



พัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไก การจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ

สุภวิษฐ์ กิจสนาโยธิน*

วสันต์ เหลืองประภัสร์**

ทวิดา กมลเวช**

ณัฐพล ใจจริง***

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มุ่งหมายศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1 และ เขต 2 ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 38 ครู ผู้บริหารโรงเรียน และอดีตข้าราชการครู ที่มีความรู้และประสบการณ์ ผ่านการปฏิบัติงานในทุกโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของการศึกษาในครั้งนี้ จำนวน 49 คน การวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาในครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยได้ข้อสรุป ดังนี้

การศึกษาครั้งนี้มีผลการศึกษา คือการจัดโครงสร้างและระบบบริหารการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2536-2546 กรมที่มีหน้าที่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา การจัดโครงสร้างและระบบบริหารการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546-ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แรงผลักดันที่ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2536-2546 เกิดจากการตราพระราชบัญญัติการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนแรงผลักดันที่ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษา

* รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** ผศ.ดร.คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*** อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา



ขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2553-ปัจจุบัน เกิดจาก ครูมัธยมศึกษาและผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา รู้สึกล่าไม่ได้ ได้รับความเป็นธรรมในการบริหารจัดการศึกษา แบบแผนความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง และกลไกในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือรูปแบบการขยายตัวเป็นไปตามการขยายตัวขององค์กรในหน่วยราชการ

การศึกษาในเรื่องดังกล่าว ผู้ศึกษาให้ข้อเสนอแนะว่าควรจะมีการศึกษาต่อเนื่องในเรื่องการบริหารการศึกษาในโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2559-2560) เนื่องจากมีการปฏิรูประบบราชการในหลายประเด็น โดยเฉพาะในเรื่องของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ ตามนโยบายรัฐบาลเพื่อให้ทราบปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อคุณภาพการศึกษาด้านวิชาการ นำผลที่ได้ไปแก้ปัญหในเรื่อง ดังกล่าวต่อไป

คำสำคัญ : พัฒนาการทางการศึกษา / การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง / กลไกการจัดการ /

กระทรวงศึกษาธิการ

The Development, Restructuring and Management Mechanism of Basic Education in the Ministry Of Education

Suppawit Kidsanayothin*
Wasan Luangprapat**
Tavida Kamolvej***
Nattapoll Jaijing***

Abstract

The objectives of this study were to study the development, restructuring and management mechanism of basic education in the ministry of education with qualitative research by collecting concerned research data and indept interview. The concerned knowledgeable people included the assistant secretary-general of the committee of basic education, the administrators of Sukhothai Primary Education Office Region 1 and 2, the administrators of Secondary Education Office Region 38, 49 teachers, school administrators and formers teachers who are fulfilled with knowledge and experience and had experience in operation in all structures and in basic education management mechanism. The research data was analyzed by content analysis. It was summarized as the followings:

The results of this study found that the structure and management for basic education of 1993-2003, the department taking responsibility for basic education were the committee of national primary education and the department of general education. The structure and management for basic education of 2003-present, the committee of basic education takes responsibility of basic education management. The impulsion

* M.A. (Political Science), Public Administrations, Thammasat University.

** Asst. Prof. Dr., Faculty of Political Science, Thammasat University

*** Lecture, The Local government Department at Suan Sunandha Rajabhat University



resulting to the adjustment of basic education structure and management of 1993-2003 derived from enacting the Act of improving the ministry, bureau and department for country administration. For the impulsion resulting to the adjustment of education structure and management of 2010-to present occurred due to the dissatisfaction of the secondary school teachers and administrators toward the unfair of educational management, plan and structural change and basic education management mechanism i.e. the format of growth was in line with the growth of organizations in government sectors.

The researcher had suggested according to the study that it should be studied continuously on education management in basic education management mechanism in the present (2016-2017) due to the civil reformation in various points, particularly in term of restructuring and basic education management mechanism in the ministry of education according to the policy of the government in order to find the factors resulting to the problems and barriers toward the quality of education in academic aspect and applied to solve the mentioned problems in further.

