การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา สู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

AN ANALYSIS OF POLICY REGIME IN DRIVING THE DECENTRALIZATION OF EDUCATION MANAGEMENT TO SCHOOLS

สุริยะ แสงทอง

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

2568

การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา สู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สุริยะ แสงทอง

ปริญญานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการจัดการสาธารณะ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ปีการศึกษา 2568

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

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))

SURIYA SANGTONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION

(Public Policy and Management)

Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

2025

Copyright of Srinakharinwirot University

ปริญญานิพนธ์

เรื่อง

การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

สู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ของ

สุริยะ แสงทอง

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการจัดการสาธารณะ

ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

(รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบปากเปล่าปริญญานิพนธ์

..... ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มาโนชญ์ อารีย์)

..... ประธาน
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์)

..... ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์ ดร.กัลยา แซ่อึ้ง)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญาณ์ นักฟ้อน)

ชื่อเรื่อง	การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ผู้วิจัย	สุริยะ แสงทอง
ปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2568
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มาโนชญ์ อารีย์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ ดร. กัลยา แซ่อึ้ง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยใช้แนวิเคราะห์ ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) เพื่ออธิบายกระบวนการก่อรูปนโยบายผ่านองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ ความคิด (Ideas), องค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และ ผลประโยชน์ (Interests) ตลอดจนศึกษาปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 3 เหล่านี้ ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยผลการวิจัย พบว่า ความคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่หน่อยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาในประเทศไทยนี้ยังไม่สามารถพัฒนาเป็น “ความคิดอันทรงพลัง” ที่จะเป็นศูนย์กลางและล้อมกรอบประเด็นวาระทางนโยบายที่จะมีผลต่อการกำหนดทิศทางนโยบายในการนำไปขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากมีลักษณะคลุมเคลือ ไม่ชัดเจน และถูกบดบังด้วยชุดความคิดทางการศึกษาอื่น ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง จากสภาพแวดล้อมและบริบททางนโยบายต่าง ๆ ในขณะที่โครงสร้างและกลไกขององค์กรเชิงสถาบันยังคงยึดโยงกับพลวัตทางการเมืองแบบรวมศูนย์ แม้มีการจัดตั้งโครงสร้างและกลไกใหม่เพื่อรองรับการขับเคลื่อนนโยบาย เช่น การนำร่องพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา และการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมโดยกระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ให้มีความครอบคลุม หากแต่การควบคุมกำกับสั่งการจากการบริหารราชการส่วนกลางยังคงมีความเข้มแข็งและเหนียวแน่น เช่นนี้แล้ว จึงทำให้สภาพของการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติของการกระจายอำนาจทางการศึกษานี้เกิดขึ้นลักษณะเป็นเพียงในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น อีกทั้ง ในส่วนของผลประโยชน์ทางงบประมาณและทรัพยากร กลับพบว่า ในปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษายังมีความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียม โดยสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในตัวเมืองได้รับการสนับสนุนมากกว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กที่กระจายอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ส่งผลให้เกิดเป็นช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษาที่ยังคงดำรงอยู่จึงสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดที่ส่งผลต่อการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ทั้งในส่วนของความคิดที่ไม่ทรงพลัง โครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งมีความขัดแย้งกับหลักการของการนำไปสู่การปฏิบัติ และการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม และอำนาจในการตัดสินใจยังไปในลักษณะตามลำดับขั้นการควบคุมกำกับสั่งการ ซึ่งล้วนส่งทำผลให้การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ขาดประสิทธิภาพ และไม่มีความยั่งยืน

คำสำคัญ : ระบอบนโยบาย, การกระจายอำนาจ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

Title	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))
Author	SURIYA SANGTONG
Degree	MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
Academic Year	2025
Thesis Advisor	Manoch Aree
Co Advisor	Kanlaya Saeoung

This research aims to analyze the policy regime driving the decentralization of educational management to basic education institutions under the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand. The study employs the Policy Regime Approach to explain the policy formation process through three key components: Ideas, Institutions, and Interests. It also examines the interaction among these three elements. This study uses documentary research to analyze and synthesizes documents related to the decentralization of educational management in basic education institutions under the 2017 Constitution. The findings reveal that the idea of educational decentralization to operational units in Thailand has not been able to develop into a "powerful idea" that could serve as a focal point and for policy agendas and implementation. This is because the idea remains vague, and is overshadowed by other educational ideologies that receive strong support from the policy environment and context. Meanwhile, the structure and mechanisms of institutional organizations remain tied to centralized political dynamics. Although new structures and mechanisms have been established to support policy implementation, such as the piloting of education innovation areas and the establishment of additional educational service area offices distributed across different regions to ensure broader coverage, control and supervision from central administration remain strong and persistent. This results in educational decentralization becoming merely symbolic. Furthermore, in terms of budgetary and resource interests, the current allocation of educational budgets and resources is found to be unequal and inequitable. Large basic education institutions located in urban areas receive more support than smaller institutions in remote areas, leading to a persistent gap in educational quality. In summary, the decentralization of educational management to basic education institutions under the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand continues to face implementation challenges. These challenges stem from weak ideas, centralized institutional structures and mechanisms that contradict the principles of decentralization, and unfair resource allocation. The decision-making process remains hierarchical, with control and supervision from the top, all of which prevent the smooth, effective, and sustainable implementation of decentralization in basic education institutions under the 2017 Constitution.

Keyword : Policy Regime Decentralization 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand Basic Education Institutions.

กิตติกรรมประกาศ

ปริญญานิพนธ์ เรื่อง การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีจากความกรุณาและความอนุเคราะห์จากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มาโนชญ์ อารีย์ ที่ปรึกษาหลัก และ อาจารย์ ดร.กัลยา แซ่อั้ง ที่ปรึกษาร่วม ที่ได้ให้ความกรุณาคอยให้ความดูแลช่วยเหลือต่าง ๆ รวมไปถึงคณะกรรมการสอบปริญญานิพนธ์ทุกท่าน อันประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ ประธาน (ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัย) และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญาณ์ นักฟ้อน กรรมการ (กรรมการบริหารหลักสูตร) ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยในครั้งนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ นอกจากนี้ ยังขอขอบคุณ นางสาวกันนิกา นาขันดี นางสาวมุทิตา คำทัปน์ นางสาวอุรัสยา มีมะแม และนายศุทธวีร์ แก้วสิงห์ ซึ่งเป็นเพื่อนที่ร่วมศึกษาเล่าเรียนในระดับปริญญาโทด้วยกัน ซึ่งคอยให้แนะนำและความช่วยเหลือในกระบวนการการดำเนินการเกี่ยวกับปริญญานิพนธ์ ตลอดจนคอยเป็นกำลังใจซึ่งกันและกันตลอดเสมอมา นอกจากนี้ บุคคลสำคัญในชีวิตที่ขาดไม่ได้เลยก็คือ คุณพ่อสมบูรณ์ แสงทอง และคุณแม่ยุพา แสงทอง บุพการีที่ได้ให้ชีวิต และให้การอบรมเลี้ยงดูลูกคนนี้ให้มีนิสัยฝักใฝ่ไปในทางที่ดี รักและเห็นคุณค่าความสำคัญของในการศึกษาเล่าเรียน ที่คอยหมั่นสอบถามสารทุกข์สุกดิบและคอยเป็นให้กำลังใจที่ดีให้แก่ผู้ศึกษาวิจัยได้เป็นอย่างดียิ่ง รวมถึงนางสาวชรัญญา แสนชัย ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างานผู้ซึ่งแนะนำ ชักจูง ส่งเสริม สนับสนุนให้ข้าพเจ้าได้เข้ารับการศึกษาต่อในระดับปริญญาโท อีกทั้งยังคอยกระตุ้น คอยให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในตลอดช่วงระหว่างการศึกษาเล่าเรียนในระดับปริญญาโทในครั้งนี้ สุดท้ายนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ให้โอกาสแก่ข้าพเจ้าได้ศึกษาเล่าเรียนต่อในระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายและการจัดการสาธารณะ เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้รับมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดในการพัฒนาตนเอง พัฒนางานวิชาการในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ เพื่อสร้างประโยชน์ในการับใช้สังคมในภายภาคหน้าจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศชาติ ซึ่งข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของประเทศไม่มากก็น้อย

สุริยะ แสงทอง

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

สารบัญ ..... ช

สารบัญตาราง ..... ฎ

บทที่ 1 ที่มาและความสำคัญ 1

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 คำถามการวิจัย 14

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย 14

1.4 สมมติฐานการวิจัย 14

1.5. ขอบเขตของการศึกษา 15

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา 15

1.5.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา 15

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ 16

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 17

บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 19

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ 19

2.2 แนวความคิดนโยบายสาธารณะกับการเมือง 23

2.2.1 นิยามของการเมือง 23

2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบายสาธารณะ 25

2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติกับแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย 28

2.3.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 28
2.3.2 แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) 29
1) ความหมายของระบอบนโยบาย (Policy Regime).....29
2) องค์ประกอบของระบอบนโยบาย.....31
2.3.3 แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) กับการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....35
2.4 แนวความคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา 40
2.4.1 แนวความคิดและหลักการการกระจายอำนาจ.....40
2.4.2 การกระจายอำนาจกับการจัดการศึกษา.....47
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 51
2.5.1 งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา.....51
2.5.2 งานวิจัยที่ศึกษานโยบายสาธารณะด้วยแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย.....58
2.6. กรอบการวิจัย.....63
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....66
3.1 การดำเนินการศึกษา.....66
3.2 แหล่งที่มาของข้อมูล 67
3.3 การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล 69
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล 70
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล.....73
บทที่ 4 ผลการดำเนินการวิจัย 76
4.1 ความคิด (Ideas) อันเป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษา.....78
4.1.1 คุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นสร้างเจตคติที่ดี เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง.....79

4.1.2 คุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้แก่เด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียนให้มีพัฒนาการสมวัย 87
4.1.3 คุณค่าที่เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตและการจัดระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต 94
4.1.4 คุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 104
4.1.5 คุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ.....117
4.1.6 คุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา.....129
4.1.7 คุณค่าที่เกี่ยวกับการผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา.....142
4.1.8 คุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 151
4.2 กรอบโครงเชิงสถาบันที่รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายการศึกษา.....189
4.2.1 กลไกระบบราชการรวมศูนย์ 190
4.2.2 กลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา.....201
4.2.3 กลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานผ่านการนำร่องโดยพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษา.....205
4.2.4 กลไกการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 210
4.2.5 กลไกนอกภาคราชการ.....216
4.3 การจัดผลประโยชน์ และงบประมาณในการสนับสนุนนการจัดการศึกษา.....222
4.3.1 การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษา 224
4.3.2 อำนาจในการกำหนดงบประมาณและกรอบการใช้จ่ายงบประมาณ.....230
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....236
5.1 สรุปผลการศึกษาวิจัย.....237

5.2 อภิปรายผล.....253
5.3 ข้อเสนอแนะ.....263
บรรณานุกรม.....267
ประวัติผู้เขียน.....279

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยม และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามบรรทัดฐานและวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 256083

ตาราง 2 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้แก่เด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียนให้มีพัฒนาการสมวัย ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบาย ที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....90

ตาราง 3 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตและการจัดระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 98

ตาราง 4 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....110

ตาราง 5 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 123

ตาราง 6 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....135

ตาราง 7 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....147

ตาราง 8 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏใน

เนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 165

บทที่ 1
ที่มาและความสำคัญ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยมีการพัฒนามาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่การศึกษาที่จัดการโดยบ้าน วัด และวัง มาสู่การจัดการศึกษาสมัยใหม่ในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะเป็นภารกิจสำคัญที่รัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชน การดำเนินงานอยู่ภายใต้ระบบบริหารแบบแผนสมัยใหม่ มีกฎหมายของรัฐ และกลไกหน่วยงานรับผิดชอบที่เป็นสถาบัน การบริหารและการจัดการศึกษาในอดีตจวบจนปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละระยะที่ผ่านมาไปตามยุคสมัยทั้งความเปลี่ยนแปลงในแง่รูปแบบ กลไก โครงสร้าง กฎหมาย และอำนาจขอบข่ายของหน่วยตัดสินใจ

การศึกษาตามแบบแผนสมัยใหม่ของประเทศไทยนั้น นับได้ว่าเริ่มต้นขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจัดการศึกษาโดยรัฐเริ่มแพร่ขยายออกไปในหมู่ราษฎรมากขึ้น พร้อมไปกับการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ การจัดการศึกษาในช่วงเริ่มแรกก่อตั้งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐเป็นแกนหลักในการจัดการศึกษาขั้นต้น โดยมีภาคส่วนของคณะสงฆ์ร่วมรับผิดชอบในช่วงแรก ขณะที่กรณีโรงเรียนประชาบาล ราษฎรมีส่วนรับผิดชอบในการจัดตั้งและบำรุงด้วยพิกัดภาษีอากรของท้องถิ่น เงินส่วย หรือเงินบริจาค และเมื่อการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาขยายตัวออกไป รัฐเริ่มเข้ามารับภาระในการบริหารและการจัดการประถมศึกษาเกือบทั้งหมด (ยกเว้นโรงเรียนราษฎร์หรือโรงเรียนเอกชนในปัจจุบัน ซึ่งจัดตั้งโดยเงินส่วนตัวของบุคคล) ในด้านบุคลากรทางการศึกษาในช่วงต้นของระยะนี้ “กระทรวงธรรมการ” ได้ตั้งข้าหลวงธรรมการไปช่วยสมุหเทศาภิบาลในการจัดการศึกษาในเขตมณฑล ต่อมาได้ขยายไปจนถึงระดับอำเภอในปี พ.ศ. 2460 กระทรวงธรรมการได้จัดตั้งธรรมการอำเภอขึ้น และในปีเดียวกันนี้เอง กระทรวงธรรมการก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงศึกษาธิการ” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาให้สอดรับกันด้วย จากตำแหน่งธรรมการมณฑล ธรรมการจังหวัด และธรรมการอำเภอมาเป็นตำแหน่งศึกษาธิการมณฑล ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงที่ส่งออกไปปฏิบัติงานอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการช่วยจัดการศึกษาในเขตมณฑล จังหวัด และอำเภอ ในแง่สถานะของครูโรงเรียนรัฐบาลมีฐานะเป็นข้าราชการ

ได้รับเงินเดือนสูง มีความมั่นคงในงาน ในขณะที่ครูประชาบาลส่วนใหญ่ มีฐานะเป็นลูกจ้าง ไม่มีความมั่นคง รายได้ต่ำ

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจการปกครอง ได้ออกพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งกำหนดให้เทศบาลเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และได้ระบุให้รับผิดชอบการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตน อีกทั้งยังได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง โดยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ รวมถึงได้ยุบกระทรวงนครบาล ทำให้หน่วยงานราชการหลักของส่วนกลางที่จัดการศึกษาเหลือเพียงกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบนโยบายและการจัดการศึกษาทั้งหมด ส่วนกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทช่วยส่งเสริมสนับสนุน และในปี พ.ศ. 2478 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ขึ้น ได้กำหนดให้โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้แก่เทศบาลทั้งหมด และโอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาลให้ไปอยู่ในความดูแลของเทศบาล นับว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังหน่วยรองลงไปนั้นได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในเวลานี้นี่เอง

ทิศทางการจัดการศึกษามีทิศทางมุ่งไปอยู่ 2 ทางหลัก คือ มุ่งสู่การรวมอำนาจในการจัดการศึกษาที่หน่วยงานราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และกับอีกหนึ่งทิศทาง คือ มุ่งสู่หน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับรองลงไป (ในเบื้องต้น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมามีการสร้างหน่วยงานราชการที่จัดการศึกษารอง คือ เขตพื้นที่การศึกษา และท้ายที่สุดอันเป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาลึกลงไปในระดับรองที่สุด คือ โรงเรียน) อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาในทิศทางของการกระจายอำนาจต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและอุปสรรคจากความไม่พร้อมของหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับรองในหลายประการ ทำให้การถ่ายโอนสามารถดำเนินการได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่กว่าจะครบทั่วทั้งประเทศได้ต้องใช้เวลาจนถึงปี พ.ศ. 2506 โดยในระหว่างนั้นมีการโอนภารกิจการจัดการศึกษาจากเทศบาลกลับไปยังกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2486 เนื่องจากภายหลังจากที่เทศบาลได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลที่อยู่ในเขตเทศบาลแล้ว ปรากฏว่ามีปัญหาด้านงบประมาณ ทรัพยากรสำหรับการศึกษา ด้านบุคลากรครู และด้านการบริหารการศึกษา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 ได้มีมติจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และเทศบาลนครกรุงเทพ ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการรับโอนโรงเรียนประชาบาลคืนไป จนกว่าเทศบาลจะมีความพร้อมในการจัดการศึกษา ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ บทบาทภารกิจในการจัดการศึกษาจึงกลับมาอยู่ในความดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลางโดยกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอตามเดิม และยกฐานะหน่วยงานราชการ ที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาในสังกัดส่วนกลาง คือ กองการประถมศึกษา เป็น “กรมสามัญศึกษา” โดยกำหนดให้ภารกิจในการจัดการประถมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษาแต่เพียงหน่วยงานเดียว รวมทั้งโรงเรียนประชาบาลด้วย

การจัดการศึกษาที่ต้องขยายตัวลงไปทั่วทุกหัวระแหง ขณะที่หน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับย่อยหรือระดับรองยังกลับไม่มีความพร้อม โดยเฉพาะความพร้อมด้านงบประมาณเงินเดือนของบุคลากรครู รัฐจัดการกับสภาพปัญหานี้ โดยยกฐานะครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งการบังคับบัญชาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด และให้เทศบาลรายงานตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบเงินเดือนของครูที่เทศบาลยืมตัว กระทรวงศึกษาธิการจะไม่โอนศึกษาธิการอำเภอให้เทศบาล ในด้านวิชาการและมาตรฐานการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจะยังคงเป็นผู้กำกับควบคุมดูแล

แต่ราว ๆ ปี พ.ศ. 2504 การจัดการประถมศึกษาบางส่วนเริ่มถูกโอนกลับไปให้เทศบาลดำเนินการจัดการอีกครั้ง ในระหว่างนี้ค่าใช้จ่ายเพื่อการประถมศึกษาเกือบทั้งหมดมาจากงบประมาณของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จึงได้โอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในช่วงนี้หากมองจากหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาในภาพใหญ่ จึงมีโรงเรียนประเภทที่สังกัดกรมสามัญศึกษา (ที่จัดเพื่อเป็นตัวอย่าง) โรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี 3 ประเภท คือ โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โรงเรียนในสังกัดเทศบาล และโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการบริหารทั่วไปและการจัดสรรงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการบริหารวิชาการ การนิเทศการศึกษา การกำหนดหลักสูตร การกำหนดแบบเรียน และมาตรฐานการศึกษา ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาได้น้อยมาก (อุทัย บุญประเสริฐ et al., 2544, น. 117-112)

การถ่ายโอนโรงเรียนประชาบาลไปอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับรองในทิศทางของการกระจายอำนาจนั้น ในทางปฏิบัติจริงมิได้เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ซึ่งการกระจายอำนาจเป็นหลักการจัดการศึกษาที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป แต่ความชอบธรรมของทิศทางการจัดการศึกษาสู่การกระจายอำนาจในห้วงเวลาดังกล่าวถูกหักล้างอย่างมีน้ำหนักด้วยข้อเท็จจริงของสภาพการณ์ความไม่พร้อมของหน่วยงานราชการที่รับหน้าที่จัดการศึกษาระดับรองอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

การบริหารและการจัดการการประถมศึกษาในระยะหลัง ๆ ของช่วงก่อน พ.ศ. 2540 ในทางปฏิบัติจริง มีทั้งส่วนที่ดำเนินการก้าวหน้าและส่วนที่ยังคงเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์เข้าสู่หน่วยงานราชการส่วนกลางเพิ่มขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ แม้ว่าสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก หลังจากการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษามาอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ คือ ระหว่าง พ.ศ. 2523-2540 การบริหารและการจัดการการประถมศึกษาและการศึกษาส่วนอื่น ๆ ยังคงมีลักษณะแบบรวมอำนาจเข้าสู่หน่วยงานราชการส่วนกลางและขับเคลื่อนโดยระบบราชการเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นภาคส่วนที่อยู่ในการกำกับดูแลภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ หรือภายใต้กระทรวงมหาดไทย

การจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยก่อนการปฏิรูปการศึกษาขนานใหญ่ (ซึ่งเริ่มต้นภายหลังจากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542) มีหน่วยงานราชการส่วนกลางรับผิดชอบการจัดการศึกษาอยู่หลายกระทรวง ทบวง กรม อยู่ด้วยกัน ทั้งกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และมีระดับการบริหารราชการหลายระดับ หลายขั้นตอน การศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานอย่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นก็ได้มีการจัดให้หน่วยงานราชการที่หน้าที่ในการกำกับดูแลเป็นส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน่วยงานราชการที่กำกับดูแลกระจายลงในระดับจังหวัด ระดับอำเภอที่แยกไว้อย่างชัดเจน และอำนาจการตัดสินใจให้ยึดองค์คณะบุคคลเป็นหลัก (เพื่อป้องกันการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว) การดำเนินการจัดการศึกษาก็ยังคงต้องฟังนโยบายและการกำหนดกรอบแนวทางในการจัดการศึกษาจากหน่วยงานราชการส่วนกลางอยู่นั่นเอง ขณะที่สถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะเป็นรูปแบบของการบริหารท้องถิ่น แต่การกำหนดนโยบาย การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ก็ยังคงถูกกำหนดจากหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ รวมถึงตัวสถานศึกษาเองด้วย รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในภาพรวมจึงเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่หน่วยงานราชการส่วนกลางเกือบจะทั้งระบบ (อุทัย บุญประเสริฐ et al., 2544, น. 116)

เมื่อพิจารณาว่าการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง จึงอยู่ภายใต้หลักการสำคัญของการบริการสาธารณะ ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วย

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบรวมศูนย์อำนาจกับกระจายอำนาจย่อมส่งผลโดยตรงต่อผลลัพธ์ที่ได้ภายใต้หลักการที่สำคัญทั้งสามประการ ระบบราชการไทย เป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน สภาพปัญหาที่สำคัญของระบบราชการไทย ได้แก่ ขนาดของระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ โครงสร้างซ้ำซ้อนทั้งในด้านภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ ขาดความยืดหยุ่น และไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงของบริบทและความต้องการที่หลากหลายของผู้รับบริการ (พฤกษา เครือแสง, 2558, น. 50-52)

การเปลี่ยนแปลงทิศทางการจัดการศึกษาของประเทศไทยได้เริ่มเดินเข้าสู่ทิศทางการกระจายอำนาจครั้งสำคัญซึ่งเกิดขึ้นในช่วงของการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครอง คือ ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ เพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงนำมาสู่การปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้มีการจัดทำร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติขึ้น ซึ่งต่อมา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของประเทศที่มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของไทย โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ความมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ การมุ่งกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา และการให้สังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กับประชาชน ซึ่งการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้ง ด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาโดยตรง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้มีความสำคัญต่อการศึกษาของประเทศไทยอย่างมาก เพราะถือว่าเป็นพระราชบัญญัติแม่บทของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย เนื่องจากเป็นกฎหมายสำคัญในการวางแนวทางสำหรับการตรากฎหมายการศึกษาแห่งชาติฉบับหลัง ๆ ต่อมา (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) กฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎกระทรวง รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่เกิดขึ้นในภายหลัง โดยนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542 ต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2560

ในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร การจัดการศึกษามุ่งสู่ทิศทางการกระจายอำนาจภายใต้การขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการศึกษาประกอบนโยบายการปฏิรูประบบราชการ มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ขึ้น และการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ตามลำดับ เพื่อเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญของรัฐในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้การปฏิบัติราชการมีการซ้อนทับกันในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานส่วนราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการอันจะเป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการในแต่ละระดับ ทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพ จึงเป็นการรองรับการยุบรวมหน่วยงานส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่เดิมเข้าไว้ด้วยกัน โดยกำหนดให้มีหน่วยงานส่วนราชการหลักในการจัดการศึกษาระดับนโยบาย 5 ส่วนราชการ คือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ส่วนการปฏิบัติราชการในการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ได้มีการกำหนดให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 175 เขตพื้นที่การศึกษา (ในเวลานั้น) เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 นี้เองที่ได้มีการให้การรับรองสถานะทางกฎหมายในการเป็น “นิติบุคคล” ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไว้ในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียน ตามมาตรา 34 (2) มีฐานะเป็นนิติบุคคล อันเป็นการรองรับนโยบายการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานลงสู่สถานศึกษา การตรากฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในจัดการศึกษาในทิศทางของการกระจายอำนาจสู่การกระจายอำนาจในหน่วยระดับรองที่ลึกลงไปมากที่สุด คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากที่ลำดับความเป็นมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงสนามประเด็นนโยบาย (issue arena) เกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษา จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะหน่วยจัดการศึกษาระดับรองที่ลึกที่สุด เพิ่งปรากฏอย่างชัดเจน ท่ามกลางการแข่งขันกันของตัวเลือกทิศทางการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งมีตั้งแต่ 1) การรวมศูนย์อำนาจการบริหารและการจัดศึกษาที่หน่วยงานราชการส่วนกลางพร้อมไปกับการมอบให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในฐานะแขนขากลไกของส่วนกลาง และ 2) การกระจายอำนาจให้หน่วยงาน

ราชการที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับรองคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเขตพื้นที่การศึกษา โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนับว่าเป็นทิศทางการตัดสินใจทางนโยบายที่ใหม่ที่สุด เพิ่งปรากฏเป็นเนื้อหานโยบายในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 มานี้เอง

สิ่งที่น่าสังเกตต่อประเด็นนี้ คือ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันนำไปสู่การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เริ่มปรากฏอยู่ในสนามประเด็นนโยบาย (issue arena) สะท้อนจากการดำเนินการของตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญในกระบวนการนโยบาย และการปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่เกิดขึ้นในภายหลัง อาทิ

(1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจ หลักการคืนอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และหลักการยึดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียน ตามมาตรา 34 (2) มีฐานะเป็นนิติบุคคล อันเป็นการรองรับนโยบายการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

(3) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546

(4) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547

(5) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550

(6) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

(7) กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ อื่นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อันมีรากฐานจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(8) แนวนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง พ.ศ. 2552-2561

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานกลายมาเป็นกรอบโครงร่างสำคัญในนโยบายปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย แม้ภายหลังจะมีการทำรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยต่อมา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นนายกรัฐมนตรี บริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 การจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานในทิศทางของการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานก็ยังคงอยู่ในแวดวงของกระบวนการนโยบาย เห็นได้จากการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 14/2557 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการการศึกษาและการกีฬา เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การวิจัย การพัฒนาการศึกษาของชาติ โดยดำเนินการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งรายงานวิชาการ รายงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ และรวมทั้งการศึกษา พิจารณา ทบทวน กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานและการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคล เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อจัดทำข้อสรุปแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษานิติบุคคลที่มีการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปได้อย่างอิสระและมีความคล่องตัว ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่และรวมถึงร่างกฎหมายการศึกษาอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องต่อไป

ในช่วงที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ก่อนการเลือกตั้ง มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติหลักการในการปฏิรูประบบการศึกษาไว้หลายประการ อาทิ ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 54 วรรค 1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการ (มาตรา 54 วรรค 2) จัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ

กับส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษามีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล (มาตรา 54 วรรค 3) และในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ.ด้านการศึกษา ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางการศึกษาทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักฉบับนี้ มิได้มีการกำหนดประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ได้วางกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึง ด้านการศึกษา ทั้งยังเชื่อมโยงไปสู่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ตลอดจนแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ซึ่งมีประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา โดยมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างเชิงองค์การของกระทรวงศึกษาธิการ การให้ความสำคัญในการทบทวน ปรับปรุง แก้ไข จัดทำกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ฉบับใหม่ ((ร่าง) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ พ.ศ. ...) และรวมถึงกฎหมายการศึกษาอื่นที่มีความเกี่ยวข้องอยู่ในชุดข้อมูลของนโยบายที่สำคัญทั้งสามส่วนด้วยกัน ซึ่งทำให้เห็นเป็นประจักษ์ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับนี้ ได้มีการนำเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานกลับเข้าสู่การเป็นนโยบายสาธารณะภายใต้การปฏิรูปการศึกษาอยู่

