

การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
สู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
AN ANALYSIS OF POLICY REGIME IN DRIVING THE DECENTRALIZATION
OF EDUCATION MANAGEMENT TO SCHOOLS
UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E. 2560 (2017))

สุริยะ แสงทอง^{1*}, มาโนชญ์ อารีย์², กัลยา แซ่อึ้ง³
SURIYA SANGTONG^{1*}, MANOCH_AREE², KANLAYA SAEOUNG³
ทำวิจัยเมื่อ พ.ศ. 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก โดยใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบายของ ปีเตอร์ เจ. เมย์ และแอสลีย์ อี. โจคิม (2013) ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ ความคิด , องค์กรเชิงสถาบัน และผลประโยชน์ ผลการวิจัย พบว่าการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีความซับซ้อนและเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เนื่องจากความคิดดังกล่าวยังไม่ชัดเจน และถูกบดบัง

¹ นิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการจัดการสาธารณะ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ

Graduate student in Public Policy and Management, Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University, Bangkok

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ
Assistant Professor Dr., Department of Political Science, Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University, Bangkok

³ อาจารย์ ดร. ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ
Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University, Bangkok

*Corresponding author; Email: stg.suriya@g.mail.com

(Received: 7 November 2025; Revised: 28 November 2025; Accepted: 4 December 2025)

ด้วยแนวความคิดทางการศึกษาอื่นที่มีอิทธิพลจากการได้รับแรงสนับสนุนมากกว่า ขณะเดียวกัน ด้านองค์กร
เชิงสถาบัน โครงสร้างเชิงสถาบันและกลไกการบริหารจัดการที่ยังไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ
โดยยังคงมีลักษณะรัฐราชการรวมศูนย์ที่ชัดเจน รวมถึงในด้านผลประโยชน์การจัดสรรงบประมาณ
และทรัพยากรทางการศึกษาที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความเท่าเทียม ดังนั้น จึงส่งผลทำให้การขับเคลื่อน
การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 ลงสู่การปฏิบัตินี้เป็นเพียงในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น ยังไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น
ขาดประสิทธิภาพ และไม่มีคามยั่งยืน

คำสำคัญ : 1. ระบอบนโยบาย 2. การกระจายอำนาจ 3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560

ABSTRACT

This Research Article, Titled Analysis of the Policy Regime in Driving the Decentralization of Education Management to Basic Education Institutions under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), aimed to analyze the policy regime propelling the decentralization of educational management to basic education institutions under the 2017 Constitution. The study employed a qualitative research method, primarily relying on document analysis. The analytical framework used was the Policy Regime Analysis developed by Peter J. May and Ashley E. Jochim (2013), which focuses on three core components: Ideas, Institutional Arrangements, and Interests. The findings reveal that the drive for educational decentralization to basic education institutions under the current Constitution is complex and faces numerous challenges. Specifically, the component of Ideas is problematic, as the concept of decentralization remains unclear and is overshadowed by other educational ideas that possess greater influence due to stronger political support. Concurrently, concerning Institutional Arrangements, the existing institutional structure and management mechanisms are not conducive to decentralization, clearly retaining a centralized bureaucratic character. Furthermore, in terms of Interests, the allocation of educational budget and resources is still inefficient and lacks equity. Consequently, the implementation of the decentralization of education management under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) is rendered merely symbolic, unable to proceed smoothly, lacking efficiency, and ultimately unsustainable.

Keywords : 1. Policy regime 2. Decentralization 3. Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

ประเทศไทยมีการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการศึกษามาเป็นระยะเวลายาวนานอย่างต่อเนื่อง โดยการศึกษาตามแบบแผนสมัยใหม่นั้น ได้เริ่มต้นตั้งแต่ขึ้นในช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 5 - 6 - 7 ซึ่งเป็นยุคของการวางรากฐานของการศึกษาศึกษาสมัยใหม่ของไทยอย่างต่อเนื่องไปจนกระทั่งถึงยุคการอภิวัฒน์สยาม ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งครอบคลุมไปถึงการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการจัดการศึกษาด้วย จึงนับได้ว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการในพื้นที่นั้นได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในครั้งแรกในช่วงเวลานั้น ทั้งนี้ ในช่วงแรกของการดำเนินนโยบายนั้น ด้วยความไม่พร้อมของทรัพยากรทางการศึกษาของหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการในพื้นที่จึงทำให้ในบางช่วงเวลาก็มีการดึงอำนาจรวมศูนย์ไปที่หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นระยะสลับช่วงกับการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษา จึงทำให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่บังเกิดผลสำเร็จอย่างแท้จริง (อุทัย บุญประเสริฐ และคณะ, 2544)

