

## หน่วยที่ 11

### การกระจายอำนาจการศึกษา

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ระบุไว้ว่า**

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้  
อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นและ  
เอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ.....”

**มาตรา 81 ระบุไว้ว่า**

“.....ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้าง  
เสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอัน  
มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข.....”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การศึกษาจะต้องมีหลักการบริหารการจัดการศึกษาที่  
สอดคล้องกับบทบัญญัติซึ่งในพระราชบัญญัติการศึกษา มาตรา 9 ระบุไว้ชัดเจนว่าการจัดระบบโครง  
สร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา จะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา  
และองค์กรปกครองท้องถิ่น

#### การกระจายอำนาจคืออะไร

ถ้าพิจารณาตามบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ  
จะเห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น เขต  
พื้นที่ และสถานศึกษาเพื่อสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยให้มีความเป็นอิสระในการบริหารการจัดการ  
การกระจายอำนาจการศึกษา แท้จริงนั้นเป็นอิทธิพลและมีผลกระทบมาจากการเมืองการปกครอง  
โดยตรง เพราะหลักและระบบการจัดการศึกษาจะต้องสอดคล้องกับหลักระบบการบริหารประเทศ  
เมื่อประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่  
ส่วนท้องถิ่น และส่วนภูมิภาค ดังนั้น การศึกษาก็จะต้องมีการกระจายอำนาจการศึกษาไปยังส่วน  
ท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคด้วย นอกจากนี้การศึกษายังเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการ  
จัดการศึกษา นั่นก็แสดงว่าการจัดการศึกษาได้กระจายไปสู่การ จัดของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน  
ตลอดจนองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ด้วยซึ่งในประเด็นนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การศึกษากับการเมือง

มีปฏิสัมพันธ์กันและตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการเมืองเป็นปัจจัยทางสังคมที่มีต่อระบบศึกษา การเมือง การปกครองมีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดระบบการศึกษาของชาติ กล่าวคือ ถ้าประเทศใดนิยมการปกครองแบบใด การจัดระบบการศึกษาของชาติก็จะมีลักษณะเช่นนั้น ประเทศที่นิยมการปกครองแบบประชาธิปไตย ระบบการศึกษาที่จะต้องจัดให้ประชาชนในชาติได้เรียนรู้ และเข้าใจระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้ดีที่สุด

การกระจายอำนาจการศึกษาเป็นกระบวนการที่มีนัยทางการเมืองสูงมาก และการกระจายอำนาจการศึกษาส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิธีการจัดการระบบการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและหน่วยปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออิทธิพลความเป็นอยู่ของกลุ่มสำคัญ ๆ อาทิ ครู ข้าราชการ ตลอดจนสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

อีกนัยหนึ่ง การเมืองอาศัยระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือ สำหรับขยายอิทธิพลทางการเมือง และดำเนินการตามโครงการและวัตถุประสงค์ของผู้ที่กำลังอยู่ในอำนาจ โครงการกระจายอำนาจการศึกษาจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการเมืองมากกว่าตัวเนื้อหาของโครงการ ถ้าหากการเมืองให้ความสำคัญและสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษา ก็จะประสบความสำเร็จ ประเทศไทยไม่มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังส่วนต่าง ๆ ของสังคม แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ในการปฏิรูปการศึกษาที่ฝ่ายการเมืองให้ความสนใจและให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี ในครั้งนี้จะช่วยให้การกระจายอำนาจการศึกษาประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาต่อไป

ดังนั้นจึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษานั้น เป็นเรื่องทางการเมืองอย่างชัดเจน เพราะจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะเดิมที่เคยเป็นอยู่เป็นการย้ายอำนาจจากระบบรัฐ ในระดับหนึ่งและจากเจ้าหน้าที่กลุ่มหนึ่งไปให้อีกระดับหนึ่งและอีกกลุ่มหนึ่ง

### **เพราะเหตุใดฝ่ายการเมืองจึงสนับสนุนและให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการศึกษา**

การเมืองซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจและการกำหนดคนโยบาย ดังนั้นเมื่อฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะกลุ่มที่จะได้รับผลประโยชน์จากการเมือง วิเคราะห์แล้วเห็นว่าระบบการศึกษาเป็นวิธีเสริมฐานทางการเมืองให้แข็งแกร่งและเป็นช่องทางที่จะดำเนินการตามนโยบายของตน ระบบการศึกษาจะช่วย