แม้ว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นทิศทางของนโยบายการศึกษาของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยไปแล้ว ดังจะพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับ โดยนับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้น ทั้งนี้ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาจวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (2566) ตลอดระยะเวลากว่าเกือบจะทศวรรษ การขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานกลับไม่ได้ดำเนินการอย่างราบรื่นต่อเนื่อง การขับเคลื่อนมีทั้งส่วนที่พยายามดำเนินการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และความพยายามในการผลักดันให้คลี่คลายไปในทางกระจายอำนาจปะปนกัน ประจักษ์พยานดังกล่าวได้ปรากฏชัดเจนเริ่มต้นขึ้น เมื่อมีการประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่19/1560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นผลพวงจากการปฏิรูปการศึกษา ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ด้วยเล็งเห็นว่า การจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคนี้กำลังประสบกับสภาพปัญหาที่มีความซับซ้อน และสั่งสมมาเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน

จึงได้ดำเนินการกำหนดมาตรการและกลไกในการบริหารจัดการศึกษาขึ้น เพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษาครั้งสำคัญที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยคำสั่งดังกล่าวมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การสร้างหน่วยงานระดับภูมิภาค กำหนดให้มีสำนักงานศึกษาธิการภาค และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการศึกษาในระดับภาคและระดับจังหวัด ยุบเลิกคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) และการโอนอำนาจหน้าที่ราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เฉพาะภารกิจที่เกี่ยวกับคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ไปยังศึกษาธิการจังหวัด โดยให้สำนักงานศึกษาธิการภาคและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นฐานในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2562 คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) เห็นว่าความพยายามในการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมานั้น ยังประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ขาดกลไกและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และเป้าหมายของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษายังมีลักษณะสั่งการจากบนลงล่าง จึงเห็นว่ามีความจำเป็นต้องจัดตั้ง “เขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา” เป็นพื้นที่การปฏิรูป มีการกำหนดให้กระจายอำนาจและให้อิสระแก่หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษานำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งการสร้างและพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการศึกษา ที่มีความมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่ใช้พื้นที่เป็นฐาน

ภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) สภาพตั้งต้นของประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อถูกนำมาขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบขับเคลื่อนให้เกิดขึ้นจริงน้อยมาก เพราะอำนาจในการบริหารจัดการยังคงรวมศูนย์ การกระจายอำนาจเป็นวาทกรรมย้อนแย้งกับโครงสร้างที่ถูกออกแบบมาให้อำนาจทำงานมากขึ้นภายใต้รัฐบาลรวมศูนย์ (อรรถพล อนันตวรสกุล, 2565) ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา แม้จะเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไปแล้วถึง 5 คน แต่การ

กระจายอำนาจการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้กรอบของการปฏิรูปการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังไม่ถูกขับเคลื่อนไปมากนัก

สภาพที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจริงนี้ สะท้อนถึงความล้มเหลวในการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติทั้งที่ประเด็นนโยบายนี้มีความชัดเจน สอดคล้องกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะ สอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองและการบริหารแบบประชาธิปไตย (อรรถพล อนันตวรสกุล, 2565 : ออนไลน์) อีกทั้ง มีนโยบายระดับบนกำหนดไว้ แต่กลับถูกขับเคลื่อน ไปในทิศทางตรงกันข้ามโดยองค์กรเชิงสถาบันอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหาร หน่วยที่นำไปปฏิบัติยังไม่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษาเท่าที่ควร ขาดการดำเนินการที่สอดประสานกันระหว่างหน่วยงานส่วนราชการที่รับผิดชอบ ในการนี้ ผู้วิจัยตั้งคำถามหลักว่าทำไมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงไม่ถูกขับเคลื่อนอย่างจริงจังต่อเนื่องแต่กลับมีการดำเนินการแบบสกัดกั้น หรือหน่วงการกระจายอำนาจ ทั้ง ๆ ที่มีนโยบายระดับบน และการสื่อสารภายนอกบอกถึงทิศทางการบริหารและการจัดการสู่การกระจายอำนาจเป็นหลักในการตอบคำถามข้างต้นนี้ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับการขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวสู่การปฏิบัติ ดังนี้

(1) นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องทางการเมือง เป็นกระบวนการทางการเมืองของการต่อสู้ระหว่างแนวคิดที่แตกต่างกัน และเป็นเครื่องมือทางการปกครอง (governing instrument) ที่ตลอดกระบวนการนำไปสู่การกำหนดผลลัพธ์ทางการเมืองตามมา กล่าวคือ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวพันอยู่กับประเด็นแวดล้อมอันซับซ้อนของนโยบายการปฏิรูปอื่น ๆ ของประเทศไทยซึ่งควั่นเกลียวกันอยู่ อันมีนัยว่าประเด็นเล็ก ๆ นี้อยู่ในการเฝ้าระวังของตัวแสดงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในพื้นที่นโยบายนี้นำไปสู่ความผันแปรทางการเมืองสูง ขณะที่แนวคิด (Ideas) อันหลากหลายและขัดแย้งกันของตัวแสดงต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบายไม่อาจถูกรับรู้ได้ทั้งหมด (Not fully recognized) และไม่อาจถูกแก้ไขอย่างมีประสิทธิผลได้ด้วยเพียงเท่าที่เกิดขึ้นในขั้นการตัดสินใจทางนโยบายในระดับพื้นผิว (Not effectively resolved during the initial adoption phase of the policy-making process surface) การปะทะแข่งขันกันระหว่างแนวคิดที่แตกต่างยังคงไหลเวียนอยู่ในกระบวนการนโยบาย แนวคิดที่ถูกตอกย้ำซ้ำ ๆ และจัดระบบภายในตัวเองได้ดีเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดคู่แข่งอื่น ๆ จะสร้างฉันทาคติ (Bias) หรือชุดความโน้มเอียงทางนโยบายอย่างเงียบ ๆ คอยโอบล้อมและตรึงปฏิบัติการต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบายไว้

(2) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่อาจแยกขาดจากกระบวนการกำหนดนโยบายได้ โดยทั่วไปมักเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายที่เป็นเส้นตรง

กล่าวคือการกำหนดนโยบายสิ้นสุด (Come to an end) เมื่อได้ทำการตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอน (Stage) ที่เกิดขึ้นภายหลังต่อจากการตัดสินใจนั้น (Meier, 1991) หากแต่ดังที่ เจมส์ แอนเดอร์สัน (Anderson, 1984) ชี้ให้เห็นว่า นโยบายกำลังถูกก่อรูปขึ้นอย่างเดียวกับที่นโยบายกำลังถูกขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ

(3) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปฏิบัติการที่ไม่ได้ปลอดการเมือง (Apolitical) และไม่ใช่กระบวนงานเชิงกลไกที่ไหลลงต่อเนื่องกันไปในหน่วยปฏิบัติระดับต่าง ๆ (Mechanical downstream process) ชี้ชวนให้ตัวแสดง หรือหน่วยรับนโยบายไปขับเคลื่อนในระดับต่าง ๆ แข่งขันกันผลักดันระเบียบ กฎหมาย กติกาเชิงสถาบัน ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงปรากฏความขัดแย้งในมาตรการ และการจัดกลไกเชิงสถาบันที่ขัดแย้งกันสูงดำรงอยู่ต่อเนื่องกันไประหว่างหน่วยปฏิบัติระดับต่าง ๆ

จากข้อสังเกตทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับสภาพการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยพิจารณาใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy regime approach) เป็นเครื่องมือทางทฤษฎีในการศึกษาการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากแนววิเคราะห์ระบอบนโยบายจับการวิเคราะห์ไปที่ประเด็น (Issues) ไม่ใช่ที่ตัวนโยบาย ไม่มองข้ามตัวแปรทางการเมืองในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกับทฤษฎีดั้งเดิม (Traditional Theory of Policy Implementation) อีกทั้งเป็นแนววิเคราะห์ที่พยายามประสานเครื่องมือทางทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีอยู่ 2 กลุ่มหลัก ๆ ในปัจจุบัน คือ แนววิเคราะห์แบบบนลงล่าง (Top-down approach) และแนววิเคราะห์แบบล่างขึ้นบน (Bottom-up approach) เข้าด้วยกัน

แนววิเคราะห์ระบอบนโยบายช่วยพัฒนาความเข้าใจการก่อรูปประเด็นหนึ่ง ๆ จนกลายเป็นนโยบายขึ้น โดยสร้างตัวแบบบนฐานของแนวคิดสนามของอำนาจ (Arenas of power) นำเสนอว่านโยบายเกิดจากการแข่งขันกันสร้างกรอบ (Framing) ให้กับประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ ในสนามประเด็นนโยบาย (Issue arena) จนกลายเป็นกรอบคิดหลักที่เรียกในทางอุปมาอุปมัยว่า “ระบอบ” สร้างอรรถาธิบายเชิงพรรณนากระบวนการนโยบายโดยทั่วไป ระบอบนโยบายหนึ่ง ๆ ประกอบด้วย (1) แนวคิด (Ideas) หรือชุดของแนวคิดที่กลายมาเป็นแนวคิดหลัก (Core Ideas) หนุนอยู่เบื้องหลังของนโยบาย (2) การจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน (Institutional arrangement) และ (3) บรรดาผลประโยชน์ (Interests) ที่จะคอยสนับสนุนหรือขัดขวางนโยบาย แม้ว่าแนววิเคราะห์ระบอบนโยบายถูกนำมาวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย ภายใต้คำถามหลักว่ากระบวนการนโยบายมีลักษณะเช่นไร นโยบายหนึ่ง ๆ ผลิตมาอย่างไร ผ่านการศึกษาย้อนกลับ โดยย้อนกระบวนการ

ประกอบสร้างขององค์ประกอบทั้ง 3 นี้ แต่แนววิเคราะห์ดังกล่าวถูกพัฒนามาศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย (Foran et al., 2017; May & Jochim, 2013; Wirls, 2015a, 2015b) ด้วยการตั้งคำถามว่า ผู้กำหนดนโยบาย และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติรุกคืบ (Advance) แนวความคิด (Ideas) ต่าง ๆ ให้กลายมาเป็นศูนย์กลางของการขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างไร อันเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่ตัวแปรความชอบธรรมของนโยบาย (Policy legitimacy) , การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutional arrangement) ได้เสริมสร้างความสอดคล้องเป็นเนื้อเดียวกัน (Policy coherence) ของนโยบายอย่างไร, และการขับเคลื่อนนั้นก่อให้เกิดการสนับสนุน หรือการคัดค้านระหว่างผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง อันนำไปสู่ความต่อเนื่องยั่งยืนของนโยบาย (Policy durability) อย่างไร

ภายใต้ความเป็นมาของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานชี้ให้เห็นถึงการเป็นประเด็นที่เพิ่งเริ่มปรากฏและลงหลักปักฐานเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยได้ไม่นานเมื่อเปรียบเทียบกับการรวมอำนาจการบริหารที่ส่วนกลางและการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการปรากฏอย่างไม่สม่ำเสมอในฐานะประเด็นนโยบาย (The uneven development of the policy) เช่นนี้แล้ว ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาผ่านกรอบแนวทางการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยอาศัยแนวทางเชิงระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) และเพื่อให้เห็นถึงกระบวนการทำงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์ประกอบที่สำคัญทางระบอบนโยบาย ไม่ว่าจะเป็น ความคิด (Ideas) ที่ถูกผลักดันจนกลายเป็นศูนย์กลางและล้อมกรอบของเรื่อง , การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันที่รองรับการขับเคลื่อนนโยบาย (Institutions) , ผลประโยชน์ (Interests) ที่ส่งผลให้ปรากฏการสนับสนุน หรือการคัดค้าน ประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อันส่งผลให้นโยบายนี้ถูกขับเคลื่อนไปได้ต่อเนื่อง หรือชะงักงันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นตัวแปรทางการเมืองที่มีความสำคัญตามระบอบนโยบายในการเป็นฟันเฟืองและกลไกที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางในการพัฒนากรอบและขอบเขตของเนื้อหาสาระสำคัญของประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบายการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการนำไปขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติ

1.2 คำถามการวิจัย

อะไรคือข้อจำกัด หรือ อุปสรรค ของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.4 สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้ ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเมือง หรือเป็นผลผลิตในกระบวนการทางการเมือง

2. ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถูกกำหนดเนื้อหาภายใต้การล้อมกรอบด้วยระบอบนโยบายแบบหนึ่ง

3. ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อถูกนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติจริง โดยหน่วยงานปฏิบัติระดับต่าง ๆ เป็นการขับเคลื่อนผ่าน 3 กระบวนการย่อย ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน คือ (1) กระบวนการสร้างให้แนวคิด หรือชุดของแนวคิดหนึ่ง ๆ กลายเป็นแนวคิดหลักของนโยบาย อันเป็นการทำให้เรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความชอบธรรมหรือขาดความชอบธรรมตามมา (2) กระบวนจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน อันได้แก่ การกำหนดกติกาทางการอย่างกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ และองค์กรดำเนินงานที่เป็นทางการในหน่วยปฏิบัติระดับต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันผสมปนเป และ (3) กระบวนการที่กลุ่มผลประโยชน์สำคัญต่าง ๆ ให้การสนับสนุน หรือคัดค้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน

1.5. ขอบเขตของการศึกษา

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาเฉพาะเนื้อหาในขอบเขตดังต่อไปนี้

(1) ศึกษาเฉพาะประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แม้ว่านโยบายด้านการศึกษาของไทย นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2560 จนกระทั่งถึง ปี พ.ศ. 2566 จะมีนโยบายหลัก คือ นโยบายปฏิรูปการศึกษา สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตเนื้อหาการศึกษาไว้ที่ประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นบริการสาธารณะ ประเภทบริการสาธารณะทางปกครองประเภทหนึ่งที่รัฐต้องจัดการอย่างมีคุณภาพอย่างเสมอภาคกัน การจัดการศึกษากระจายลงในทุกพื้นที่มีความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งภายใต้หลักการดังกล่าวนำไปสู่ประเด็นปัญหาการบริหารจัดการบริการสาธารณะของรัฐซึ่งดำเนินการภายใต้กลไกของระบบราชการไทย ที่มีปัญหาข้อจำกัดมากมาย นำไปสู่ประเด็นข้อเสนอให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) ศึกษาในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาตั้งต้นที่กฎหมายระดับชาติ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และนโยบายปฏิรูปการศึกษาอันเป็นกรอบทางนโยบายในระดับต่าง ๆ มีการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติต่อไปอย่างไร

(3) ศึกษาโดยใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย ผ่านการศึกษาและวิเคราะห์ชุดของตัวแปรทางการเมือง 3 ตัวแปรที่สำคัญ อันได้แก่ แนวความคิด (Ideas) , การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions arrangement) และ ผลประโยชน์ (Interests) ของกลุ่มผลประโยชน์สำคัญในกระบวนการนโยบาย

1.5.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2565 ซึ่งครอบคลุมช่วงระยะเวลาสำคัญที่มีการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา อันเป็นไปตามกลไกเชิงสถาบันสูงสุดซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่วางกรอบแนวทางนโยบายผ่านระบบราชการไทย ในการบริหารนโยบายผ่านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการในลำดับศักดิ์รองต่าง ๆ

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

ระบอบนโยบาย หมายถึง ระบอบหนึ่ง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการก่อรูปของตัวแปรทางการเมือง ที่มีความสำคัญในระบอบการเมือง 3 ตัวแปร อันได้แก่ แนวคิด (Ideas) , ผลประโยชน์ (Interests) และองค์กรเชิงสถาบันทางการเมือง (Institutions) ที่ประกอบสร้างขึ้นจนเป็นระบอบนโยบายที่มีอิทธิพลต่อทิศทางการวางกรอบและขอบเขตในการกำหนดเนื้อหาสาระสำคัญของประเด็นหัวข้อของปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ ซึ่งประเด็นหัวข้อของปัญหาในที่นี้หมายความถึงประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ไปยังหน่วยระดับรองอันเป็นหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษา และ สถานศึกษา เป็นต้น

การจัดการศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่รัฐดำเนินการจัดให้แก่ผู้เรียนไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อนระดับอุดมศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (ปฐมวัย) การศึกษาระดับประถมศึกษา และการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย)

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เฉพาะที่เป็นโรงเรียน ตามมาตรา 35 ประกอบกับมาตรา 34 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในการบริหารและการจัดการตามภารกิจ ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป จากหน่วยงานราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รูปแบบการกระจายอำนาจที่สำคัญ คือ รูปแบบโดยกำหนดการกระจายอำนาจ

ไว้ในกฎหมาย รูปแบบมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และรูปแบบการแบ่งอำนาจโดยการแบ่งอำนาจให้มีผู้ปฏิบัติราชการแทน

ความคิด หมายถึง ชุดของพันธะผูกมัดทางการเมือง (A set of Political Commitments) ซึ่งให้เนื้อหาสาระแก่บรรดากิจกรรมทางการเมือง เป็นฐานในการครอบงำผูกขาดเนื้อหาเหนือประเด็นหนึ่ง ๆ ที่ล้อมกรอบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม การสื่อสาร และพฤติกรรมทางการเมืองของตัวแสดงที่สำคัญ ซึ่งความคิดทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป้าหมายของนโยบายอันเกี่ยวเนื่องด้วยประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในชั้นที่นโยบายก่อตัวและนโยบายถูกขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญระบอบนโยบาย โดยให้ทิศทางสำหรับการดำเนินงานและเป็นหลักการของการจัดตั้งต่าง ๆ ต่อไป

การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน หมายถึง โครงสร้างที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อกลไกที่สำคัญในการดำเนินการขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานอันเป็นไปตามที่มีการระบุไว้ ในแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผลประโยชน์ หมายถึง ส่วนอย่างสำคัญเกี่ยวเนื่องกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องของบรรดาตัวแสดงต่าง ๆ และกลุ่มพันธมิตรต่าง ๆ ที่ขับเคลื่อนผลักดันข้อเรียกร้อง หรือความต้องการบนผลประโยชน์ของกลุ่มตนเข้าสู่พื้นที่นโยบายเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกลุ่มตนภายใต้การปฏิรูปการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. พัฒนาแนวทางการออกแบบนโยบาย ให้มีการวางแผนไปถึงการออกแบบกลไกและการจัดตั้งองค์เชิงสถาบันไว้ตั้งแต่เริ่มแรก

2. พัฒนาแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติโดยคำนึงถึงกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบาย

3. พัฒนาแนวทางการทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ การแตกหน่วยงานให้มีความสอดประสานกัน เพื่อผลักดันการขับเคลื่อนนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน

4. พัฒนาแนวทางการจัดการกับแรงสนับสนุน และแรงคัดค้านที่เกิดขึ้นระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อให้นโยบายถูกขับเคลื่อนไปอย่างต่อเนื่องกัน

บทที่ 2
แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อกำหนดกรอบความคิดในการวิจัย ซึ่งจะนำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ ดังนี้

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

2.2 แนวความคิดนโยบายสาธารณะกับการเมือง

2.2.1 นิยามของการเมือง

2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบายสาธารณะ

2.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบนโยบาย

2.3.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3.2 แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย

2.3.3 แนววิเคราะห์ระบอบนโยบายกับการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.4 แนวความคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

2.4.1 ความคิดและหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

2.4.2 การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศ จากการดำเนินกิจการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาและดำเนินไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสังคมในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ คำจำกัดความของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” นั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

(1) ความหมายแบบกว้าง

- Thomas R. Dye (1978, อ้างถึงใน ปรีชญาณ์ นักฟ้อน, 2563, น. 2) ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ว่า “Whatever government choose to do or not to do” หมายความว่า

“สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ” กล่าวคือ กิจกรรมทั้งหมดที่รัฐบาลเลือกที่จะดำเนินการทั้งที่เป็นกิจกรรมอันเป็นภารกิจประจำของรัฐบาลและกิจกรรมอันเกิดขึ้นในบางครั้งบางโอกาส และนโยบายสาธารณะนี้ Thomas R. Dye ยังได้ให้หมายความครอบคลุมไปถึงกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่ดำเนินการด้วย ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้น อาจส่งผลลัพธ์ในเชิงบวกและหรือเชิงลบต่อประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม

- William Greenwood (1988, อ้างถึงใน สัญญา เคณาภูมิ, 2559, น. 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ว่า “การตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดแนวทางเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐไปสู่วัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดไว้” กล่าวคือ นโยบายสาธารณะนั้น เป็นทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

(2) ความหมายแบบเฉพาะเจาะจง

- Ira Sharkansky (1970, อ้างถึงใน พระครูปลัดสุวัฑฒนพรหมจริยคุณ, 2566, น. 26) ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ว่า “กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการโดยครอบคลุมทั้งการจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการสังคม รวมถึงการกำหนดข้อบังคับและระเบียบเพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมของบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนการทำงานของหน่วยงานรัฐ” กล่าวคือ กิจกรรม ซึ่งหมายความโดยครอบคลุมทุกกิจกรรมทั้งหมด ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลถือว่าเป็น นโยบายสาธารณะ

- James E. Anderson (1970, อ้างถึงใน พระครูปลัดสุวัฑฒนพรหมจริยคุณ, 2566, น. 26-27) ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ว่า “แนวทางการปฏิบัติของรัฐที่มุ่งแก้ไขปัญหา โดยมีลักษณะสำคัญ คือ ต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และเป็นแนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ซึ่งไม่ใช่เป็นเพียงแค่ข้อเสนอ ทั้งนี้ การปฏิบัติอาจเป็นไปในเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้” กล่าวคือ นโยบายสาธารณะนั้น มิใช่เป็นเพียงแค่คำประกาศ แต่เป็นแนวทาง หรือวิธีการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยความตั้งใจของรัฐสำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งเป็นการกระทำที่รัฐเลือกที่จะกระทำ (หรือไม่กระทำ) เพื่อตอบสนองเป้าหมายบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับสังคม

- David Easton (1953, อ้างถึงใน ปรีชญาณ์ นักฟ้อน, 2563, น. 2) ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ในเชิงการเมือง ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็เป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม” กล่าวคือ รัฐบาลมีอำนาจโดยชอบ

ด้วยกฎหมายในการจัดสรรคุณค่าให้แก่สังคมโดยส่วนรวม ทั้งนี้ กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้น ล้วนเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม

- Carl J. Friedrich (1967, อ้างถึงใน สัญญา เคณาภูมิ, 2559, น. 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ว่า “นโยบาย คือ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล เพื่อรัฐบาลภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่ง ซึ่งอาจมีทั้งอุปสรรคและโอกาสบางประการด้วย โดยได้มีการผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ และเอาชนะสภาพการเช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งนั่นเอง” หรืออาจกล่าวให้เข้าใจโดยง่าย คือ นโยบายเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล ภายใต้สภาพแวดล้อมที่อาจเป็นปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งโอกาส เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน

- Harold Lasswell & Abraham Kaplan (1970, อ้างถึงใน สัญญา เคณาภูมิ, 2559, น. 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ว่า “แผนงานหรือโครงการที่รัฐได้มีการกำหนดขึ้น” กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล อันประกอบด้วยเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะของประชาชน

จากการให้ความหมายโดยนักวิชาการทั้งหลายดังที่ได้กล่าวอ้างข้างต้นไปแล้วนั้น อาจจะสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะพอสังเขปได้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่ถูกกำหนดขึ้นไว้อย่างล่วงหน้าโดยสถาบันที่มีอำนาจอันชอบธรรมตามกฎหมายในการประกาศนโยบายสาธารณะ ซึ่งก็คือ รัฐบาล อันเป็นการวางแนวทางในการดำเนินปฏิบัติราชการไปสู่เป้าหมายที่รัฐบาลได้ตั้งไว้ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่อาจเป็นปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งโอกาส เพื่อดำเนินการแก้ไขสภาพปัญหาที่สังคมเผชิญอยู่และเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม

นโยบายสาธารณะ คืออะไร มีคุณลักษณะและธรรมชาติเป็นอย่างไร เป็นที่ถกเถียงของนักวิชาการทั้งในแวดวงนโยบายสาธารณะเอง และแวดวงของศาสตร์สาขาอื่นที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแวดวงรัฐศาสตร์ สำหรับการศึกษานี้ ผู้วิจัยล้อมกรอบข้อถกเถียงเกี่ยวกับคุณลักษณะและธรรมชาติของนโยบายสาธารณะภายใต้ประเด็นข้อถกเถียงถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการเมือง (Policy and politics relationship debates) ภายใต้ข้อถกเถียงดังกล่าว แบ่งกลุ่มวรรณกรรมทางนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่แยกนโยบายสาธารณะออกจากการเมือง กับ กลุ่มที่มองนโยบายสาธารณะกับการเมืองมีความสัมพันธ์เป็นเนื้อเดียวกัน

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณานโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นสาขาความรู้ทางวิชาการเริ่มเกิดขึ้นเมื่อช่วงทศวรรษที่ 1960 ในสหรัฐอเมริกา อันเนื่องมาจากความไม่พอใจที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลในขณะนั้น ที่จัดการกับปัญหาสำคัญของประเทศได้ย่ำแย่ ทั้งปัญหาความมั่นคง ปัญหาทางการทหาร และปัญหาทางเศรษฐกิจ ซ้ำเติมด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนต่าง ๆ อย่างไม่ชอบมาพากล นักเศรษฐศาสตร์ได้นำเสนอเครื่องมือวิเคราะห์แบบใหม่ซึ่งเชื่อกันว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ดีกว่า หลังจากนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องของการวิเคราะห์นโยบายด้วยหลักเหตุผล ข้อมูล เทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ (Radin, 1997) มุ่งเป้าเพื่อค้นหาทางเลือกทางนโยบายที่สมเหตุสมผลที่สุดให้กับรัฐบาลและมุ่งเป้าไปที่การแก้ไขปัญหาหนึ่ง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

ในแง่นี้ นโยบายสาธารณะจากนิยามที่สรุปได้ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ ดังนี้

(1) นโยบายสาธารณะ มีลักษณะมุ่งเป้าหมาย (goal oriented) กล่าวคือ นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้น และถูกขับเคลื่อนในการปฏิบัติก็เพื่อต้องการบรรลุเป้าหมายหนึ่ง ๆ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นประโยชน์สูงสุดของประชาชนโดยทั่วไป

(2) นโยบายสาธารณะ เป็นผลลัพธ์จากกระกระทำร่วมของรัฐบาล (Outcome of the government's collective actions) กล่าวคือ เป็นแบบแผนหรือวิถีการกระทำร่วมกันของตัวแสดงต่าง ๆ ที่ตัดสินใจบนความเห็นพ้องต้องกัน (collective sense) มากกว่าจะเป็นการตัดสินใจที่แยกจากกัน (segregated decisions) ของตัวแสดงแต่ละตัว

(3) นโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจและเลือกที่จะลงมือทำจริง ๆ (What the government actually decides or chooses to do) กล่าวคือ หน่วยตัดสินใจ คือ หน่วยงานรัฐ (Government units) โดยเป็นสิ่งที่รัฐลงมือทำจริง ๆ (ไม่ใช่เพียงแค่ปรารถนาหรือ มีความตั้งใจที่อยากลงมือทำ) ทำให้นโยบายปรากฏออกมาในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบที่เป็นทางการ การตัดสินของศาล ระเบียบทางราชการ คำสั่งของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

(4) นโยบายสาธารณะ เป็นการดำเนินการที่มุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะ (Action to a particular problem) กล่าวคือภายใต้ปัญหาที่สามารถระบุได้ชัดเจน เป็นจุดตั้งต้นชักนำให้ต้องหาทางแก้ไขปัญหานั้น

นโยบายสาธารณะจากนิยามและคุณลักษณะทั่วไปข้างต้น สะท้อนสภาพที่มองนโยบายสาธารณะแยกออกจากการเมือง นโยบายสาธารณะกับการเมืองถูกศึกษาแยกออกจากกัน แยกสาขาและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ มีพื้นที่และประเด็นศึกษาคนละส่วนกัน การศึกษานโยบายสาธารณะในกรอบคิดเช่นนี้มักพิจารณาการเมืองไม่ต่างจากนโยบายสาธารณะซึ่งมองการเมืองเป็นการกระทำ

ของตัวแสดงที่เป็นเหตุเป็นผล (political rationality) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือดำเนินงานที่เป็นกลาง (Public policy as a “neutral” object) ทางค่านิยม ความคิด ปลอดจากอคติ เพราะมีที่มาจากการวิเคราะห์อย่างเป็นเหตุเป็นผล อีกทั้งเป็นการตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล โดยรัฐบาลถูกมองภายใต้ความคิดว่ารัฐบาลเป็นหน่วยตัดสินใจที่เป็นอันหนึ่งอันเดียว (The idea that government consists of a single decision maker) ดังนั้น จึงตัดประเด็นเรื่องข้อจำกัดแรงต้านจากความไม่ลงรอยกันใด ๆ ออกไป (Eliminating politics as a constraint)

นโยบายสาธารณะ คืออะไร มีคุณลักษณะและธรรมชาติเป็นอย่างไรเป็นที่ถกเถียงของนักวิชาการทั้งในแวดวงนโยบายสาธารณะเอง และแวดวงของศาสตร์สาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแวดวงรัฐศาสตร์ สำหรับการศึกษานี้ ผู้วิจัยล้อมกรอบข้อถกเถียงเกี่ยวกับคุณลักษณะและธรรมชาติของนโยบายสาธารณะภายใต้ประเด็นข้อถกเถียงถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการเมือง (Policy and politics relationship debates) ภายใต้ข้อถกเถียงดังกล่าว แบ่งกลุ่มวรรณกรรมทางนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่แยกนโยบายสาธารณะออกจากการเมือง กับ กลุ่มที่มองนโยบายสาธารณะกับการเมืองมีความสัมพันธ์เป็นเนื้อเดียวกัน การศึกษาระบอบนโยบายกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการศึกษาที่มองนโยบายสาธารณะในความสัมพันธ์กับการเมือง

2.2 แนวความคิดนโยบายสาธารณะกับการเมือง

2.2.1 นิยามของการเมือง

ความหมายของการเมือง มีความหลากหลายไปตามนักวิชาการแต่ละสำนักที่นำเสนอการเมือง คือ เรื่องของรัฐและอำนาจรัฐ

อริสโตเติล (Aristotle) เสนอว่า การเมืองเป็นเรื่องที่ข้องเกี่ยวกับมนุษย์ทุกผู้ทุกนาม เป็นข้อเท็จจริงที่ชีวิตมนุษย์ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นจึงไม่อาจแยกการเมืองออกจากมนุษย์ได้ในเบื้องแรกนี้ ทำให้การเมืองมีฐานะเป็นรูปการขั้นสูงสุดของการใช้ชีวิตอยู่ของมนุษย์ (The highest form of existence) (ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2523 อ้างถึงใน สมศักดิ์ ผู้เจริญ et al., 2566)

ไอแซก (A.C. Isaak) ได้ให้ความหมายของการเมือง ในแง่ของเนื้อหา ว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำซึ่งอาศัยตัวบทกฎหมายเป็นแนวทาง เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความขัดแย้ง เป็นกระบวนการทางสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับการชิงดี ชิงเด่น และการร่วมมือกันในการการใช้อำนาจเพื่อตัดสินใจในนามของกลุ่ม (กรรณิการ์ กาญจนวัฏศรี, ม.ป.ป.)

