กรระดับปฏิบัติ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย (ค่า Mdn=5, Q.D.=0.5)	.*	...	...	...	...	
	3.5 ให้มีการบริหารงานการศึกษา โดย องค์กรระดับบุคคล (ค่า Mdn=5, Q.D.=0.5)	.*	...	...	...	...	
	3.6 องค์กรระดับบุคคล ควรประกอบด้วย ผู้แทนของ กระทรวง กรม ผู้แทนองค์กรระดับปฏิบัติ และผู้แทนประชาชน ในสัดส่วนที่เหมาะสม (ค่า Mdn = 5, Q.D. = 0.37)	.*	...	...	...	...	
	3.7 ให้มีองค์กรทางการศึกษาที่กำหนดใหม่ มีอำนาจ หน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่า อุดมศึกษาภายในจังหวัด (ค่า Mdn=5, Q.D.=0.5)	.*	...	...	...	...	
	<u>ข้อเสนอเพิ่มเติม.</u>						
	3.8 ให้มีองค์กรตรวจสอบคุณภาพการศึกษาเพื่อราย งานผลต่อระดับกำหนดนโยบาย	...	...	...	...	...	

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน แปลงคำตอบ
		5	4	3	2	1	
	3.9 ให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยม ศึกษาตอนปลายให้จังหวัด	...	...	...	...	...	
	3.10 ให้กำหนดรูปแบบการจัดองค์การทางการ ศึกษาทุกระดับให้ประสานสัมพันธ์กัน	...	...	...	...	...	

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน แปลงคำตอบ
		5	4	3	2	1	
4.	งานการจัดการศึกษา ที่ควรกระจายให้เป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์กรทางการศึกษาภายในจังหวัด ควรมีดังนี้						
	4.1 งานกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของ จังหวัด(Mdn = 4, Q.D. = 0.5)	...	.*.	...	...	...	
	4.2 งานวางแผนการจัดการศึกษาภายในจังหวัด (ค่าMdn=5, Q.D.=0.37)	.*.	...	...	...	...	
	4.3 งานจัดตั้ง ยุบ รวม เลิกล้ม โรงเรียน สถานศึกษา (ค่า Mdn=5, Q.D.=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.4 งานจัดทำแผนขอตั้งงบประมาณประจำปี เพื่อ พัฒนาการศึกษาภายในจังหวัด(ค่าMdn=5,Q.D.=0.37	.*.	...	...	...	...	
	4.5 งานจัดสรรงบประมาณประจำปี ให้แก่ สถานศึกษาภายในจังหวัด(ค่าMdn= 5,Q.D.=0)	.*.	...	...	...	...	
	4.6 งานติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา ภายในจังหวัด(ค่าMdn=5,Q.D.=0)	.*.	...	...	...	...	
	4.7 งานพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น(Mdn=5,Q.D.=0)	.*.	...	...	...	...	
	4.8งานนิเทศการเรียนรู้การสอน(Mdn=5,QD.0.37	.*.	...	...	...	...	
	4.9 งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษา ภายในจังหวัด(Mdn=5,Q.D.=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.10งานวางแผนอัตรากำลังบุคลากร(M=5,Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.11งานสรรหาและคัดเลือกบุคลากร(M=5,Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.12งานบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร(M=5,Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.13งานพัฒนาบุคลากร (M=5,Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.14งานพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่งและการให้ ความดีความชอบ (M=5,Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสม และเป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน แปลงคำตอบ
		5	4	3	2	1	
5.	4.15งานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (Mdn=5, Q.D.=0.37)	.*.	...	...	...	...	
	4.16งานดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร (M=5, Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.17งานดำเนินการพัสดุ (M=5, Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.18งานดำเนินการเบิกจ่าย เงินงบประมาณ (Mdn=5, Q.D.=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.19งานสนับสนุนส่งเสริมการจัดกิจกรรม การเรียนการสอน (M=5, Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	4.20งานจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก สนับสนุน การเรียนการสอน (M=5, Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	<u>ข้อเสนอเพิ่มเติม</u>						
	4.21 งานพัฒนาสื่อที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น	...	...	...	...	...	
	4.22 งานสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาของจังหวัด	...	...	...	...	...	
	4.23 งานวิจัยทดลองเพื่อพัฒนาการศึกษาของจังหวัด	...	...	...	...	...	
	5. ทรัพยากรทางการศึกษาที่ควรกระจายให้เป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์กรทางการศึกษาภายในจังหวัด ควรดำเนินการ ดังนี้						
	5.1 ควรให้มีการเกลี่ยอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่ จริง ในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่สอนให้เป็นไปตาม เกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด (M=5, Q=0.5)	.*.	...	...	...	...	
	5.2 ให้ส่วนกลางสนับสนุนอัตรากำลังบุคลากรเพิ่ม ตามกรอบแผนอัตรากำลังคนที่ขาด (Mdn = 5, Q.D. = 0.5)	.*.	...	...	...	...	