Keywords: Education Development/ Restructuring / Management Mechanism/ Ministry Of Education

ความสำคัญของปัญหา

การศึกษาของไทยเริ่มมีวิวัฒนาการและพัฒนาระบบบริหารการจัดการศึกษามีแบบแผนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้เสด็จประพาสยุโรปและได้นำความรู้จากการเสด็จประพาสมาสู่การเปลี่ยนแปลงให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านต่างๆที่พระองค์ได้เสด็จไปพบเห็นมา พระองค์ได้ทรงปฏิรูปประเทศเปลี่ยนแปลงและพัฒนาระบบบริหารประเทศไปสู่การเป็นอารยประเทศไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาระบบราชการใน พ.ศ. 2435 ประเทศไทยเริ่มการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โครงสร้างและกลไกการจัดการศึกษาจึงเกิดขึ้นเมื่อ วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 มีการสถาปนาระบบราชการ ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาให้กับประชาชน โดยมีเสนาบดีกระทรวงธรรมการเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษา ในส่วนของการพัฒนา โครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาในระดับกระทรวงได้มีการพัฒนาตามบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม กล่าวคือ กระทรวงธรรมการได้มีการเปลี่ยนชื่อกระทรวงในแต่ละยุค ดังนี้ พ.ศ. 2435 –2461 ชื่อกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2462 –2468 ชื่อ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2469–2483 ชื่อ กระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2484–ปัจจุบัน ชื่อ กระทรวงศึกษาธิการ(ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวง,2557,น.1)

การศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และมีแบบแผนการบริหารจัดการศึกษาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหลังจากที่พระองค์ได้ขึ้นครองราชย์แล้ว พระองค์ทรงปฏิรูปและปรับปรุงประเทศในทุก ๆ ด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาโดยมีการ



สถาปนากระทรวงธรรมการ คือ กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2535 การจัดการศึกษาให้กับประชาชนเริ่มมีโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างชัดเจนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนมาตามลำดับของการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและบริบททางการเมืองการปกครอง กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2462-2468 การบริหารและการจัดการศึกษาได้มีการพัฒนาและปรับปรุงโครงการศึกษาชาติ ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาเพื่อนำความรู้ไปประกอบอาชีพ นอกเหนือจากทำราชการ พ.ศ.2464 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อให้ประชาชนต้องเข้าเรียนภาคบังคับอย่างน้อยจบการศึกษาระดับประถมศึกษาในทุกท้องที่ของประเทศไทย พ.ศ.2469-2483 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้โครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมือง มีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงธรรมการ การบริหารจัดการศึกษามีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบ มีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษาตามภารกิจของแต่ละกรม แบ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลางและกระจายไปสู่ส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2484-2509 ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หลายครั้ง การบริหารจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปตามระบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยในปี พ.ศ.2509 ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 ส่งผลให้โรงเรียนประถมศึกษาไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยโดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการบริหารสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา ต่อมาในปี พ.ศ.2523 มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนประถมศึกษากลับมาสังกัดในกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ภายใต้การกำกับ ดูแล จัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในส่วนภูมิภาค มีการจัดตั้งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กำกับ ดูแล จัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดต่าง ๆ ส่วนกรมสามัญศึกษา กำกับ ดูแล จัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา มีการจัดตั้งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด กำกับ ดูแล จัดการศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดต่าง ๆ ในพ.ศ.2540 เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มดำเนินการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากนักวิชาการและนักการเมือง ได้เสนอแนวคิดว่าการศึกษาไทย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปฏิรูปการศึกษา การดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 โดยมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นมาบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในส่วน



ภูมิภาคมีการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขึ้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัตินี้ มีการบูรณาการบริหารจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษามาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ภายใต้การบริหารการศึกษาในลักษณะเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 175 เขต การบริหารและจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าวดำเนินการมาได้ระยะหนึ่งเกิดปัญหาการบริหารในด้านวิชาการ บุคคลงบประมาณและการบริหารทั่วไป อันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางด้านแนวคิดและการปฏิบัติงานที่มีวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกันระหว่างครูประถมศึกษาและครูมัธยมศึกษา ส่งผลให้ในปี พ.ศ.2553 ได้มีการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 แบ่งแยกการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาออกจากกัน โดยการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จำนวน 183 เขต กำกับ ดูแล การจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จำนวน 42 เขต กำกับ ดูแล การจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา มาจนถึงปัจจุบัน