จนกระทั่งเกิดการปฏิรูปการศึกษาขนาดใหญ่ ซึ่งการจัดการศึกษาของประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่ทิศทางการกระจายอำนาจครั้งสำคัญซึ่งเกิดขึ้นในช่วงของการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ในปี พ.ศ. 2540 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ก็เพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ความมีเอกภาพ ด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ การมุ่งกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา และการให้สังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กับประชาชน โดยได้มีการจัดทำร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติขึ้น ซึ่งต่อมา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้มีความสำคัญอย่างมาก โดยถือว่าเป็นธรรมนูญทางการศึกษาไทยและนับตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา (วิจิตร ศรีสอาน, 2565 : ออนไลน์) ประเทศไทยได้เกิดการปฏิรูปการศึกษาขึ้นอีกหลายครั้งตามมา และเมื่อพิจารณาเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษาในแต่ละครั้ง พบว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มักปรากฏเป็นส่วนหนึ่งในเนื้อหาสาระสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในแต่ละครั้ง จนได้กลายมาเป็นกรอบโครงสร้างสำคัญในนโยบายปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย ในแต่ละครั้งที่ผ่านมา จวบจนกระทั่งการปฏิรูปการศึกษาครั้งล่าสุด ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

แม้ว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นทิศทางของนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยไปแล้ว ดังจะพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ละฉบับ โดยนับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาจวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ตลอดระยะเวลาที่เกินกว่าทศวรรษการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กลับไม่ได้ดำเนินการอย่างราบรื่น ต่อเนื่อง การขับเคลื่อนมีทั้งส่วนที่พยายามดำเนินการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และความพยายามในการผลักดันให้คลี่คลายไปในทางกระจายอำนาจปะปนกัน สภาพตั้งต้นของประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อถูกนำมาขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบขับเคลื่อนให้เกิดขึ้นจริงน้อยมาก เพราะอำนาจในการบริหารจัดการยังคงรวมศูนย์ แม้กระทรวงศึกษาธิการจะได้มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ

การศึกษา แต่ถึงกระนั้นก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสภาพที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจริงนี้ กลับสะท้อนถึงความล้มเหลวในการขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติอย่างเห็นได้ชัด

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้จะมีความพยายามในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทางการศึกษา ภายใต้การปฏิรูปการศึกษาในหลายครั้งหลายครา แต่เพราะเหตุใดการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวนี้จวบจนกระทั่งปัจจุบันจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงได้อาศัยแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy regime approach) เพื่อทำความเข้าใจถึงกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติและเพื่อให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์ประกอบที่สำคัญทางระบอบนโยบาย คือ ความคิด (Ideas) , องค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และผลประโยชน์ (Interests) ซึ่งเป็นฟันเฟืองที่มีบทบาทสำคัญที่ส่งผลทำให้นโยบายนี้ถูกขับเคลื่อนไปได้อย่างต่อเนื่อง หรือหยุดชะงักในบางช่วงเวลา และยังช่วยทำให้เห็นถึงข้อจำกัด หรืออุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติ ซึ่งแนววิเคราะห์ระบอบนโยบายนี้เกิดขึ้นในแวดวงการรัฐศาสตร์ โดยถูกพัฒนาขึ้นจากคำว่า “ระบอบ” ซึ่งนักวิชาการใช้ประโยชน์จากแนวคิดนี้เพื่อทำความเข้าใจถึงการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติ โดยระบอบนโยบายเกิดขึ้นจากการก่อรูปขององค์ประกอบสำคัญ 3 ประการที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน อันได้แก่ ความคิด ซึ่งผ่านกระบวนการสร้างชุดคุณค่าที่ทำให้ความคิดหนึ่ง ๆ กลายเป็นความคิดหลักของนโยบาย, องค์กรเชิงสถาบัน ซึ่งผ่านกระบวนการจัดตั้งขึ้นที่มีลักษณะเป็นทางการ ได้แก่ กฎหมาย หรือกฎกติกา รวมถึงองค์กร หรือหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกรองรับการขับเคลื่อนการดำเนินงาน และผลประโยชน์ (Interests) ซึ่งเป็นการจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ ซึ่งจะมีส่วนช่วยสนับสนุนทำให้ประเด็นวาระทางนโยบายหนึ่ง ๆ เกิดขึ้นได้จริง รวมถึงการกระจายบทบาทภารกิจที่รองรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงเป็นรูปธรรม ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้ได้ประกอบสร้างขึ้นจนเกิดเป็นระบอบนโยบาย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

3.1 พัฒนาแนวทางการออกแบบนโยบาย ให้มีการวางแผนไปถึงการออกแบบกลไกและการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันไว้ตั้งแต่เริ่มแรก

