

บทความที่ : **22**
Article :



*การปรับโครงสร้างการบริหารราชการของ
กระทรวงศึกษาธิการตามคำสั่งหัวหน้า
คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559*

*Administrative Restructuring of the Ministry of
Education According to the 10/2016
Directive of the Head of the
National Council for Peace and Order*

*รัชพล พุทธิรักษา**

Ratchaphon Phutaraksa

* สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น [Program of Public
Administration, Western University]

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1) ศึกษาปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2559 การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพดำเนินการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา และหาความสอดคล้องระหว่างข้อมูลและผลการศึกษาวិธีการแบบสามเส้า ผลการวิจัยสรุปเป็นประเด็นดังนี้ 1) ความคล่องตัวจากการสั่งนโยบายโดยตรงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 2) ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาทางกฎหมาย โดยเฉพาะการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3) คณะกรรมการศึกษาธิการไม่มีความเป็นอิสระและไม่มีเอกภาพในการทำงาน มีหน้าที่เป็นเพียงแค่การรวมงานนโยบายและวิชาการของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและงานบริหารบุคคลของเขตพื้นที่ การศึกษามาไว้ที่ศึกษาธิการจังหวัด 4) การจัดตั้งศึกษาธิการภาคเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ หน่วยงานทางการศึกษาทำงานซ้ำซ้อนกัน 5) การคัดเลือกกรรมการตัวแทนประชาชนและครูยังไม่มีความชัดเจน กรรมการผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่นไม่เป็นการสะท้อนตัวแทนอย่างแท้จริงของครูในพื้นที่ และ 6) นโยบายที่สั่งลงสู่ผู้ปฏิบัติเป็นการนำหลักสูตรนำมาจัดการเรียนการสอน ในแต่ละหน่วยงานได้นำนโยบายไปปฏิบัติทำให้เกี่ยวข้องกับตัวผู้เรียนและทำให้ส่งผลทางการศึกษาโดยตรงต่อผู้เรียน

คำสำคัญ : การบริหารราชการ, กระทรวงศึกษาธิการ, การปรับโครงสร้าง

Abstract

This research aimed to study a problem and solving guideline in the restructuring processes through administration of the Ministry of Education according to the 10/2016 directive of the head of National Council for Peace and Order. This research is a qualitative research. Data collection was obtained from in-depth interviews and participant observations, including documentary research. Data were analyzed through content analysis and data integrity was investigated through a triangulation method. The results summarized as the following issues: 1) Streamline direct policy directives from the Minister of Education. 2) Multiple Delayed Procedures Delay in the legal process. Especially the law. 3) The Board of Education has no independence and no unity in work. It functions solely as a combination of policy and academic affairs of the area education and human resources management. The school district to the area of education. 4) The establishment of education sector is a waste of budget. Educational agencies work overlap. 5) The selection of directors, representatives, people and teachers is unclear and Local teachers' representatives are not representative of local teachers. 6) The policy that is directed to the practitioner is to bring the curriculum to the teaching and learning. In each unit, the policy is implemented, related to the learner, and directly results in the study of the learner.

Keywords : Bureaucracy Administration; Ministry of Education; Restructuring

บทนำ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ให้ตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (รมว.ศธ.) เป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดทิศทางในการดำเนินงาน วางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคและจังหวัด แต่งตั้ง โอนหรือย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ในหน่วยของ กระทรวงศึกษาธิการระดับภูมิภาคและจังหวัด ตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าฯ เป็นประธาน และให้มีการยุบเลิกคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้โอนอำนาจหน้าที่ไปให้ กศจ. และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2559 เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ในส่วนของโครงสร้างการบริหารจัดการกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคแบบใหม่ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้น จะมีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานและมีผู้บริหารองค์การหลักเป็นกรรมการ ซึ่งจะทำหน้าที่ขับเคลื่อนการศึกษาในส่วนภูมิภาค ด้วยการบริหารจัดการตรงไปที่สำนักงานศึกษาธิการภาค (ศธภ.) ที่ 1-18 กล่าวคือ ทำการแต่งตั้งศึกษาธิการภาคขึ้นมา 18 คน และจะมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รวมทั้งสิ้น 77 จังหวัด เพื่อดูแลการศึกษาทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาปฐมวัย, สถานศึกษาการศึกษาพิเศษและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.), สถานศึกษาอาชีวศึกษา, สถานศึกษาการศึกษาพิเศษ, สถานศึกษาเอกชน เป็นต้น รวมทั้งโรงเรียนในสังกัด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.), และตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2559)