หล่อหลอมและสะท้อนถึงค่านิยมขนบธรรมเนียมประเพณี ระบบอุปถัมภ์จะเป็นที่มาของอำนาจทางการเมือง ดังนั้นองค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบการศึกษาสามารถนำไปปรับใช้จุดประสงค์ทางการเมืองได้ นักการเมืองจึงใช้ระบบการศึกษาเป็นอาวุธทางการเมือง การจัดการกับระบบการศึกษาจึงมักจะให้ประโยชน์กับกลุ่มที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง การศึกษาจึงเป็นเรื่องทางการเมืองมาก เพราะกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ องค์การปกครองของรัฐทุกระดับต้องเข้ามามีส่วนร่วมงบประมาณของการศึกษามักมีสัดส่วนสูงที่สุด ในวงเงินงบประมาณของรัฐ

### **คุณภาพของการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ**

การกระจายอำนาจการศึกษาจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการผสมผสานองค์ประกอบของการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจให้ดีที่สุด การจัดการศึกษาของไทยภายใต้เงื่อนไขของความเป็นเอกภาพ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เพียงหน่วยงานเดียวนั้น จะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่มีเงื่อนไขเฉพาะต่าง ๆ โดยทั่วไป ส่วนกลาง ควรเน้นในเรื่องการควบคุมกำกับดูแลและการจัดหาทรัพยากร ส่วนการดำเนินการของสถาบันการศึกษาควร โอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของสถานศึกษา

### **คุณภาพของอำนาจการศึกษาจะเกิดขึ้นได้อย่างไร**

การหาคุณภาพระหว่างการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ควรทำ แต่ในทางปฏิบัติจะมีปัญหาบางอย่างและต้องพยายามเข้าใจความเป็นจริงทางการเมืองบางประการด้วย ดังนั้นการสร้างคุณภาพของการปฏิรูปการศึกษานั้นจะต้องหาคุณภาพที่เหมาะสมระหว่าง “ความจำเป็น” กับ “วัตถุประสงค์ทางการเมือง” ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะต้องวิเคราะห์ประเด็นสำคัญดังนี้

1. การกระจายอำนาจสนองวัตถุประสงค์อะไรบ้าง
2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ มีผลประโยชน์อะไรกันบ้าง
3. จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่าง ๆ ด้วยได้อย่างไร

## การกระจายอำนาจมีรูปแบบอย่างไรบ้าง

ชนิดของอำนาจที่มีการกระจายออกไปมี 3 รูปแบบ คือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นรูปแบบที่อ่อนที่สุดของการกระจายอำนาจเป็นการย้ายความรับผิดชอบในการจัดการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคหรือระดับอื่นที่ต่ำกว่า แต่ให้ส่วนกลางยังสามารถควบคุมทุกอย่างไว้ได้อย่างเหนียวแน่น

2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นวิธีการกระจายอำนาจที่กว้างขึ้น โดยส่วนกลางมอบหมายให้ส่วนราชการในระดับต่ำกว่า “ ขอยืม ” อำนาจไปใช้โดยเป็นที่เข้าใจกันว่าอำนาจที่ได้รับมอบมาจะถูกเรียกคืนได้

3. การโอนอำนาจ (Devolution) เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ไปไกลที่สุดในแง่ที่ว่า การถ่ายโอนอำนาจในเรื่องการเงิน การบริหารหรือการสอนเป็นการ โอนไปอย่างถาวร และไม่อาจเรียกคืนได้ตามอำเภอใจของของข้าราชการในส่วนกลาง

ลักษณะเด่นเหล่านี้เกี่ยวข้องกับภารกิจในเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากถ้าใช้การแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจก็จะสามารถทำได้เลยในฐานะที่เป็นนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ต้องมีการหารือนอกองค์การมากนัก แต่ถ้าใช้การถ่ายโอนอำนาจอย่างแท้จริงต้องได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ที่จะได้รับผลกระทบอีกมากมาย

## ทำไมจึงต้องดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษา

คำถามในแง่การเมืองที่สำคัญที่สุดในเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาคือ “ วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ” ทำไมจึงต้องดำเนินการกระจายอำนาจ คนที่สนับสนุนหวังจะได้อะไร จากการนี้ทั้งเพื่อตนเองและเพื่อผู้อื่น ทำอย่างไรจะให้ประชาชนสนับสนุนการกระจายอำนาจ