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ให้นิยามการเมืองว่า การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ เพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (ศรุติ สกุลรัตน์, 2529, อ้างถึงใน สมศักดิ์ ผู้เจริญ et al., 2566)

โฟรแมน (L.A. Froman, Jr.) กล่าวว่า การเมือง หมายถึง การกระจายความได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ระหว่างบุคคล ส่วนใครจะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ คือ ชนิดของกระบวนการตัดสินใจคนที่เข้ามามีส่วนร่วมและทรัพยากรที่มีอยู่ (นายีบะห์ ดาหายี และคณะ, 2554)

จี.เอ. ธีโอดอร์สัน และ เอ.จี.ธีโอดอร์สัน (G.A. Theodorson and A.G. Theodorson) มองว่าการเมือง หมายถึง กระบวนการของการสร้างนโยบายโดยการเข้าไปมีอิทธิพลหรือควบคุมแหล่งของอำนาจ และอำนาจหน้าที่กระบวนการดังกล่าวนี้ รวมถึงการแข่งขันซึ่งกันและกันและมักจะมีความขัดแย้ง รวมอยู่ด้วยเสมอ (นายีบะห์ ดาหายี และคณะ, 2554)

แชนทัล มูเฟ (Chantal Mouffe) มองว่า การเมือง เป็นเรื่องของความขัดแย้ง ความเป็นปฏิปักษ์ รื่นไหลอยู่ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจในทางที่แสวงหาหนทางในการกดปราบให้อยู่ใต้อาณัติ (ปรีชภักดิ์ ทีคาสุข, 2559, น. 259)

จากนิยามอันหลากหลายของการเมืองข้างต้น การเมืองถูกเข้าใจทั้งในความหมายที่แคบ คือ พิจารณาการเมืองไปเกาะเกี่ยวกับการกระทำของรัฐ หรือการดำเนินการในพื้นที่ที่เป็นทางการให้ระดับภาพใหญ่ของรัฐ ทำให้การเมืองหมายถึงคำสั่งของรัฐ (The fiat of the state) การเมืองจึงเป็นเรื่องของการปกครอง และการถูกปกครองโดยกฎเกณฑ์ของรัฐ ขณะเดียวกันก็มีการมองการเมืองในจุดเน้นอื่นที่ทำให้ความหมายของการเมืองกว้างขึ้น คือ เน้นไปที่กิจกรรม หรือกระบวนการการเมืองเป็นกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าภายในสังคม และกิจกรรมที่อยู่ในเขตแดนของระบบการเมือง ก็คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมโดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติ ตามการจัดสรรนั้น (Authoritative Allocation of Value for Society) (David, 1971) ซึ่งภายใต้จุดเน้นนี้ ทำให้การเมืองมีขอบเขต (Scope) กว้างขึ้น โดยจุดเน้นดังกล่าว ก็ได้ให้มโนทัศน์ทางการเมืองแตกต่างกันออกไปใน 2 ทาง ระหว่างการเมืองเป็นการดำเนินการรวมหมู่เป็นปฏิบัติการแห่งการตัดสินใจร่วม ภายใต้การประนีประนอม เพื่อแสวงหาฉันทามติ หรือทางออกร่วมกัน อันเป็นการมองธรรมชาติของการเมืองบนความโน้มเอียงไปในทางร่วมมือ ขณะที่อีกทางหนึ่งมองการเมืองเป็นกิจกรรม ของการแข่งขัน และความขัดแย้งในรูปการณ์ต่าง ๆ ทั้ง ความคิด อุดมการณ์ ผลประโยชน์ และความพยายามในการใช้อำนาจที่มีมาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อครอบงำชี้นำพฤติกรรม

นอกจากนี้ การเมืองยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า หรือเป็นสิ่งที่สัมผัสไม่ได้ แต่การเมืองเป็นสิ่งที่ซ่อนเร้นอยู่ภายในองค์การที่สังเกตเห็นได้ยาก ด้วยวิธีการที่เป็นระบบตลอดจนเป็นสถานการณ์ซับซ้อนที่ดูเหมือนว่าไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจน (Daft, 2001) ทั้งนี้พฤติกรรมที่กระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มคนเพื่อเพิ่มอำนาจหรือใช้อำนาจในองค์การ การเมืองในองค์การจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอำนาจ การพัฒนาอำนาจ การใช้อำนาจและการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546) และยังเป็นเรื่องของการใช้อำนาจเพื่อต่อรองผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างสมาชิกขององค์การ ในขณะที่พยายามรักษาผลประโยชน์ของคนใดคนหนึ่งในประเด็นปัญหาบางอย่างขององค์การ หากเปรียบอำนาจเป็นดั่งเฉกเช่นทรัพยากร การเมืองก็คือการกระทำเพื่ออำนาจทั้งสิ้น (Lewis, 2002)

2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบายสาธารณะ

งานศึกษาทางด้านนโยบายสาธารณะจำนวนไม่น้อยที่ศึกษานโยบายสาธารณะเชื่อมโยงเข้ากับการเมือง ซึ่งไม่ใช่เชื่อมโยงในแง่ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผลลัพธ์ ระหว่างกัน (Causal relationship) เท่านั้น (ทำนองการเมืองเป็นบริบท หรือตัวแปรต้นอันทำให้นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาไปในทิศทางที่สะท้อนตามบริบททางการเมือง พร้อมไปกับนโยบายสาธารณะที่ออกมาก็กลายเป็นตัวแปรต้นอันเป็นสาเหตุแห่งการสนับสนุน คัดค้าน หรือทำให้การเมืองเปลี่ยนแปลงต่อไป) แต่พิจารณาว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นการกระทำทางการเมือง (Policy process as a vital political activity) นโยบายสาธารณะในความสัมพันธ์กับการเมืองอาจพิจารณาได้จากมิติความสัมพันธ์ที่สำคัญ 6 มิติ ดังต่อไปนี้ (สนุก สิงห์มาตร et al., 2564, น. 278)

(1) มิติด้านความต้องการอำนาจทางการเมือง ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ (2557, อ้างถึงในสนุก สิงห์มาตร et al., 2564, น. 278) ได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการนโยบายสาธารณะซึ่งใช้ระบอบการเมืองเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ โดยมองว่าระบบการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนี้ โครงสร้างและสถาบันทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ในมิติด้านความต้องการอำนาจทางการเมือง ได้มุ่งประเด็นความสำคัญไปที่กลุ่มที่มุ่งหวังต้องการครอบครองอำนาจในการปกครองไม่ว่าระบอบการเมืองจะมีลักษณะเป็นแบบใด โดยมีการแสดงทัศนะว่าฝ่ายการเมือง อันประกอบด้วยนักการเมืองจากพรรคการเมืองเป็นสำคัญนี้ และรวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมือง ย่อมมีความต้องการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองการปกครอง ซึ่งจะส่งผลให้มีศักดิ์และสิทธิ์ตามอำนาจที่ได้ถือครอบครองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

(2) มิติด้านผลประโยชน์ทางการเมือง โดยผลประโยชน์ทางการเมืองนี้มีหลากหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เป็นการรวมตัวกันหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นในทิศทางที่มีความสอดคล้องกันหรือมีผลประโยชน์อย่างเดียวกัน หรือหลายอย่างในทางเดียวกัน เช่น กลุ่มนักธุรกิจนายทุน กลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่ไปจนถึงรายย่อย กลุ่มข้าราชการ กลุ่มรัฐวิสาหกิจ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือกลุ่มกรรมกร เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังที่กล่าวนี้มีความมุ่งหวังในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการแสดงบทบาทที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย รวมทั้งส่งผลให้เกิดการปรับ เปลี่ยนแปลง และแก้ไขสาระสำคัญในเนื้อหาของนโยบายสาธารณะให้เอื้อผลประโยชน์หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มตนเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงอาจกล่าวให้เข้าใจโดยสรุปได้ว่า ผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นแก่นหลักที่ทำให้บรรดาเหล่ากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ พยายามช่วงชิงในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดนโยบายทั้งในทางตรงและทางอ้อมเพื่อให้ผลผลิตแห่งนโยบายนั้นสมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มตนเป็นหลัก

(3) มิติด้านการสมประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งในมิติด้านนี้ได้มีการอธิบายไว้ว่า บรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในทางการเมืองต่างก็มีความต้องการผลประโยชน์ที่เกื้อหนุนต่อกลุ่มของตน เฉกเช่นเดียวกันกับบรรดานักการเมืองที่มีความมุ่งหวังในอำนาจทางการเมือง เช่นนี้จึงเกิดความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงทั้งสองฝ่ายโดยมีการตกลงร่วมกันในการแบ่งสรรปันส่วนหรือเอื้อในผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มซึ่งกันและกัน ซึ่งแน่นอนว่าย่อมมีการขัดกันทางผลประโยชน์หรือผลประโชน์ไม่ลงตัวตามมาได้ในหลาย ๆ กรณี จึงเกิดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีบทบาทและอิทธิพลมากพอที่ “รัฐ” หรือ “รัฐบาล” จะต้องให้ความสนใจมากเป็นพิเศษกับฝ่ายการเมืองขึ้น ตามคำอธิบายของ สุดาวรรณ ประชุมแดง และคณะ (2563, อ้างถึงใน, สนุก สิงห์มาตร et al., 2564, น. 278) เช่นนี้ จึงปรากฏเป็นการก่อตัวขึ้นของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายใต้การมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีความเห็นพ้องต้องกันว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการดำเนินการต่อสู้แข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจในลักษณะการรวมกลุ่ม เพื่อให้มีกำลังมากพอที่จะส่งผลต่อทิศทางของการกำหนดนโยบายสาธารณะให้สมประโยชน์ต่อกลุ่มตนได้ ซึ่งการรวมตัวขึ้นของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการแข่งขันทางการเมืองเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมืองนั้นได้เกิดขึ้นอยู่อย่างเสมอในระบบการเมือง

(4) มิติด้านอำนาจต่อรองทางการเมือง ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา (2563, อ้างถึงใน สนุก สิงห์มาตร et al., 2564, น. 279) กล่าวว่า การเจรจาต่อรองในทางการเมืองเกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและมีความต่อเนื่องเรื่อยมาในกระบวนการเจรจาต่อรอง จะประกอบไปด้วย 1) ฝ่ายผู้เจรจาต่อรอง

2) ฝ่ายที่ถูกเจรจาต่อรอง 3) สถานที่สำหรับการเจรจาต่อรอง 4) ประเด็นของการเจรจาต่อรอง 5) ลักษณะของการเจรจาต่อรอง 6) การเจรจาต่อรองในทางการเมือง 7) ผลกระทบทางการเมืองในการเจรจาต่อรอง 8) วัฒนธรรมทางการเมือง 9) ความเสียหายที่นักการเมืองควรหลีกเลี่ยง เช่นนี้แล้วเมื่อทุกฝ่ายในเวทีการเจรจาต่อรองทางการเมืองต่างก็มีความเห็น ที่สอดคล้องกัน หรือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือสามารถเจรจาตกลงซึ่งกันและกันได้ หรือแต่ละฝ่ายสามารถยอมรับผลของการเจรจาต่อรองนั้นได้ จนได้มีมติผ่านการเจรจาต่อรองเช่นว่านั้นร่วมกันจากทุกฝ่ายก็จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะตามข้อตกลงร่วมกันอันเกิดจากการเจรจาต่อรองทางการเมืองนั่นเอง

(5) มิติสภาพบีบคั้นและกดดันทางการเมือง สภาพการถูกบีบคั้นหรือถูกกดดันทางการเมืองเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญทำให้ผู้ที่ตกอยู่ในสภาพเช่นว่านั้นจำเป็นต้องดิ้นรน เพื่อความอยู่รอดหรือในบางกรณีที่ผู้ตกอยู่ในสภาพที่ถูกบีบคั้นหรือกดดันทางการเมืองนั้นก็ต่อสู้กับสภาพดังกล่าวกระทั่งสามารถเป็นผู้ได้รับชัยชนะจนได้รับการยอมรับให้เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ (สนุก สิงห์มาตร et al., 2564, น. 279)

(6) มิติการสร้างความพึงพอใจหรือสร้างความนิยม กล่าวคือ ฝ่ายการมืองที่มีความมุ่งหวังที่จะจัดตั้งรัฐบาลมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการผลิตนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขกับสภาพปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งผลลัพธ์ท้ายที่สุดจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ คือ ความพึงพอใจของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่มีต่อรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่การสร้างคะแนนความนิยมจากนโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างมากต่อฝ่ายการเมืองที่จะส่งผลทำให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในการจัดตั้งรัฐบาล (สนุก สิงห์มาตร et al., 2564, น. 280)

จากรายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบายสาธารณะ (Politics Policy) โดยการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบายสาธารณะผ่านตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ ที่ได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในทางการเมืองต่างก็มีส่วนสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ เมื่อพิจารณานโยบายสาธารณะในความสัมพันธ์กับการเมือง ตามมุมมองกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นการกระทำทางการเมืองนี้ จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นมากกว่าการตัดสินใจรวมหมู่ในนามของรัฐบาลที่มุ่งเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ส่งผลเป็นการก่อให้เกิดผลประโยชน์ หรือวางระเบียบเพื่อควบคุมอันตราย หรือส่งมอบบริการสาธารณะ แต่นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการของการเมือง ความขัดแย้ง และ/หรือร่วมมือกันอย่างกระจัดกระจายระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อจัดสรร (Allocating) ว่าใครจะเป็นผู้ชนะหรือผู้แพ้ โดยการส่งสัญญาณว่าใครคู่ควร หรือไม่คู่ควร โดยผลลัพธ์ของการกำหนดดังกล่าว

ก็ป้อนกลับเข้าสู่กระบวนนโยบายที่ตัวแสดงทางการเมืองจะผลักดันความต้องการ/ความปรารถนาทางนโยบายต่อไป มุมมองทางการเมืองต่อนโยบายสาธารณะข้างต้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ และธรรมชาติของการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติกับแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย

2.3.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการจากหลากหลายทั้งนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทยต่างก็ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

เพรสแมน และ วิลดาฟสกี้ (Pressman & Wildavsky, 1973) ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายกับวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้น กับการกระทำ หรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น

แวนมีเตอร์ และ แวนฮอน (Van Meter & Van Horn, 1975) ได้กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง บรรดาการดำเนินการทั้งหลายโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐ หรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินกระทำไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว การกระทำในขั้นตอนนี้ประกอบด้วย ทั้งความพยายามในเบื้องแรกที่จะแปลงการตัดสินใจทางนโยบายออกมาเป็นคำจำกัดความที่จะนำไปปฏิบัติได้ต่อ และตามด้วยความพยายามที่ต่อเนื่องทั้งหลาย ที่จะบรรลุถึงเป้าหมายตามการสั่งการของนโยบายนั้น

เควด (Quade, 1982) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการกับแบบแผน การนำไปปฏิบัติเพื่อการเปลี่ยนแปลงให้ตรงตามอาณัติที่ได้รับการยอมรับตามข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจที่ได้เกิดขึ้นก่อนหน้าแล้วนั้น

เอเมสท์ (Alexander, 1985) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำชุดการปฏิบัติซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

พุท และ สปริงเกอร์ (Putt & Springer, 1989) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ชุดของกิจกรรมที่เรียงต่อเนื่องกัน การตัดสินใจที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดขึ้นจากการแปลงข้อความนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยการกระตุ้นการทำให้ข้อความนโยบายชัดเจน และการมีความคิดริเริ่มการแสดงเจตนาจะช่วยขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผล

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2545) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นกระบวนการมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม

แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ประเด็นถัดมา คือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จ ลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2550) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความพยายามที่จะตัดสินความสามารถในการรวบรวมคนและทรัพยากรทางการบริหารและกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงาน บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

วรเดช จันทรศร (2551) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การที่องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกสำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้

กล้า ทองขาว (2551) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแสวงหาความรู้ความเข้าใจต่อปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนาแนวทาง สร้างกลยุทธ์เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์กรและกลุ่มบุคคล ที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้นอาจสรุปรวมได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอน การกำหนดนโยบาย โดยต้องอาศัยองค์กรที่รับผิดชอบทำความเข้าใจ หรือศึกษาว่าทำอย่างไรองค์กรหรือบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติ จะสามารถนำและผลักดันให้ทรัพยากรการบริหารปฏิบัติงาน จนเกิดผลสำเร็จได้และสามารถประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2.3.2 แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach)

1) ความหมายของระบอบนโยบาย (Policy Regime)

แนววิเคราะห์ระบอบนโยบายเกิดขึ้นในแวดวงการรัฐศาสตร์ โดยถูกพัฒนาขึ้นจากคำว่า “ระบอบ” ซึ่งมาจากนักวิชาการทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งใช้ประโยชน์จากแนวความคิดนี้เพื่อทำความเข้าใจ แบบแผนของกิจกรรม (Patterns of Activity) หรือชุดของกิจกรรมที่ถูกทำซ้ำ ๆ จนลงรูปรอยในนโยบายหนึ่ง ๆ ที่ถูกทำให้เป็นสากล สตีเฟ่น ดี คราสเนอร์ (Krasner, 1982, p. 2) ให้ความหมายของ “ระบอบ” ระหว่างประเทศ ว่าเป็นความคาดหวังของบรรดาตัวแสดงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่บรรจบกัน ลงรูปรอยชัดเจนจนกลายเป็นชุดของหลักการ , บรรทัดฐาน , กฎกติกา และกระบวนการดำเนินงานทั้งที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดแจ้ง และแฝงเร้น (International regime as “sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations.) ชุดของหลักการเชิงบรรทัดฐานที่กลายเป็นแบบแผนลงรูปรอยชัดเจนนี้ กลายเป็นฐานให้กับ

การสร้างสถาบันสำหรับการจัดการปกครองในปริมณฑลระหว่างประเทศที่จะตอบสนองต่อปัญหาทางนโยบายเฉพาะหนึ่ง ๆ เช่น ปัญหาขยะอันตราย หรือเพื่อส่งเสริมเป้าหมายหนึ่ง ๆ เช่น การค้าเสรี (Kratochwil & Ruggie, 1986) อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันเพียงอย่างเดียวไม่อาจก่อให้เกิดระบอบหนึ่ง ๆ ขึ้นมาได้ ดังที่ มาร์ติน และซิมมอนส์ (Martin & Simmons, 1998) ได้เสนอไว้ว่า ระบอบหนึ่ง ๆ เป็นตัวสนับสนุนให้รูปการณ์เชิงสถาบันหนึ่งเหนือกว่ารูปการณ์อื่นของบรรดาตัวแสดงที่มีทิศทางที่ต่างออกไปได้จะต้องสร้างความตกลงที่เห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับหลักการ ความเชื่อ และเป้าหมายร่วมกันขึ้นมาได้เสียก่อน

จากการพัฒนาแนวความคิด “ระบอบ” ที่ใช้กันในแวดวงวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่า “ระบอบ” หนึ่ง ๆ ที่สถาปนาขึ้นมามีรูปของระบอบเป็นชุดของหลักการ , บรรทัดฐานที่ลงรูปรอย , ชุดของกติกา และการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันรองรับใจกลางของแนวความคิดเรื่อง “ระบอบ” คือ อำนาจ และ บรรดากลุ่มผลประโยชน์ ในการกำหนด “ระบอบ” หนึ่ง ๆ ขึ้นมา คลาเรนซ์ สโตน (Stone, 1989) เป็นหนึ่งในนักวิชาการคนสำคัญที่นำแนวความคิด “ระบอบ” มาประยุกต์ใช้เพื่อศึกษาการเมืองในพื้นที่เขตเมือง โดยชี้ให้เห็นว่า การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันที่ใช้เพื่อการบริหารเมือง เป็นผลจากกระบวนการคัดสรรมาตรการเฉพาะอันสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์หนึ่ง ๆ และจัดตั้งขึ้นมันขึ้นมาอย่างเป็นระบบ สอดประสานกัน ทำให้มีความเข้มแข็งเหนือกว่าบรรดามาตรการหรือการจัดตั้งในรูปแบบอื่นของตัวแสดงคู่แข่ง (Mossberger & Stoker, 2001)

แนวความคิด “ระบอบ” ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และขยายตัวออกไปในแวดวงการอื่น อย่างแวดวงการเมืองเปรียบเทียบ ซึ่งรับเอาแนวความคิดนี้มาพัฒนาต่อและนำเสนอข้อถกเถียงสำคัญว่า “ระบอบ” หนึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยการโอบล้อมของความคิดที่ถูกจัดตั้งอย่างเป็นระบบ (The embracement of organizing ideas) โดยกลุ่มก้อนพันธมิตรทางการเมือง (Coalitions of political actors) ข้อถกเถียงดังกล่าวได้ถูกตอกย้ำโดยการอธิบายลักษณะของ “ระบอบ” โดยออร์เรน และสโควรอเน็ค (Orren & Skowronek, 1998b, p. 694) ว่า “ระบอบ” มีลักษณะเป็น “ความคิดใหม่” อันเป็นเป้าหมายของรัฐบาลที่ถูกเปลี่ยนรูปไปเป็นกิจวัตรประจำวันของงานปกครอง (Transform new ideas about the purposes of government into governing routines) บรรดาความคิดใหม่เหล่านี้บรรจุสาระการปฏิรูปไว้เต็มเปี่ยม ปกแผ่กลายเป็นสามัญสำนึกปกติธรรมดาทางการเมืองที่ตัวแสดงหลักทั้งหมดมีร่วมกันในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง การอรรถาธิบายลักษณะของ “ระบอบ” ชี้ให้เห็นว่าเมื่อ ความคิด (ideas) และองค์กรเชิงสถาบัน (institution) เป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนา “ระบอบ” โดยถูกผนวก

เข้ากับอำนาจทางการเมืองเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำระบอบหนึ่ง ๆ เข้มแข็ง มั่นคง (Strength) และสามารถยืนระยะได้อย่างต่อเนื่อง (Durability)

สำหรับคำว่า “ระบอบนโยบาย” คำนี้ถูกใช้เพื่อพรรณนาการปฏิรูป ซึ่ง คาร์เตอร์ เอ วิลสัน (Wilson, 2000) ได้อธิบายลักษณะของ “ระบอบนโยบาย” ว่าประกอบด้วย (1) ความคิด (An idea) หรือ “กระบวนทัศน์ทางนโยบาย” (Policy paradigm) (2) ฐานเชิงสถาบันที่เป็นโครงสร้างค้ำยันการกำหนดนโยบาย และการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ (An institutional basis that structures policymaking and implementation) และ (3) ชุดของผลประโยชน์ (A set of interests) อันนำไปสู่การสนับสนุนทางการเมือง ยกตัวอย่าง ระบอบนโยบาย เช่น แม็คกวิน และแพทริค (McGuinn, 2006) อภิปรายการเปลี่ยนระบอบในนโยบายการศึกษาระดับชาติว่า คือการที่จุดเน้นของนโยบายเปลี่ยนย้ายจาก ความคิดเรื่องความเสมอภาค มาเป็นความคิดว่าด้วย ความพร้อมให้ตรวจสอบได้ (Shift in idea) พร้อมไปกับการเปลี่ยนรูประบบการแบ่งช่วงชั้นของการจัดการศึกษา (Shift in institutions) ที่สัมพันธ์กับการเกิดขึ้นของแรงสนับสนุนทางผลประโยชน์ของพันธมิตรตัวแสดงหลัก (Interest) เช่นเดียวกันกับงานของ ร็อดเจอร์ แบเมอร์ และเพยน์ (Rodgers et al., 2008) ที่ใช้ความคิดระบอบนโยบายมาแยกแยะความแตกต่างระหว่าง ชุดมาตรการการอุดหนุนเงินและสวัสดิการ ที่มลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาใช้ นอกจากนี้ มาร์ค ไอส์เนอร์ (Eisner, 1997, p. 159) ประยุกต์ใช้แนวความคิดระบอบนโยบาย และชี้ให้เห็นว่า เราสามารถรับรู้ การเกิดขึ้นของระบอบแห่งกฎเกณฑ์ควบคุมอันใหม่ได้ (Regulatory Regime) ทั้งนี้ เมื่อนโยบายในรูปของกฎหมายตัวใหม่ริเริ่มจัดตั้งนวัตกรรมเชิงสถาบันใหม่ ตัดข้ามไปทั่วพื้นที่นโยบายโดยภายในเผยให้เห็นถึงเป้าหมายคล้ายคลึงกัน (Similar Goals)

จากการพัฒนาแนวความคิด “ระบอบนโยบาย” สรุปความหมายของ “ระบอบนโยบาย” หมายถึง การจัดกลไกดำเนินงาน (Governing arrangements) สำหรับจัดการกับปัญหานโยบายหนึ่ง ๆ ประกอบขึ้นจากองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ ความคิด การจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน และผลประโยชน์ (May & Jochim, 2013)

2) องค์ประกอบของระบอบนโยบาย

แนววิเคราะห์ “ระบอบนโยบาย” เมื่อถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายการขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ จะเป็นการพิจารณามาที่ปฏิสัมพันธ์ (Interactions) ระหว่างองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนนี้ ที่จะช่วยกำหนดความแข็งแรง หรืออ่อนแอของนโยบายระหว่างที่นโยบายถูกนำไปปฏิบัติ โดยองค์ประกอบแต่ละส่วนมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1) "ความคิด" (Ideas)

นักรัฐศาสตร์ได้เสนอความคิดเห็นว่า "กระบวนการสาธารณะนั้นเป็นกระบวนการต่อสู้ทางความคิด (Béland & Cox, 2011) โดยทั่วไปแล้วนักรัฐศาสตร์มักจะอ้างถึง "ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุหรือความชอบธรรมเชิงบรรทัดฐานของการกระทำบางอย่าง" (Parsons, 2003, p. 48) ตัวอย่างกรณีเกี่ยวกับการเน้นย้ำถึงความเชื่อมั่นในการร่วมกันดำเนินการผลักดันนโยบายสาธารณะ ซึ่งเหล่าบรรดาตัวแสดงทางการเมืองจะรวมตัวกันเป็นแนวร่วมกลุ่มพันธมิตรทางการเมืองในการต่อสู้แข่งขันกัน ภายใต้ความคิดที่กลุ่มพันธมิตรมีร่วมกันเพื่อช่วงชิงพื้นที่นโยบาย ซึ่งความเชื่อของแนวร่วมกลุ่มพันธมิตรทางการเมืองที่ชนะจะแสดงออกมาในรูปแบบนโยบายของรัฐบาล (Sabatier & Weible, 2014)

ในแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย "ความคิด" หมายถึง ชุดของพันธะผูกมัดทางการเมือง (A set of Political Commitments) ซึ่งให้เนื้อหาสาระแก่บรรดากิจกรรมการดำเนินการต่อไป "ความคิด" ทำหน้าที่เป็นเสมือนเป้าหมายของนโยบาย ทั้งในชั้นที่นโยบายก่อตัวและนโยบายถูกขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ประเด็นสำคัญสำหรับ "ความคิด" ในชั้นของการกำหนดนโยบาย คือ "ความคิด" ยกตัวอย่างเช่น "การดูแลสุขภาพที่จ่ายได้" (Affordable care) "ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ" "ความรับผิดชอบของบุคคล" "การไม่อดทนต่อการคอร์รัปชั่น" (Zero tolerance) ความคิดหนึ่ง ๆ ของนโยบาย ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันว่าเป้าหมายของนโยบายคืออะไร (Blyth, 2003a, 2003b; Lieberman, 2002; Menahem, 2008) บาวม์การ์ดเนอร์ และโจนส์ (Baumgartner & Jones, 1993, p. 7) ชี้ให้เห็นว่า ภาพลักษณ์ของนโยบายขึ้นกับ "ความคิดอันทรงพลัง" (Powerful Idea) คอยเป็นฐานให้กับการครอบงำผูกขาดเนื้อหาเหนือประเด็นหนึ่ง ๆ และ "ความคิด" เป็นองค์ประกอบสำคัญของการขยายระบอบนโยบายให้ล้อมกรอบความคิดความเชื่อ และการสื่อสารของตัวแสดงสำคัญ พร้อมทั้งชี้นำพฤติกรรม ปีเตอร์ เจ. เมย์ กล่าวถึงความสำคัญของ "ความคิด" ว่า ความคิด ในฐานะที่เป็นกระแสไหลเวียนสำหรับข้อถกเถียงเกี่ยวกับพันธะผูกพันทางการเมืองต่าง ๆ นั้น เมื่อผู้กำหนดนโยบายโอบล้อมความคิดใดไว้ความคิดนั้นจะกลายเป็นพื้นฐานสำหรับนโยบาย ความคิดจึงเป็นส่วนสำคัญ เนื่องจากมันจะคอยให้ทิศทางสำหรับการดำเนินงานและเป็นหลักการของการจัดตั้งต่าง ๆ ต่อไป

นอกจากนี้ ความคิด ยังถูกมองว่าเป็นชุดของข้อผูกมัดทางการเมือง (Ideas as a set of political commitments) กำหนดเนื้อหาของงาน กิจกรรมการดำเนินงานชี้นำการสนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน และขับเคลื่อนการดำเนินการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์เดียวกัน

(Blyth, 2003a, 2003b; Orren & Skowronek, 1998a, 1998b) ในชั้นของการขับเคลื่อนนโยบาย จะเห็นได้ว่า ความคิด เป็นส่วนที่สำคัญ เพราะทำหน้าที่จัดตั้งหลักการ คอยเชื่อมร้อย บูรณาการกลไกเชิงสถาบันข้ามหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งอย่างกระจัดกระจาย และการดำเนินของฝ่ายสนับสนุนที่เกิดขึ้นอย่างแยกส่วนในชั้นต่าง ๆ ของการขับเคลื่อนนโยบายให้เข้าด้วยกัน ประสานพลังเป็นเนื้อเดียวกันของนโยบาย ระบอบนโยบายเข้มแข็งในแง่นี้ จึงส่งเสริมให้เกิดการประสานเป็นเนื้อเดียวกันของนโยบาย (Coherence policy) (May & Jochim, 2013, p. 432) ในแง่นี้ ความคิด จึงเป็นเหมือนกับ “กาว” (Glue) ยึดการดำเนินงานที่กระจายตัวอยู่ในส่วนต่าง ๆ รวมเข้าไว้ด้วยกัน

2.2) **“การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน”** (Institutions)

องค์ประกอบด้าน “องค์กรเชิงสถาบัน” อันเกี่ยวเนื่องด้วย ระบอบนโยบาย (Policy Regime) อาศัยทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ซึ่งได้พัฒนาความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งเชิงสถาบันจากสำนักสถาบันนิยม มาช่วยในการประกอบร่างแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย “องค์กรเชิงสถาบัน” มีนิยามหลากหลายไปตามสำนักสถาบันนิยมที่แตกแยกย่อยออกไปอย่างน้อย 4 แนวทาง คือ สถาบันนิยมแนวประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism : HI) สถาบันนิยมแนวทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Institutionalism : RI) สถาบันนิยมแนวสังคมวิทยา (Sociological Institutionalism : SI) และ สถาบันนิยมแนววาทกรรม (Discursive Institutionalism : DI)

สำหรับความเข้าใจโดยรวม ๆ เกี่ยวกับ “องค์กรเชิงสถาบัน” นั้น คาย์ ลอว์สัน (Lawson, 1985) ได้อธิบายความหมายไว้ว่า องค์กรเชิงสถาบัน คือ โครงสร้างที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินการอันเป็นไปตามที่มีการระบุไว้ในกฎเกณฑ์ อีกทั้ง ยังมีชุดของกฎเกณฑ์ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ในการดำเนินการเช่นว่านั้น สอดคล้องกับที่ เจมส์ จี. มาร์ช และโจฮาน พี. โอลเซน (March & Olsen, 2005) ได้ให้คำนิยาม องค์กรเชิงสถาบัน ว่าคือ กฎเกณฑ์และธรรมเนียมการปฏิบัติที่มีความสืบเนื่องต่อกันมา ซึ่งถูกฝังรากลึกไว้ภายในโครงสร้างและทรัพยากรขององค์การ โดยมีการแสดงเจตจำนง อย่างเข้มงวดต่อการมีปฏิสัมพันธ์กับปัจเจกบุคคล และการดำเนินการเป็นไปเพื่อการควบคุม การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของปัจเจกบุคคล แต่ในขณะเดียวกันนี้ก็มีความยืดหยุ่น เพื่อรองรับกับความต้องการและความคาดหวังของปัจเจกบุคคล รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ ภายนอก

ในแง่ของการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติแล้ว การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันเป็นการกำหนดโครงสร้างให้แก่บรรดาอำนาจตามกฎหมาย (Authority) เจตนา การไหลเวียน

ข้อมูล และโครงสร้างสัมพันธภาพอื่น ๆ ที่แวดล้อมปัญหานโยบายอยู่ นโยบายจะกำหนดโครงสร้างการขับเคลื่อน และออกแบบกลไกเชิงสถาบันเอาไว้แล้ว ซึ่งนี่อาจจะประกอบด้วยการกำหนดกลไกดำเนินงานทั้งที่เป็นภาครัฐ หรือนอกภาครัฐ ที่จะเข้าขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ หรืออาจเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันอาจเป็นการกำหนดกลไกที่แตกต่างกันออกไปได้หลายรูปแบบ ทั้งนี้ เพื่อจัดการกับปัญหา การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เช่น การกำหนดกลไกการกำกับดูแล กลไกส่งเสริมความร่วมมือข้ามหน่วยงาน กำหนดโครงสร้างการจัดการร่วม เป็นต้น

การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันที่มีประสิทธิผลจะคอยช่วย (มากกว่าจะขัดขวาง) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือ หรือวิธีการในการผลักดันเป้าหมายร่วมของนโยบายในบริบทของการขับเคลื่อนนโยบายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากว่าโครงสร้างอำนาจตามกฎหมายนั้นอยู่แบบแยกส่วน (Fragmented Authority Structures) ย่อมต้องการกลไกเชิงสถาบัน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ถูกกำหนดขึ้นมา เพื่อสนับสนุนความเข้าใจ บรรเทาความขัดแย้ง ด้วยการตัดข้ามอุปสรรคของเขตอำนาจและองค์กร (Across jurisdictional and organizational barriers) (Kete, 2003) แต่ถ้าเป็นการขับเคลื่อนนโยบายภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ย่อมเรียกร้องการจัดตั้งกลไกที่ยืดหยุ่นให้ฝ่ายปฏิบัติสามารถจะละทิ้งกระบวนงานมาตรฐาน (Standard procedures) เพื่อปรับให้ตอบสนองกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ (Boin, 2009) ขณะที่การขับเคลื่อนนโยบายในบริบทของการกระจายอำนาจ ย่อมต้องการกลไกในลักษณะกลไกเชื่อม (Institutional linkages) ข้ามหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อเป็นช่องทางส่งผ่านข้อมูล , ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรที่จำเป็น (Milward & Provan, 2000)

2.3) “**ผลประโยชน์**” (Interests)

องค์ประกอบด้านผลประโยชน์ ในแนววิเคราะห์ระบอบนโยบายมอง ผลประโยชน์ ว่าส่วนสำคัญเกี่ยวเนื่องกับนโยบายสาธารณะตลอดกระบวนการนโยบาย นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องของบรรดาตัวแสดงและกลุ่มพันธมิตรต่าง ๆ ที่ขับเคลื่อนผลักดันข้อเรียกร้องหรือความต้องการบนผลประโยชน์ของกลุ่มตนเข้าสู่พื้นที่นโยบาย การตระหนักรู้และพึงสังวรถึงผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกัน ใกล้เคียงกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน ช่วยให้ผลประโยชน์หนึ่ง ๆ ถูกแสดงออกมาอย่างเข้มข้น ชัดแจ้ง ซึ่งจะช่วยผลักดันข้อเรียกร้องขึ้นเป็นประเด็นนโยบายที่ชัดเจน

ในการวิเคราะห์ในองค์ประกอบด้านผลประโยชน์ กับการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติมุ่งประเด็นความสนใจไปที่ผลประโยชน์ เป็นฐานของการสนับสนุน หรือการคัดค้าน

เมื่อได้มีการประกาศนโยบายไป แรงสนับสนุนทางผลประโยชน์ช่วยส่งมอบพลังเบื้องหลังระบอบหนึ่ง ๆ (Interest support provides the energy behind a regime) ให้สามารถเอาชนะเสียงวิจารณ์ คำบ่นกร่นด่าต่าง ๆ ไปได้ ฐานที่มาของการสนับสนุนมาจากการได้รับประโยชน์จากตัวนโยบายเอง ทั้งนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แวดล้อมอยู่ในนโยบายหนึ่ง ๆ ย่อมรับรู้ หรือมีระดับของการได้รับผลประโยชน์จากนโยบายหรือไม่ แตกต่างกันไป

แรงสนับสนุนเป็นสิ่งสำคัญทั้งในทางปฏิบัติ และในทางการเมือง กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ การสนับสนุนทางผลประโยชน์สามารถช่วยระดมทรัพยากรที่จำเป็นและประกันความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงประชาชน ให้ยังคงอยู่ต่อ (Van Meter & Van Horn, 1975) ส่วนในทางการเมืองนั้น การสนับสนุน จะเป็นตัวเหนี่ยวรั้งผู้มีอำนาจให้ผูกตัวเองไว้กับพันธะสัญญาทางการเมืองที่จะต้องบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายที่ได้สัญญาไว้ (Kamradt-Scott & McInnes, 2012)

2.3.3 แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) กับการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในงานศึกษานี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสัมพันธ์กับการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติเมื่อถูกมองด้วยเลนส์ทางการเมือง สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง และเป็นเนื้อเดียวกัน แทนที่จะเป็นเช่นนั้น แท้จริงแล้วบ่อยครั้งกลับเป็นกระบวนการที่แยกย่อย และถูกขัดจังหวะ (Fragmented and interrupted) นโยบายที่ใหม่มาก ๆ เมื่อถูกกำหนดขึ้นจำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงบางอย่างมารองรับซึ่งก็เป็นเรื่องยากที่จะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มก้อนพันธมิตรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่ยึดโยงกับโครงสร้างและกฎกติกาเดิมที่คุ้นชิน (Ayee, 1994; Mazmanian & Sabatier, 1989; White, 1990)

การขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติอาจจำเป็นต้องนำทรัพยากรใหม่ ๆ และสมรรถนะใหม่ ๆ ในการทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุถึง ความยากที่เห็นได้อย่างชัดเจนในการเปลี่ยนแปลงนี้อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายซึ่งกินเวลายาวนานหลายปีต้องสะดุดหยุดลงเนื่องด้วยการผลัดเปลี่ยนรัฐบาล หรือ ทรัพยากรสำคัญถูกส่งมาสนับสนุนน้อยลง ภารกิจบางอย่างจำเป็นต้องอาศัยเวลายาวนานกว่าจะเห็นผลสำเร็จ เรื่องระยะเวลาที่ต่อเนื่องนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งกับการขับเคลื่อนนโยบายหนึ่ง ๆ

ยูจีน บาร์แด็ค (Bardach, 1977) เสนอข้อถกเถียงว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเหมือนกระบวนการที่ชิ้นส่วนแยกย่อยที่มากองรวมกัน (An assembly process) ต่างมีที่มาจากแหล่งต้นทางต่างกันไป โดยที่บางทีอาจจะมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน และจากบรรดาชิ้นส่วนย่อยเล็ก ๆ เหล่านี้ก็เปลี่ยนรูปเข้าสู่การเป็นกลไกที่สามารถค่อย ๆ ผลักผลลัพธ์ที่ตนมองหาอยู่บ่อยครั้ง ทรัพยากรที่มีความจำเป็นสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ อาจอยู่ใต้การควบคุม

ของหน่วยอื่นที่บางครั้งก็อาจจะมีสถานะตำแหน่งสูง และพร้อมจะขับเคลื่อนนโยบายนั้นอย่างกระตือรือร้น หรือในทางตรงกันข้าม อาจจะไม่สนใจ หรือถึงขั้นเป็นปฏิปักษ์กับนโยบายนั้นไปเลยก็ได้ ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่ผลลัพธ์จริง ๆ ของนโยบายจะแตกต่างจากอาณัติจริง ๆ ความเมื่อเริ่มแรกดังนั้นแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงควรจะหมายถึง กระบวนการเชิงกลยุทธ์ที่แสดงปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้นอาจสอดคล้อง หรือไปกันได้ หรือไปกันไม่ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ (Bardach, 1994)

การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการประยุกต์ใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบายมาทำการวิเคราะห์ คือ การวิเคราะห์หาระบอบนโยบายที่ฝังตัวอยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าคือระบอบใด ทั้งนี้ ระบอบหนึ่ง ๆ เป็นเครื่องมือ หรือเป็นวิธีการ (Mean) แปลงความปรารถนาของนโยบาย (Policy desires) ไปเป็นการดำเนินการต่าง ๆ ทั้ง นำส่งงบประมาณ ออกระเบียบปฏิบัติ จ่ายแจกทรัพยากร กำหนดภาระรับผิดชอบ เป็นต้น แนววิเคราะห์ระบอบนโยบายถูกนำไปประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์นโยบายสำคัญที่มีลักษณะเป็นนโยบายปฏิรูป เช่น การนำแนววิเคราะห์ระบอบนโยบายมาอภิปรายการดำเนินงานตามกฎหมายปฏิรูประบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลของผู้มีรายได้น้อยและบุคคลเปราะบางในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา ของสหรัฐอเมริกา โดยตั้งต้นที่รัฐบัญญัติ The Patient Protection and Affordable Care Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการขยายการคุ้มครอง และขยายการให้สวัสดิการบริการทางการแพทย์แก่ผู้มีรายได้น้อย และผู้พิการ พร้อมทั้งขยายสิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ และขยายคุณสมบัติของบุคคลที่จะอยู่ภายใต้ประกันสุขภาพเด็ก เกิดการลดจำนวนและร้อยละของผู้ไม่มีประกันสุขภาพอย่างสำคัญ รัฐบัญญัตินี้ การประยุกต์ใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย คือ การไปวิเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายผ่านกิจกรรมการดำเนินงาน การออกมาตรการย่อย คำสั่งฝ่ายบริหาร การริเริ่มกลไกการจัดตั้งหน่วยงานรองรับการมอบอำนาจ การกระจายเงินอุดหนุน การกระตุ้นตลาดประกันสุขภาพ ภายใต้การวิเคราะห์กระบวนการทำงาน และปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 3Is คือ (1) ความคิด ซึ่งในที่นี้ คือ ความคิดการดูแลที่จ่ายได้ (Affordable care) เป็นความคิดแกนกลาง (2) กระบวนการจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน ซึ่งได้แก่ บรรดากติกา และองค์กรดำเนินงานในระดับต่าง ๆ ที่กระจายตัวอยู่ในแต่ละส่วนงาน พร้อมทั้ง (3) วิเคราะห์กระบวนการผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นรอบ ๆ ตัวแสดงสำคัญทางนโยบาย เพื่อดูถึงการสนับสนุน หรือการคัดค้านระหว่างที่นโยบายนี้ถูกขับเคลื่อนไป

แดนิล เวอลส์ (Daniel Wirls) ได้ทำการศึกษาประเด็นความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ด้วยการประยุกต์ใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย โดยศึกษากระบวนการนโยบาย

ซึ่งครอบคลุมทั้งการก่อรูปนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ เขาชี้ให้เห็นว่า ความมั่นคงแห่งชาติเป็นคำที่กว้างกินความครอบคลุม หรือตัดข้ามนโยบายที่เกี่ยวข้องมากมาย ทั้งนโยบายทางการทหาร นโยบายการต่างประเทศ นโยบายพลังงาน นโยบายผู้ลี้ภัย เป็นต้น โดยสนใจว่าภายใต้ประเด็นดังกล่าว (ซึ่งแทรกอยู่ในพื้นที่นโยบายที่แตกต่างกัน) นโยบายถูกผลิตขึ้นมาได้อย่างไร ถูกขับเคลื่อนไปอย่างไร อะไรเป็นตัวแปรที่ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติไปได้สำเร็จ หรือล้มเหลว

ในงานศึกษาดังกล่าว ได้เน้นไปที่บทบาทขององค์ประกอบของระบอบนโยบาย 3 องค์ประกอบที่เกิดขึ้นและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในกระบวนการนโยบาย ระบอบนั้นเองเป็นตัวผลิตอคติ (Bias) หรือชุดของแนวโน้มแห่งการกระทำใด ๆ ตลอดกระบวนการนโยบาย นอกจากนี้ ในกระบวนการวิเคราะห์หา “ระบอบ” ยังเผยให้เห็นถึงการเปรียบเทียบประสิทธิผลของตัว “ระบอบ” ที่แตกต่างกันด้วย เพราะในสนามประเด็นนโยบายหากพิจารณาช่วงเวลาที่ทอดยาวสักระยะหนึ่ง จะพบว่าไม่ได้มีเพียงระบอบใดเพียงระบอบเดียวที่แข่งขันกัน ระบอบที่ผันตัวเองขึ้นมาอย่างชัดแจ้งในระดับหนึ่งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ (แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าระบอบอื่นจะถูกขจัดให้หมดไป) แต่ความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายเมื่อต้องนำไปปฏิบัติยังอยู่อีกไกล ขึ้นกับระบอบอันเป็นแกนกลางของนโยบายนั้นมีความแข็งแกร่ง (Strength) หรือ อ่อนแอ (Weakness)

ย้อนกลับไปมองสายธารงานศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปีเตอร์ เจ. เมย์ ชี้ให้เห็นว่า งานศึกษาแบ่งออกได้เป็น 2 สาย อันเป็นคุณูปการณ์ต่อการปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป (2 Contributions) สายแรกย้อนไปได้ถึงงานบุกเบิกของ มาร์ธา เดอทิค (Derthick, 1972) ในงานที่ศึกษาถึงความล้มเหลวของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และ งานของเพรสแมน และวิลดาฟสกี้ (Pressman & Wildavsky, 1973) ในงานที่ศึกษาความล้มเหลวของโครงการพัฒนาเมือง โดยระบุปัจจัยที่กำหนดความล้มเหลวอยู่ที่ความขาดแคลนต่าง ๆ ที่ปรากฏระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ (Bottom-up approaches) ส่วนสายที่สองเป็นสายธารของงานศึกษาต่าง ๆ ที่ศึกษาในแง่มุมของการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกระบวนการนี้ และเรียนรู้จากบทเรียนของนโยบายที่ล้มเหลว โดยระบุปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยมุ่งไปที่ความชัดเจนของตัวนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ และเนื้อหาของนโยบายที่ชัดเจนตั้งแต่แรกโดยผู้กำหนดนโยบาย (Top-down approach) ภายใต้การชี้นำของสายธารงานศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 2 สายนี้ ปีเตอร์ เจ. เมย์ ชี้ให้เห็นว่าละเลย

(1) การวิเคราะห์อิทธิพลของการเมืองในกระบวนการนโยบาย (2) ไม่เห็นถึงความข้ามเกี่ยวและปฏิสัมพันธ์กันไปมา (Interplay) ระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งที่การประกาศนโยบาย (Policy enactment) ไม่ใช่ฐานตั้งต้นสมบูรณ์แบบและเติมเต็มพันธะทางการเมืองที่จบในตัวเอง ที่เหลือและนับว่าเป็นส่วนมากยังคงค้างคาอยู่ รอสำแดงออกด้วยการแต่งเติมความต้องการใหม่ ๆ ลงไประหว่างการขับเคลื่อนนโยบายภาคปฏิบัติต่อไป ซึ่งการแต่งเติมนี้เกิดขึ้นภายในกระบวนการขององค์ประกอบ 3 ส่วนของระบอบนโยบาย และจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทั้ง 3 ส่วนนี้ คือ หัวใจสำคัญภายใต้การขับเคลื่อนนโยบายมีเนื้อหาดังนี้ (Wirls, 2015a, pp. 4-11)

1) กระบวนการสร้างอุดมการณ์ (Ideological Construction)

อย่างที่ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของ “ระบอบ” หนึ่ง ๆ ว่าประกอบขึ้นจาก “ความคิด” ผสานกับ “การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน” และการสนับสนุนทาง “ผลประโยชน์” กระบวนการสร้างอุดมการณ์นี้เป็นการพิจารณามาที่องค์ประกอบแรก คือ “ความคิด” โดยพิจารณาว่าในระหว่างที่ขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติเกิดกระบวนการล้อมกรอบ (Contain) หลักการ, บรรทัดฐาน และความเชื่อใดเข้าไว้ด้วยกัน และสิ่งเหล่านั้นถูกยึดถือร่วมกันอย่างไร ชุดของหลักการที่ถูกยึดถือร่วมกันในบรรดาตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ มากเข้าจะกลายมาเป็น “ความคิด” หลัก หรืออุดมการณ์

2) กระบวนการสร้างองค์กรเชิงสถาบัน และการสร้างลักษณะเฉพาะให้กับองค์กรและนโยบาย

เมื่อการเมืองปรากฏตลอดกระบวนการนโยบาย ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายก็ไม่ได้แยกขาดออกจากกันอย่างชัดเจน อีกทั้งการประกาศนโยบาย (Policy enactment) ไม่ใช่ฐานตั้งต้นสมบูรณ์ที่พันธะตกลงทางการเมืองจบในตัวเองที่เหลือและนับว่าเป็นส่วนมากยังคงค้างคาอยู่รอการแต่งเติมความต้องการใหม่ ๆ (หรือความต้องการเก่าเก็บ) ผ่านการกำหนดกติกา หรือ กลไกเชิงสถาบันในรูปการณ์ต่าง ๆ นานา ทั้ง ระเบียบภายใน คำสั่งหัวหน้าส่วนงาน โปรแกรมดำเนินงาน การยุบองค์กร การตั้งองค์กร ลักษณะและความสัมพันธ์ในโครงสร้างอำนาจขององค์กรเชิงสถาบันเหล่านี้ ทำให้นโยบายสาธารณะถูกขับเคลื่อนไปในวิถี (Trajectory) ชนิดของนโยบายชนิดใดชนิดหนึ่ง ระหว่าง นโยบายชนิดกระจายผล (Distributive policy) นโยบายชนิดกำกับควบคุมโดยกฎระเบียบ (Regulatory policy) และนโยบายชนิดกระจายซ้ำเพื่อความเป็นธรรม (Redistributive policy)

3) กระบวนการกระจายภาระ และผลได้ ระหว่างหน่วยปฏิบัติระดับต่าง ๆ และภาคส่วนภายนอก

ระบอบนโยบายฉายให้เห็นอำนาจของผลประโยชน์ การกระจายภาระ และผลได้ (Distribution of the costs and benefits) สัมพันธ์กับชนิดของนโยบาย (Distributive policy, Regulatory policy, Redistributive policy) ฝ่ายผู้แบกรับภาระ กับฝ่ายผู้ได้รับผลได้ของนโยบายได้แก่กลุ่มใด มีการกระจายตัวในลักษณะกระจายแบบกระจุก (Concentrated) และ มุ่งสู่กลุ่มคนบางส่วนแบบเจาะจง (Particularized) ไปตามกลุ่ม หรือกระจายไปตามพื้นที่อย่างไร

การขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติภายใต้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทั้ง 3 ส่วนนี้ ปีเตอร์ เจ. เมย์ นำมาพัฒนาต่อ และนำมาเสนอเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบาย ดังนี้ (May, 2015, p. 282)

(1) ความชอบธรรมของนโยบาย (Policy legitimacy)

ความชอบธรรมของนโยบาย อาจมองได้ว่าเป็น การยอมรับในเป้าหมายและแนวทางของนโยบายที่ได้ให้ไว้ในการจัดการกับปัญหาหนึ่ง เป็นที่รับรู้ว่าแม้ไม่เกิดการเห็นพ้องต้องกันทุกคน แต่ความชอบธรรมก็ปรากฏขึ้นได้ ไทเลอร์ ชี้ให้เห็นเรื่องความชอบธรรมของนโยบายว่า “ความชอบธรรม” เป็นคุณลักษณะทางจิตวิทยา ที่มีต่อการจัดสิทธิอำนาจทางกฎหมาย การจัดองค์กรเชิงสถาบันที่ผูกโยงเข้ากับความเชื่อว่าเป็นไปอย่างเหมาะสม และยุติธรรม (Tyler, 2006, p. 375) ความรู้สึกถึงความชอบธรรมของนโยบายเกิดขึ้นเมื่อข้อผูกพันของตัวแสดงทางการเมืองถูกมองว่าเหมาะสม และยุติธรรม ความชอบธรรมของนโยบายเกิดขึ้นจากความเข้มแข็งของ “ความคิด” ที่อยู่เบื้องหลังระบอบหนึ่ง ๆ ประกอบกับอำนาจขององค์กรเชิงสถาบันที่ร่วมส่วนอยู่ และแรงสนับสนุน

(2) ความเป็นเนื้อเดียวกันของนโยบาย (Policy coherence)

ความเป็นเนื้อเดียวกันของนโยบาย คือ ความสม่ำเสมอ คงเส้นคงวาของบรรดาการดำเนินงานขับเคลื่อนนโยบาย ดังที่ ชไนเดอร์ และอิงแกรม (Schneider & Ingram, 1997, pp. 140-145) ได้ชี้ให้เห็นว่า การขาดความเป็นเนื้อเดียวกันของนโยบบายนำไปสู่สารที่สับสน และการส่งต่อสารที่สับสนต่อให้แก่ผู้ปฏิบัติในหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ว่าอะไรคือสิ่งสำคัญที่พวกเขาต้องมุ่งสนใจ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนโยบายจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อเป้าหมายร่วมถูกสื่อสารและยึดถือร่วมกันโดยถูกรองรับจากกลไกเชิงสถาบันที่มีโครงสร้างและการดำเนินงานสอดประสานในทิศทางร่วมกัน ระดับของแรงสนับสนุนทางผลประโยชน์หนุนเสริมการดำเนินงานของกลไกหลักต่าง ๆ เสริมแรงให้องค์กรผูกมัดอยู่ในพันธะร่วมกัน

(3) ความต่อเนื่องยั่งยืนของนโยบาย (policy durability)

ความต่อเนื่องยั่งยืนของนโยบาย คือ พันธะผูกมัดทางการเมืองที่ต่อเนื่องและยังคงยืนระยะอยู่เมื่อเวลาผ่านไป ดังที่ พาทาชนิค (Patashnik, 2008, น. 4) ชี้สถานการณ์ตัวอย่างว่า ความต่อเนื่องของนโยบายเป็นอะไรที่เป็นพื้นฐานมากกว่าไม่ว่าในภายหน้า กฎหมายจะถูกแก้ไขเพิ่มเติมไปหรือไม่ แนวคิดนี้ สะท้อนถึงความยั่งยืนนานของพันธะผูกมัดทางการเมืองหนึ่ง ๆ ที่มีเหนือนโยบาย นโยบายค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปทีละน้อยเมื่อเวลาผ่านไป ระหว่างนั้นก็เรียนรู้ที่จะปรับปรุงกลไกบริหารจัดการ และเปิดรับความต้องการใหม่ ๆ นำไปสู่การขยายและปรับแต่งผลประโยชน์อื่นต่อไป แต่ตราบใดที่วัตถุประสงค์และวิธีการพื้นฐานยังคงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง คือ ตอกตรึงไว้กับพันธะผูกมัดเดิมแล้ว ก็สามารถเรียกได้ว่านโยบายมีความต่อเนื่องยั่งยืน การขับเคลื่อนนโยบายอันจะนำไปสู่ปัจจัยความสำเร็จนี้ได้ วิลดาฟสกี้ (Widavsky, 1979) ได้เสนอแนวทาง “การล่าถอยทางยุทธศาสตร์เพื่อรักษาวัตถุประสงค์หลักเดิมไว้” (Strategic retreat on objectives)