หลังจากมีการออกคำสั่งทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว นักวิชาการและนักการเมือง ได้ให้ข้อเสนอแนะในหลายประเด็น อาทิ คำสั่ง คสช. ทั้ง 2 ฉบับนี้ยังไม่สามารถตอบโจทย์นี้ได้เพราะเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่การปฏิรูปคุณภาพ แต่คำสั่ง คสช. ทั้ง 2 ฉบับที่ออกมาน่าจะเป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการดำเนินการปรับรื้อระบบของกระทรวงศึกษาธิการ ดูเหมือนจะเป็นการย้อนยุคไปสู่การบริหารจัดการศึกษาของประเทศไปกว่า 40 ปี (อดิสร เนาวนนท์, 2559) การปรับครั้งนี้กลับไปสู่โครงสร้างเดิมเกือบ 80 เปอร์เซ็นต์ ที่มีแตกต่างคือ การมีประชารัฐ ให้ภาคเอกชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และการให้จังหวัดจัดการตนเอง หากในอนาคตมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่มาจากนักการเมืองอาจเกิดปัญหาวังเดิมโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งสายบังคับบัญชาจากกระทรวง กว่าจะถึงโรงเรียนมีหลายขั้นตอน ตั้งแต่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ, ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ศึกษาธิการภาค, ศึกษาธิการจังหวัด และโรงเรียน (สมพงษ์ จิตระดับ, 2559) และคำสั่งทั้ง 2 ฉบับ จะนำไปสู่การปฏิรูปเชิงคุณภาพของการศึกษาชาติได้จริงหรือไม่ ถ้ารับรู้ถึงเป้าหมายเชิงคุณภาพของการศึกษาว่าจะต้องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง รัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต้องไม่หยุดเพียงแค่สองคำสั่งนี้ ต้องมีคำสั่งเพิ่มเติมในการเพิ่มอำนาจ การบริหารบุคลากร เพิ่มเติมงบประมาณตรงสู่โรงเรียน ยกเลิกการประเมินแบบเก่า โดยหันมาประเมินนักเรียนเพื่อให้เป็นผลงานของครูและ ผู้อำนวยการโรงเรียน กำหนดเป้าหมายการประเมินแก่ผู้อำนวยการโรงเรียน พัฒนาให้โรงเรียนเป็นหัวใจของการศึกษา โดยการสร้างค่านิยมว่า การเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนถือว่าสูงสุด ส่วนระดับจังหวัด ระดับภาคและกระทรวงเน้นที่การเป็นหน่วยงานที่อำนวยความสะดวกแก่โรงเรียน คอยติดตาม สนับสนุน ประเมินผลตามเป้าหมาย เพื่อสร้างเด็กไทยให้ได้คุณภาพ ถ้ารัฐบาลและคณะรักษาความสงบ

แห่งชาติสามารถดำเนินการต่อ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษา (วรงค์ เดชกิจวิกรม, 2559) เป็นต้น

ดังนั้นจากการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีคำถามที่ตามมาคือ การดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ จะเป็นอย่างไร จะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการอย่างไร รวมถึงคุณภาพการศึกษาจากการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการเป็นอย่างไร ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรค และผลต่อคุณภาพการศึกษาจากการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2559

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหา และแนวทางแก้ไขถึงการดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2559

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จำนวน 21 คน กล่าวคือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยกระทรวงศึกษาธิการ อดีตรัฐมนตรี เลขาธิการรัฐมนตรี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา อาจารย์ มหาวิทยาลัย ครูโรงเรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยบุคคลที่เป็นผู้ให้ข้อมูลครั้งนี้จะได้มาแบบ snow ball

2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก แบบกึ่งโครงสร้าง ปลายเปิด เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ปัญหา อุปสรรค

และแนวทางในการปฏิบัติงานจากการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของ
กระทรวงศึกษาธิการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2559