### เหตุผลที่ดำเนินการกระจายอำนาจมีหลากหลายดังนี้

1. ผู้นำทางการเมืองในส่วนกลาง จำเป็นต้องกอบกู้ความน่าเชื่อถือและเพื่อเสริมสร้างความสามัคคีในชาติ
2. ส่วนกลางขาดความชอบธรรมทางการเมืองหรือขาดทรัพยากรทางการเงิน
3. คอบสนองการต่อสู้เรียกร้องเสรีภาพทางการเมือง

## **ผลกระทบของการกระจายอำนาจคืออะไร**

### **การกระจายอำนาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งต่าง ๆ ดังนี้**

1. การปรับโครงสร้างองค์การจะช่วยพัฒนาคุณภาพของการเรียนการสอน โดยการนำอำนาจการตัดสินใจไปอยู่ใกล้กับจุดที่เป็นผู้ปฏิบัติ และโดยการเติมพลังให้ครูและฝ่ายบริหารมีกำลังใจทำหน้าที่ให้ดีขึ้น
2. การให้อำนาจกับระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น จะส่งผลให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะได้ขจัดขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการของทางราชการออกไป และจะกระตุ้นให้ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษามีผลงานมากขึ้น
3. ผลด้านลบประการหนึ่งของการกระจายอำนาจคือ ความแตกต่างระหว่างผลการเรียนของนักเรียนในเขตร่ำรวย และเขตกจนก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา

### **การกระจายอำนาจก่อให้เกิดผลสำเร็จด้านใดบ้าง**

1. การกระจายอำนาจตอบสนองวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งวัตถุประสงค์ทางการเมืองสามารถนำมาเป็นเหตุผลของการกระจายอำนาจได้
2. การกระจายอำนาจส่งผลดีต่อบรรยากาศทางการศึกษา ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการเรียนการสอนที่ดีมีประสิทธิภาพขึ้นได้
3. ความสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหารมีขอบเขตจำกัด เพราะการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของรัฐบาลในเรื่องระบบการศึกษาของชาติ ทั้งในตัวเองของมันเอง และโดยตัวของมันเอง อาจจะไม่นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพด้านการบริหารหรือการเงินหรือการเรียนการสอนที่ดีขึ้นได้
4. การกระจายอำนาจอาจส่งผลดีต่อบรรยากาศทางการศึกษา แม้ว่าการกระจายอำนาจจะมีขอบเขตจำกัดในตัวเอง แต่การกระจายอำนาจ สามารถก่อให้เกิดเงื่อนไขหรือบรรยากาศใหม่ ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การเรียนการสอนที่ดีขึ้นได้ต่อไป กล่าวคือ
  - 4.1 ถ้าระบบการศึกษาของประเทศ ขาดประสิทธิภาพการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่เหมาะสมจำเป็นในฐานะที่เป็นวิธีที่ทำให้ทรัพยากรบุคคล เงินและปัจจัยอื่น ๆ ไหลไปสู่ท้องถิ่นและโรงเรียนได้ดีขึ้น โครงการกระจายอำนาจที่จัดเตรียมวางแผนที่ดีสามารถทำให้เกิดสภาวะที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการบริหาร เช่น สามารถมอบงานบริหารต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับที่เหมาะสมได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดเก็บภาษี การจ้างครู การพัฒนาหลักสูตรและอื่น ๆ และยังสามารถทำให้ประชาชน

ตลอดข้าราชการทุกระดับเกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของระบบในตนเองเดียวกัน การกระจายอำนาจก็อาจสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการมีแผนการสอนที่ดีได้ แต่การกระจายอำนาจโดยตัวของมันเองย่อมไม่ใช่การแก้ปัญหาการศึกษาของชาติ

4.2 การวางแผนกระจายอำนาจได้รับรู้ปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมิตผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะต้องมีแผนการสำหรับการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่กำหนดไว้เป็นอย่างดี อย่างน้อยที่สุดประสิทธิภาพจะได้มากก็ต้องมีคนในท้องถิ่นที่เก่งเอาจริงเอาจังกับภาระหน้าที่ และจะสามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างใหม่ได้ยิ่งกว่านั้น แม้จะมีระบบที่สามารถจัดส่งทรัพยากรต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็ตาม แต่จะยังไม่มีผลอะไรต่อการเรียนการสอน จนกว่าผู้บริหารและครูจะมีวิธีการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