2.4 แนวความคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

2.4.1 แนวความคิดและหลักการการกระจายอำนาจ

1) ความหมายของการกระจายอำนาจ

นิยามของการกระจายอำนาจ (Decentralization) นั้น ได้มีบรรดานักวิชาการ และนักทฤษฎีได้มีการให้คำนิยาม ไว้อย่างหลากหลายตามแต่ลักษณะการตีความที่แตกต่างกันออกไป เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาตามแนวความคิดการกระจายอำนาจ ด้วยเหตุนี้จึงจะขอยกตัวอย่างของการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ในมุมมองลักษณะที่มีความแตกต่างกันออกไปของบรรดานักวิชาการและนักทฤษฎีทั้งหลาย ดังนี้

- Wolman (1990, pp. 29-30, อ้างถึงใน พิเชฐ โพธิภักดี, 2553, น. 11) ได้มีการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ไว้ว่า “การกระจายอำนาจออกไปจากภาครัฐส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วย การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ”

- Hanson (1998, p. 2, อ้างถึงใน พิเชฐ โพธิภักดี, 2553, น. 11) ได้มีการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ไว้ว่า “การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจ บทบาทหน้าที่ การตัดสินใจ ความรับผิดชอบ และภารกิจงานจากระดับสูงลงมายังระดับที่ต่ำกว่าภายในองค์การเดียวกัน หรือระหว่างองค์การด้วยกัน”

- อมร รักษาสัตย์ (2536, อ้างถึงใน พิเชฐ โพธิภักดี, 2553, น. 11) ได้มีการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ไว้ว่า “การกระจายอำนาจนั้น เป็นการแบ่งแยกหรือกระจายอำนาจที่เคยรวบรวมไว้ที่ศูนย์กลางแห่งเดียว ซึ่งเป็นการมองความหมายของการกระจายอำนาจโดยเทียบเคียงกับลักษณะการใช้อำนาจแบบอื่น ๆ โดยการอาศัยความหมายของคำว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรม ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติภารกิจตามบทบาทหน้าที่ หรือเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มอบให้แก่องค์กรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่”

- ปรัชญา เวสารัชช์ (2537, น. 5-8, อ้างถึงใน พิเชฐ โพธิภักดี, 2553, น. 11) ได้มีการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ไว้ว่า “การกระจายอำนาจเป็นการลดทอนอำนาจบางประการจากศูนย์อำนาจเดิมไปสู่บุคคล ตำแหน่งหรือหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นแนวดิ่งหรือแนวนอนก็ตาม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่และความสามารถในการดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่าง หรือหน่วยงานอื่นไปดำเนินการปฏิบัติ และกล่าวไว้ในแนวโน้มการกระจายอำนาจรัฐไว้ว่า รัฐส่วนกลางจะกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น”

- ศิริพงษ์ เศาภายน (2547, น. 51, อ้างถึงใน พิเชฐ โพธิภักดี, 2553, น. 11) ได้มีการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ไว้ว่า “ความพยายามที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ทั้งหมดไปยังผู้บริหารระดับรองลงไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ยกเว้นอำนาจหน้าที่บางอย่างที่ต้องสงวนไว้ที่ส่วนกลาง”

- เพียงเพ็ญ จิชัย (2550, น. 19, อ้างถึงใน พิเชฐ โพธิภักดี, 2553, น. 11) ได้มีการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ไว้ว่า “การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนหรือมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจที่ดำเนินการจากระดับสูงลงไปยังระดับล่าง หรือจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยเน้นที่การให้ผู้ที่ได้รับการถ่ายโอนหรือมอบอำนาจได้มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง”

จากนิยามของบรรดานักวิชาการและนักทฤษฎีทั้งหลายดังที่ได้ยกกล่าวอ้างมาข้างต้นนี้ สามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจรัฐที่แต่เดิมนั้น เคยกระจุกตัวอยู่ที่ภาครัฐส่วนกลางโดยให้กระจายออกไปยังภาครัฐส่วนภูมิภาค หรือภาครัฐส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานระดับพื้นที่ ซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญก็คือ การให้ภาครัฐในระดับรอง หรือส่วนย่อย ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการได้ด้วยตนเองอย่างมีอิสระและมีความคล่องตัวสอดคล้องตามสภาพบริบทของท้องถิ่น และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อันจะส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจออกจากหน่วยงานราชการส่วนกลางสำหรับการตัดสินใจและการดำเนินการในกิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนไปยังหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมและประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐนั้นได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะดำเนินการในการกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) , การมอบอำนาจ (Delegation) , การให้อำนาจ (Devolution) , การให้องค์กรภาคเอกชนดำเนินการ (Privatization or Non-government institutions) , การปรับโครงสร้างองค์การ (Restructuring) และการใช้กระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratization) นั้น (เพียงเพ็ญ จิรชัย, 2550, น. 24, อ้างถึงใน พิเชฐ โพธิภักดี, 2553, น. 15) ซึ่งต่างก็มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยความหลากหลายอันเป็นไปตามสภาพบริบท ปัจจัย เงื่อนไข และข้อจำกัดของแต่ละสังคมที่มีความแตกต่างกันออกไป เช่นนี้แล้ว จึงจะขอจำแนกขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจซึ่งสามารถจำแนกได้ 5 ลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (สฎายุ ธีระวณิชตระกูล, 2555, น. 17-20)

2.1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็น หรือ โดยปริยาย (Decentralization by Default) สืบเนื่องมาจากประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองขาดความศรัทธาและความเชื่อถือ แก่ผู้ปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจในข้อเสนอทางเลือกนโยบายสาธารณะและมีความไม่ไว้วางใจสูง แก่องค์กรเชิงสถาบันทางการเมือง จนเกิดเป็นสภาวการณ์ที่องค์กรเชิงสถาบันทางการเมืองประสบกับความความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยภาครัฐมิอาจจะสามารถใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองกับผู้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐได้ เช่นนี้จึงส่งผลทำให้เกิดภาคประชาสังคมขึ้นจากความตระหนักรู้และมีความตื่นตัวที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นการดำเนินการแก้ไขบรรเทาสถานการณ์ของสภาพปัญหาสาธารณะของสังคม จนเกิดเป็นความจำเป็นของประชาชนที่จะต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง ทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์อันจะพึงเกิดมีขึ้นได้แก่ประชาชนเองโดยที่ภาครัฐเองก็มิได้ตั้งใจคาดหวังไว้ให้เกิดขึ้นเช่นนั้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ม.ป.ป., อ้างถึงใน สฎายุ ธีระวณิชตระกูล, 2555, น. 18) ด้วยเหตุสำคัญดังกล่าวนี้ รัฐจึงอยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนขึ้น เพราะหากรัฐไม่ยอมดำเนินการให้เกิดกระจายอำนาจออกไป ก็ย่อมอาจจะเป็นชนวนที่จะนำไปสู่การปฏิวัติโค่นล้มรัฐบาล หรือการรวมตัวเพื่อชุมนุมประท้วงเพื่อต่อต้านผู้นำหรือผู้ปกครองประเทศได้

จึงทำให้รัฐตกอยู่ในภาวะความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจนั้นออกไปจากภาครัฐส่วนกลางเพื่อลดความเสี่ยงของการเกิดช่องว่างของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำหรือผู้ปกครองประเทศกับประชาชนและเพื่อป้องกันการเกิดสถานการณ์การจลาจลทางการเมือง

ซึ่งหากภาครัฐมิอาจใช้อำนาจ ในการควบคุมการจลาจล ทางการเมืองนั้นได้ และการจลาจลทางการเมืองนั้นก็อาจจะขยายเป็นวงกว้างจนลุกลามใหญ่โตกลายเป็นสงครามกลางเมืองในท้ายที่สุด อันจะส่งผลร้ายต่อเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองของรัฐได้

2.2) **การแปรรูปกิจการของภาครัฐ** (Pivatization) หมายถึง การโยกย้ายถ่ายโอน หรือ การส่งมอบ (Handover) กิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานบางอย่างที่เคยถูกดำเนินการจัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐไปให้หน่วยงานภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินกิจการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตลอดจนเพื่อเป็นการบูรณาการให้ทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องทั้งหมดสามารถเข้าร่วมกันในการดำเนินกิจการอย่างมีเอกภาพ กิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเช่นว่านี้ ตัวอย่างเช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า การประปา กิจการพลังงาน กิจการที่ให้บริการด้านสุขภาพให้กับผู้ป่วยอย่างโรงพยาบาล และกิจการที่ให้บริการด้านการศึกษาให้กับประชากรวัยเรียนอย่างโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งกิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเหล่านี้ในเวลาต่อมาอาจจะกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือกิจการที่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะเปิดกว้างให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือสามารถเข้าร่วมเป็นเจ้าของกิจการร่วมกับภาครัฐได้ ทั้งนี้ กิจการดังกล่าวนี้ยังคงดำเนินกิจการในนามของภาครัฐ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ซึ่งรัฐมีการกำหนดให้ถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะเหล่านี้ให้แก่ประชาชน

2.3) **การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ** (Deconcentration) หรือในบางกรณีอาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร กล่าวคือ รัฐบาลซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจการบริหาร และรวมทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีการแบ่งอำนาจไปยังหน่วยงานราชการในระดับส่วนภูมิภาค หรือในระดับท้องถิ่นซึ่งรับอำนาจบทบาทหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ ท้องถิ่นตามความรับผิดชอบที่ได้รับแบ่งจัดสรรมาจากรัฐบาล หรือจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง โดยการกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะทำให้หน่วยงานราชการทั้งในระดับส่วนภูมิภาคหรือในระดับท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจได้อย่างอิสระตามความสมควรภายในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลตามความรับผิดชอบ หากแต่หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอยู่ ตัวอย่างเช่น การแบ่งอำนาจให้จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในพื้นที่ตามความรับผิดชอบ ทั้งนี้ หน่วยงานราชการเหล่านี้

ยังคงอยู่ในฐานะเป็นหน่วยงานราชการในสังกัดการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัดอยู่

2.4) **การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ** (Delegation) ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการดำเนินการในการบริหารจัดการในระดับที่สูงกว่าการกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ โดยการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมุ่งเน้นการมอบหมายอำนาจบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนในการปฏิบัติงานตามขอบข่ายของภารกิจที่ได้รับมอบจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง แต่สถานะของหน่วยงานราชการส่วนกลางนั้นยังคงอยู่เหนือกว่าด้วยในเชิงอำนาจบทบาทหน้าที่ ทั้งนี้ รัฐบาลซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจการบริหารและอยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิในการใช้อำนาจรัฐในการบริหารปกครองประเทศจึงต้องตรากฎหมายอันจะเป็นการรองรับการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจของรัฐไปยังหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในสังกัดการบังคับบัญชา ทั้งหน่วยงานราชการในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานราชการเหล่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเป็นการเฉพาะ อันจะเป็นการนำไปสู่รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการโดยการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐตามที่ถูกกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย

ซึ่งการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้ถูกกำหนดให้อยู่ภายในกรอบของตัวบทกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อการควบคุม กำกับ ดูแลอำนาจบทบาทหน้าที่ โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ยังอาศัยมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้ โดยการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะเป็นลักษณะของการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามภารกิจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่หน่วยงานราชการส่วนกลางจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมา เพื่อมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามภารกิจที่มีลักษณะพิเศษเช่นว่านั้น โดยให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างสูงสุดภายใต้บริบทของขอบข่ายภารกิจที่ได้รับมอบและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป อีกทั้งเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการกับสภาพปัญหาภายในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ ทั้งยังเป็นการดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ประชาชนผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงการบริการได้อย่างสะดวก อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้เป็นการลดขั้นตอนของการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีลักษณะเด่นก็คือ การบริหารราชการโดยมุ่งเน้นที่เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานส่วนราชการ โดยมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในแต่ละระดับให้มีความชัดเจน จึงทำให้รูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะนี้ หัวหน้าส่วนราชการจะมีบทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดและวางแนวทางนโยบาย รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการในการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุตามเป้าหมายที่หน่วยงานส่วนราชการได้มีการกำหนดไว้ในลักษณะตัวชี้วัดของผลการดำเนินงานตามเป้าหมาย และนอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะนี้จะมุ่งเน้นที่เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานส่วนราชการดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจในการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายตามแนวทางที่หัวหน้าส่วนราชการได้มีการกำหนดไว้นั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด อันจะส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานส่วนราชการได้ตั้งไว้

2.5) **การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ** (Devolution) ซึ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด กล่าวคือ หน่วยงานราชการส่วนกลางได้มีการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจหรือ หน้าที่ความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานส่วนราชการในระดับภูมิภาคและในระดับท้องถิ่นโดยตรง ภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดให้อยู่นอกเหนือจากการควบคุมโดยตรงของหน่วยงานราชการส่วนกลาง โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางจะไม่สามารถเข้าแทรกแซงการบริหารจัดการภายในหน่วยงานส่วนราชการทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับท้องถิ่นนั้นได้ คงจะมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จึงมีความเป็นประชาธิปไตยที่ค่อนข้างจะเด่นชัดกว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบอื่น ๆ เนื่องจากหลักการที่สำคัญของการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจนี้จะมุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจไปยังองค์กรหรือหน่วยงานส่วนราชการที่ผู้บริหารมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ซึ่งอยู่ในขอบเขตของอำนาจในความดูแลขององค์กรหรือหน่วยงานส่วนราชการนั้น โดยให้มีสิทธิขาดในอำนาจการบริหารจัดการกับพื้นที่ตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งสามารถออกกฎหมายบังคับใช้ในพื้นที่ของตนได้ หากแต่ต้องไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น การมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล รวมถึงเขตปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร

และเมืองพัทยา เป็นต้น ทั้งนี้ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกัน ใน 2 ระดับ อันได้แก่

(ก) การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) ซึ่งสอดคล้องตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self Government) ในการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่มีอิสระและความคล่องตัวสูงในการบริหารจัดการภายในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งในการดำเนินการแก้ไขกับสภาพปัญหาของท้องถิ่นและการดำเนินกิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะภายในท้องถิ่นอันเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นนั้น

(ข) การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) กล่าวคือ การถ่ายโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติจากหน่วยงานราชการส่วนกลางไปยังหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่หรือระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นชุมชนนั้น ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎระเบียบ หรือข้อบังคับของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันทางการเมืองในรูปแบบสภาท้องถิ่น (Assembly) ของชุมชนท้องถิ่นตนเอง โดยถือว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) ตัวอย่างเช่น นิติสัมพันธ์ทางการปกครองระหว่างประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนกับเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นต้น

จากการอธิบายถึงการจำแนกขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่มีลักษณะสำคัญ ทั้ง 5 ลักษณะ ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้นไม่มีสูตรสำเร็จที่ตายตัวสำหรับรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยสาระสำคัญของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพบริบททางการเมืองและสังคม และอาจรวมถึงโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการขององค์กรเชิงสถาบันทางการเมือง หากแต่ภายใต้การจำแนกขอบข่ายหรือรูปแบบดังกล่าวนี้ก็ยังมีหลักการที่สำคัญร่วมกันอยู่ นั่นก็คือ การกระจายอำนาจจะส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินในการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะลงสู่การปฏิบัติในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานส่วนราชการแต่ละระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้มีการตั้งไว้ โดยปลายทางสุดท้ายจากผลของการดำเนินการกระจายอำนาจนั่นก็คือ ประชาชนมีสิทธิ

ในการกำหนดกฎเกณฑ์ รูปแบบ ระเบียบ แบบแผน ค่านิยม ความเชื่อ และบรรทัดฐานทางการเมืองได้ด้วยตนเอง รวมถึงแนวทางนโยบายสาธารณะที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขประเด็นหัวข้อปัญหาของสังคมและการดำเนินการตอบสนองให้ตรงต่อความต้องการที่มีความหลากหลายของตัวประชาชนเองภายใต้บริบทและสถานการณ์ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง

2.4.2 การกระจายอำนาจกับการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้โดยการสร้างองค์ความรู้และการถ่ายทอดองค์ความรู้ และรวมถึงการพัฒนาบุคคลให้มีความสมดุลทั้งด้านปัญญา อารมณ์ จิตใจ และสังคมในระดับความคิด ค่านิยม และพฤติกรรม โดยมุ่งเน้นการขัดเกลาในเชิงสังคม อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อมของสังคมแห่งการเรียนรู้ และปัจจัยที่เกื้อหนุนให้บคคลสามารถเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2549 : 5) ซึ่งการจัดการศึกษานี้ถือเป็นแนวนโยบายขั้นพื้นฐานของรัฐในการดำเนินการจัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐพึงดำเนินการตามรัฐธรรมนูญโดยต้องคำนึงถึงความเสมอภาคไม่เหลื่อมล้ำ มีการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญที่สุดก็คือการจัดการศึกษาที่ได้คุณภาพตามมาตรฐานเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพบริบทและสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม (พฤกษา เครือแสง, 2558 : 46)

สำหรับประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษานั้นถือได้ว่าเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ จากหน่วยงานราชการส่วนกลางซึ่งเป็นศูนย์กลางรวมอำนาจไปสู่หน่วยงานราชการส่วนต่าง ๆ โดยไม่ว่าจะอยู่ในระดับเดียวกันซึ่งถือเป็นการถ่ายโอนระหว่างหน่วยงานส่วนราชการด้วยกัน (แนวนอน) หรือหน่วยงานราชการส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับล่าง (แนวดิ่ง) ที่อาจอยู่ภายใต้สังกัดเดียวกันหรือไม่ก็ตาม โดยให้ทุกภาคส่วนของหน่วยงานราชการส่วนกลางและอาจรวมถึงหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในระดับปัจเจกบุคคล หรือคณะบุคคลได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น อันถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมสนับสนุนรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2540, อ้างถึงใน สฎายุ ธีระวณิชตระกูล, 2555, น. 21) ซึ่งการกระจายอำนาจการจัดการศึกษานี้ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษาโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในพื้นที่ และประการที่สำคัญ คือ ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอาจมีสาระสำคัญที่แท้จริงในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่มีความแตกต่างกันได้โดยผันแปรไปตามสภาพบริบททางการเมือง โดยทั้งที่มีสาระสำคัญที่แท้จริง ในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่มีการแสดงไว้อย่างชัดแจ้งหรือแอบแฝงในลักษณะวาระซ่อนเร้นที่มักเป็นเรื่องของผลประโยชน์และความได้เปรียบในทางการเมืองปะปนอยู่ในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษานั้นด้วย (Edward, เขียน; ภัทรนันท์ พัฒิยะ, แปล, 2542, น. 16, อ้างถึงใน สฎายุ ธีระวณิชตระกูล, 2555, น. 22) ซึ่งสำหรับการดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาภายในประเทศกำลังพัฒนามักจะเกิดขึ้นเพราะแรงจูงใจทางการเมืองมากกว่าแรงจูงใจที่แท้จริงทางการศึกษา ซึ่งการกระจายอำนาจการจัดการศึกษานี้แม้ว่าจะไม่ใช่การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) โดยตรงก็ตาม หากแต่ก็ยังถือว่า การกระจายอำนาจนี้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมทางการเมือง โดยเป็นกิจกรรมที่มีรูปแบบลักษณะจัดอยู่ในการกระจายอำนาจด้านการบริหาร (Administrative Decentralization) ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการจัดการศึกษานี้ ถือเป็นการบริการสาธารณะหลักขั้นพื้นฐานด้านการศึกษาของประเทศที่ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (สฎายุ ธีระวณิชตระกูล, 2555, น. 21-22)

สำหรับในกรณีประเทศไทยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้เกิดขึ้น สถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพบริบททางการเมืองและสังคมอันเกิดจากแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอก ทั้งนี้ ในส่วนที่เป็นแรงกดดันจากภายนอกนั้นก็คือ เกิดกระแสของการปฏิวัติการศึกษาที่มุ่งกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาและการตัดสินใจจากหน่วยงานราชการส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง โดยมี เรย์ บัดด์ (Ray Budde) เป็นผู้นำทางแนวความคิด ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดนวัตกรรมทางการศึกษา ที่เรียกว่า “สถานศึกษาในกำกับของรัฐ” บนพื้นฐานหลักการที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างอิสระ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการจัดการศึกษา การให้สิทธิ เสรีภาพ และโอกาสในการเข้าถึงการให้บริการทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ สถานศึกษาจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์จากการดำเนินการจัดการศึกษาภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งต่อมารูปแบบของนวัตกรรมทางการศึกษาดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1980 ได้เกิดการพัฒนาต่อยอดเป็นรูปแบบการบริหารที่เรียกว่า “การบริหารที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School-Based Management)” โดยเกิดขึ้นที่แรกในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นระบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาและการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง อันหลักการที่สำคัญ

ของการบริหารที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐาน คือ 1. หลักการกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางสู่สถานศึกษาโดยตรง 2. หลักการมีส่วนร่วม โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและตัดสินใจในการจัดการศึกษาในสถานศึกษา 3. หลักการคืนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน โดยให้ประชาชนในพื้นที่ของสถานศึกษาเป็นผู้ออกแบบการศึกษาให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นและความต้องการของสังคมและประเทศ 4. หลักการบริหารตนเอง โดยให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารและการจัดการศึกษาได้เองโดยตรง 5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยให้หน่วยงานราชการส่วนกลางทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน และมีองค์กรอิสระตรวจสอบประเมินคุณภาพการบริหารและจัดการศึกษาเช่นว่านั้น

ในเวลาต่อมาได้มีหลายประเทศที่ได้มีการนำนวัตกรรมทางการศึกษารูปแบบสถานศึกษาในกำกับของรัฐไปดำเนินการหากแต่เรียกชื่อแตกต่างกันออกไป ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน สิงคโปร์ และเวียดนาม เป็นต้น และยังได้มีการแพร่หลายไปสู่นานาประเทศทั่วโลก อาจกล่าวได้ว่ามูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไปเป็นผลมาจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมตามบริบทของแต่ละประเทศ ตลอดจนกระแสการปฏิวัติการศึกษาทั่วโลกนั่นเอง ทั้งนี้ ประกอบกับในปี ค.ศ. 2015 ได้เกิดประมวลเป้าหมายโลกเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรโลกอย่างยั่งยืน โดยองค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่อาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติ (Dimensions) ของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้มีความเชื่อมโยงกัน เรียกว่า “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals : SDGs ซึ่งจะใช้เป็นตัวกำหนดทิศทางการพัฒนาประชาคมโลก โดยเป้าหมายที่ 4 คือ การสร้างหลักประกันว่าประชากรโลกทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียมและสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและเท่าเทียมให้กับประชากร เพราะการศึกษาเป็นหนึ่งในแรงขับเคลื่อนที่มีประสิทธิภาพสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ข้อมติสหประชาชาติยังมีเป้าหมายจำเพาะสำหรับเป้าหมายแต่ละข้อโดยเป้าหมายจำเพาะของเป้าหมายที่ 4 การสร้างหลักประกันว่าประชากรโลกทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต (*เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ Sustainable Development Goals (SDGs) ฉบับเต็ม*, ม.ป.ป.)

สำหรับแรงกดดันจากภายในนั้นก็คือ การศึกษาไทยที่รัฐได้ดำเนินการในรูปแบบการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้น โดยในช่วงระยะเวลากว่าหลายทศวรรษที่ผ่านมา

การศึกษาไทยก็ยังประสบกับปัญหาเรื่องคุณภาพอย่างมาก ซึ่งจากสถานการณ์ของการจัดการศึกษาที่มีแนวโน้มว่าการศึกษาของประเทศไทยมีปัญหาด้านคุณภาพ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้ เนื่องจากทุนมนุษย์หรือประชากรของประเทศที่เป็นผลผลิตจากระบบการศึกษานั้น ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสร้างนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศได้ กล่าวคือ การผลิตและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันที่การศึกษาของประเทศไทยยังไม่สามารถตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของประเทศได้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงว่าระดับคุณภาพของการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่มีความตกต่ำลงเมื่อเทียบกับบรรดาประเทศต่าง ๆ ประกอบกับการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้ความเป็น“ความเป็นระบบราชการไทย” ไม่สามารถตอบสนองและรองรับกับความสลับซับซ้อนของสถานการณ์ทางสังคมที่มีกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังไม่สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของสังคมที่มีการแข่งขันสูง

ทั้งนี้ ด้วยสภาพบริบทและสถานการณ์ทางการเมืองและสังคมที่มีเปลี่ยนแปลงโดยการก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองและสังคมแห่งความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนโดยทั่วไปมีความตระหนักรู้ในสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อตนเองและสังคมส่วนรวมมากขึ้น รัฐจึงต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ผู้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐและถือว่าประชาชนนั้นเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งหากศึกษาประวัติศาสตร์จะเห็นถึงวิวัฒนาการการศึกษาของประเทศไทยว่ามีความพยายามที่จะดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา

จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศไทยมาสู่สถานศึกษาเกิดขึ้นสืบเนื่องจากการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และในเวลาต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประการใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐจะต้องดำเนินการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนอย่างทั่งถึงและเท่าเทียม โดยมีการกำหนดการศึกษาขั้นต่ำของระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และประเด็นที่สำคัญ คือ มีการกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยการกำหนดให้ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาและร่วมกันจัดการศึกษาให้ตรงกับความต้องการในการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยคำนึงถึงความต้องการภายในท้องถิ่นชุมชน รวมถึงความต้องการของสังคม และสอดคล้อง

กับนโยบายของรัฐบาลที่ได้มีการกำหนดมาตรฐานตามระบบการจัดการศึกษาของชาติ ตลอดจนสอดรับกับสถานการณ์ทางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัฒน์

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนเอกสาร วรรณกรรมและงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยจะแบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นงานวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และส่วนที่สอง เป็นงานวิจัยที่ศึกษานโยบายสาธารณะด้วยแนวิเคราะห์ระบอบนโยบาย

2.5.1 งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

พิเชฐ โพธิภักดี (2553) ในการศึกษาเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ที่ได้ทำการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้มุ่งศึกษาการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) และ โรงเรียนขนาดใหญ่ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจากการศึกษา พบว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่สำคัญอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบกระจายอำนาจ และ รูปแบบองค์การมหาชน โดยที่แต่ละรูปแบบการบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ก็จะมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งในเรื่องของหลักการ วัตถุประสงค์ โครงสร้าง และสาระสำคัญในการจัดตั้ง ตลอดจนการนำไปสู่การปฏิบัติและเงื่อนไขความสำเร็จ ทั้งนี้ ความแตกต่างในเรื่องของหลักการและวัตถุประสงค์ในส่วนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบกระจายอำนาจมีที่มาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ได้มีการกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้จุดเด่นของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบกระจายอำนาจนี้จะมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาตามภารกิจงานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ภายใต้กฎระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดในขณะที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบองค์การมหาชนนี้ จะมีหลักการและวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึง กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบกระจายอำนาจ

หากแต่หลักการและวัตถุประสงค์จะมีความสอดคล้อง กับหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หลักการกระจายอำนาจ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (หลักธรรมาภิบาล) และหลักการบริหารองค์การมหาชน ซึ่งจะทำให้สถานศึกษาเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชน และมีความเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ โดยจุดเด่นของรูปแบบสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบองค์การมหาชนนี้ สถานศึกษาจะสามารถบริหารจัดการศึกษาตามภารกิจงานทั้ง 4 ด้าน ได้อย่างอิสระและมีความคล่องตัวกว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบกระจายอำนาจ ภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและแนวปฏิบัติที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบองค์การมหาชนสามารถกำหนดได้เอง ในส่วนของความแตกต่างของโครงสร้างและสาระสำคัญ สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบกระจายอำนาจนี้ จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในระดับพื้นที่ในการกำกับ ดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามที่หน่วยงานราชการส่วนกลางมอบหมาย ส่วนการบริหารจัดการศึกษาภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น จะมีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้ขับเคลื่อนนำนโยบายไปลงสู่การปฏิบัติ โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นองค์คณะบุคคลในการให้ส่งเสริมสนับสนุนในการจัดการศึกษา ในขณะที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบองค์การมหาชนนี้ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยหน่วยงานราชการส่วนอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาจะมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนในการดำเนินการจัดการศึกษาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบหมายให้เท่านั้น ประการสำคัญของความแตกต่างของโครงสร้าง คือ ผู้อำนวยการสถานศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบองค์การมหาชนนี้ จะมาจากคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์สูงในการบริหารการศึกษาและได้รับการยอมรับจากสังคม โดยจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และดำรงตำแหน่งไม่เกินสองวาระติดต่อกัน โดยมีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้เข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา

นอกจากนี้ ในส่วนของการนำไปสู่การปฏิบัติและเงื่อนไขความสำเร็จนั้น ทั้งสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบกระจายอำนาจ และ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบองค์การมหาชนนี้ จะประสบความสำเร็จในการดำเนินการจัดการศึกษาได้นั้น ส่วนที่มีความสำคัญมากที่สุดก็คือ ความชัดเจนของนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงการได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน

โดยการมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีความเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยการพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล จากแนวความคิดหลักการและทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ และ ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดใหญ่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ได้รับการสะท้อนว่า รูปแบบการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันนั้น ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาเท่าที่ควร โดยไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ต้องการให้เกิดกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามภารกิจ ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไปไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง เพื่อให้การจัดการศึกษานั้นดำเนินไปอย่างมีความคล่องตัวและเป็นอิสระอันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษา โดยสำหรับภารกิจงานที่พบว่าเกิดปัญหาติดขัดมากที่สุด ไม่มีความคล่องตัวและไม่เป็นอิสระในการดำเนินการ คือ ด้านการบริหารงบประมาณ และ ด้านการบริหารงานบุคคล จึงส่งผลทำให้ขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คุณภาพและมาตรฐานของการศึกษาของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำ

สฎายุ ธีระวณิชตระกูล (2555) ในการศึกษาเรื่อง “ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546” ที่ได้ทำการศึกษาปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยมุ่งศึกษาถึงปัญหาเชิงสาเหตุและแนวความคิดซึ่งเป็นที่มาของการตรากฎหมายให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งจากการศึกษา พบว่า สาเหตุและแนวความคิดซึ่งเป็นที่มาของการกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 นั้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักการสำคัญ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือว่าเป็นธรรมนูญทางการศึกษาของประเทศไทยนี้ ได้ตราตามบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทั้งด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหาร งานทั่วไป ให้ไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และรวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและทุกภาคส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชนและสามารถตอบสนองให้ตรงต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียในระบบการศึกษา ประกอบกับนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาของรัฐบาลที่ได้กำหนดให้สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการบริหารและการจัดการศึกษาได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง หรือกระทรวงศึกษาธิการ ไปยังหน่วยงานราชการในระดับปฏิบัติในการจัดการศึกษา ซึ่งก็คือสถานศึกษาโดยตรง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงนำไปสู่การกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ตามบทบัญญัติมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ซึ่งจากการศึกษาวิจัยนั้น พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 นี้ แม้ว่าจะกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ซึ่งสอดคล้อง ตามหลักการสำคัญแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในการกระจายอำนาจอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หากแต่กฎหมายดังกล่าวนี้ยังมิได้กำหนดโครงสร้างและกลไกในการบริหาร และการจัดการศึกษาของสถานศึกษานิติบุคคลไว้ในคราวเดียว โดยระบุเพียงแค่ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่นนี้จึงทำให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 นี้ ขาดความชัดเจนในรายละเอียดของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งมีกฎหมายได้มีการกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนี้ ยังคงถือว่ามีสถานภาพเป็นหน่วยงานส่วนราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในสถานศึกษายังมีฐานะเป็นข้าราชการและลูกจ้างของทางราชการ และการดำเนินงานยังคงต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แต่ไม่ได้หมายถึง “ความเป็นอิสระ” โดยสิ้นเชิงจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงต้องดำเนินการจัดการศึกษาภายใต้กรอบอำนาจ และหน้าที่ที่ได้รับมอบจากกระทรวงศึกษาธิการ

และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่าที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎกระทรวงที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นก็มีลักษณะเป็นงานประจำทั่วไป เฉกเช่นเดียวกันกับหน่วยงานส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลอื่นทั่วไป ส่งผลให้เกิดข้อติดขัดในทางปฏิบัติ เพราะไม่เกิดการกระจายอำนาจมาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการ จึงนำไปสู่การเกิดปัญหาในการบริหารจัดการศึกษาตามภารกิจงานทั้ง 4 ด้าน ภายในสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการบริหารงานงบประมาณและการบริหารงานบุคคล เนื่องจากกฎหมายมิได้มีการมอบอำนาจลงมาให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจดำเนินการได้เองโดยตรง ยังคงต้องผ่านการเห็นชอบหรือการอนุมัติจากหน่วยงานส่วนราชการต้นสังกัด ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่อยู่ ในขณะที่ปัญหาด้านการบริหารวิชาการและด้านการบริหารงานทั่วไปนั้น ในภาพรวมพบว่ามีปัญหาในระดับไม่มากนักโดยอ้างอิงจากงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

พิณสุดา สิริธรังศรี (2556) ในการศึกษาเรื่อง “รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” ที่ได้ทำการศึกษาสภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่มีขนาดและความพร้อมแตกต่างกัน และสภาพการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศจำนวน 4 ประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สภาพโดยทั่วไปของการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษานั้น มีการบริหารจัดการศึกษาทั้งที่เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กและขนาดกลางนี้ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ ทั้งด้านครูและบุคลากร งบประมาณ องค์ความรู้ในการดำเนินการจัดการเรียนการสอน และเครือข่ายเทคโนโลยี รวมถึงกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องและนโยบายการบริหารจัดการศึกษาจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ และ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ที่ลงไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นยังเป็นรูปแบบเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ เช่นนี้แล้วจึงก่อเกิดเป็นปัญหาการศึกษา ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความแตกต่างกันทั้งด้านขนาด สภาพบริบทของพื้นที่ และความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษา ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขประเด็นปัญหาการศึกษาดังกล่าวนี้ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้มีการบริหารจัดการในลักษณะรูปแบบที่มีหลากหลาย ทั้งรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน

รูปแบบการจัดการศึกษาแบบเครือข่าย รูปแบบการจัดการศึกษาที่กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความพร้อมและมีศักยภาพสูงเป็นพี่เลี้ยงให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ขาดความพร้อมในการจัดการศึกษา และรูปแบบของสถานศึกษาแม่ข่ายและสถานศึกษาลูกข่ายในการร่วมกันจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งสถานศึกษาในกำกับของรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำลังเผชิญอยู่และสภาพบริบทของพื้นที่ ตลอดจนสามารถดำเนินการจัดการศึกษาที่ตอบโจทย์ให้ตรงกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยได้ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นรูปแบบของการบริหารจัดการสถานศึกษาที่นำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งมีขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ โดยไม่ว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นจะมีที่ตั้งอยู่ในชุมชนเมืองและท้องที่ชนบทในพื้นที่ห่างไกลก็ตาม

นอกจากนี้การศึกษาวิจัยนี้ได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า นโยบายที่มีการกำหนดจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ หรือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ที่ลงไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ควรมีการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยควรเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการนำรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาไปใช้ เพื่อให้สถานศึกษาขั้นฐานสามารถเลือกรูปแบบการบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ ขนาดและความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งนโยบายที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนการบริหารจัดการสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพควรเป็นนโยบายที่ต้องกำหนดโดยภาพรวมและมีผลกระทบเป็นวงกว้างของระบบการศึกษาของประเทศไทย และเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานควรมุ่งเน้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเป็นไปได้ในทางการบริหารจัดการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถนำนโยบายไปขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติได้จริงจนเห็นผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และที่สำคัญ คือ ควรมีการประเมินผลรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

มนต์นภัส มโนการณ์ (2561) ในการศึกษาเรื่อง “การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน กับการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่” ที่ได้ทำการศึกษาการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานในเชิงพื้นที่ตามหลักการสำคัญของนโยบายการปฏิรูปประเทศไทยตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยอาศัยการศึกษาวิเคราะห์และทำความเข้าใจประเด็นสำคัญอย่างลึกซึ้ง ซึ่งจากการศึกษา พบว่า การปฏิรูปการศึกษา

ของประเทศไทยเมื่อครั้งในอดีตที่ผ่านมานั้น จะมุ่งให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของหน่วยงานส่วนราชการ ซึ่งการกำหนดนโยบายการศึกษา การวางแนวทางและวิธีการในการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษานั้นเป็นการตัดสินใจและเป็นการสั่งการจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง โดยที่การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปสู่พื้นที่และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อย ในขณะที่สภาพบริบทของแต่ละพื้นที่นั้นมีปัญหาความต้องการที่ค่อนข้างจะหลากหลายและมีโจทย์ของการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันสูง เช่นนี้แล้วการจัดการศึกษาที่อาศัยการตัดสินใจและการสั่งการจากหน่วยงานราชการส่วนกลางที่เป็นหน่วยเหนือเพียงอย่างเดียว จึงส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาเป็นวงกว้าง ทำให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจึงทำให้คุณภาพของผู้เรียนในภาพรวมต่ำกว่าเป้าหมาย และการดำเนินการจัดการศึกษาไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันจึงได้มีการนำแนวความคิดการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่มาปรับประยุกต์ใช้ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกภาคส่วนของชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พร้อมกับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจระดับพื้นที่เพื่อให้ประชาชนและทุกภาคส่วนของชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการออกแบบการจัดการศึกษารวมถึงความรับผิดชอบต่อผลของการจัดการศึกษาที่มุ่งตอบโจทย์ปัญหาของพื้นที่ ทั้งยังสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถผลิตทุนทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของบริบทพื้นที่ ชุมชน และตลาดงาน ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยจึงควรให้พื้นที่หรือจังหวัดเป็นหน่วยสำคัญในการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย ด้วยแนวความคิดการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้นั้นสิ่งที่สำคัญ คือ กลไกการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย 6 ประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) กระจายอำนาจ โดยให้ความอิสระและเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบหลักในการจัดการศึกษาในพื้นที่ , (2) เสริมสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้และจิตสำนึกรับผิดชอบ , (3) พัฒนาระบบความรับผิดชอบต่อการศึกษา , (4) พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศ แหล่งเรียนรู้ในพื้นที่ , (5) ปรับระบบการพัฒนาผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษา และ (6) การเปิดพื้นที่ร่วมพัฒนาการศึกษา แสวงหาวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและร่วมรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาให้มากขึ้น

ด้วยการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยนั้นนับเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากปัญหาคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาที่ทับถมเรื้อรังมาอย่างยาวนาน ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาให้ได้ผลสำเร็จนั้นจำต้องเปลี่ยนทิศทางของการจัดการศึกษา ภายใต้ข้อเท็จจริงที่ว่าระบบการศึกษาที่ภาครัฐจัดขึ้นไม่อาจตอบโจทย์ของทุกสภาพบริบทพื้นที่ ด้วยเหตุผลที่สำคัญนี้ จึงเห็นควรปรับให้พื้นที่เป็นหน่วยปฏิบัติที่มีความสำคัญให้มีอำนาจในการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชนในพื้นที่ ตามศักยภาพของทรัพยากรและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพบริบทของท้องถิ่นชุมชนเป็นสำคัญ หรือที่เรียกว่า “การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่” ทั้งนี้ก็เพื่อการเตรียมความพร้อมให้กับประชากรในวัยเรียนและวัยอื่น ๆ ในการเข้าสู่ยุคประเทศไทย 4.0 อีกทั้งเพื่อเป็นการพัฒนาทักษะที่มีความสอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 โดยในท้ายที่สุดของผลลัพธ์การเสริมสร้างและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็คือ การสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนและสังคม ในการที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ของการพัฒนา “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”

2.5.2 งานวิจัยที่ศึกษานโยบายสาธารณะด้วยแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย

May and Jochim (2013) ในการศึกษาเรื่อง “Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing” ที่ได้ทำการศึกษาบทบาทและความสำคัญของนโยบายสาธารณะในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งจากการศึกษา พบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นที่มักมีปัจจัย ข้อจำกัด และเงื่อนไขที่มีความสำคัญทางสังคมต่าง ๆ จำนวนมากมายที่ประกอบกันเป็นสภาพแวดล้อมในการกำหนดขอบเขตของวาระการกำหนดนโยบาย ส่งผลให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องตัดสินใจไปในทิศทางตามแรงผลักดันจากปัจจัยแวดล้อมและบรรดาข้อจำกัด หรือเงื่อนไขทางสังคมต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นประการสำคัญ และเนื่องด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนี้มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างรัฐบาล พรรคการเมือง ข้าราชการ องค์กรภาคเอกชน กลุ่มนายทุน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประชาชน และทุกภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม อย่างที่มิอาจแยกออกจากกันได้ส่งผลให้กระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นถูกอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมและตัวแสดงทางนโยบายสาธารณะที่มีความหลากหลาย นอกจากนี้ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเนื่องจากเป็นกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคมและการเมืองที่ปลูกฝังบ่มเพาะตัวแสดงทางนโยบายองค์กรเชิงสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ และรวมถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในทางเลือกนโยบายที่จะเลือกมองประเด็นหัวข้อปัญหาใดปัญหาหนึ่งของสังคมที่มีความสำคัญและมองเห็นว่า

ประเด็นหัวข้อปัญหานั้นมีความจำเป็นที่จะต้องร่วมกันผลักดันไปสู่การจัดทำข้อเสนอทางเลือกนโยบายเพื่อให้ประเด็นปัญหานั้น ได้รับการดำเนินการแก้ไข ด้วยเหตุผลที่สำคัญดังที่กล่าวมานี้ ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อทิศทางของกระบวนการนโยบายสาธารณะและมิอาจแยกขาดออกจากการพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะได้

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองก็มีความสำคัญอย่างมากต่อทิศทางของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นมิอาจหลีกเลี่ยงการศึกษาถึงกระบวนการต่อสู้แย่งชิงพื้นที่วาระนโยบายภายใต้สภาพแวดล้อม ปัจจัย ข้อจำกัด หรือเงื่อนไขทางการเมืองได้ เนื่องจากนโยบายสาธารณะนั้นก่อให้เกิดการเมืองและเป็นผลผลิตจากระบบการเมืองอีกทั้ง นโยบายสาธารณะยังถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญของระบบการเมืองในการปกครองบริหารประเทศ ดังนั้นสภาพแวดล้อมทางการเมืองจึงเป็นหัวใจสำคัญในการพิจารณาเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และทิศทาง ในการกำหนดนโยบายสาธารณะในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะนั้นมีการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนอยู่เสมอสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การพิจารณานโยบายสาธารณะในลักษณะนี้เป็นการเน้นย้ำในประเด็นที่ว่าการเมืองการปกครองมีผลต่อทิศทางของนโยบายสาธารณะมากกว่าตัวกระบวนการนโยบาย

ซึ่งจากการศึกษานโยบายสาธารณะผ่านสภาพแวดล้อม ปัจจัย และเงื่อนไขที่สำคัญของระบอบการปกครองนั้นทำให้ผู้ศึกษาวิจัยได้มุมมองสำหรับการวิเคราะห์และพิจารณาถึงองค์ประกอบที่มีความสำคัญร่วมกันทั้ง 3 ประการ คือ แนวความคิด ผลประโยชน์ หรือ กลุ่มผลประโยชน์ และการจัดการองค์กรเชิงสถาบัน ซึ่งจากมุมมองของระบอบการปกครองจะช่วยทำให้ผู้ที่กำลังศึกษานโยบายสาธารณะนั้นสามารถทำความเข้าใจได้อย่างลึกซึ้งถึงสาเหตุและความเป็นมาของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการวางแนวทางและวิธีการในการดำเนินนโยบายสาธารณะ จากการกำหนดกลไกในการจัดการปกครองสำหรับประเด็นหัวข้อปัญหาสาธารณะที่เข้าสู่พื้นที่กระบวนการตัดสินใจเพื่อการกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย

Lesch and McCambridge (2020) ในการศึกษาเรื่อง “Reconceptualising the study of alcohol policy decision-making : the contribution of political science” ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยนโยบายการกำหนดราคาขั้นต่ำต่อหน่วยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสหราชอาณาจักรจากกรณีศึกษาในเวลส์ (Wales) โดยอาศัยแนวทางการศึกษาเชิงระบอบนโยบาย (3-I) เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยเพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่มีความสำคัญและมีอิทธิพล

ต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ผลประโยชน์ องค์กรเชิงสถาบันและแนวความคิด) ในการทำความเข้าใจว่าด้วยเหตุใดรัฐบาลจึงตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (การกำหนดราคาขั้นต่ำต่อหน่วย) เป็นพื้นฐานในการสร้างอำนาจ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง โดยอาศัยแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ และหน้าต่างนโยบายเป็นกรอบในการศึกษาวิจัย เพื่อหาคำตอบในการอธิบายถึงความเป็นมาและพัฒนาการของนโยบายเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลส์ (Wales) โดยมุ่งเน้นที่ความพยายามในการต่อสู้ของกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ทั้งนี้ ด้วยนโยบายดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นจากความพยายาม ในการต่อสู้ผลักดันจากองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้านสาธารณสุข รวมถึงบรรดานักวิชาการด้านสาธารณสุขที่มีความคิดเห็นว่า เครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค ที่นับวันอัตราการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลส์ (Wales) นี้จะยิ่งทวีเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสร้างภาระทางสุขภาพให้แก่ผู้บริโภคทำให้เกิดผู้ป่วยที่มีสาเหตุมาจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นจำนวนมากในเวลส์ (Wales) จนกลายเป็นภาระทางสาธารณสุข ซึ่งในการนำเสนอข้อเรียกร้องนี้ บรรดานักวิชาการและนักวิจัยด้านสาธารณสุขต่างก็มีการอ้างอิงถึงงานศึกษาทางวิชาการในประเด็นของโทษจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีต่อสุขภาพเพื่อใช้เป็นเหตุผลประกอบข้อเสนอเรียกร้องเช่นว่านี้ ในขณะเดียวกันนี้กลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก็ได้ใช้ความพยายามทุกวิถีทางในการครอบงำสภาพแวดล้อมของชุดข้อมูลภายในกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้พยายามตีกรอบแนวความคิดหลักที่จะส่งผลต่อการวางแนวทางของข้อเสนอทางเลือกในรูปแบบเฉพาะที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐบาล เพื่อเป็นการสกัดกั้นและลดทอนคุณค่าของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์จากงานศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวกับโทษจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีผลต่อสุขภาพของผู้บริโภค โดยการบิดเบือนข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เช่นว่า “แม้ว่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อาจเป็นอันตรายได้ แต่ข้อกังวลนี้จำกัดเฉพาะกลุ่มนักดื่มที่มีปัญหาเท่านั้น” ซึ่งกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มักจะโต้แย้งการตีความและการใช้ค้นพบทางวิทยาศาสตร์ในการกำหนดนโยบาย และรวมถึงการพยายามขัดขวางการอภิปรายในประเด็นหัวข้อของปัญหาภาระทางสาธารณสุข จากอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ป่วยที่มีสาเหตุมาจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในเวลส์ (Wales) อันเกิดจากการนำเสนอตามข้อเรียกร้องเชิงนโยบายที่กำหนดว่าเป็นการคุกคามผลประโยชน์ของกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หากแต่ความพยายามดังกล่าวนี้ ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากปัจจัยข้อจำกัด เงื่อนไขทางการเมือง และกระบวนการนโยบาย หลายประการ เช่น การผูกขาดทางนโยบาย

หรือ รูปแบบการกำหนดนโยบายแบบปิด ซึ่งผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้นมีอำนาจในการควบคุมพื้นที่วาระนโยบาย จึงทำให้เกิดความมั่นคงของนโยบายในระดับสูง โดยการจำกัดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการกำหนด ราคาขั้นต่ำต่อหน่วยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จึงทำให้กลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไม่สามารถเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายนั้นได้ ประกอบกับกลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลส์ (Wales) นี้มีขนาดค่อนข้างเล็ก จึงทำให้มีอำนาจและอิทธิพลไม่มากพอที่จะดำเนินการสกัดกั้นประเด็นหัวข้อวาระในการเข้าสู่พื้นที่วาระนโยบายได้ และประการที่สำคัญนั่นก็คือโครงสร้างและกลไกขององค์กรเชิงสถาบันทางการเมืองที่ถูกออกแบบมา เพื่อการดำเนินการแก้ไขประเด็นหัวข้อของปัญหาโทษจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีผลต่อสุขภาพนั้นที่บรรดานักวิชาการและนักวิจัยด้านสาธารณสุขได้เข้ามามีบทบาทในการเป็นคณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับประเด็นหัวข้อของปัญหาให้กับรัฐบาลซึ่งได้นำไปสู่การกำหนดนโยบายการกำหนดราคาขั้นต่ำต่อหน่วยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลส์ (Wales)

ซึ่งจากการศึกษาวิจัยนั้น พบว่า ในขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลส์ (Wales) สหราชอาณาจักร เกี่ยวข้องด้วยปัจจัย ข้อจำกัด และเงื่อนไขหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของทิศทางนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลส์ ซึ่งประกอบไปด้วย อำนาจของรัฐบาล ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องด้านสาธารณสุข (องค์กรเชิงสถาบัน) ความอ่อนแอของอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (กลุ่มผลประโยชน์หลัก) และนักวิชาการด้านสาธารณสุข ตลอดจนองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องด้านสาธารณสุข ซึ่งได้มีประเด็นข้อเรียกร้องเชิงนโยบายโดยอาศัยเหตุผลด้านสาธารณสุข เกี่ยวกับประเด็นพิษภัยจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีผลต่อสุขภาพ (แนวความคิด) ประกอบการให้ข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย ซึ่งจากกรณีศึกษาดังกล่าวทำให้เห็นได้ถึงกระบวนการทำงานร่วมกันของผลประโยชน์หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่อสู้แย่งชิงพื้นที่วาระนโยบายโดยการผลักดันประเด็นหัวข้อวาระให้กลายเป็นวาระเชิงนโยบาย โครงสร้างและกลไกขององค์กรเชิงสถาบันทางการเมืองในการวางแนวทางข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในการแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะ และแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อการต่อสู้ผลักดันประเด็นหัวข้อปัญหาให้เข้าสู่พื้นที่วาระนโยบาย แนวความคิดของผู้เห็นแย้งที่จะสกัดกั้นการเข้าสู่วาระเชิงนโยบาย และแนวความคิดของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางเลือกเชิงนโยบายที่จะเลือกมองประเด็นหัวข้อของปัญหาตามมุมมองและความคิดของตน ที่ทำให้ตนได้ประโยชน์หรือสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้ ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญทั้งสามส่วนนี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันที่จะส่งอิทธิพลเหนือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

May (2020) ในการศึกษาเรื่อง “Implementation failures revisited : Policy regime perspectives” ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยนโยบายปฏิรูประบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลของกลุ่มประชากรเปราะบางผู้มีรายได้น้อย ในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา ของสหรัฐอเมริกา โดยตั้งต้นที่การศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย รัฐบัญญัติ The Patient Protection and Affordable Care Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการขยายการคุ้มครอง และขยายการให้สวัสดิการบริการทางการแพทย์แก่ประชากรผู้มีรายได้น้อย และผู้พิการ พร้อมทั้งขยายสิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ และขยายคุณสมบัติของบุคคลที่จะอยู่ภายใต้ประกันสุขภาพเด็ก ซึ่งเกิดการลดจำนวนของกลุ่มประชากรผู้อยู่ภายใต้สิทธิและร้อยละของผู้ไม่มีประกันสุขภาพอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งงานศึกษาวิจัยดังกล่าวนี้ได้มีการใช้แนวทางการวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการไปวิเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายผ่านกิจกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนนโยบาย ภายใต้กระบวนการทำงานและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์ประกอบที่สำคัญ 3Is คือ (1) ความคิด ซึ่งในที่นี้คือความคิด การดูแลรักษาพยาบาลของกลุ่มประชากรเปราะบางผู้มีรายได้น้อยที่สามารถจ่ายได้ (Affordable care) เป็นความคิดแกนกลางในการล้อมกรอบการผลักดันนโยบาย (2) กระบวนการจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน ซึ่งได้แก่ กฎหมาย กฎเกณฑ์ กติกา และองค์กรดำเนินงานในระดับต่าง ๆ ที่กระจายตัวอยู่ในแต่ละภาคส่วน และ (3) การวิเคราะห์กระบวนการของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นรายล้อมรอบตัวแสดงสำคัญทางนโยบาย เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการสนับสนุน หรือการคัดค้านระหว่างที่นโยบายดังกล่าวนี้ถูกขับเคลื่อนไป

ซึ่งจากการศึกษาในงานวิจัยนั้นได้ชี้ให้เห็นว่า มุมมองของระบอบนโยบายถูกนำเสนอเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการปรับแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย มุมมองนี้บรรยายให้เห็นว่าระบอบการปกครองเป็นการเตรียมการเพื่อจัดการกับปัญหานโยบายและดึงความสนใจไปที่การทำงานร่วมกันของความคิด การจัดการกลไกเชิงสถาบัน และผลประโยชน์ที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองที่กำหนด ดังที่ปรากฏจากการปฏิรูประบบสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกา ซึ่งช่วยให้เห็นความเป็นจริงของวิธีการบริหารจัดการกับปัญหาชุดหนึ่งและโอกาสสำหรับอนาคตของการปฏิรูป พลวัตของระบบการเมืองการปกครองเป็นตัวกำหนดว่าวิธีการที่กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาชุดหนึ่งนั้น ถูกมองว่าถูกต้องมีความชอบธรรมตามกฎหมาย (หรือไม่) พัฒนาชุดความคิดที่สอดคล้องกัน (หรือแยกส่วน) และมีความยั่งยืนคงทนและสามารถรักษาพันธกรณีทางการเมืองนอกเหนือไปจากการประกาศใช้นโยบาย (หรืออันตรธานไป) โดยสิ่งสำคัญที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายผ่านมุมมองระบอบนโยบายนี้ คือ การเปลี่ยนจุดสนใจจากตัวนโยบายและการนำไปปฏิบัติเป็นการพิจารณาแนวทางในการจัดการกับปัญหา กล่าวคือ ปัญหาที่ซับซ้อนจำนวนมากได้รับการแก้ไขด้วยชุดนโยบายแทนที่จะเป็นนโยบาย

แต่ละรายการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ทำงานร่วมกัน และกลุ่มผู้ประสบกับผลกระทบที่ร่วมกันทำให้เกิดกระบวนการป้อนกลับที่ช่วยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งเป็นการตอกย้ำความสนใจไปที่ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการเมืองในการศึกษาการนำไปปฏิบัติ โดยระบุว่าระบอบการเมืองการปกครองปรับเปลี่ยนแนวคิดพื้นฐานของนโยบายให้เป็นเครื่องมือในการปกครองที่ให้ผลประโยชน์ ควบคุมกิจกรรม การแจกจ่ายทรัพยากร รวมถึงกำหนดภาระและผลได้อย่างไร

ทั้งนี้ มุมมองระบอบนโยบายไม่ได้มาแทนที่มุมมองการดำเนินการนโยบายแบบดั้งเดิม มุมมองทั้งสองได้ถูกยอมรับในแง่มุมที่แตกต่างกัน โดยมุมมองของระบอบนโยบายจะมุ่งเน้นกลุ่มพลังทางการเมืองและกลไกเชิงสถาบันที่ทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบาย แบบดั้งเดิมเน้นย้ำถึงการขับเคลื่อนดำเนินงานเฉพาะในการศึกษา การแปลสู่การปฏิบัติโดยตัวกลางและหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ มุมมองของระบอบนโยบายจะรวมเอาการแทรกแซงของนโยบายและการเมืองเข้าด้วยกันอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นในการกำหนด แนวทางการตอบสนองต่อปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นจริง และผลกระทบย้อนกลับต่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองของการรับรู้ถึงความเป็นจริงเหล่านั้น