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยนำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) สังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant observation) และสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Nonparticipant observation)

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) สังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์ โดยดำเนินการร่วมกับการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) ซึ่งผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบสามเส้า (Triangulation)

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาในหัวข้อนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐในการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการตาม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 ซึ่งเป็นการวิจัยที่ใช้วิธีการหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ มีการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านการศึกษาโดยเฉพาะ เพื่อความถูกต้องของการตีความปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น สำหรับผลการวิจัยในครั้งนี้ได้ข้อค้นพบได้ทั้งหมด 6 ประเด็น โดยสรุปแต่ละประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการสั่งการจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูง คือ นายกรัฐมนตรีโดยใช้ มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ในการสั่งการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวจากการสั่งนโยบายโดยตรง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งอาจจะมองแง่ของการทำงานของคณะทำงานที่เป็นสายตรงประกอบกับอยู่ในห้วงเวลาที่รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ที่อยู่ในวาระการบริหาร

ประเทศภายใต้รัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งการสั่งการลงมายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ซึ่งทุกหน่วยงานต้องรอรับคำสั่งโดยตรงจากรัฐบาล ทำให้หน่วยราชการ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางหรือออกแบบกระบวนการในการพัฒนา ได้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ตามแผนงานด้านการสื่อสารนโยบาย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจในยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการนำไปปฏิบัติ จึงได้ทำเป็นแผนที่ความคิด (Mind Map) ในการดำเนินงานและการขับเคลื่อนนโยบาย โดยให้ส่วนราชการวิเคราะห์และดำเนินงานตามขั้นตอนโดยการทำงานขึ้นตรงต่อ(กศจ.)โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในจังหวัดนั้นๆ

2) การสั่งการจากส่วนกลางโดยตรงทำให้เกิดการร่วมศูนย์อำนาจโดยการบริหารราชการและอำนาจในการตัดสินใจยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด รวมถึงยังไม่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาตจากหน่วยงานส่วนกลางอีกด้วยและยังมีหลายขั้นตอนทางส่วนราชการเกิดความล่าช้า ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาทางกฎหมาย โดยเฉพาะการจัดทำกฎหมาย พ.ร.บ. เพื่อส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายของการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการของไทย ปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการไทย ทำให้ผลของการปรับโครงสร้างมีโอกาสทำให้เกิดความล่าช้า เพราะมีการดำเนินการทำงานหลายขั้นตอน

3) รัฐบาลไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบการบริหารราชการทางการศึกษา คณะกรรมการศึกษาธิการไม่มีความเป็นอิสระและไม่มีเอกภาพในการทำงาน มีหน้าที่เป็นเพียงแค่การรวมงานนโยบายและวิชาการของกรมการเขตพื้นที่การศึกษาและงานบริหารบุคคลของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามาไว้ที่ กศจ. ซึ่ง กศจ. ก็ยังไม่ได้เชื่อมโยงภารกิจเข้าด้วยกัน ระบบราชการก็จะทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการคิดในการตัดสินใจได้ในทิศทางที่เหมาะสม

4) การปรับโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการเกิดสายบังคับบัญชาในการบังคับบัญชา การจัดตั้งบุคลากรทางศึกษาธิการภาคเป็นการ

สิ้นเปลืองงบประมาณ หน่วยงานทางการศึกษาทำงานซ้ำซ้อนกัน เมื่อการทำงานใน
ขณะทำงานมีผู้บริหารเยอะก็จะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองในตัวบุคคลและงบประมาณ

5) การปรับโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการควรปรับ
โครงสร้างบุคลากรทางการศึกษาให้สอดคล้องกับระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน
และการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ การคัดเลือกกรรมการตัวแทนประชาชนและ
ครูยังไม่มี ความชัดเจน กรรมการผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่นไม่เป็นการสะท้อนตัว
แทนอย่างแท้จริงของครูในพื้นที่ ส่วนใหญ่กรรมการที่เข้ามาจะเลือกมาเป็นกรรมการ
แต่โรงเรียนใหญ่ๆ ซึ่งต่างจากโรงเรียนเล็กๆ ซึ่งไม่มีใครต้องการเข้ามาเป็นกรรมการ