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน แปลงคำตอบ
		5	4	3	2	1	
5.3	ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบพัฒนา การศึกษามาให้องค์กรทางการศึกษาในจังหวัด ในลักษณะبودทุนรายหัวตามระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษา พร้อมทั้งเพิ่มพิเศษ ตามลักษณะของสภาพพื้นที่ ($M=5, Q=0.37$)	..*	....	....	....	....	
5.4	ให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนงบลงทุน การศึกษามาให้องค์กรทางการศึกษาใน จังหวัดตามแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษาภายใต้ เกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานการศึกษา ($Mdn = 5, Q.D. = 0.5$)	..*	....	....	....	....	
5.5	ให้มีการกำหนดมาตรฐานของสถานศึกษาแต่ละ ระดับการศึกษาหรือประเภทการศึกษาไว้ว่า มาตรฐานขั้นต่ำหรือขั้นสูง จะมีองค์ประกอบ อะไรบ้างเพื่อใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาจัดสรร งบประมาณ ($Mdn=5, Q.D.=0.5$)	..*	....	....	....	....	
<u>ข้อเสนอเพิ่มเติม</u>							
5.6	ให้มีการนำเงินภาษีท้องถิ่นมาใช้สมทบในการ จัดการศึกษา	....	....	....	....	....	
5.7	ให้มีการตั้งกองทุนการศึกษาท้องถิ่น	....	....	....	....	....	
5.8	ให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานปฏิบัติงานของ บุคลากรในสถานศึกษาโดยองค์กรระดับจังหวัด	....	....	....	....	....	

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสม และเป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน แปลงคำตอบ
		5	4	3	2	1	
6.	อำนาจการบริหารที่ควรกระจายให้องค์กรทางการ ศึกษาในจังหวัด ควรมีดังนี้						
	6.1 อำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนการ จัดการศึกษา(Mdn=5,Q.D.=0.5)	.*	...	...	...	...	
	6.2 อำนาจในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ ประจำปี (Mdn=5,Q.D.=0.5)	.*	...	...	...	...	
	6.3 อำนาจในการจัดตั้ง ยุบ เลิกล้ม รวม โรงเรียน (Mdn=5,Q.D.=0.5)	.*	...	...	...	...	
	6.4อำนาจในการบริหารงานวิชาการ(M=5,Q=0.5)	.*	...	...	...	...	
	6.5อำนาจในการบริหารงานบุคคล(M=5,Q=0.5)	.*	...	...	...	...	
	6.6อำนาจในการบริหารงบประมาณ(M=5,Q=0.5)	.*	...	...	...	...	
	6.7 อำนาจในการเบิกจ่ายงบประมาณ และ ดำเนินการพัสดุ(Mdn=5,Q.D.=0.5)	.*	...	...	...	...	
	6.8 อำนาจในการบริหารงานทั่วไป(M=5,Q=0.5)	.*	...	...	...	...	
	<u>ข้อเสนอเพิ่มเติม</u>						
	6.9 อำนาจในการควบคุมคุณภาพและประกันคุณภาพ การศึกษาในจังหวัด	...	...	...	...	...	
	6.10อำนาจในการกำกับ เร่งรัดติดตามการดำเนิน งานตามนโยบายและแผน	...	...	...	...	...	
	6.11อำนาจในการอนุมัติหลักสูตรท้องถิ่น	...	...	...	...	...	
	6.12อำนาจในการให้ดูแลและ โทษแก่บุคลากรทางการ ศึกษาในจังหวัด	...	...	...	...	...	