4.3 การกระจายอำนาจเป็นเรื่องจำเป็น แต่ไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาการเรียนการสอน การกระจายอำนาจสามารถก่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อให้มีการศึกษาที่ดีขึ้นได้ แต่ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์องค์กรอย่างหนึ่ง การกระจายอำนาจย่อมไม่สามารถประกันได้ว่าการศึกษาคจะพัฒนาขึ้นได้ ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ที่จำเป็นประกอบด้วย

5. บรรยากาศทางการเมืองที่เอื้อยอมเป็นปัจจัยสำคัญ และมีผลกระทบต่อกระจายอำนาจทั้งในแง่บวก หรือ แง่ลบ ดังนั้นในการวางแผนของการกระจายอำนาจที่มุ่งหวังจะให้สำเร็จลุส่งไปด้วยดีนั้น จะต้องนำปัจจัยทางการเมืองเข้ามาอยู่ในการวางแผนด้วย

6. ความมั่นคงทางการเมือง ไม่จำเป็นมากนักสำหรับความสำเร็จของการกระจายอำนาจ การเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาบ่อย ๆ เป็นอุปสรรคสำหรับความต่อเนื่องในการปฏิบัติตามโครงการ การปฏิรูปที่สำคัญ ๆ เช่น การปฏิรูปการศึกษาที่มีหลักการสำคัญคือ การกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นเกิดขึ้นได้ในยามที่ประเทศชาติ กำลังตกอยู่ในภาวะวิกฤต

7. คุณระหว่างเป้าหมายทางการเมืองกับวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งโดยที่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการกระจายอำนาจการศึกษาในแง่ที่เป็นรูปแบบองค์กร ย่อมขึ้นอยู่กับพลังภายนอกอยู่มาก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องรับรู้ และเข้าใจพลังภายนอกเหล่านั้น และดำเนินการเพื่อให้มั่นใจได้ว่าพลังเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน

## พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติกับการกระจายอำนาจ

กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ดังนี้

“ ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

### หลักการและวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ”

การจัดองค์กรบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ เขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา

2.1 ระดับเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการ สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

2.1.1 คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบดังนี้

### อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่ศึกษามีฐานะเป็นกรรมการบริหารการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑.๑) ให้ความเห็นของด้านนโยบาย แผน งบประมาณ การจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม มาตรฐานการศึกษา และการบริหารบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และหน่วยงานศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ในเขตความรับผิดชอบ

(๑.๒) ให้ความเห็นชอบการจัดตั้ง ยุบ หรือรวมสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่ศึกษาก่อนเสนอของอนุมัติจากคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(๑.๓) กำกับ ดูแล นิเทศ และติดตามผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด และกร  
ดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ในเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐาน  
แผนและเป้าหมายที่กำหนด

(๑.๔) อนุมัติการแต่งตั้ง โยกย้าย ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

(๑.๕) ประสาน และส่งเสริม สถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริม  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา  
ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ  
สถาบันศาสนา และสถานประกอบการที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

(๑.๖) พิจารณาแก้ไขแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของคณะกรรมการสถานศึกษา และปัญหาที่  
เกิดจากการบริหารงานของสถานศึกษาที่ผู้บริหารสถานศึกษามีอาจแก้ไขได้

### **องค์ประกอบ**

๑.) คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้  
แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนสมาคมผู้บริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมครูและผู้ปกครอง ผู้นำทางศาสนา  
และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากรรมการประเภท  
อื่นรวมกัน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

๒.) จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา และการเลือกประธาน  
กรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนดโดย  
กฎกระทรวง

(๒) สำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติงานภายใต้การกำกับ  
ของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่ กำกับ ดูแล นิเทศ  
ตาม และส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ทั้งของรัฐและ  
เอกชน และการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ภายในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งส่งเสริม  
และประสานงานการจัดการศึกษาในระดับดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตอบ  
สนองความต้องการของท้องถิ่นและนโยบายการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

(๓) ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา



เป็นผู้บริหารการศึกษาที่มีอาชีพที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์สูงในการบริหาร การศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑.๑) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่ การศึกษา สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

(๑.๒) ส่งเสริม สนับสนุน กำกับ ดูแล นิเทศ ติดตามการดำเนินงานของสถานศึกษาและ หน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ในสังกัดสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ของเอกชนรวมทั้งของครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันวิชาชีพ สถาบันศาสนา และสถานประกอบการที่จัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ในเขต พื้นที่การศึกษา ให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