2.6. กรอบการวิจัย

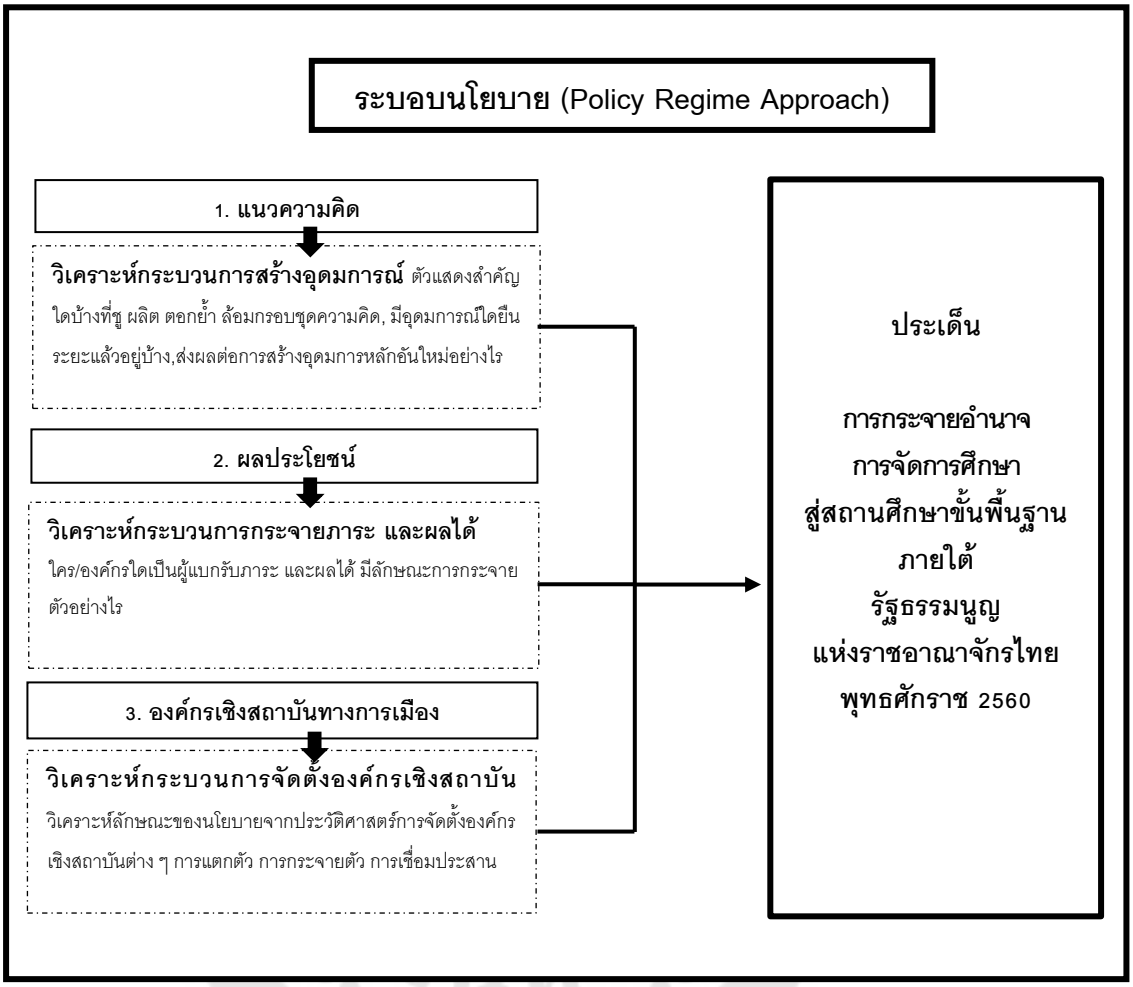
การศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้ประยุกต์ใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) โดยวิเคราะห์หา “ระบอบ” ผ่านการประกอบร่างของ 3 องค์ประกอบ 3 ตัว อันได้แก่ ความคิด การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน และผลประโยชน์ และวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของกระบวนการเหล่านี้ โดยผู้วิจัยสังเคราะห์รวบยอดประเด็นทางทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบนโยบายให้เจาะจงเข้ากับประเด็นที่ผู้วิจัยกำลังทำการศึกษาอยู่ให้คำในทางแนวคิดรวบยอดทางวิชาการ (Concepts) มีความเฉพาะเจาะจงและนำไปวิจัยในภาคปฏิบัติจริงได้ต่อไป ในการนี้ ผู้วิจัยอาศัยแนวทางการถ่ายโอนแนวคิดรวบยอดทางวิชาการให้เฉพาะเจาะจงลงไป โดยอาศัยแนวทางของแดนิล เวอรล์ (Daniel Wirls) ซึ่งได้ศึกษาการขับเคลื่อนประเด็นความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐอเมริกา และแนวทางของ ปีเตอร์ เจ. เมย์ ซึ่งศึกษาการขับเคลื่อนกฎหมายประกันสุขภาพ หรือโอบามาแคร์ ของสหรัฐอเมริกา เป็นแนวทาง ดังนี้

1) วิเคราะห์กระบวนการสร้างอุดมการณ์ (Ideological Construction) โดยพิจารณาว่าในระหว่างขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายในสนามนโยบายตัวแสดงสำคัญใดบ้างที่ชู ผลิต หรือตอกย้ำหลักการบางประการ และล้อมกรอบ (Contain)

หลักการ, บรรทัดฐาน และความเชื่อใดเข้าไว้ด้วยกัน และสิ่งเหล่านั้นถูกยึดถือร่วมกันอย่างไร ในสนามนโยบายนั้นถูกกระทบจากการประกอบสร้างของอุดมการณ์ที่ยืนระยะ (Durable ideological constructions) ใดอยู่บ้าง อย่างไร ส่งผลต่อความพยายามเข้ามาของอุดมการณ์หลักอันใหม่ต่อไปอย่างไร

2) วิเคราะห์กระบวนการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน และการสร้างลักษณะเฉพาะให้กับองค์กรและนโยบาย เป็นการวิเคราะห์หาวิถีของนโยบาย (Policy trajectory) การหยั่งตัวและขยายตัวของโครงสร้างนโยบายในสนามนโยบาย โดยวิเคราะห์ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันต่าง ๆ เป็นการริเริ่มขึ้นมาใหม่เลย หรือ เป็นองค์กรจัดตั้งเดิมต่อเนื่องมา หรือ เป็นการจัดตั้งขึ้นมาใหม่จากองค์กรเดิมที่เคยมีอยู่ก่อนหน้า ตลอดจนความเป็นเนื้อเดียวกันขององค์กรแยกย่อยต่าง ๆ หรือการจัดตั้งแบบกระจัดกระจาย ปะปน ไม่มีการสร้างกลไกเชื่อมต่อ

3) วิเคราะห์กระบวนการกระจายภาระ และผลได้ระหว่างหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ และภาคส่วนภายนอก ซึ่งในทางทฤษฎีการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติภายใต้กระบวนการนี้ คือการสร้างแรงสนับสนุนทางผลประโยชน์แก่ระบอบนโยบาย อันจะมีผลสืบเนื่องให้นโยบายดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง ยืนระยะข้ามกาลเวลา ในการวิเคราะห์นี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ในบรรดาผู้ที่แบกรับภาระ กับได้ผลได้จากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้เป็นใคร หรือองค์กรใดบ้าง มีกระบวนการกระจายภาระ และผลได้อย่างไร ใน 2 ประเด็นคือ 1) ลักษณะการกระจายภาระ และผลได้ มีลักษณะกระจุก รวมศูนย์ หรือกระจายตัว กับ 2) พื้นที่ของการกระจาย (Location) คือ กระจายไปที่หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานในระดับพื้นที่ย่อย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา


ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach)
1. แนวความคิด
วิเคราะห์กระบวนการสร้างอุดมการณ์ ตัวแสดงสำคัญ ใดบ้างที่ชู ผลิต ตอกย้ำ ล้อมกรอบชุดความคิด, มีอุดมการณ์ใดยืนระยะแล้วอยู่บ้าง,ส่งผลต่อการสร้างอุดมการหลักอันใหม่อย่างไร
2. ผลประโยชน์
วิเคราะห์กระบวนการกระจายภาระ และผลได้
ใคร/องค์กรใดเป็นผู้แบกรับภาระ และผลได้ มีลักษณะการกระจายตัวอย่างไร
3. องค์กรเชิงสถาบันทางการเมือง
วิเคราะห์กระบวนการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน
วิเคราะห์ลักษณะของนโยบายจากประวัติศาสตร์การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันต่าง ๆ การแตกตัว การกระจายตัว การเชื่อมประสาน
ประเด็น
การกระจายอำนาจ
การจัดการศึกษา
สู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
ภายใต้
รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560

บทที่ 3
วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง “การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในการศึกษาวิจัยดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้มีการกำหนดระเบียบวิธีวิจัย (Methodology) โดยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการศึกษา ตามระเบียบวิธีการวิจัย หรือกระบวนวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก จากการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่มีความสำคัญ โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และรวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยดังกล่าวนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสำคัญในการวิจัยที่มีความครบถ้วน สมบูรณ์ และตรงประเด็นกับข้อคำถามและการตั้งสมมติฐานการวิจัยในเบื้องต้น อันจะนำมาสู่การศึกษาวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยประการดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้มีการกำหนดแบ่งขั้นตอนการดำเนินการวิจัยที่สำคัญ โดยมีรายละเอียดของระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

3.1 การดำเนินการศึกษา

3.2 แหล่งที่มาของข้อมูล

3.3 การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.5 แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 การดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) เพื่อเป็นแนวทาง

ในการมุ่งแสวงหาคำตอบสำหรับคำถาม การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ที่ได้ตั้งไว้ โดยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการศึกษา ตามระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยผู้วิจัยจะมุ่งศึกษาถึงกระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยอาศัยแนวความคิด “ระบอบนโยบาย” (Policy Regime Approach) เป็นแนวทางสำคัญในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการผลักดันขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการหยุดชะงักงันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และรวมถึงกระบวนการทำงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์ประกอบที่สำคัญทางระบอบนโยบาย (ความคิด (Ideas) , การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และ ผลประโยชน์ (Interests)) ซึ่งเป็นตัวแปรทางการเมืองที่มีความสำคัญตามแนวทางการศึกษาเชิงระบอบนโยบายในการเป็นฟันเฟืองและกลไกที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางในการพัฒนากรอบและขอบเขตของเนื้อหาสาระสำคัญของประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามนโยบายการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการนำไปขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ก็เพื่อการแสวงหาคำตอบที่สำคัญสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ดังเบื้องต้นที่ว่า “อะไรคือข้อจำกัด หรือ อุปสรรค ของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”

3.2 แหล่งที่มาของข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัย ได้ทำการศึกษาวิจัยด้วยกระบวนการศึกษา ตามระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก จากการศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

3.2.1 เอกสารการศึกษาวิจัย บทความวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2.2 เอกสารการศึกษาวิจัย บทความวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach)

3.3.3 เอกสารเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน กฎเกณฑ์ของหน่วยปฏิบัติ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา เฉพาะที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในช่วงภายหลังการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 จวบจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2565 ซึ่งครอบคลุมช่วงระยะเวลาสำคัญที่มีการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่วางกรอบแนวทางนโยบายผ่านระบบราชการไทยในการขับเคลื่อนประเด็นวาระนโยบายดังกล่าว ดังนี้

(1) ระดับที่ 1 (ระดับชาติ)

- รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580)
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564)

(2) ระดับที่ 2 (ระดับรัฐบาล)

- แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา
- นโยบายหลักของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560–2565)

จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา

- นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560–2565)

จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา

(3) ระดับที่ 3 (ระดับกระทรวงศึกษาธิการ)

คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

- นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์

(เริ่มวาระเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2559 และสิ้นสุดวาระเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2562)

- นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ

(เริ่มวาระเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 และสิ้นสุดวาระเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564)

- นางสาวตรีนุช เทียนทอง

(เริ่มวาระเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2564 จนกระทั่งถึงที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566 (วันที่ 20 มีนาคม 2566))

3.3.4 กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตราขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

- ประกาศคำสั่ง คสช. (หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ) ที่19/1560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ

- พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562

3.3 การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล

เนื่องด้วยการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการศึกษา ตามระเบียบวิธีการวิจัย หรือกระบวนวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ดังนั้นผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับความน่าเชื่อถือของบรรดาชุดข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทางเอกสารที่สำคัญต่าง ๆ เพื่อให้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีคุณภาพ โดยจะเป็นลักษณะการนำเอาข้อมูลที่ได้จากเอกสารการศึกษาวิจัย บทความวิจัย และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน กฎเกณฑ์ของหน่วยปฏิบัติ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

เฉพาะที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการนำเอาข้อมูลที่ได้จากเอกสารทางราชการ และส่วนที่สำคัญที่ขาดไม่ได้ นั่นก็คือ กฎหมาย กฎเกณฑ์ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ได้มีการตราขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาเป็นส่วนหลักสำคัญที่ผู้ศึกษาวิจัยได้นำใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ โดยผู้ศึกษาวิจัยจะจำกัดนำเอาแต่เพียงชุดข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับประเด็นการศึกษาวิจัยในครั้งนี้แต่เพียงเท่านั้น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่สำคัญยิ่งสำหรับการศึกษาวิจัยที่มีการออกแบบวิธีการศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก นั่นก็คือ การสร้างความน่าเชื่อถือให้กับงานวิจัยมากที่สุด

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้มีการออกแบบโดยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยกำหนดกระบวนวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูล และเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญต่าง ๆ อาทิ เอกสารการศึกษาวิจัย บทความวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน กฎเกณฑ์ของหน่วยปฏิบัติ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา เฉพาะที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในช่วงภายหลังการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 จวบจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2565 ตลอดจนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้มีการตราขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นสำคัญ ทั้งนี้ก็เพื่อทำการศึกษาวิจัยถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสภาพการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ โดยผู้ศึกษาวิจัยได้พิจารณาใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy regime approach) เป็นเครื่องมือทางทฤษฎีในการศึกษาการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เห็นถึงกระบวนการทำงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ขององค์ประกอบที่สำคัญทั้งสามส่วนทางระบอบนโยบาย (ความคิด (Ideas) , การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และ ผลประโยชน์ (Interests))

อันจะนำไปสู่การค้นหาคำตอบสำหรับประเด็นคำถามการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ถึงข้อจำกัด หรือ อุปสรรค ของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั่นเอง โดยมีการศึกษารายละเอียด ดังนี้

3.4.1 สภาพปัญหาโดยทั่วไปของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ อาทิ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความวิจัย บทความวิชาการ และวารสารวิชาการต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันมีสาเหตุจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีรายละเอียดเนื้อหาครอบคลุมไปถึงแนวความคิด ทฤษฎี และสถานการณ์โดยทั่วไปของประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อนำมาเป็นสารตั้งต้นในการศึกษาวิจัยสภาพปัญหาโดยทั่วไปของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.4.2 รายละเอียดของการขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จากการดำเนินนโยบายการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตราขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้ง เอกสารที่เกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน กฎเกณฑ์ของหน่วยปฏิบัติ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เฉพาะที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และรวมถึงเอกสารราชการต่าง ๆ เพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์การวางกรอบและขอบเขตของเนื้อหาประเด็นนโยบายที่นับไปสู่การขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติจริง

3.4.3 ข้อจำกัด หรือ อุปสรรค ของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากการพิจารณาใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy regime approach) เป็นเครื่องมือทางทฤษฎีในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารการศึกษาวิจัย บทความวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย โดยพิจารณาที่กระบวนการทำงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่สำคัญทั้งสามส่วนด้วยกัน (ความคิด (Ideas) , การจัดตั้ง

องค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และ ผลประโยชน์ (Interests)) ที่จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติ

(1) ความคิด (Ideas) ที่ถูกผลักดันจนกลายเป็นศูนย์กลางและล้อมกรอบของเรื่อง

ซึ่งการศึกษาและวิเคราะห์ในองค์ประกอบที่สำคัญ ดังกล่าวนี้ จะมุ่งไปที่การศึกษาและวิเคราะห์ชุดคุณค่าที่ปรากฏในเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบาย โดยนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ซึ่งเรื่องเล่าเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือนประหนึ่งดั่งชุดหลักการที่จะตีกรอบปัญหาการศึกษาในมิติต่าง ๆ โดยนำเสนอคุณค่า หรือชุดคุณค่าที่มุ่งเน้นการแก้ไขและพัฒนาการศึกษาตามแต่ละมิติที่ถูกนำเสนอ โดยปรากฏอยู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันได้แก่ ของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564) และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตลอดจนคำแถลงนโยบายหลักและนโยบายเร่งด่วนของคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และรวมถึงคำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ตลอดจนเอกสารที่สำคัญทางราชการต่าง ๆ และรายงานการประชุมที่เกี่ยวกับการผลักดันขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาพิจารณา ศึกษาและวิเคราะห์ถึงความคิด หรือ แนวความคิด หรือ ชุดของความคิด ที่ผ่านกระบวนการสร้างขึ้นจากคุณค่า หรือชุดคุณค่าที่พัฒนาขึ้นมาเป็นความคิด และถูกผลักดันจนกลายมาเป็นความคิดหลักที่อยู่ในแกนกลางของนโยบาย โดยความหลักที่เป็นแกนกลงของนโยบายนี้จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางและล้อมกรอบของประเด็นวาระนโยบายจนนำไปสู่วาระการตัดสินใจทางเลือกเชิงนโยบาย ซึ่งในส่วนนี้จะเห็นถึงการต่อสู้และผลักันทางความคิดที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความชอบธรรม ภายใต้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จนกลายเป็นประเด็นวาระทางนโยบายที่จะนำไปขับเคคลื่อนลงสู่การปฏิบัติ

(2) การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) ที่เป็นกลไกสำคัญในการรองรับการขับเคลื่อนนโยบาย

ซึ่งการศึกษาและวิเคราะห์ในองค์ประกอบที่สำคัญ ดังกล่าวนี้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการ

ของกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงหน่วยงานส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนจังหวัด และหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นหน่วยในระดับขับเคลื่อนปฏิบัติการตามแนวทางนโยบายที่ถูกกำหนดจากเบื้องบนที่ส่งต่อมาเป็นทอด ๆ ยาวเป็นสายตามการบังคับบัญชาของระบบราชการไทย นอกจากนี้ ยังรวมไปถึง การจัดตั้งคณะกรรมาธิการ และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในแต่ละระดับเพื่อรองรับการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างที่มีลักษณะเป็นทางการที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการขับเคลื่อนการดำเนินงาน รวมถึงการออกแบบกลไกการดำเนินงานขององค์กรเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนประเด็นวาระนโยบายสู่การปฏิบัติด้วย

(3) ผลประโยชน์ (Interests) ที่ส่งผลให้ปรากฏการสนับสนุน หรือการคัดค้าน การขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ซึ่งการศึกษาและวิเคราะห์ในองค์ประกอบที่สำคัญดังกล่าวนี้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งเกี่ยวกับการกระจายงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารและการจัดการศึกษา โดยศึกษาและวิเคราะห์ผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณที่ใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษา ตลอดจน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรการ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการใช้งบประมาณและทรัพยากร ซึ่งข้อมูลส่วนนี้จะเห็นได้ถึงกระบวนการกระจายภาระและผลได้ของหน่วยในระดับต่าง ๆ ภายในกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยย่อยที่เล็กที่สุดของโครงสร้างการบริหารงานและการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นเป็นหน่วยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษานี้ นั่นก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจากข้อมูลในส่วนนี้จะสามารถเห็นได้ถึงการกระจายภาระและผลได้นี้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานหรือไม่ อย่างไร

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลการศึกษาวิจัยตามระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) แล้วนั้น โดยผู้ศึกษาวิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดนำมาสู่การวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลจากเนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลทั้งหมดนั้นมาประกอบกับการอธิบาย

โดยการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive method) โดยจะมุ่งศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียด เพื่อให้เห็นถึงระบอบนโยบาย (Policy regime approach) ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และองค์ประกอบทั้งสามส่วนที่สำคัญทางระบอบนโยบาย อันได้แก่ ความคิด (Ideas) , การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และ ผลประโยชน์ (Interests) รวมทั้งกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันประกอบด้วยกระบวนการย่อยทั้ง 3 กระบวนการ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการย่อยเหล่านี้ ได้แก่

3.5.1 กระบวนการสร้างอุดมการณ์ (Ideological Construction)

การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิดและทฤษฎีของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และที่สำคัญยังรวมไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 , ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) , แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) และแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตลอดจนคำแถลงนโยบายหลักและนโยบายเร่งด่วนของคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และรวมถึงคำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ตลอดจนเอกสารที่สำคัญทางราชการต่าง ๆ และรายงานการประชุมที่เกี่ยวกับการผลักดันขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มาทำการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการสร้างอุดมการณ์ ซึ่งทำหน้าที่ในการจัดตั้งหลักการที่กลายมาเป็นชุดพันธะทางการเมือง ซึ่งเป็นแก่นเนื้อหาสาระสำคัญและเป้าหมายของกิจกรรมการดำเนินการผลักดันประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในส่วนของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ผู้ขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติในแต่ละหน่วย หรือแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์อันเกิดจากการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติ

3.5.2 กระบวนการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน และการสร้างลักษณะเฉพาะให้กับองค์กรและนโยบาย

การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน กฎเกณฑ์ของหน่วยปฏิบัติ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา เฉพาะที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ กติกา มาตรการ และแนว

ทางการกระจายอำนาจการัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงโครงสร้างการบริหารราชการของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ ภายในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และกลไกระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกระดับ นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการศึกษาและวิเคราะห์การจัดตั้งคณะกรรมาธิการ และ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ก็เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึกถึงกระบวนการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (ที่มีลักษณะเป็นทางการ) และการสร้างลักษณะเฉพาะให้กับองค์กรและนโยบาย ซึ่งโครงสร้างสัมพันธภาพต่าง ๆ ที่แวดล้อมประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างการขับเคลื่อนและออกแบบกลไกเชิงสถาบันในการดำเนินงานที่จะเข้าขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

3.5.3 กระบวนการกระจายภาระ และผลได้ระหว่างหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ และภาคส่วนภายนอก

การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารงบประมาณรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในแต่ละปีงบประมาณ โดยผู้ศึกษาวิจัยจะมุ่งไปที่การศึกษาและวิเคราะห์โดยพิจารณาไปที่ การบริหารงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณ อันเป็นการกระจายผลประโยชน์ไปยังหน่วยต่าง ๆ นี้ ซึ่งได้ก่อให้เกิดปรากฏกระแสการสนับสนุน และการคัดค้านต่อต้านจากภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบการศึกษา ทั้งนี้ก็เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการกระจายภาระ และผลได้ ระหว่างหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ และภาคส่วนภายนอก จากการผลักดันและขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ โดยมุ่งประเด็นความสนใจไปที่ผลประโยชน์ ตลอดจนภาระและผลได้ที่ได้มีการกระจายไปในระหว่างหน่วยขับเคลื่อนปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ซึ่งได้ก่อให้เกิดแรงสนับสนุนทางผลประโยชน์ ที่ช่วยส่งมอบพลังในการผลักดันอยู่เบื้องหลัง หรือ ในทางตรงกันข้ามที่ก่อให้แรงคัดค้าน หรือเป็นกระแสต่อต้านมิให้การผลักดันประเด็นวาระนั้นเกิดสัมฤทธิผล

บทที่ 4
ผลการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอผลการดำเนินการศึกษาวิจัย “การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ซึ่งจากการศึกษาจะพบได้ว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ได้ถูกทำให้กลายเป็นประเด็นวาระที่สำคัญ จากการรับทราบถึงสภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ตั้งแต่หน่วยบนสุดระดับนโยบาย ลงมาจนถึง หน่วยย่อยที่เล็กสุดในระดับปฏิบัติ และรวมทั้งสาธารณชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการศึกษาที่เห็นพ้องต้องกันว่าการจัดการศึกษาโดยรัฐในเวลานั้น (ก่อนช่วงทศวรรษที่ 2540) ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกยุคใหม่ จนเกิดเป็นปรากฏการณ์ในการต่อสู้ผลักดันประเด็นปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่สนใจจนได้กลายมาเป็นประเด็นวาระสำคัญที่ทุกภาคส่วน ที่ไม่ว่าจะเป็น รัฐ เอกชน และประชาชน จะมีความเห็นพ้องต้องกันจนเกิดเป็นฉันทามติที่จะเข้ามาร่วมกันผลักดันไปสู่ข้อกำหนดทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งได้ส่งผลให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งก็คือ รัฐ หรือ รัฐบาล ได้ให้ความสนใจประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้น จนเป็นเหตุผลสำคัญทำให้ประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้เข้ามาสู่พื้นที่การตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลมาเป็นระยะเวลาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2540 เป็นต้นมา ที่จะสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประเด็นวาระดังกล่าวนี้ได้กลายมาเป็นกรอบโครงร่างเชิงนโยบายทางการศึกษาที่สำคัญของรัฐบาลในแต่ละยุค ภายใต้การปฏิรูปการศึกษาในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ หากแต่เมื่อศึกษาลึกลงไปในรายละเอียดกลับพบได้ว่า เมื่อประเด็นวาระดังกล่าวนี้ถูกผลักดันจนได้กลายมาเป็นหนึ่งในข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่สำคัญในการแก้ไขประเด็นปัญหาประสิทธิภาพของการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้ว อันจะได้นำไปสู่การถูกหยิบยกออกมาประกอบร่างเป็นหนึ่งในข้อเสนอประเด็นวาระที่สำคัญ ภายใต้การปฏิรูปการศึกษาในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้รัฐบาลในแต่ละยุคผู้ทรงสิทธินั้นไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาต่อไป ซึ่งสภาพที่ปรากฏชัดจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานลงสู่การปฏิบัติ ภายใต้การปฏิรูปการศึกษาในหลาย ๆ ครั้ง อีกทั้งประเด็นนโยบายและกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบาย

ตลอดจนเครื่องมือทางนโยบายที่มีความชัดเจนมากพอที่หน่วยงานส่วนราชการที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ที่จะนำไปขับเคลื่อนให้เกิดผลได้ แต่ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินนโยบายกลับเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ การศึกษาไทยที่รัฐได้ดำเนินการในรูปแบบการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้นยังประสบกับปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษาอย่างมาก โดยมีที่มาจากปัจจัยเชิงสาเหตุที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาของประเทศไทย นั่นก็คือ ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นผลจากการดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอข้อมูลที่จะนำไปสู่การหาคำตอบสำหรับประเด็นคำถามในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า “อะไรคือข้อจำกัดหรือ อุปสรรคของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” และการตั้งสมมติฐานการวิจัยในเบื้องต้น อันจะนำมาสู่ “การศึกษาวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”

ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาผ่านงานวิจัยและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ซึ่งเมื่อเราได้ศึกษาค้นคว้าในรายละเอียดเชิงลึก โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในลักษณะแบบย้อนกลับ โดยย้อนไปถึงความเป็นมาและพัฒนาการของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา สู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยจากอดีตสู่ปัจจุบัน พร้อมกับการพิจารณาบริบทและสภาพแวดล้อมของประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะลงสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียนนั้น เพื่อให้การดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้เห็นถึงฉากทัศน์ของการต่อสู้และการผลักดันขับเคลื่อนประเด็นวาระดังกล่าวบนสนามการแข่งขันทางนโยบายในภาพกว้าง อันจะนำมาประกอบการพิจารณาสู่การศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้น จึงทำให้ผู้ศึกษาวิจัยได้ประเด็นข้อค้นพบว่า สิ่งสำคัญที่มิอาจก้าวข้ามผ่านพ้นไปได้เนื่องจากเป็นส่วนที่มีนัยความสำคัญอย่างมากที่สามารถส่งผลต่อกระบวนการทางนโยบายในการขับเคลื่อนประเด็นวาระนโยบายดังกล่าวสู่การปฏิบัติให้อาจเป็นไปได้ทั้งในทิศทางของการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเด็นวาระดังกล่าวนี้ถูกจัดตั้งให้อยู่ในพื้นที่ความสนใจจนนำไปสู่การผลักดัน

ให้เกิดการขับเคลื่อนให้บังเกิดผล หรือในอีกทางหนึ่งนั้นก็อาจเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามที่แสดงให้เห็นถึงการกีดขวางกั้น หรือ ชะลอมิให้เกิดการขับเคลื่อนไปต่อข้างหน้าได้ หรือ แม้กระทั่งการปรับปรุงแต่งเสริมเนื้อหาของประเด็นวาระดังกล่าวให้มีรายละเอียดที่แตกต่างไปจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดั้งเดิมที่แท้จริงของประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นั่นก็คือ กระบวนการขับเคลื่อนประเด็นวาระนโยบาย ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้มีการประยุกต์ใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) โดยวิเคราะห์หา "ระบอบ" ผ่านการประกอบร่างของ 3 องค์ประกอบที่สำคัญ อันได้แก่ ความคิด (Ideas) การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และผลประโยชน์ (Interests) รวมทั้งการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการขององค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนเหล่านี้ เพื่อหาคำตอบสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า “อะไรคือข้อจำกัด หรือ อุปสรรคของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการดำเนินการศึกษาวิจัยการวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยจะขอนำเสนอข้อมูลโดยแบ่งออกเป็นรายประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

4.1 ความคิด (Ideas) อันเป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลผ่านเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการศึกษาในช่วงกรอบระยะเวลา ปี พ.ศ. 2560 – 2565 เพื่อวิเคราะห์ถึงความคิด หรือ แนวความคิด หรือชุดของความคิดที่ผ่านกระบวนการสร้างขึ้นและถูกผลักดันจนได้กลายมาเป็นแนวความคิดหลักที่มีความชอบธรรมของนโยบายการศึกษาและล้อมกรอบแนวทางไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาลงสู่การปฏิบัตินี้ โดยมีการยึดโยงตามกรอบแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564) และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ โดยกรอบแนวทางต่าง ๆ เหล่านี้ที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ทุกช่วงวัยที่มีประสิทธิภาพให้มีความสอดคล้องกับทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศและความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์แห่งศตวรรษที่ 21 เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทุกช่วงวัยมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล อันจะส่งผลต่อการเพิ่มขีดความสามารถ