จากความเป็นมาของพัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาขึ้นพื้นฐาน ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะได้มีการศึกษาในเรื่องดังกล่าวว่ามีปัญหาและปัจจัยอะไรที่ส่งผลกระทบในโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาขึ้นพื้นฐาน ซึ่งในการศึกษารั้งนี้ได้วางประเด็นการศึกษา เพื่อเป็นกรอบ แนวทางในการศึกษา วิเคราะห์ในเรื่องดังกล่าว จากปัญหาการจัดโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางกับโรงเรียนในสังกัดแต่ละระดับและการบริหารจัดการของหน่วยงานในระดับพื้นที่ เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้เป็นแนวทางไปสู่การนำไปใช้หรือเป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาพัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขึ้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไก การจัดการการศึกษาขึ้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนกลาง และภูมิภาค ในการบังคับบัญชาโรงเรียน
2. เพื่อศึกษาเหตุปัจจัยหรือแรงผลักดันที่ส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขึ้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ
3. เพื่อศึกษาถึงแบบแผน ความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขึ้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ



ขอบเขตการศึกษา

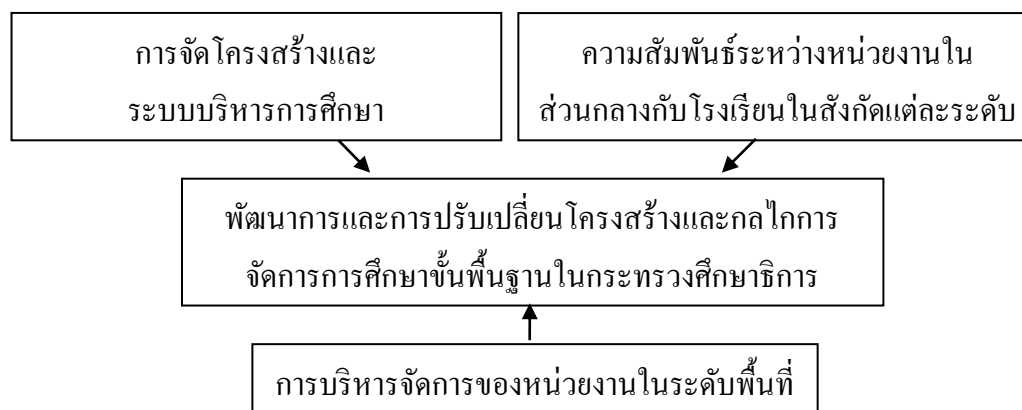
การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาในช่วง ของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โดยการศึกษาในช่วงการปรับเปลี่ยน โครงสร้างตั้งแต่ตราพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 จนถึง การแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553 เนื่องจาก ระหว่าง ปี พ.ศ. 2534 – 2553 นั้น การ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไก การจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ ปี พ.ศ. 2534 เป็นจุดเริ่มต้นของการบังคับบัญชาจัดการโรงเรียนในระดับจังหวัดโดยตรง ผ่านกรมที่ดำเนินการบังคับบัญชา ระบบบริหารโรงเรียนระดับประถมศึกษา มีสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กำกับการปฏิบัติงานโรงเรียนประถมศึกษา ในส่วนระดับมัธยมศึกษา มีสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด กำกับการปฏิบัติงานโรงเรียนมัธยมศึกษา ในปี พ.ศ. 2546 เกิดการปฏิรูปที่สำคัญ คือ บังคับบัญชาจัดการโรงเรียนในการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดย การรวมกันของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด รวมกันเป็น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการบังคับบัญชาโรงเรียนทั้งระดับประถมศึกษาและระดับ มัธยมศึกษา จนกระทั่ง พ.ศ. 2553 ได้มีการแยกการบังคับบัญชาโรงเรียนระหว่างระดับ ประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา แต่ในระดับส่วนกลางยังเป็นสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

ประเด็นการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้วางประเด็นการศึกษา เพื่อเป็นกรอบ แนวทาง ในการศึกษา วิเคราะห์พัฒนาการและการปรับเปลี่ยน โครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานใน กระทรวงศึกษาธิการไว้ ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา
2. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางกับโรงเรียนในสังกัดแต่ละระดับ
3. การบริหารจัดการของหน่วยงานในระดับพื้นที่