3.2 พัฒนาแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติโดยคำนึงถึงกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบาย

3.3 พัฒนาแนวทางการทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ การแตกหน่วยงานให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน

3.4 พัฒนาแนวทางการจัดการกับแรงสนับสนุน และแรงคัดค้านที่เกิดขึ้นระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อให้นโยบายถูกขับเคลื่อนไปอย่างต่อเนื่องกัน

4. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก เพื่อมุ่งศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสำคัญ เช่น งานวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย การเก็บข้อมูลครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ. 2565 โดยข้อมูลทั้งหมดจะถูกวิเคราะห์เชิงเนื้อหา และอธิบายด้วยวิธีเชิงพรรณนา (Descriptive Method) เพื่อให้เห็นถึงลักษณะของระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยเน้นวิเคราะห์องค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความคิด (Ideas) ซึ่งศึกษาและวิเคราะห์ชุดคุณค่าที่ปรากฏในเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบาย 3 ระดับ โดยนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยปรากฏในนโยบายระดับชาติ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ตลอดจนกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580), 2561) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564) (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) นโยบายระดับรัฐบาล คือ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา (คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, 2560) ตลอดจนคำแถลงนโยบายหลักและนโยบายเร่งด่วนของคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2562) และรวมถึงนโยบายระดับกระทรวงศึกษาธิการ คือ คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565, องค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) ซึ่งศึกษาและวิเคราะห์จากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตราขึ้นภายหลังกฎรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/1560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, 2560) พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 (พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา, 2560) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา, 2564) รวมถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กร หรือหน่วยงานซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตลอดจนเอกสารเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงหน่วยงานส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนจังหวัด และหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ และผลประโยชน์ (Interests) ซึ่งศึกษาและวิเคราะห์

จากเอกสารแนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2565) และคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1341/2560 เรื่อง การมอบอำนาจเกี่ยวกับเงินรายได้ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2560) รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งเกี่ยวกับการกระจายงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งข้อมูลส่วนนี้จะเห็นได้ถึงกระบวนการกระจายภาระและผลได้ของหน่วยในระดับต่าง ๆ ภายในกระทรวงศึกษาธิการ

5. ผลการวิจัย

จากการศึกษาการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น โดยการประยุกต์ใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย เพื่อวิเคราะห์หา “ระบอบ” ผ่านการประกอบร่างของทั้ง 3 องค์ประกอบที่สำคัญ อันได้แก่ ความคิด การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน และผลประโยชน์ เพื่อหาคำตอบสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า อะไรคือข้อจำกัดของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1. ความคิดอันเป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษา

ความคิด (Ideas) ที่เป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษาได้ก่อรูปขึ้นจาก “คุณค่าทางการศึกษา (Values) ซึ่งถูกถ่ายทอดผ่าน “เรื่องเล่า (Narratives)” ที่สะท้อนปัญหาและแนวทางการพัฒนาการศึกษาไทยในมิติต่าง ๆ โดยปรากฏอยู่ตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยเรื่องเล่าเหล่านี้ได้ค่อย ๆ หล่อหลอมให้เกิดการสร้างอุดมการณ์ทางการศึกษา (Ideological Construction) ที่ผลักดันให้ความคิดบางประการที่ทรงพลังให้อยู่ในกระแสหลักและกลายเป็นแนวคิดหลักทางนโยบายการศึกษา คุณค่าที่ปรากฏอยู่ในกรอบแนวทางนโยบายการศึกษานี้มีความหลากหลาย ซึ่งครอบคลุมการแก้ไขปัญหาและพัฒนายกระดับคุณภาพการศึกษาในมิติต่าง ๆ ทั้งการพัฒนาการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ การพัฒนาเด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียน การพัฒนาการจากระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 และการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิต การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศผ่านการสร้างระบบการศึกษาที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จากการศึกษาวิเคราะห์คุณค่าเหล่านี้พบว่า บรรดาคุณค่าต่าง ๆ เหล่านี้ที่ปรากฏตามกรอบแนวทางการพัฒนาของนโยบายการศึกษาในระดับต่าง ๆ นี้ มีลักษณะกระจัดกระจายขาดความต่อเนื่องและไม่มีความเป็นเอกภาพส่งผลให้บรรดาคุณค่าเหล่านี้ต่างก็ช่วงชิงบทบาท และความโดดเด่นกันเอง