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสม และ เป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน แปลงคำตอบ
		5	4	3	2	1	
7.	การกระจายงาน กระจายทรัพยากรและการกระจายอำนาจในการบริหารงานการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 - 6 นั้น ควรให้องค์กรทางการศึกษาต่อไปนี้ เป็นองค์กรรองรับการกระจาย 7.1 ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์กรเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการภูมิภาคเป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (Mdn=4, Q.D.=1) 7.2 ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์กรเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการท้องถิ่นเป็นผู้รองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้เป็นส่วนราชการภูมิภาค) (Mdn=3, Q.D.=1) 7.3 ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยุบรวมเป็นองค์กรเดียว โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการส่วนกลาง (ยกเว้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้เป็นส่วนราชการภูมิภาค) (Mdn=2, Q.D.=1) 7.4 ให้องค์กรทางการศึกษาที่มีอยู่ปัจจุบันรองรับอำนาจการกระจายจากส่วนกลางตามบทบาทภารกิจของหน่วยงาน (Mdn=3, Q.D.=1.5) <u>ข้อเสนอเพิ่มเติม</u> 7.5 ให้มีสภาการศึกษาจังหวัดรับผิดชอบกำหนดนโยบายและพิจารณาจัดสรรงบประมาณ 7.6 ให้องค์กรระดับจังหวัดเป็นองค์กรอิสระ 7.7 ให้มีองค์กรกำหนดนโยบาย องค์กรปฏิบัติและองค์กรควบคุมคุณภาพภายในจังหวัด	...	.*.	...	...	...	
		...	...	.*.	...	...	
		...	...	...	.*.	...	
		...	...	.*.	...	...	
		...	...	...	...	...	
		...	...	...	...	...	
		...	...	...	...	...	

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสม และ เป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน แปลงคำตอบ
		5	4	3	2	1	
8.	ในการบริหารงานการศึกษาขององค์การทางการ ศึกษาตามข้อ 7 นั้น ควรมีลักษณะ ดังนี้						
	8.1 บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล(M=5,Q=0.5)	.*	...	...	...	...	
	8.2 องค์คณะบุคคลควรประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้แทนประชาชนมี จำนวน 12 - 15 คน (Mdn=4,Q.D.=0.5)	...	.*.	...	...	...	
	8.3 ให้หัวหน้าองค์การทางการศึกษา ตามข้อ 7 เป็นกรรมการและเลขานุการของ องค์คณะบุคคล(Mdn=4,Q.D.=0.5)	...	.*.	...	...	...	
	8.4 การบริหารงานการศึกษาแต่ละระดับการศึกษา หรือประเภทการศึกษา ควรให้มีอนุกรรมการ การศึกษา ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามความเห็นของ องค์คณะบุคคล (Mdn=4,Q.D.=0.5)	...	.*.	...	...	...	
9.	การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามแนวคิดของ ท่านตั้งแต่ ข้อ 1 - 8 นั้น ควรให้มีการกำหนดขึ้น มา โดยมีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายรองรับ (Mdn = 5, Q.D. = 0)	.*.	...	...	...	...	
	9.1 ควรมีพระราชบัญญัติสภาการศึกษาจังหวัด เพื่อ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษาจังหวัดและจัด สรรงบประมาณการศึกษาในจังหวัด	...	...	...	...	...	
	9.2 ให้มีการทดลองใช้รูปแบบการกระจายอำนาจใน พื้นที่ที่มีความพร้อมก่อนแล้วจึงค่อยขยายผลต่อไป	...	...	...	...	...	
	9.3 ให้มีการจัดระบบการกำกับดูแลและการพัฒนา บุคลากรควบคู่ไปกับระบบการกระจายอำนาจ	...	...	...	...	...	