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 : กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานส่งผลให้เกิดพัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในงานวิจัยนี้มุ่งเน้นการใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary) พระราชบัญญัติ ราชกิจจานุเบกษา วิทยานิพนธ์และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาประวัติ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กลไกการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง ส่วนต่อมาคือ ข้อมูลด้านปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 1 คน ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1 จำนวน 10 คน และ เขต 2 จำนวน 11 คน ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 38 จำนวน 9 คน ครู จำนวน 7 คน ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 7 คน และอดีตข้าราชการครู จำนวน 4 คน ที่มีความรู้และประสบการณ์ ผ่านการปฏิบัติงานในทุกโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของการศึกษาในครั้งนี้ รวมจำนวน 49 คน การวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาในครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)



วรรณกรรมปริทัศน์

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำวรรณกรรม มานำเสนอการเขียนรายงานโดยพิจารณาถึงความถูกต้อง ความทันสมัยและความน่าเชื่อถือของข้อมูล ตลอดจนพิจารณาแหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์การเขียนรายงาน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ เนื้อหาวรรณกรรมปริทัศน์ สามารถสรุปพอสังเขปได้ ดังนี้

1. โครงสร้างระบบราชการกับการกระจายอำนาจ โครงสร้างระบบราชการมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการในระบบราชการ การจัดโครงสร้างที่ดีส่งผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพและสนองตอบต่อความพึงพอใจของประชาชน โครงสร้างระบบราชการไทยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขยายตัวของระบบราชการมีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของระบบราชการมาโดยตลอด การขยายตัวและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการไทย บางครั้งไม่ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย จากการศึกษาพบว่าการขยายตัวตามแนวดิ่ง การขยายตัวตามแนวนอน การขยายตัวในรูปแบบที่ซ้ำซ้อนหน้าที่กับหน่วยงานอื่น การขยายตัวตามภาระหน้าที่ใหม่ และส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ในรูปแบบของการรวมตัว การขยายตัวของระบบราชการไทยมีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายโดยการตราพระราชบัญญัติและลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2. สถานะการศึกษาไทยที่ส่งผลให้มีการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ.2542 เนื่องจากโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาเป็นปัญหามาโดยตลอดอันเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารที่ใหญ่โต อู้วย้าย ซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตลอดจนการบริหารงานเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการจัดการศึกษาในรูปเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีฐานคิดเรื่องการกระจายอำนาจ การปฏิรูปการศึกษาเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะจัดการด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นหลักที่สำคัญ คือ การเน้นให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ระบบการศึกษามีคุณภาพและมาตรฐาน ปรับโครงสร้างการบริหารการศึกษา สนับสนุนการศึกษาภาคบังคับโดยให้เรียนฟรี 12 ปี ปฏิรูปการเรียนรู้เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การดำเนินการของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกจัดการการศึกษา คือ การรวมราชการส่วนกลางของระบบการศึกษาทุกระดับมาอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน กระจายอำนาจ กระจายงาน และกระจายความรับผิดชอบ มีองค์คณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา ด้วยหลักการดังกล่าวส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการมีการพัฒนาและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขึ้นพื้นฐานในโครงสร้างปัจจุบันนี้ นอกจากนี้ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาอันเนื่องมาจากกระทรวงศึกษาธิการ มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีบ่อย ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาดำเนินเนื่องมาจากนโยบายที่ปรับเปลี่ยนไปตามตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

3. การบริหารการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในแต่ละยุคสมัย ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

3.1 การบริหารการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2435-2475 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประเทศไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การจัดการศึกษาเป็น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยใน ปี พ.ศ. 2435 ได้จัดตั้งกระทรวงธรรมการ ขึ้นมาดูแลทางด้านการจัดการศึกษา ให้กับปวงชน การศึกษาในระยะนี้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาคนให้สามารถทำงานเลี้ยงชีพและรับราชการ โครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของความเจริญทางด้านวิชาการ เศรษฐกิจและสังคม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีเหตุการณ์ทางด้านการศึกษาที่สำคัญ คือ การตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 ออกมาเพื่อบังคับให้เด็กต้องเรียนจบการศึกษาภาคบังคับ