(๑.๓) บริหารงานบุคคลและงบประมาณ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และแผนงานที่กำหนด รวมทั้งให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และ คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา ( อ.ก.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา ) ซึ่งกำหนดให้เป็นองค์คณะบุคคลเพื่อกำกับบริหารงานบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี

ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ได้มาโดยการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและ จากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะพิจารณาคัดเลือกผู้เหมาะสมตามเกณฑ์ไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อเสนอให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลือกผู้ที่เหมาะสมให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการแต่งตั้งต่อไป

ความในข้อ ๒.๒.๑.๑ นี้สอดคล้องกับนัยมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นเอง

#### ๒.๒.๑.๒ ระดับสถานศึกษา

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ สถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีเป็นหน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิด ประชาชนมากที่สุด ทำหน้าที่จัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และทักษะของนักเรียนและชุมชน มี อิสระในการบริหารงาน เพื่อให้สามารถจัดกระบวนการเรียนรู้และกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างยืดหยุ่น คล่องตัว เพื่อการเป็นโรงเรียนของชุมชนและสะท้อนภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยข้อ เสนอแนะ และการส่งเสริม สนับสนุนจากคณะกรรมการสถานศึกษา

## (๑) คณะกรรมการสถานศึกษา

### อำนาจหน้าที่

#### คณะกรรมการสถานศึกษามีฐานะเป็นกรรมการบริหารของสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑.๑) ให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการจัดการศึกษาและการจัดหลักสูตรท้องถิ่นของสถานศึกษา

(๑.๒) เสนอแนะการบริหารและการจัดการของผู้บริหารสถานศึกษา ในด้านบุคลากร งบประมาณ วิชาการ กิจกรรมนักเรียน อาคารสถานที่ และความสัมพันธ์กับชุมชน

(๑.๓) ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของสถานศึกษาในด้านการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนการพัฒนาสุขภาพอนามัยของนักเรียน การระดมทรัพยากร การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการสืบสานศิลปประเพณีจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

### องค์ประกอบ

คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากรรมการประเภทอื่นรวมกัน โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

(๒) ผู้บริหารสถานศึกษา

เป็นผู้บริหารการศึกษามีอาชีพที่มีความรู้ความสามารถมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานของสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๒.๑) เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในสถานศึกษาที่ดูแลรับผิดชอบ

(๒.๒) ดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

(๒.๓) กำกับ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของบุคลากร และหน่วยงานภายในสถานศึกษาให้ดำเนินการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบให้เป็นไปตามนโยบาย คุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาของกระทรวง เขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา

(๒.๔) ระคมสรรพกำลัง และทรัพยากรต่าง ๆ จากท้องถิ่นมาใช้ในการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาได้มาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา โดยการเสนอชื่อและคำแนะนำของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้แต่งตั้ง

ความในข้อ ๒.๒.๑.๒ นี้สอดคล้องกับนัยมาตรา ๔๐ แห่ง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นเอง

อนึ่ง อำนาจหน้าที่ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษาดังกล่าวข้างต้น ยังมีได้เป็นข้อยุติแต่ประการใด ซึ่งใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติได้ระบุให้กระทรวงฯ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ( มาตรา ๑๕ )

ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำลังดำเนินการศึกษาถึงแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาและปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาในประเทศไทย การศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นฐาน ( School – Base Management : SBM ) การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ การศึกษาถึงหลักเกณฑ์และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาในต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งถ้าได้มีการศึกษากันเป็นที่กระจ่างแล้ว จะทำให้มีองค์ความรู้เพียงพอที่จะกำหนดเป็นสาระบัญญัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๕ ต่อไปได้ และคาดว่าจะเสร็จสิ้นในไม่ช้านี้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในเบื้องต้นถึงรูปแบบโครงสร้างสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา โดยพิจารณาถึงภารกิจที่จะต้องสอดคล้องกับส่วนกลางซึ่งก็คือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และได้ใช้เอกสารการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้จัดทำยกร่างครั้งที่ ๒ ไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นฐานประกอบการพิจารณาวิเคราะห์ ซึ่งได้รูปแบบโครงสร้างสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ที่จะนำเสนอในที่นี้เป็นเบื้องต้นดังแผนภูมิที่ ๑