จึงทำให้ “ความคิดอันเป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษา” นี้ จึงมิได้มีเพียงความคิดใดความคิดหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นการผสมผสานของหลายความคิดที่อยู่ในพื้นที่สนามนโยบาย จึงทำให้ภายในพื้นที่อันเป็นศูนย์กลางของนโยบายการศึกษานี้ ได้ถูกล้อมกรอบด้วยความคิดที่หลากหลาย

ด้วยเหตุนี้ คุณค่าที่เกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งมีบทบาทต่อการผลักดันและขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา แต่กลับไม่สามารถพัฒนาให้เป็น “ความคิดหลัก” ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางนโยบายได้อย่างเด่นชัด เนื่องจากขาดความชัดเจนเชิงเนื้อหาและแรงขับเคลื่อนทางสังคมในการสนับสนุนที่เพียงพอ จึงทำให้มีได้มีเพียงความคิดใดความคิดหนึ่งที่ครอบครองพื้นที่นโยบายเป็นหลัก หากแต่เป็นการประกอบด้วยความคิดในหลากหลายมิติของการแก้ไขและพัฒนายกระดับคุณภาพการศึกษา ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการประสานระหว่างคุณค่าทางสังคม เศรษฐกิจ และการศึกษา เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและระบบการศึกษาของประเทศไทยอย่างรอบด้าน

2. องค์กรเชิงสถาบันที่รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายการศึกษา

การศึกษาของประเทศไทยยังคงอยู่ภายใต้กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการของระบบราชการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลางซึ่งสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการระบบการเมืองของประเทศไทยตกอยู่ในวังวนการรัฐประหารที่เกิดขึ้นเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง และด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ได้ถูกจัดทำขึ้นภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่เฟื่องผ่านพ้นการรัฐประหาร ประกอบกับคณะรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากคณะรัฐประหารนี้มีการดึงรวมศูนย์อำนาจรัฐในการบริหารราชการไว้ที่หัวหน้าคณะรัฐประหาร ซึ่งนำไปสู่การใช้อำนาจในรูปแบบบังคับบัญชาการกำกับสั่งการจากการบริหารราชการส่วนกลาง และด้วยสภาพการณ์โดยทั่วไปของการบริหารราชการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์นี้ จึงย่อมส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจและรวมถึงการถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานลงสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะของรัฐที่สำคัญไปโดยปริยาย โดยจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยเกิดการปฏิรูปการศึกษาอยู่บ่อยครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่งผลกระทบต่อการศึกษาของประเทศที่มีคุณภาพตกต่ำลงซึ่งสวนทางกันกับการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งอย่างมีนัยยะ โดยหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สำคัญ คือ แม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษา ตลอดจนสัมพันธ์สภาพของหน่วยในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หากแต่สภาพของการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติจริงนี้กลับสวนทางกันอย่างเห็นได้ชัด โดยจะเห็นได้จากการปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ตามประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/1560 ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวนี้ (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/1560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ, 2560) ได้มีการจัดวางโครงสร้างในการบริหารราชการโดยยึดพื้นที่ในระดับภูมิภาคและจังหวัดเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการศึกษา และที่สำคัญก็คือ การดึงรวบอำนาจการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาในพื้นที่ ประกอบกับการขยายตัวของโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง ซึ่งมีการขยายขนาดที่ใหญ่ขึ้นกว่าเดิมจากที่ผ่านการปฏิรูปเชิงโครงสร้างระบบการบริหารราชการในช่วงทศวรรษที่ 2540 อันเนื่องมาจากการปฏิรูปการศึกษาร่วมกับการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นได้สะท้อนถึงโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการและอำนาจการพิจารณาตัดสินใจต่อการดำเนินการจัดการศึกษานี้ที่มีลักษณะถูกกดทับด้วยหน่วยระดับนโยบายและการกำกับ

สั่งการตามลำดับชั้นในแต่ละหน่วยที่มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down command) โดยที่ Top down มีพลังอำนาจในการ “กำกับ” “สั่งการ” และการพิจารณา “ตัดสินใจ” แต่ Bottom up ทำหน้าที่เพียงรองรับข้อสั่งการ นโยบายจากเบื้องบนลงมาเป็นทอด ๆ โดยยังขาดอำนาจในการตัดสินใจต่อการดำเนินการในหลาย ๆ เรื่องที่สำคัญ ซึ่งยิ่งเป็นการสะท้อนถึงการดึงรวบอำนาจกลับเข้าสู่การบริหารราชการส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้ภาพการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษานี้ ภาพความชัดเจนกลับปรากฏชัดอยู่ที่บทบาท อำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง รวมถึงหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนจังหวัด แต่ภาพการขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติของหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่อย่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนั้น กลับเลื่อนลอยไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