ข้อที่	องค์ประกอบของรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเหมาะสม และ เป็นไปได้	ระดับความเห็น					เหตุผลที่เปลี่ยน หรือไม่เปลี่ยน แปลงคำตอบ
		5	4	3	2	1	
10.	ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจตามแนวคิดข้างต้นของท่าน นั้น น่าจะเกิดผล ดังนี้ <u>ข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญ</u> 10.1 ชุมชนท้องถิ่นและประชาชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น 10.2 มีการประสานการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและหน่วยงานมากขึ้น 10.3 มีเอกภาพในนโยบายการศึกษาของจังหวัด 10.4 มีความคล่องตัวในการบริหารงานการศึกษาของจังหวัด 10.5 การจัดการศึกษา สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่นและนโยบายของรัฐ 10.6 คุณภาพการศึกษาเพิ่มมากขึ้น เพราะประชาชนช่วยตรวจสอบ 10.7 การให้บริการทางการศึกษาดำเนินการได้ทั่วถึงและเป็นธรรม 10.8 มีความยุติธรรมและเกิดความเสมอภาคในการปฏิบัติงานจัดการศึกษาภายในจังหวัด 10.9 อาจจะมีผลกระทบได้ ถ้าไม่มีมาตรการที่เข้มแข็งในการสรรหาผู้แทนจากภาครัฐ เอกชน และประชาชนมาเป็นคณะกรรมการ	...	...	...	...	...	

ประวัติย่อของผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นายสุทัศน์ ขอบคำ
เกิด	16 มิถุนายน 2496
บุตร	นายวัน นางปุกคำ ขอบคำ
ภูมิลำเนาเดิม	18 หมู่ 6 ตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	16/3 ถนนไชยบูรณ์ ต.ในเวียง อ.เมืองแพร่ จ.แพร่
อาชีพ	รับราชการ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดแพร่
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแพร่ ถนนหลวง - แพร่ อ.เมืองแพร่ จ.แพร่
ประวัติรับราชการ	
พ.ศ. 2517	ครูตรี โรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย ลำปาง
พ.ศ. 2521	ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอเสริมงาม ลำปาง
พ.ศ. 2524 - 2532	ศึกษาธิการอำเภอวังเหนือ เสริมงาม และอำเภอเกาะคา จ. ลำปาง
พ.ศ. 2532	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน 6 กองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. 2532

พ.ศ. 2537

พ.ศ. 2539

ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดน่าน

ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดแพร่

ช่วยราชการประจำสำนักงาน

ประสานโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงาน

ประสานการปฏิบัติการศึกษา สำนักงาน

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ประวัติการศึกษา

ระดับการศึกษา

ประถมศึกษา

สถานศึกษา

จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4

ปีการศึกษา 2504 จากโรงเรียน

วัดม่วงน้อย อ.เกาะคา จ.ลำปาง

มัธยมศึกษาตอนต้น

จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

ปีการศึกษา 2510 จากโรงเรียน

อัสสัมชัญลำปาง จ.ลำปาง

มัธยมศึกษาตอนปลาย

จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 แผนก

วิทยาศาสตร์ ปีการศึกษา 2512

จากโรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย

จ.ลำปาง

ประกาศนียบัตรการศึกษา

ประถมศึกษา

วิทยาลัยครูพระนครศรีอยุธยา

ปีการศึกษา 2513

ประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูง

วิทยาลัยครูพระนครศรีอยุธยา

ปีการศึกษา 2514

วิทยาศาสตร์บัณฑิต (ศึกษาศาสตร์)	คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ ปีการศึกษา 2516
ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารการศึกษา)	บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร นครปฐม ปีการศึกษา 2528
การศึกษาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการศึกษา)	บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ปีการศึกษา 2539

รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของ
กระทรวงศึกษาธิการ

บทคัดย่อ
ของ
สัทธา ธิปไตย

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาคุณวุฒิพิเศษ สาขาการบริหารการศึกษา
กุมภาพันธ์ 2540