6) ผู้ปฏิบัติเป็นการนำหลักสูตรที่นำมาจัดการเรียนการสอน ในแต่ละ
หน่วยงานได้นำนโยบายเดียวกันไปปฏิบัติทำให้เกี่ยวข้องกับตัวผู้เรียนและส่งผล
ทางการศึกษาโดยตรงต่อผู้เรียน

โดยสามารถสรุปเป็นแผนภูมิจากกระบวนการวิจัยในครั้งนี้ได้ดังนี้



การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยสรุปข้อค้นพบ 6 ประเด็น ผู้วิจัยขออภิปรายผลการวิจัยดังต่อไปนี้

1) ความคล่องตัวจากการสั่งนโยบายโดยตรงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง ซึ่งอาจจะมองแง่ของการทำงานของคณะทำงานที่เป็นสายตรงนำนโยบายไปปฏิบัติได้ตามแผนงานด้านการสื่อสารนโยบาย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจในการนำยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการนำไปปฏิบัติ จึงได้ทำเป็นแผนที่ความคิด (Mind Map) ในการดำเนินงานและการขับเคลื่อนนโยบาย โดยให้แต่ละหน่วยงาน สอนราชการวิเคราะห์การดำเนินงานเป็นขั้นตอนโดยการทำงานขึ้นตรงต่อ(กศจ.)โดยผู้ว่าราชการเป็นประธาน ดังที่ Donald J. Calista (1994) ได้แสดงทัศนะว่าสถาบันต้องเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ต้องมีความชัดเจนของกฎหมายและข้อบังคับที่ลดทอนอำนาจของข้าราชการที่อาจมุ่งประโยชน์ส่วนตน จึงควรใช้แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง และ James E. Anderson (2006) ที่ศึกษาผู้สนับสนุนแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับอิทธิพล พื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และการตัดสินใจสั่งการของผู้กำหนดนโยบายที่อยู่ระดับบนเท่านั้นที่จะทำให้การสั่งการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) หลายขั้นตอนเกิดปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาทางกฎหมาย โดยเฉพาะการจัดทำกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายของการปรับโครงสร้างในกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการของไทย ปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการไทย ทำให้ผลของการปรับโครงสร้างมีโอกาสนำให้เกิดความล่าช้า เพราะมีการดำเนินการทำงานหลายขั้นตอน สอดคล้องกับ สมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2549: 137-138) ที่กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการของไทยว่าอำนาจในการบริหารและการตัดสินใจของระบบราชการในปัจจุบันยังคงมี

ลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าที่ส่วนกลาง โดยมีนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสูงสุดในเกือบทุกเรื่อง และโครงสร้างของระบบราชการส่วนใหญ่ไม่คล่องตัว และไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคต รวมทั้งมีการสร้างกฎระเบียบที่ย่างยากสลับซับซ้อนเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการเอง

3) คณะกรรมการศึกษาธิการไม่มีความเป็นอิสระและไม่มีเอกภาพในการทำงาน มีหน้าที่เป็นเพียงแค่การรวมงานนโยบายและวิชาการของกรมการเขตพื้นที่การศึกษาและงานบริหารบุคคลของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามาไว้ที่ กศจ. ซึ่ง กศจ. ก็ยังไม่ได้เชื่อมโยงภารกิจเข้าด้วยกัน ซึ่ง P.A. Sabatier & D.A. Mazmanian (1981) ได้ชี้ให้เห็นว่าการกำกับและแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและนโยบายนี้อาจจะประสบปัญหาเนื่องจากการมีการกำกับหรือแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน ทำให้หน่วยงานระดับล่างที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดอิสระในการตัดสินใจและการบริหารงานต่างๆ