อีกทั้งกลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาชั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากลางครบครอนส่วนท้องถิ่น และกลไกนอกภาครัฐราชการ ยังคงอาศัยโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิม ซึ่งถูกจัดทำขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 40 จนกระทั่งถึงช่วงทศวรรษที่ 50 โดยมีใช้โครงสร้างและกลไกที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่ให้รองรับกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษารวมถึงการปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารงานและการจัดการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษา ในกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมในการจัดการศึกษา ตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกลไกเชิงสถาบันที่ขาดการเชื่อมประสานกันระหว่างกลไกเชิงสถาบันระดับชาติ กลไกเชิงสถาบันระดับรัฐบาล กลไกเชิงสถาบันระดับกระทรวงศึกษาธิการ กับกลไกเชิงสถาบันในระดับการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน

ในขณะเดียวกันนี้ กลไกการกระจายอำนาจผ่าน “พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา” ซึ่งถือเป็นกลไกเชิงนโยบายที่สะท้อนการปฏิรูปการศึกษาในมิติของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้น พบว่า ยังถูกจำกัดด้วยโครงสร้างและกลไกในการบริหารและการจัดการศึกษาไว้หลายระดับพอสมควร กล่าวคือ มีรูปแบบการบริหารงานด้วยองค์คณะบุคคลหลายลำดับชั้น ทั้งในระดับนโยบายไปจนถึงระดับจังหวัด จึงทำให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานนาร่องก็ยังคงเป็นหน่วยปฏิบัติการที่ถูกควบคุม กำกับ ดูแลอย่างเหนียวแน่นและจำต้องรองรับนโยบายและข้อสั่งการจากเบื้องบนลงมาเป็นทอด ๆ อยู่เช่นเดิม โดยยังขาดอิสระ ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวจากการถูกกดทับหลายชั้น รวมถึงการขับเคลื่อนการดำเนินงานพื้นที่นวัตกรรมศึกษานี้ ยังมีข้อจำกัดของเงื่อนไขของกรอบระยะเวลาเพียงแค่ 7 ปีเท่านั้น จึงทำให้กลไกของพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษานี้ไม่มีความยั่งยืน

ดังนั้น จึงทำให้เห็นถึงสภาพของการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ที่ขาดโครงสร้าง และกลไกเชิงสถาบันรองรับกับกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่จะสนับสนุนและเอื้อต่อการผลักดันและขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมชัดเจน แม้ว่าจะมีความพยายามผลักดันและขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการในหลายระดับ หากแต่ในทางปฏิบัติจริงกลับยังขาดโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันรองรับในการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับการนำไปลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงส่งผลทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาชั้นพื้นฐานยังไม่บรรลุตามเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาอย่างแท้จริง

3. การจัดผลประโยชน์ และงบประมาณในการสนับสนุนการจัดการศึกษา

แม้ว่าภาครัฐมีการลงทุนไปกับการขับเคลื่อนภารกิจด้านการศึกษาเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดิน คิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดินของประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 42 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยกระทรวงศึกษาธิการซึ่งหน่วยงานส่วนราชการหลักที่มีภารกิจในการดำเนินการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งถือเป็นหนึ่งในกระทรวงสำคัญที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเป็นลำดับต้น ๆ หรืออาจจะมากที่สุดสำหรับในบางช่วงเวลา จากในบรรดากระทรวงทั้งหมดที่มีอยู่ 20 กระทรวง ซึ่งดำเนินมาเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกัน ในหลายปีงบประมาณ หากแต่การใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายการศึกษา เพื่อการกำหนดทิศทางในภาพรวมการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนทุกมิติของประเทศไทย กลับยังไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเท่าที่ควร

ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานส่วนราชการหลักในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งแบ่งเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล (เงินอุดหนุนรายหัว) เป็นหลัก และมีส่วนประกอบอื่น ๆ เช่น ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งได้ยึดตามจำนวนนักเรียนแบบรายบุคคลเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้ จึงทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนที่มากกว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ส่งผลทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ซึ่งมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 50.35 ของจำนวนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมดในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประสบกับปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดการศึกษา จนเกิดเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษาในระดับโครงสร้างพื้นฐาน