3.2 การบริหารการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของคณะรัฐบาล พ.ศ.2475-2523 ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้บริบททางการเมืองการปกครองเปลี่ยนแปลงไป การจัดการศึกษาดำเนินการโดยรัฐบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การบริหารการจัดการศึกษามีการพัฒนาตามลำดับ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงตามบริบททางการเมืองการปกครอง ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีประเด็นที่สำคัญคือ พ.ศ.2476 มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 ซึ่งเป็นบรรทัดฐานของการแบ่งราชการออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมาจนถึงปัจจุบัน การบริหารการจัดการศึกษามีการพัฒนาและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยในปี พ.ศ.2509 ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2509 ส่งผลให้โรงเรียนประถมศึกษาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งในปี พ.ศ.2523 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขึ้น โรงเรียนประถมศึกษาได้กลับมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอีกครั้งหนึ่ง การจัดการศึกษาในช่วงระยะนี้ โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา

3.3 การบริหารการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523-ปัจจุบัน การบริหารจัดการศึกษาในช่วงนี้มีเหตุการณ์ที่สำคัญคือ การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเริ่มในปี พ.ศ.2540 ซึ่งแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวในปี พ.ศ.2542 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับกระทรวงและการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในระดับจังหวัด การบริหารการจัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษามารวมอยู่ภายใต้สังกัดเดียวกันและดำเนินการโดยเขตพื้นที่การศึกษา การบริหารในลักษณะดังกล่าวมีปัญหาในการบริหารจัดการทั้งในด้านวิชาการ บุคคล งบประมาณและบริหารทั่วไป เกิดความขัดแย้งในเชิงปฏิบัติงานในการบริหารระหว่างโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 แบ่งแยกการบริหารการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาออกจากกันในระดับเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา มาจนถึงปัจจุบันนี้

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยพัฒนาการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนกลางและภูมิภาค ในการบังคับบัญชาโรงเรียน

1. การจัดโครงสร้างและระบบบริหารการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ พ.ศ. 2536-2546 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ระบบการบริหารการจัดการศึกษา มีการกระจายอำนาจการบริหารไปยังสำนักงานการศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ในส่วนกรมสามัญศึกษา รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ระบบการบริหารการจัดการศึกษา มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร และโรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัดกรมสามัญศึกษาที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ (สมบุญ สิริธรังศรี, 2559, น.413)

จากการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีจุดเด่น คือ มีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่สำนักงานการศึกษาจังหวัด แต่ในเชิงปฏิบัติอำนาจการบริหารส่วนใหญ่ยังเป็นอำนาจของส่วนกลาง นอกจากนั้นการมีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่เป็นหน่วยงานรองรับการบริหารระดับท้องที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ทำให้การบริหารจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและดูแลโรงเรียนได้อย่างทั่วถึง จุดด้อย คือ การบังคับบัญชามีหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้า การบริหารมีหลายหน่วยงานภาระงานซ้ำซ้อนทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ในส่วนกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมสามัญ

ศึกษา มอบอำนาจการบริหารให้โรงเรียนดำเนินการเกี่ยวกับงานพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2535 ยกเว้นเรื่องบุคลากรเป็นอำนาจของอธิบดีกรมสามัญศึกษา ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับทัศนะของนักวิชาการ กล่าวคือ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวไว้ว่า การรวบอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางมาก ทำให้การปฏิบัติงานเกิดปัญหาและอุปสรรค เกิดความล่าช้าและความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นการศึกษาของ อำนาจ จันทระ ที่ได้ศึกษาพัฒนาการของการบริหารการประถมศึกษาไทยในช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 พบว่า อำนาจโครงสร้างการบริหารแบบเดิมมีระบบการบริหารรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่ได้กระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง

2. การจัดโครงสร้างและระบบบริหารการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546-2553

เนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นผลให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการจัดระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง กระทรวงศึกษาธิการ มีส่วนราชการภายใน 6 สำนัก ในส่วนภูมิภาคมีการจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานทางการศึกษาที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นว่า จุดเด่นของการบริหารในโครงสร้างการบริหารการศึกษาดังกล่าว คือ มีการกระจายอำนาจการบริหารโดยองค์คณะบุคคล เป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การบริหารจัดการศึกษามีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน จากเดิม 5 ขั้นตอน เหลือ 3 ขั้นตอน ข้อดีคือ การยุบหน่วยงานทางการศึกษาระดับอำเภอ ทำให้การบริหารจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ขาดการกำกับ ดูแล โรงเรียนประถมศึกษา การขาดข้อมูลที่ชัดเจนเพื่อนำไปกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในแต่ละพื้นที่ที่มีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกัน นอกจากนั้นการยุบรวมโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษามาสังกัดภายใต้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการในด้านวิชาการ บุคคล งบประมาณและการบริหารทั่วไป ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ ดิสกร นินนาทโยธิน ที่ได้ศึกษาเรื่องการบริหารการมัธยมศึกษาในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการศึกษามีปัญหาความไม่เป็นเอกภาพทางด้านการคิด โรงเรียนมัธยมศึกษาผู้ศึกษาไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกเลือกปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

3. การจัดโครงสร้างและระบบบริหารการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2553-ปัจจุบัน

เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 การบริหารจัดการศึกษาให้แยกเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา



และเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา มีหน้าที่กำกับ ติดตาม ประเมินผล การจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา มีหน้าที่กำกับ ติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา

จากการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นว่า การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร การจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2553 เปลี่ยนในด้าน โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา ระบบ การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา ยังคงอยู่ภายใต้สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ข้อดีของการบริหาร คือ ทำให้เกิดความชัดเจนในการ ปฏิบัติงานและการกำกับ ดูแล การจัดการศึกษาในแต่ละระดับการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิให้ ข้อเสนอแนะว่าถึงแม้จะมีการแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกจากกัน สิ่งหนึ่งที่ควรคงไว้ คือ ความ ร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันของโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา

ผลการวิจัยการศึกษาเหตุปัจจัยหรือแรงผลักดันที่ส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ

เหตุปัจจัยหรือแรงผลักดันที่ส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการ จัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ จากการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาการจัดโครงสร้างการบริหาร และการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2536- 2546 นักวิชาการศึกษาให้ความเห็นว่า การมีโครงสร้างการบังคับบัญชาหลายขั้นตอนทำให้ระบบ การบริหารเกิดความล่าช้า การรวบรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้การจัด กิจกรรมการเรียนการสอนไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้การศึกษาที่มีคุณภาพต่ำ โรงเรียนขาดความเป็น อิสระในการดำเนินการบริหารงานด้วยตนเอง สมควรที่จะมีการปฏิรูประบบการศึกษา

2. ปัญหาการดำเนินงานการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มี ปัญหาและอุปสรรค ที่นำไปสู่เหตุปัจจัยหรือแรงผลักดันที่ส่งผลกระทบ ต่อการปรับเปลี่ยน โครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ปัญหาด้านวิชาการอันเนื่องมาจากนักเรียน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ปัญหาด้านวิชาการมีสาเหตุจากนักเรียนเอง ไม่สนใจใน การเรียน ผู้ปกครอง มีฐานะยากจนและไม่ให้ความสำคัญในการศึกษา ด้านครู ครูมีภาระงานมาก ครูไม่ได้รับการพัฒนาให้มีคุณภาพในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและการประเมินผลที่ สอดคล้องกับหลักสูตร ครูขาดประสบการณ์ในการสอนที่ใช้ระบบเทคโนโลยีทางการศึกษา ด้าน ศึกษา นิเทศก์มีจำนวนไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการนิเทศโรงเรียน ผู้บริหาร ขาดการ กำกับ ติดตามและประเมินการสอน การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ด้านการบริหารจัดการ กระทรวงศึกษาธิการมีการปรับเปลี่ยนผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงศึกษาธิการ คือ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการบ่อยจนเกินไป ทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีการปรับเปลี่ยนนโยบายตาม