4) การจัดตั้งศึกษาธิการภาคเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ หน่วยงานทางการศึกษาทำงานซ้ำซ้อนกัน เมื่อการทำงานในคณะทำงานมีผู้บริหารเยอะก็จะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองในตัวบุคคลและงบประมาณได้ ซึ่งหากพิจารณาตัวอย่างตาม Davila (2003) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจการศึกษาในโคลัมเบีย : ทิศทางจะไปทางใด พบว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีส่วนรับผิดชอบ ทั้งด้านการบริหารงบประมาณค่าใช้จ่าย ซึ่งแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีแนวโน้มลดลงแต่งบประมาณการจัดการศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาจะสูงขึ้น นอกจากนี้ในเทศบาลบางแห่งที่มีปัญหาด้านสภาพสังคมและเศรษฐกิจก็มีการวางแผนปรับงบประมาณและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้เกิดความเป็นธรรมจากรัฐบาลกลาง ก็จะทำให้ลดปัญหาดังกล่าวได้

5) การคัดเลือกกรรมการตัวแทนประชาชนและครูยังไม่มี ความชัดเจน กรรมการผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่นไม่เป็นการสะท้อนตัวแทนอย่างแท้จริงของครูในพื้นที่ ส่วนใหญ่กรรมการที่เข้ามาจะเลือกมาเป็นกรรมการแต่โรงเรียนใหญ่ๆ ซึ่งต่างจากโรงเรียนเล็กซึ่งไม่มีใครต้องการเข้ามาเป็นกรรมการ ซึ่งพิจารณาเทียบเคียงได้กับงานของพินิจ บุญเลิศ (2558) พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการนำการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นผู้กำหนดแนวโน้มความต้องการของจังหวัดโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางในการกำหนดวิสัยทัศน์ของการเปลี่ยนแปลงที่อยู่บนพื้นฐานตามหลักการบริหารจัดการที่ดีและรับผิดชอบต่อประชาชนส่วนรวม อีกทั้งแนวทางที่เหมาะสมของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารการเปลี่ยนแปลงคือมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคราชการ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและตรงกับอัตลักษณ์ของพื้นที่ รวมถึงมีบทบาทที่จะผลักดันแผนยุทธศาสตร์ตอบสนองความต้องการพลเมือง หรือมุ่งรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า ดังนั้นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดจะต้องมีกระบวนการคัดเลือกตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆที่เปิดกว้างกว่าที่เป็นอยู่

6) นโยบายที่ส่งลงสู่ผู้ปฏิบัติเป็นการนำหลักสูตรนำมาจัดการเรียนการสอนในแต่ละหน่วยงานได้นำนโยบายไปปฏิบัติทำให้เกี่ยวข้องกับตัวผู้เรียนและทำให้ส่งผลทางการศึกษาโดยตรงต่อผู้เรียนเพราะผู้ปฏิบัติไม่มีความเกี่ยวข้อง ทั้งนี้สอดคล้องกับสุมนหา พรหมบุญ และอรพรพรณ พรสีมา (2549 : 34-35) กล่าวว่า การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมต้องเป็นการเปิดโอกาสให้นักเรียนได้รับผิดชอบต่อการเรียนรู้ของตนเอง ได้ลงมือปฏิบัติ ทำกิจกรรมกลุ่ม ฝึกฝนทักษะการเรียนรู้ทักษะการบริหารจัดการการเป็นผู้นำผู้ตามที่ดีซึ่งจะต้องเปิดกว้างกิจกรรมและรูปแบบจากผู้ปฏิบัติด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. จากผลการวิจัยที่เป็นประเด็นปัญหา หน่วยงานราชการมีหลายขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้า รวมทั้งกระบวนการพิจารณาการจัดทำกฎหมายร่าง พ.ร.บ. ที่

เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายของการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นทางออกที่สำคัญของการปรับรื้อองค์กรดังกล่าวควรมุ่งเน้นการมอบอำนาจ (Empowerment) ให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ ราชการส่วนกลางในระดับกรมควรที่จะลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออก เพื่อให้ผลของการปรับโครงสร้างการบริหารราชการทางการศึกษาให้ได้ผลสัมฤทธิ์โดยเร็ว

2. ผลการวิจัยที่เป็นเชิงนโยบายทางการศึกษา คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้ครอบคลุมถึงประเด็นปัญหาทางการศึกษาระดับชาติ ควรจัดทำให้เหมาะสมกับบริบทที่เหมาะสมกับระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษา เด็กที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา อีกทั้งการศึกษาของเด็กพิเศษ และนักศึกษาทุกระดับชั้น ให้มองเรื่องระดับการรับรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลเพื่อพัฒนาประเทศชาติต่อไป

3. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรมองด้านการประเมินผลระดับผลสัมฤทธิ์ระดับชาติ ที่วัดจากนักเรียนทุกโรงเรียนทั่วประเทศ ควรจะทบทวนระบบการประเมินผล ให้มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

พินิจ บุญเลิศ. (2558). บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในการบริหารการ

เปลี่ยนแปลง. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal, Sipakorn University*. 8 (1).