นอกจากนี้ ในส่วนของอำนาจในการกำหนดงบประมาณและกรอบการใช้จ่ายงบประมาณ พบว่า ในปัจจุบันนี้ ขอบข่ายอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจในการบริหารจัดการ ยังคงจำกัดไว้ที่หน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นหลัก โดยสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบข่ายอำนาจในการบริหารจัดการและการใช้จ่ายตามกรอบเงินงบประมาณ อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางในการโอนจัดสรรงบประมาณที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีลักษณะเป็นการมอบอำนาจตามลำดับชั้นการบริหารและสายการบังคับบัญชาสั่งการ ซึ่งลักษณะของโครงสร้างการมอบอำนาจทางงบประมาณดังกล่าวนี้ ได้สะท้อนถึงรูปแบบการกระจายอำนาจในการตัดสินใจต่อการบริหารจัดการที่เป็นไปอย่างจำกัด แต่ในขณะเดียวกันนี้ ก็ยังพอที่จะเอื้อต่อการเสริมสร้างสภาพความคล่องตัวได้ในระดับหนึ่งให้แก่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา ซึ่งสภาพการบริหารจัดการงบประมาณดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ แต่ในขณะเดียวกันนี้ก็สะท้อนถึงการบริหารจัดการที่จะขาดอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจของหน่วยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา ซึ่งสะท้อนในภาพใหญ่ของการบริหารงบประมาณของหน่วยงานทางการศึกษาของประเทศไทยที่ยังขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้เกิดความเท่าเทียมและความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาในภาพรวมที่ยังไม่สอดคล้องกับการลงทุนทางการศึกษาของภาครัฐ

6. สรุปผลการวิจัย

การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้อจำกัดเกิดจากความไม่สอดคล้องกันปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการขององค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนระหว่างความคิดที่พัฒนามาจากคุณค่าจนกลายเป็นความคิดหลัก (Core Ideas) , การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutional arrangement) และการจัดสรรบรรดาผลประโยชน์ (Interests) ภายใต้ระบอบนโยบาย กล่าวคือ ความคิด (Ideas) ที่ถูกพัฒนามาจากคุณค่ามีความไม่คงที่ มีลักษณะกระจัดกระจาย ขาดเอกภาพ โดยที่มิได้มีความคิดใดความคิดหนึ่งที่มีพลังและทรงอิทธิพลมากพอจนกลายเป็น “ความคิดหลัก” ของนโยบายการศึกษาได้อย่างชัดเจน อีกทั้งคุณค่าที่ถูกพัฒนามาเป็นความคิดที่ส่งผลต่อการผลักดันและขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษานี้ ไม่ถูกพัฒนาให้เป็น “ความคิดอันทรงพลัง” และในขณะเดียวกันนี้ องค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) โดยในส่วนของโครงสร้างเชิงสถาบันทางนโยบายในระดับชาติ ระดับรัฐบาล ระดับกระทรวงศึกษาธิการ กับกลไกทางกฎหมายที่รองรับในการนำไปสู่การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ กลับไม่สอดคล้องกันอย่างเห็นได้ชัด อีกทั้ง สภาพการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ณ ปัจจุบันนี้ ยังคงอาศัยโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่แต่เดิม ประกอบกับภาพรวมของกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษา ยังคงยึดติดอยู่กับระบบราชการที่เน้นการกำกับบังคับบัญชาสั่งการหลายชั้นตอนตามลำดับชั้น ซึ่งมีศูนย์กลางของอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลาง จึงเกิดเป็น “ความย้อนแย้งเชิงโครงสร้าง” ที่สะท้อนถึงความสลับซับซ้อนและความย้อนแย้งระหว่างการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กับโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการส่วนกลางแบบรวมศูนย์อำนาจ นอกจากนี้ ในส่วนของผลประโยชน์ พบว่า การบริหารจัดการงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาของประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพและเกิดเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำของคุณภาพทางการศึกษา เนื่องจากระบบการจัดสรรงบประมาณเอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ แต่ไม่เอื้อต่อสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กซึ่งมีสัดส่วนมากกว่าครึ่งของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมดนั้น ประกอบกับอำนาจในการตัดสินใจยังถูกจำกัดภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณและขอข่าอำนาจที่ถูกกำหนดจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง จึงทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษา

ดังนั้นจากผลการวิจัยข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากคุณค่าที่เกี่ยวข้องที่พัฒนามาความคิดเชิงนโยบายนี้มิได้อยู่ในกระแสหลัก ไม่เป็นเอกภาพ และขาดความชัดเจนต่อการนำไปสู่การปฏิบัติ โครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันยังคงยึดโยงกับระบบราชการรวมศูนย์อำนาจ และการจัดสรรผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดการศึกษายังไม่เกื้อหนุนต่อการดำเนินการตามนโยบายส่งผลกระทบทำให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

7. อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาและวิเคราะห์การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ โดยอาศัยแนววิเคราะห์ระบอบนโยบายนี้ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เพิ่งเริ่มปรากฏ และลงหลักปักฐานเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยได้ไม่นาน เมื่อเปรียบเทียบกับ

กับการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลาง โดยเกี่ยวพันอยู่กับประเด็นแวดล้อมอันซับซ้อนของนโยบายการปฏิรูปอื่น ๆ ของประเทศไทยซึ่งควันเกี่ยวกันอยู่ และการปรากฏขึ้นอย่างไม่สม่ำเสมอ ในฐานะประเด็นวาระนโยบาย จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้เป็นกระบวนการเชิงกลไกที่ต่อเนื่อง และเป็นเอกภาพ หากแต่มีลักษณะแยกย่อยและถูกขัดจังหวะ ตามที่ Aye (1994), Mazmanian, et al (1989) และ White (1990) ซึ่งได้ชี้ไว้ว่า นโยบายใหม่ ๆ มักเผชิญกับอุปสรรคจากโครงสร้างเดิม และความไม่พร้อมของการกระจายผลประโยชน์ ซึ่งในแง่นี้ Bardach (1994) อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเปรียบเสมือนกระบวนการประกอบชิ้นส่วน (Assembly Process) ซึ่งมาจากที่มาแตกต่างกัน บางชิ้นสนับสนุน บางชิ้นไม่สอดคล้อง หรือแม้กระทั่งขัดแย้ง หรือเป็นปฏิปักษ์กับนโยบาย ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้นั้นจึงมักไม่ตรงกับอานัติเดิมของนโยบายตั้งต้น ซึ่งในส่วนนี้ได้สะท้อนภาพการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไปสู่การปฏิบัติจริงที่ต้องเผชิญกับความย้อนแย้งเชิงโครงสร้าง (Structural Paradox) ระหว่างการรวมศูนย์อำนาจกับการกระจายอำนาจ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนและย้อนแย้งกันเอง และขัดกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดั้งเดิม ซึ่งการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติจริงภายใต้กระบวนการทำงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์ประกอบทั้ง 3 ประการ คือ (1) ความคิด ที่พัฒนามาจากคุณค่าซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าปัญหาการศึกษาที่ปรากฏในกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ทั้งนโยบายในระดับชาติ ระดับรัฐบาล และระดับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการทำงานของบทบาททางความคิดที่ส่งผลต่อการผลักดันและขับเคลื่อนประเด็นวาระนี้มิได้เป็นความคิดอันทรงพลัง (Baumgartner & Jones, 1993) ที่สามารถพัฒนากลายเป็นความคิดแกนหลักของนโยบายการศึกษา จึงทำให้เข้าใจได้ว่า แม้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะสะดุดหรือไม่ต่อเนื่อง แต่สาเหตุสำคัญนี้อาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงการนำไปสู่การปฏิบัติระหว่างหน่วยต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวพันกับการต่อสู้ทางความคิด (Ideas) ที่ฝังตัวอยู่ใน “ระบอบ” ที่ครอบงำนโยบาย (2) องค์กรเชิงสถาบัน หรือการจัดตั้งกลไกและโครงสร้างรองรับที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการขับเคลื่อนนโยบาย โดยที่องค์กรเชิงสถาบัน (Institution) และกลไกการดำเนินงานที่จัดตั้งขึ้นนั้นกลับมีลักษณะการดำเนินงานที่ย้อนแย้ง ดังจะเห็นได้จากการปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ตามประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/1560 และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ซึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการและอำนาจการพิจารณาตัดสินใจที่มีลักษณะถูกกดทับด้วยหน่วยระดับนโยบายและการกำกับสั่งการตามลำดับชั้นในแต่ละหน่วยที่มีลักษณะจากบนลงล่าง หรือการรวมศูนย์ที่ชัดเจน และรวมถึง (3) ผลประโยชน์ (Interests) หรือกระบวนการกระจายภาระงานและผลได้ที่ไม่สามารถส่งแรงสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเพียงพอ ดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนอำนาจในการตัดสินใจและใช้งบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ยังไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจ โดยยังคงถูกจำกัดตามอำนาจที่ถูกส่งมอบโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งสะท้อนถึงระบอบนโยบายที่ฝังตัวอยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Peter J. May and Ashley E. Jochim, 2013) อันเกิดจากการประกอบสร้างขึ้นขององค์ประกอบทั้ง 3 ส่วน คือ กระบวนการสร้างอุดมการณ์จากคุณค่าที่พัฒนาเป็นความคิดที่ยังขาดพลังและไม่สามารถเป็นความคิดแกนหลักของนโยบายการศึกษาได้ อีกทั้งองค์กรเชิงสถาบันและกลไกที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับกลับมีสภาพเป็นปฏิปักษ์ต่อการกระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่อย่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงการจ่ายแจกทรัพยากรและงบประมาณ