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา ที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน และเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ จุดมุ่งหมาย หลักการ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ วิธีการกระจายอำนาจและผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

วิธีการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่หนึ่ง ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา ที่มีต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี ผู้อำนวยการกองแผนงานทุกกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 28 คน และผู้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และประธานอาชีวศึกษาจังหวัด จำนวน 60 คน รวมทั้งหมด 88 คน ขั้นตอนที่สอง สร้างรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต โดยศึกษาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา ซึ่งปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวน 32 คน

ผลการศึกษาสรุปผลได้ดังนี้ ผู้บริหารการศึกษาเห็นด้วยในระดับมากที่สุด และมากที่สุดต่อจุดมุ่งหมายและหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ ส่วนวิธีการกระจายอำนาจ โดยการกระจายงานให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการนั้น เห็นด้วยอยู่ในระดับมาก แต่การกระจายทรัพยากร การกระจายอำนาจการตัดสินใจ แหล่งที่มาแห่งอำนาจของคณะกรรมการ สำนักงานเลขานุการและผลของการจัดการศึกษาที่เกิดขึ้นปัจจุบัน นั้น เห็นด้วยอยู่ในระดับปานกลาง

รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต
ควรมีลักษณะดังนี้ 1. อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ควรกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาลงไปให้องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัด โดยให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายการศึกษา ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการและทรัพยากร และกำกับติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา 2. สำหรับองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดที่มีอยู่เดิม ให้ยุบรวมเป็นองค์การเดียว สังกัดจังหวัด บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล องค์คณะบุคคล

ประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น และผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม
พร้อมทั้งให้จัดระบบการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การที่กำหนดใหม่ โดย
ตราเป็นกฎหมาย ซึ่งคาดหวังว่าผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น คือ การบริหารการศึกษาของจังหวัด
มีเอกภาพ ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และผลของการจัดการศึกษาจึงจะบรรลุ
ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

Decentralization of Educational Model of the Ministry of Education

AN ABSTRACT

BY

SUTHAT KHOBKHAM

**Presented in partial fulfillment of the requirements for the
Doctor of Education degree in Educational Administration
at Srinakharinwirot University**

February 1997

The purpose of this research is to study the opinions of educational administrators on the current and expected approaches of educational decentralization. The study was centered on related mandates, goals, principles, functions, approaches, and expected outcomes of such endeavours.

The study comprised two stages. The first stage covered the assessment of educational administrators, opinions on current educational decentralization efforts. The sample purposively selected comprise of 88 educational administrators; director generals and 28 planning division directors of the Ministry of Educational; 60 provincial educational officers, directors of provincial primary education offices, directors of provincial secondary education offices, directors of provincial non - formal education centers, and chair persons of provincial vocational education offices. The second stage focused on the opinions of 32 educational expert regarding the suitability and feasibility of future educational decentralization concepts.

The result of the study revealed that educational administrators expressed highest and high favourable opinions towards the objectives and principles of decentralization efforts. This group of respondents indicated high opinion on the method of decentralization, that is, assigning coordinative authority to the Provincial Committee on Education, Religion, and Culture with the Provincial Education Office serving as the secretary. However, they showed moderate opinion on matters pertaining to the decentralization of educational resources, decision making, sources of authority of the PCERC's Secretary, and current expected outcomes.

The study also yielded the following preferable future states : authority of organizing educational endeavours at the level below of the higher education level should rest with provincial educational body. The Ministry of Education still retains the power to set educational policies, standards and accountabilities, provision of technical and other forms of resources, monitor, follow - up and evaluate educational outcomes. In addition, they suggested that educational organization at the provincial level should be merged together and run by a commission comprising representatives from government, private, local, and population -based organizations. It was also suggested that controlling, inspecting, and operating procedures should be revised and legislated. This would promote unified provincial educational administration, increased people participation in educational endeavours, and accomplishment of stated goals and objectives efficiently.