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ส่งผลทำให้ขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบาย การขาดการควบคุมคุณภาพการศึกษา ปัญหาที่กล่าวมาเป็นเหตุหรือปัจจัยที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ดังนั้น เหตุปัจจัยหรือแรงผลักดันที่ส่งผลกระทบต่อ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2536-2546 เป็นโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546-2553 คือ ปัญหาการจัดโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษา ปัญหาการดำเนินงานการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผลการศึกษาสอดคล้องกับนักวิชาการ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ทัศนะในหนังสือ 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง กล่าวคือ ระบบราชการไทยมีการรวบอำนาจในการบริหารไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานการจัดโครงสร้างองค์การบริหารราชการไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ปัญหาการบริหารจัดการอันเนื่องมาจากกระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนรัฐมนตรีบ่อย การศึกษาสอดคล้องกับการศึกษาของ ดร.วราภรณ์ สามโกเศศ พบว่า คุณภาพการศึกษาต่ำ สาเหตุหนึ่งเกิดจากนโยบายที่เปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการทำให้ขาดความต่อเนื่องในนโยบายการจัดการศึกษา

ในปี พ.ศ.2553 เนื่องจากการบริหารการศึกษาในโครงสร้างการบริหารการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ.2546 เกิดปัญหาการบริหารจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ทั้งในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป เพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาดังกล่าว จึงนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 เพื่อให้การบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานคำนึงถึง ระดับการศึกษา จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม ความเหมาะสมและความคล่องตัวในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานสมควรแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

ดังนั้น เหตุปัจจัยหรือแรงผลักดันที่ทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546-2553 เป็นโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2553-ปัจจุบัน มีเหตุปัจจัยหรือแรงผลักดันที่เกิดจากครูมัธยมศึกษาและผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา เรียกร้องให้มีการแยกเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อประโยชน์ของการบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ



ผลการศึกษาสอดคล้องกับการศึกษา ของ ดิสกร นินนาทโยธิน ที่ได้ศึกษาเรื่อง การบริหาร การมัธยมศึกษาประเทศไทย พบว่าการบริหารการมัธยมศึกษาภายใต้สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาเกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพทางความคิด บุคลากร โรงเรียนมัธยมศึกษาบางส่วนไม่ สามารถปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมขององค์กรที่เปลี่ยนไป จึงมีความพยายามขอแยกส่วนการ บริหารการศึกษาออกจากกันระหว่างโรงเรียนประถมศึกษาและ โรงเรียนมัธยมศึกษา ในที่สุด นำไปสู่การจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาใน พ.ศ. 2553

ผลการวิจัยการศึกษาถึงแบบแผนความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและกลไกการจัดการ การศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวคือ

การศึกษาถึงแบบแผนความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษา ขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ ผลการศึกษา ดังนี้

การปรับเปลี่ยน โครงสร้างและกลไกการจัดการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ใน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2536 กล่าวคือ การจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนภูมิภาค กรมสามัญ ศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกระเบียบกรมสามัญศึกษา ว่าด้วยสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2536 มีการประกาศจัดตั้งสำนักงานสามัญศึกษา จังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานทางการศึกษาเทียบเท่ากองใน กรมสามัญศึกษา จำนวน 73 แห่ง ที่กระจายอยู่ในภูมิภาคตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ รูปแบบการ ขยายตัว เป็นการขยายตามแนวตั้ง (vertical expansion) ซึ่งเป็นกระบวนการที่หน่วยงานถูกสร้างขึ้น อันเป็นผลมาจากการยกระดับฝ่ายเป็นระดับกอง การขยายตัวผ่านช่องทางระบบราชการ มีการ ดำเนินการตามแบบแผน ระเบียบและวิธีการปฏิบัติในระบบราชการ อิทธิพลต่อการขยายตัวมี อิทธิพลการเติบโตที่เกิดจากธรรมชาติของหน่วยราชการ คือ ความต้องการแก้ปัญหาการ ประสานงานการดำเนินการในองค์กร ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การศึกษา

การปรับเปลี่ยน โครงสร้างและกลไกการจัดการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ใน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 กล่าวคือ มีการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงาน ทางการศึกษา สังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รูปแบบการขยายตัวเป็นการขยายตัวใน รูปแบบส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ในรูปแบบการรวมตัว โดยการรวมกอง หรือกรม 2 กอง หรือ 2 กรม หรือมากกว่านั้นเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน การขยายตัวผ่านช่องทางระบบราชการ กล่าวคือ การจัดตั้งหน่วยราชการมีการดำเนินการตามแบบแผน ระเบียบและวิธีการปฏิบัติในระบบ ราชการ อิทธิพลต่อการขยายตัว มีอิทธิพลการเติบโตที่เกิดจากธรรมชาติของหน่วยราชการเอง โดย เป็นการแก้ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและการเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน



การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2553 เป็นรูปแบบการขยายตัวที่ซ้ำซ้อนหน้าที่กับหน่วยงานอื่น (Pseudo-new function) คือกระบวนการที่หน่วยงานถูกสร้างเพื่อทำหน้าที่ใหม่ แต่ความรับผิดชอบในงานทับกับเขตอำนาจหน่วยงานอื่นในระนาบเดียวกัน รูปแบบการขยายตัวผ่านช่องทางระบบราชการ อิทธิพลการเติบโตที่เกิดจากธรรมชาติของหน่วยราชการเอง เพื่อต้องการแก้ปัญหาการบริหารการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาในเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับนักวิชาการ กล่าวคือ William siffin ที่ให้ทัศนะไว้ว่า การขยายตัวของหน่วยราชการไทย ทำให้งานมีความซ้ำซ้อนกัน ทำให้รัฐมีการกิจเพิ่มขึ้น นอกจากนั้น ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ให้ทัศนะว่าการขยายตัวของระบบราชการไทย เป็นการขยายตัวเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบราชการเอง เช่น มีตำแหน่งเพิ่มขึ้น ช่องทางการเติบโตสูงขึ้นและการได้รับงบประมาณมากขึ้น

ข้อเสนอแนะในการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาในเรื่องดังกล่าว ผู้ศึกษาให้ข้อเสนอแนะว่าควรจะมีการศึกษาต่อเนื่องในเรื่องการบริหารการศึกษาในโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2559-2560) เนื่องจากมีการปฏิรูประบบราชการในหลายประเด็นโดยเฉพาะในเรื่องของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกระทรวงศึกษาธิการ ตามนโยบายรัฐบาลเพื่อให้ทราบปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อคุณภาพการศึกษาด้านวิชาการ นำผลที่ได้ไปแก้ปัญหาในเรื่อง ดังกล่าวต่อไป

บรรณานุกรม

- ดิศกร นินนาทโยธิน.(2555). การบริหารการมัธยมศึกษาในประเทศไทย : จากโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ถึงการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาพ.ศ.2553. การค้นคว้าอิสระปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยมหาวชิราลงกรณเชียงใหม่.
- พระราชบัญญัติประถมศึกษา พระพุทธศักราช2464.(2464,23 กันยายน).ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม38 หน้า 248.
- พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระพุทธศักราช 2509. (2509,16 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 83 ตอนที่ 79., หน้า 9-14.



ประไพ เอกอุ่น.(2542). ประวัติความเป็นมาของการศึกษาไทย.ค้นเมื่อ 12 เมษายน 2557. จาก

<http://www.kroobannok.com/3345>.

รพีพรรณ ลาวัณยจรัสโยธิน.(2556).พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2553. กรุงเทพมหานคร:บริษัทสำนักพิมพ์ เดอะบุคส์จำกัด.

วรเดช จันทรศรและวินิต ทรงประทุม.(2528).ระบบราชการไทย:สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมืองข้าราชการ นักวิชาการและธุรกิจเอกชน.กรุงเทพมหานคร:สหายบล้อกการพิมพ์.

สมบูรณ์ ศิริสรหรือรัญ. (2559). ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา. วารสารการเมืองการปกครอง, 6(2).

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวง,กระทรวงศึกษาธิการ. แนะนำ กระทรวง. (2557). ค้นเมื่อ 12 เมษายน 2557 จาก <http://www.moe.go.th/moe/Profile/index.Php> .

อำนาจ จันทรจำ.(2553).พัฒนาการของการบริหารการประถมศึกษาไทยช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการประถมศึกษา พ.ศ.2523.ปริญญา การศึกษา มหาบัณฑิต วิชาเอกการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร.

Voradej Chandarasorn. (1985). **Patterns of Organizational Expansion in the Thai Public Bureaucracy: A Study of Agencies Functional Responsibilities 1969-1982**. New York University,U.S.A.