ตลอดจนการส่งมอบอำนาจในการตัดสินใจต่อการใช้งบประมาณที่ไม่เกื้อหนุนต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นั้นจึงทำให้เข้าใจได้ว่า เพราะเหตุใดนโยบายบางเรื่องถึงไม่ประสบผลสำเร็จ หรือไปไม่ถึงฝั่งนั้นก็เพราะว่าขาดพลังที่เกื้อหนุนเสริมต่อการขับเคลื่อนการดำเนินการที่ทรงพลังของความคิดที่เชื่อมประสานกลไกระหว่างหน่วย ขาดการสนับสนุนทางผลประโยชน์ และถูกรอปรองด้วยโครงสร้างและกลไกขององค์กรเชิงสถาบันที่ไม่เอื้อต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

8.1.1 คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาควรพัฒนากรอบเนื้อหาแนวนโยบายการศึกษาที่มุ่งเน้นนำเสนอความคิดการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาท หน้าที่ ภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา โดยให้มีความเชื่อมโยงกับประเด็นวาระระดับชาติและระดับรัฐ เพื่อให้เป็นความคิดแกนหลักของนโยบายการศึกษา

8.1.2 กระทรวงศึกษาธิการควรปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรการ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและเอื้อต่อการถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการบริหารและการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ รวมถึงออกแบบโครงสร้างและกลไกการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาที่เสริมสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของหน่วยในระดับต่าง ๆ

8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติ

หน่วยงานราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการควรปรับลดกลไกการบริหารที่มีความซ้ำซ้อนและหลายลำดับชั้น และรวมถึงองค์คณะบุคคลในระดับนโยบาย หรือในระดับบริหาร กำกับ ควบคุม สั่งการที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของหน่วยในระดับนโยบาย อันจะเกิดความเสี่ยงต่อการจำกัดความเป็นอิสระ และความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษาของหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาในพื้นที่

8.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยต่อไป

8.3.1 ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและกลไกของระบบราชการ และผลกระทบต่อกระจายอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจบทบาทภารกิจทางการศึกษา

8.3.2 ศึกษาวิเคราะห์แรงกดดันทางการเมืองและผลประโยชน์ที่แข่งขันกันกับผลกระทบต่อความต่อเนื่องของกระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจบทบาทภารกิจทางการศึกษา

9. บรรณานุกรม

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ. (2560, 3 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134 (ตอนพิเศษ 96 ง), 14-22.
คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2560). *แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา*. สำนักนายกรัฐมนตรี.
ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา. (2564, 17 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*, 138 (ตอนพิเศษ 38 ง), 4-9.
พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(56 ก), 102-120.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา* 134(40 ก), 1-90.

- วิจิตร ศรีสอาน. (2565). *เหลี่ยมหลัง แลหน้า การปฏิรูปการศึกษาไทย*. สืบค้นเมื่อ สืบค้น 3 พฤษภาคม 2566, จาก <https://shorturl.asia/Oh7Qt>
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2560). *คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1341/2560 เรื่อง การมอบอำนาจเกี่ยวกับเงินรายได้ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน*. สืบค้นเมื่อ สืบค้น 25 ธันวาคม 2566, จาก <http://finance.obec.go.th>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564)*.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580), (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)*.
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2565). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณพ.ศ. 2565*.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2562). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา*. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580). (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 135(82 ก), 30-37.
- อุทัย บุญประเสริฐ, สมศักดิ์ ดลประเสริฐ, และสุรางคนา มัณยานนท์. (2544). *การกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย* (รายงานโครงการวิจัย). วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- Ayee. (1994). *Regionalisation in Ghana: An Overview*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2566, จาก <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0019556119940105>.
- Baumgartner and Jones. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Second Edition. The University of Chicago Press.
- Eugene Bardach. (1994). Comment: The Problem of "Best Practice" Research. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(2), (Spring, 1994), p. 260-268, Published By : Wiley, p. 36.
- Mazmanian, Daniel A., and Paul A. Sabatier. (1989). *Implementation and Public Policy* (rev. ed.). Lanham, MD: University Press of America. Google Scholar, P. 36.
- Peter J. May and Ashley E. Jochim (2013). Policy regime perspectives: policies, politics, and governing. *Policy Studies Journal (PSJ)*, 41(3), 426-452.
- White. (1990). "Internationalizing the curriculum." Challenges to public administration. *International Journal of Public Administration*, Published by Taylor & Francis. 13(1-2) p.203-222.

10. คำขอบคุณ

งานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณแหล่งข้อมูลจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและสังคมไทยต่อไป