วงศ์ เดชกิจวิกรม. (2559). *ความคิดเห็นจากฝั่งนักการเมืองเกี่ยวกับ ม.44 ปรับ*

โครงสร้าง ศธ. ส่วนภูมิภาค. (ออนไลน์). แหล่งที่มาจาก <http://www.kroobannok.com/>. (30 กรกฎาคม 2559)

วัชร จตุพร และ ชญาพิมพ์ อูสาโห. (2560). กลยุทธ์การบริหารโรงเรียนทางเลือก
ตามแนวคิดการเสริมสร้างขีดความสามารถของพลเมืองปัจเจกชนนิยม,

วารสารการบริหารปกครอง 6 (2)

สมพงษ์ จิตระดับ. (2559). **ปฏิวัติเจียบเย็ดอำนาจเข้าสู่ศส.** (ออนไลน์).แหล่งที่มาจาก
<http://www.thaipost.net>, (30 กรกฎาคม 2559)

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). **รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ :
เอ็กเซเปอร์เน็ต.

สุนงา พรหมบุญ และ อรรถพรณ พรสีมา. (2549). การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมใน
**ทฤษฎีการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม : ต้นแบบการเรียนรู้ทางด้านหลักทฤษฎี
และแนวปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

อดิศร เนาวนนท์. (2559). **หลาเสี่ยงจากแม่พิมพ์กรณืใช้ ม.44 ย่อนกระจาย
อำนาจการศึกษากลับสู่ศูนย์กลาง**. (ออนไลน์). แหล่งที่มาจาก
<http://www.matichon.co.th/news/79333>. (30 กรกฎาคม 2559)

Anderson, J. (2006). Emergence of Schools of Public Policy: Reflection
by a Founding Dean. In *The Oxford Handbook of Public
Policy*. Edited by Michael Moran Martin Rein E. Goodin. London:
Oxford University Press.

Calista, D. J.(1994).“Policy Implementation,” in Stuart S. Nagel. Ed.
Encyclopedia of Policy studies. New York : Marcel Dekker, Inc.

Davila, M. P. (2003). *Education Decentralization in Columbia: Where
do the Resources Go?* [Online] Available from:
<http://www.lib.ume.com/dissertations/fullcit/ 9960571>.

Sabatier,Paul A. & Mazmanian. Daniel A. (1981). “*The Implementation
of Public Policy: A Framework of Analysis*,” in Mazmanian
D.A.& Sabatier P.A.

Translated Thai References

- Boonlert, P. (2015). Thai Governor Role in Changing Administration.
Veridian E-Journal, Sipakorn University. 8 (1).
- Dechjittwikrom, W. (2016). *Politician Opinion to Use Chapter 44 for Restructuring Provincial Education Administration*. (Online), Retrieved on <http://www.kroobannok.com/>, (30 July 2016)
- Jatuporn, W. and Chayapim U. (2017). Management Strategies of Alternative Schools According to the Concept of Individualism Citizenship Capacity Building, *Governance Journal* 6 (2)
- Jitrakub, S. (2016). *Silent Revolution! Determination in Ministry of Education*. (Online), Retrieved on <http://www.thaipost.net>, (30 July 2016)
- Naowanon, A. (2016). *Several Voices from Teacher After Use Chapter 44 Back to Educational Decentralization to Central*. (Online), Retrieved on <http://www.matichon.co.th/news/79333>, (30 July 2016)
- Phornbun, S. and Onrapun, P. (2006). Participation Learning, In *Theory of Participation Learning: Learning Best Practices in Theory and Practical*. Bangkok: Srinakarin University.
- Yossomsak, S. (2005). *Public Administration: Theory & Concept*. Bangkok: Expernet