ในการแข่งขันของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในระดับเวทีโลก โดยนำเสนอคุณค่าในเชิงหลักการพัฒนาการศึกษา ผ่านเรื่องเล่า (Narratives) เกี่ยวกับปัญหาการศึกษาของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ซึ่งบรรดาเรื่องเล่าเหล่านั้นต่างได้มีการนำเสนอคุณค่าที่มุ่งไปในเชิงการแก้ไขปัญหาจากเรื่องเล่า (Narratives) นั้น ๆ โดยคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่านั้น จะทำหน้าที่เสมือนประหนึ่งดั่งชุดหลักการที่จะตีกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยเสนอคุณค่าที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างรอบด้านและมีความหลากหลายอันเป็นไปเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในมิติต่าง ๆ

โดยคุณค่า (Value) ที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) นั้น จะพัฒนากลายมาเป็นความคิดและความคิดที่ถูกพัฒนามานี้ มีความโดดเด่นและมีอิทธิพลเหนือกว่าความคิดอื่น ๆ จะถูกผลักดันให้อยู่ในกระแสหลักของกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายที่เชื่อมโยงกลไกเชิงสถาบันต่าง ๆ รวมถึงก่อให้เกิดแรงสนับสนุนผลักดันในการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ จากการศึกษาและวิเคราะห์ผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏอยู่ในชุดข้อมูลส่วนต่าง ๆ ตามกรอบแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564) และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ซึ่งเป็นกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ทำให้ผู้ศึกษาวิจัยได้ประเด็นข้อค้นพบว่าคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าต่าง ๆ (Narratives) นั้น ค่อนข้างมีความหลากหลาย โดยผู้ศึกษาวิจัยสามารถจัดกลุ่มชุดคุณค่าต่าง ๆ ที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าต่าง ๆ (Narratives) โดยจำแนกเป็นรายประเด็นได้ดังนี้

4.1.1 คุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นสร้างเจตคติที่ดี เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง

โดยคุณค่าลักษณะนี้ จะว่าด้วยเรื่องของการมุ่งการปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยม และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามบรรทัดฐานและวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทยในการหล่อหลอมคนไทยให้มีคุณธรรมและจริยธรรม มีวินัย มีจิตสาธารณะ มีความซื่อสัตย์ มีความมัธยัสถ์ อดออม และใช้ชีวิตอย่างรู้จักประมาณตนตามแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมุ่งปลูกฝังให้อยู่ในพฤติกรรมตามวิถีการดำรงชีวิต ผ่านการอบรมเลี้ยงดูในครอบครัว การบูรณาการในการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา และการใช้ชุมชนเป็นฐาน รวมถึงการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันทางศาสนา ซึ่งคุณค่าในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ตามชุดข้อมูลส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรค 4 ได้กำหนดให้การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ประกอบกับมาตรา 57 ได้กำหนดให้รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นการปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนาธรรม มุ่งเน้นให้สถาบันทางสังคมร่วมปลูกฝังค่านิยมวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ โดยบูรณาการร่วมระหว่าง “ครอบครัว ชุมชน ศาสนา การศึกษา และสื่อ” ในการหล่อหลอมคนไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม ในลักษณะที่เป็น 'วิถี' การดำเนินชีวิต ประกอบด้วยประเด็นย่อย 1) การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมผ่านการเลี้ยงดูในครอบครัว 2) การบูรณาการเรื่องความซื่อสัตย์ วินัย คุณธรรม จริยธรรม ในการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา 3) การสร้างความเข้มแข็งในสถาบันทางศาสนา 4) การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน 5) การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึ่งประสงค์จากภาคธุรกิจ 6) การใช้สื่อและสื่อสารมวลชนในการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมของคนในสังคม และ 7) การส่งเสริมให้คนไทยมีจิตสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

3) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 10 การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ คนไทยมีคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่ดีงามและมีความรักและภูมิใจในความเป็นไทยมากขึ้น นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำรงชีวิต สังคมไทยมีความสุข และเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศมากขึ้น ผ่านการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมผ่านการเลี้ยงดูในครอบครัว การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรม โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน และการส่งเสริมให้คนไทยมีจิตสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ประกอบด้วยแผนย่อย 1) การปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และการสริมสร้างจิตสาธารณะและการเป็นพลเมืองที่ดี 2) การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์จากภาคธุรกิจ 3) การใช้สื่อและสื่อสารมวลชนในการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมของคนในสังคม

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เป้าหมายการพัฒนาที่ 1 คนไทยส่วนใหญ่มีทัศนคติและพฤติกรรมตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคมเพิ่มขึ้น แนวทางการพัฒนา ปรับเปลี่ยนค่านิยมคนไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ โดยกำหนดกรอบประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ คือ 1) การส่งเสริมการเลี้ยงดูในครอบครัวที่เป็นการฝึกให้เด็กรู้จักการพึ่งพาตัวเอง 2) การส่งเสริมให้มีกิจกรรมการเรียนการสอนทั้งในและนอกห้องเรียนที่สอดแทรกคุณธรรม จริยธรรม ความมีวินัย จิตสาธารณะ 3) การปรับวิธีการเผยแพร่หลักศาสนาให้มุ่งชี้แนะแนวทางการดำรงชีวิตตามหลักธรรมคำสอนที่เข้าใจง่าย สามารถปฏิบัติได้จริง 4) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดกิจกรรมสาธารณประโยชน์ 5) การจัดสรรเวลาและพื้นที่ออกอากาศให้แก่สื่อสร้างสรรค์ที่ส่งสริมการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมอันดี

5) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ได้กำหนดเรื่องและประเด็นการปฏิรูปไว้หลายประเด็นที่สำคัญ ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์โดยรวมของการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ คือ ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา (enhance quality of education) ครอบคลุม 1) ผลลัพธ์ทางการศึกษาและการเรียน (learning outcomes) ทั้งด้านความรู้ ทักษะ เจตคติที่ถูกต้อง และรู้จักดูแลสุขภาพ เพื่อการจัดการในเรื่องการดำรงชีวิตของตนเอง และการใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นตามเจตนารมณ์ และ 2) หลักสูตรและกระบวนการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ (educational core processes) ที่ยืดหยุ่น หลากหลาย ถูกต้อง ทันสมัย ทันเวลา และมุ่งเน้นการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง โดยกำหนดเรื่องและประเด็นการปฏิรูป เรื่องที่ 5 การปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ประเด็นปฏิรูปการจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม

6) นโยบายการศึกษาของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560 2565)

นโยบายการศึกษาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภานั้น ได้มีการกำหนดเป็นหนึ่งในนโยบายหลัก 12 ด้าน ซึ่งกำหนดให้เป็นด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีประเด็นที่สำคัญ คือ ประเด็นที่ 8.6 ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย ประเด็นย่อยที่ 8.6.5 ส่งเสริมหลักคิดที่ถูกต้อง โดยมุ่งสอดแทรกการปลูปฝังวินัยและอุดมการณ์ที่ถูกต้องของคนในชาติ หลักคิดที่ถูกต้อง

ด้านคุณธรรม จริยธรรม การมีจิตสาธารณะ การเคารพกฎหมาย และกติการของสังคมเข้าไปบูรณาการในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้และทุกกิจกรมการจัดการเรียนรู้

7) นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ซึ่งได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางนโยบายให้แก่ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น ซึ่งสำหรับนโยบายการศึกษาที่มีการปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นสร้างเจตคติที่ดี เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง ได้แก่ 1) นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการน้อมนำพระบรมราโชบายด้านการศึกษาของในหลวงรัชกาลที่ 10 มาปรับใช้ โดยมุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนมีทัศนคติที่ดีต่อชาติบ้านเมือง และมุ่งสร้างพื้นฐานอุปนิสัยที่มั่นคงเข้มแข็ง ผ่านการสร้างบุคลิกและอุปนิสัยที่ดีงาม รวมถึงการส่งเสริม ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม เน้นการพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในเด็ก เยาวชน และต่อยอดการสร้างความดี 2) นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการปลูกฝังผู้เรียนให้มีหลักคิดที่ถูกต้องด้านคุมธรรม จริธธรรม และเป็นผู้มีความพอเพียง วินัย สุจริต จิตอาสา โดยใช้กระบวนการลูกเสือ และยุวกาชาด 3) นางสาวตรีนุช เทียนทอง ซึ่งได้กำหนดนโยบายยกระดับคุณภาพการศึกษา โดยมุ่งพัฒนาการจัดการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ หน้าที่พลเมืองและศีลธรรมให้มีความทันสมัยสอดรับกับวิถีใหม่ เหมาะสมกับวัยของผู้เรียน ควบคู่ไปกับการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและการเสริมสร้างวิถีชีวิตของความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง

ตาราง 1 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยม และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามบรรทัดฐานและวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
การจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นสร้างเจตคติที่ดี เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560**	**หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ** **มาตรา 54** วรรค 4 ได้กำหนดให้การศึกษาทั้งปวง ต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ **มาตรา 57** ได้กำหนดให้รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมร่วมในการดำเนินการด้วย
	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	**ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ **ประเด็น** การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม **ประเด็นย่อย** 1. การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมผ่านการเลี้ยงดูในครอบครัว 2. การบูรณาการเรื่องความซื่อสัตย์ วินัย คุณธรรม จริยธรรม ในการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา 3. การสร้างความเข้มแข็งในสถาบันทางศาสนา 4. การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน 5. การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์จากภาคธุรกิจ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		6. การใช้สื่อและสื่อสารมวลชนในการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมของคนในสังคม 7. การส่งเสริมให้คนไทยมีจิตสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580)	**แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 10 การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม **เป้าหมาย** คนไทยมีคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และมีความรักและภูมิใจในความเป็นไทยมากขึ้น นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำรงชีวิต สังคมไทยมีความสุขและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศมากขึ้น **แผนย่อย** 1. การปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และการเสริมสร้างจิตสาธารณะและการเป็นพลเมืองที่ดี 2. การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์จากภาคธุรกิจ 3. การใช้สื่อและสื่อสารมวลชนในการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมของคนในสังคม
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)	**ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ **เป้าหมายการพัฒนาที่ 1** คนไทยส่วนใหญ่มีทัศนคติและพฤติกรรมตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคมเพิ่มขึ้น **แนวทางการพัฒนา** ปรับเปลี่ยนค่านิยมคนไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ **กรอบประเด็นการพัฒนา** 1. การส่งเสริมการเลี้ยงในครอบครัวที่เป็นการฝึกให้เด็กรู้จักการพึ่งพาตัวเอง 2. การส่งเสริมให้มีกิจกรรมการเรียนการสอนทั้งในและนอก

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ห้องเรียนที่สอดแทรกคุณธรรม จริยธรรม ความมีวินัย จิตสาธารณะ 3. การปรับวิธีการเผยแพร่หลักศาสนาให้มุ่งชี้แนะแนวทางการดำรงชีวิตตามหลักธรรมคำสอนที่เข้าใจง่าย สามารถปฏิบัติได้จริง 4. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดกิจกรรมสาธารณประโยชน์ 5. การจัดสรรเวลาและพื้นที่ออกอากาศให้แก่สื่อสร้างสรรค์ที่ส่งเสริมการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมอันดี
	แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา	**วัตถุประสงค์รวม** ในภาพรวมเชิงระบบของการปฏิรูปการศึกษา ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา (enhance quality of education) ครอบคลุม 1. ผลลัพธ์ทางการศึกษาและการเรียน (earning outcomes) ทั้งด้านความรู้ ทักษะ เจตคติที่ถูกต้อง เพื่อการจัดการในเรื่องการดำรงชีวิตของตนเองและการใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 54 วรรค 4 2. หลักสูตรและกระบวนการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ (educational core processes) ที่ยืดหยุ่น หลากหลาย ถูกต้อง ทันสมัย ทันเวลา และมุ่งเน้นการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง **เรื่องและประเด็นการปฏิรูป** เรื่องที่ 5 การปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ประเด็นปฏิรูป การจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม
	นโยบายรัฐบาล	**นโยบายหลัก** **ด้านที่ 8** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย **ประเด็นที่ 8.6** ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
	นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	**ประเด็นที่ย่อยที่** 8.6.5 ส่งเสริมหลักคิดที่ถูกต้อง **1. นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์** นโยบายการน้อมนำพระบรมราโชบายด้านการศึกษาของในหลวงรัชกาลที่ 10 มาปรับใช้ โดยมุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนมีทัศนคติที่ดีต่อชาติบ้านเมือง และมุ่งสร้างพื้นฐานอุปนิสัยที่มั่นคงเข้มแข็ง ผ่านการสร้างบุคลิกและอุปนิสัยที่ดีงาม รวมถึงการส่งเสริม ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม เน้นการพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในเด็ก เยาวชน และต่อยอดการสร้างความดี **2. นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ** นโยบายการปลูกฝังผู้เรียนให้มีหลักคิดที่ถูกต้องด้านคุณธรรม จริยธรรม และเป็นผู้มีความพอเพียง วินัย สุจริต จิตอาสา โดยใช้กระบวนการลูกเสือ และยุวกาชาด **3. นางสาวตรีนุช เทียนทอง** นโยบายยกระดับคุณภาพการศึกษา โดยมุ่งพัฒนาการจัดการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ หน้าที่พลเมือง และศีลธรรมให้มีความทันสมัยสอดรับกับวิถีใหม่ เหมาะสมกับวัยของผู้เรียน ควบคู่ไปกับการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและการเสริมสร้างวิถีชีวิตของความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง

4.1.2 คุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้แก่เด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียนให้มีพัฒนาการสมวัย

โดยคุณค่าลักษณะนี้ จะว่าด้วยเรื่องของการพัฒนาระบบการดูแล การส่งเสริมอนามัยและสุขภาวะที่ดี การส่งเสริมการให้สารอาหารที่จำเป็นต่อการกระตุ้นพัฒนาการสมอง การพัฒนาและการจัดการเรียนรู้แก่เด็กปฐมวัยให้มีพัฒนาการที่สมวัยในทุกด้าน ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ซึ่งคุณค่าในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ตามชุดข้อมูลส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรค 2 ประกอบกับวรรค 5 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาภาคบังคับ เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย โดยในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนานั้น รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาด้วย นอกจากนี้ จากการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ยังพบชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้แก่เด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียนให้มีพัฒนาการสมวัย ปรากฏเพิ่มเติม ในส่วนของหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ. (1) ได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ ต้องมุ่งให้เกิดผลให้การจัดการศึกษานี้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาตามมาตรา 54 วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคมและสติปัญญา ให้สมกับวัย โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย ตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์ ปฐมวัย วัยเด็ก วัยรุ่น วัยเรียน วัยผู้ใหญ่ วัยแรงงาน และวัยผู้สูงอายุ เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ โดยสำหรับการพัฒนาเด็กเล็ก เด็กก่อนวัยเรียน และเด็กปฐมวัยนั้น ได้กำหนดเป็นประเด็นย่อยที่ 4.2.1 ช่วงการตั้งครรภ์/ปฐมวัย จะมุ่งเน้นไปที่การเตรียมความพร้อมให้แก่พ่อแม่ก่อนการตั้งครรภ์ การส่งเสริมอนามัยแม่และเด็กตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ ส่งเสริมการเกิดอย่างมีคุณภาพ สนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ การส่งเสริมการให้สารอาหารที่จำเป็นต่อสมองเด็ก และให้มีการลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีพัฒนาการที่สมวัยในทุกด้าน

3) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ คนไทยทุกช่วงวัยมีคุณภาพเพิ่มขึ้น ได้รับการพัฒนาอย่างสมดุลทั้งด้านร่างกาย สติปัญญาและคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะในศตวรรษที่ 21 รักการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งภายใต้แผนแม่บทประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตนี้ ได้กำหนดแผนย่อยที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อชุดคุณค่าดังกล่าว คือ แผนย่อยการพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์จนถึงปฐมวัย มีเป้าหมายเพื่อให้เด็กเกิดอย่างมีคุณภาพ มีพัฒนาการสมวัย สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น โดยเน้นการเตรียมความพร้อมให้แก่พ่อแม่ก่อนการตั้งครรภ์ ส่งเสริมอนามัยแม่และเด็กตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ ส่งเสริมการเกิดอย่างมีคุณภาพ สนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ การส่งเสริมการให้สารอาหารที่จำเป็นต่อสมองและพัฒนาการของเด็ก และให้มีการลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีพัฒนาการที่สมวัยในทุกด้าน รวมถึงมีการออกแบบกระบวนการพัฒนาทักษะทางสมองและทักษะทางสังคมแก่กลุ่มเด็กปฐมวัย และมีสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เป้าหมายการพัฒนาที่ 2 คนในสังคมไทยทุกช่วงวัยมีทักษะ ความรู้ และความสามารถเพิ่มขึ้น ตัวชี้วัดตามเป้าหมาย เด็กปฐมวัยมีพัฒนาการเต็มตามศักยภาพ แนวทางการพัฒนาที่ 2 พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า โดยกำหนดกรอบประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ คือ ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยมีการพัฒนาทักษะทางสมองและทักษะทางสังคมที่เหมาะสม โดยมุ่งดำเนินการ 1) ให้ความรู้แก่พ่อแม่หรือผู้ดูแลเด็กในเรื่องการมีโภชนาการที่เหมาะสม วิธีการเลี้ยงดูเด็กที่จะกระตุ้นพัฒนาการเด็ก 2) กำหนดมาตรการสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานให้พ่อแม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ด้วยตนเอง 3) พัฒนาหลักสูตรการสอนที่อิงผลงานวิจัยทางวิชาการและปรับปรุงสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่เน้นการพัฒนาทักษะสำคัญด้านต่าง ๆ อาทิ ทักษะทางสมอง ทักษะด้านความคิดความจำ ทักษะการควบคุมอารมณ์ ทักษะการวางแผนและการจัดระบบ ทักษะการรู้จักประเมินตนเอง 4) สนับสนุนการผลิตสื่อสร้างสรรค์ที่มีรูปแบบหลากหลายที่ให้ความรู้ในการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กปฐมวัย และ 5) ผลักดันให้มีกฎหมายการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้ครอบคลุมทั้งการพัฒนาทักษะการเรียนรู้เน้นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบการศึกษา

5) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 2 การปฏิรูปการพัฒนาเด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งภายใต้เรื่องและประเด็นการปฏิรูปดังกล่าวนี้ ได้กำหนดเป็นประเด็นปฏิรูป ได้แก่ 1) การพัฒนาระบบการดูแล พัฒนาและจัดการเรียนรู้ เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย และ 2) การสื่อสารสังคมเพื่อสร้างความเข้าใจในการพัฒนาเด็กปฐมวัย

6) นโยบายการศึกษาของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560 2565)

นโยบายการศึกษาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภานั้น ได้มีการกำหนดเป็นหนึ่งในนโยบายหลัก 12 ด้าน ซึ่งกำหนดให้เป็นด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีประเด็นที่สำคัญ คือ ประเด็นที่ 8.1 ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัย ประเด็นย่อยที่ 8.1.1 จัดให้มีระบบพัฒนาเด็กแรกเกิดอย่างต่อเนื่องจนถึงเด็กวัยเรียนให้มีโอกาสพัฒนาตามศักยภาพ โดยเตรียมความพร้อมการเป็นพ่อแม่ ความรู้เรื่องโภชนาการและสุขภาพการอบรมเลี้ยงดู การส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัยผ่านการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการยกระดับคุณภาพสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยทั่วประเทศให้ได้มาตรฐาน และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรทางการศึกษาและผู้ดูแลเด็กปฐมวัยให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และประเด็นย่อยที่ 8.1.2 ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยโดยคำนึงถึงพหุปัญญาที่หลากหลายของเด็กแต่ละคนให้ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพผ่านการออกแบบการจัดการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับระบบโรงเรียนปกติที่เป็นระบบและมีทิศทางที่ชัดเจน

7) นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ซึ่งได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางนโยบายให้แก่ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น ซึ่งสำหรับนโยบายการศึกษาที่มีการปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้แก่เด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียนให้มีพัฒนาการสมวัย ได้แก่ 1) นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัยและจัดทำมาตรฐานผู้เรียน ครู สถานศึกษาและผู้บริหารเพื่อประกันคุณภาพให้แก่ เด็กปฐมวัยทุกสังกัด 2) นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งได้กำหนดนโยบายเน้นสร้างความร่วมมือกับพ่อแม่ ผู้ปกครอง และชุมชน เพื่อออกแบบกิจกรรม

การพัฒนาทักษะที่สำคัญด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะทางสมอง ทักษะความคิดความจำ ทักษะการควบคุมอารมณ์ ทักษะการรู้จักและประเมินตนเองสำหรับเด็กปฐมวัย 3) นางสาวตรีนุช เทียนทอง ซึ่งได้กำหนดนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้ได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาเพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย เพื่อเป็นการขับเคลื่อนแผนบูรณาการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 สู่การปฏิบัติเป็นรูปธรรม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย และมีการติดตามความก้าวหน้าเป็นระยะ

ตาราง 2 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้แก่เด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียน ให้มีพัฒนาการสมวัย ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบาย ที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
การจัดการเรียนรู้แก่เด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียนให้มีพัฒนาการสมวัย	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560**	**หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ** **มาตรา 54 วรรค 2 ประกอบกับวรรค 5** ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาภาคบังคับ เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย โดยในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนานั้น รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาด้วย **หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ** **มาตรา 258 จ.** (1) ได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ ต้องมุ่งให้เกิดผลให้การจัดการศึกษานี้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาตามมาตรา 54 วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	**ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ **ประเด็นที่ 4.1** การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต **ประเด็นย่อยที่ 4.2.1** ช่วงการตั้งครรภ์/ปฐมวัย (มุ่งเน้นไปที่การเตรียมความพร้อมให้แก่พ่อแม่ก่อนการตั้งครรภ์ การส่งเสริมอนามัยแม่และเด็กตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ ส่งเสริมการเกิดอย่างมีคุณภาพ สนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ การส่งเสริมการให้สารอาหารที่จำเป็นต่อสมองเด็ก และให้มีการลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีพัฒนาการที่สมวัยในทุกด้าน ...)
	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580)	**แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต **เป้าหมาย** คนไทยทุกช่วงวัยมีคุณภาพเพิ่มขึ้น ได้รับการพัฒนาอย่างสมดุลทั้งด้านร่างกาย สติปัญญาและคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะในศตวรรษที่ 21 รักการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต **แผนย่อย** การพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์จนถึงปฐมวัย มีเป้าหมายเพื่อให้เด็กเกิดอย่างมีคุณภาพ มีพัฒนาการสมวัย สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น โดยเน้นการเตรียมความพร้อมให้แก่พ่อแม่ก่อนการตั้งครรภ์ ส่งเสริมอนามัยแม่และเด็กตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ ส่งเสริมการเกิดอย่างมีคุณภาพ สนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ การส่งเสริมการให้สารอาหารที่จำเป็นต่อสมองและพัฒนาการของเด็ก และให้มีการลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีพัฒนาการที่สมวัยในทุกด้าน รวมถึง

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)	มีการออกแบบกระบวนการพัฒนาทักษะทางสมองและทักษะทางสังคมแก่กลุ่มเด็กปฐมวัย และมีสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน **ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ **เป้าหมายการพัฒนาที่** 2 คนในสังคมไทยทุกช่วงวัยมีทักษะ ความรู้ และความสามารถเพิ่มขึ้น **ตัวชี้วัดตามเป้าหมาย** เด็กปฐมวัยมีพัฒนาการเต็มตามศักยภาพ **แนวทางการพัฒนาที่** 2 พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้ และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า **กรอบประเด็นการพัฒนา** ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยมีการพัฒนาทักษะทางสมองและทักษะทางสังคมที่เหมาะสม 1) ให้ความรู้แก่พ่อแม่ หรือ ผู้ดูแลเด็กในเรื่องการมีโภชนาการที่เหมาะสม วิธีการเลี้ยงดูเด็กที่จะกระตุ้นพัฒนาการเด็ก 2) กำหนดมาตรการสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานให้พ่อแม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ด้วยตนเอง 3) พัฒนาหลักสูตรการสอนที่อิงผลงานวิจัยทางวิชาการและปรับปรุงสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่เน้นการพัฒนาทักษะสำคัญด้านต่าง ๆ อาทิ ทักษะทางสมอง ทักษะด้านความคิดความจำ ทักษะการควบคุมอารมณ์ ทักษะการวางแผนและการจัดระบบ ทักษะการรู้จักประเมินตนเอง 4) สนับสนุนการผลิตสื่อสร้างสรรค์ที่มีรูปแบบหลากหลายที่ให้ความรู้ในการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กปฐมวัย และ 5) ผลักดันให้มีกฎหมายการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ครอบคลุมทั้งการพัฒนาทักษะการเรียนรู้เน้นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบการศึกษา
	แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา	**เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 2** การปฏิรูปการพัฒนาเด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียน ประเด็นปฏิรูป ได้แก่ 1) การพัฒนาระบบการดูแล พัฒนาและจัดการเรียนรู้เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย และ 2) การสื่อสารสังคมเพื่อสร้างความเข้าใจในการพัฒนาเด็กปฐมวัย
	นโยบายรัฐบาล	**นโยบายหลัก** **ด้านที่ 8** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย **ประเด็นที่ 8.1** ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัย **ประเด็นที่ย่อยที่ 8.1.1** จัดให้มีระบบพัฒนาเด็กแรกเกิดอย่างต่อเนื่องจนถึงเด็กวัยเรียนให้มีโอกาสพัฒนาตามศักยภาพ โดยเตรียมความพร้อมการเป็นพ่อแม่ ความรู้เรื่องโภชนาการและสุขภาพการอบรมเลี้ยงดู การส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัยผ่านการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการยกระดับคุณภาพสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยทั่วประเทศให้ได้มาตรฐาน และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรทางการศึกษาและผู้ดูแลเด็กปฐมวัยให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ **ประเด็นย่อยที่ 8.1.2** ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยคำนึงถึงพหุปัญญาที่หลากหลายของเด็กแต่ละคนให้ได้รับการส่งเสริมและพัฒนา อย่างเต็มตามศักยภาพ ผ่านการออกแบบการจัดการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับระบบโรงเรียนปกติที่เป็นระบบและมีทิศทางที่ชัดเจน

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
	นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	**1. นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์** นโยบายการพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัย และจัดทำมาตรฐานผู้เรียน ครู สถานศึกษาและผู้บริหาร เพื่อประกันคุณภาพให้แก่ เด็กปฐมวัยทุกสังกัด **2. นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ** นโยบายเน้นสร้างความร่วมมือกับพ่อแม่ ผู้ปกครอง และชุมชน เพื่อออกแบบกิจกรรมการพัฒนาทักษะที่สำคัญด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะทางสมอง ทักษะความคิดความจำ ทักษะการควบคุมอารมณ์ ทักษะการรู้จักและประเมินตนเองสำหรับเด็กปฐมวัย **3. นางสาวตรีนุช เทียนทอง** นโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้ได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาเพื่อพัฒนาร่างการ จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย เพื่อเป็นการขับเคลื่อนแผนบูรณาการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 สู่การปฏิบัติเป็นรูปธรรม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย และมีการติดตามความก้าวหน้าเป็นระยะ

4.1.3 คุณค่าที่เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตและการจัดระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต

โดยคุณค่าลักษณะนี้ จะว่าด้วยเรื่องของการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต โดยเน้นการพัฒนาเชิงคุณภาพในแต่ละช่วงวัย ตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์ ปฐมวัย วัยเด็ก วัยรุ่น วัยเรียน วัยผู้ใหญ่ วัยแรงงาน และวัยผู้สูงอายุ เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ เรียนรู้ได้ด้วยตัวเอง ทุกช่วงวัย มีทักษะด้านการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทักษะความรู้ที่เหมาะสม

ในแต่ละช่วงวัย มีความสามารถในการวางแผนชีวิต และมีความสามารถในการดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณค่า ซึ่งคุณค่าในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ตามชุดข้อมูลส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (4) ได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ ประกอบกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรคแรกประกอบกับวรรค 3 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมถึงรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ได้มุ่งเน้นการพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย ตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์ ปฐมวัย วัยเด็ก วัยรุ่น วัยเรียน วัยผู้ใหญ่ วัยแรงงาน และวัยผู้สูงอายุ เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ มีทักษะความรู้ เป็นคนดี มีวินัย เรียนรู้ได้ด้วยตนเองในทุกช่วงวัย มีความสามารถในการวางแผนชีวิต และมีความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วยประเด็นย่อย 1) ช่วงการตั้งครรภ์/ปฐมวัย เน้นการเตรียมความพร้อมและส่งเสริมอนามัยแม่และเด็กตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ ส่งเสริมการเกิดอย่างมีคุณภาพ และให้มีการลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีพัฒนาการที่สมวัยในทุกด้าน 2) ช่วงวัยเรียน/วัยรุ่น พัฒนาทักษะความสามารถการเรียนรู้ที่สอดรับกับทักษะในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะทักษะด้านการคิดวิเคราะห์สังเคราะห์ ความสามารถในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อน มีภูมิคุ้มกันต่อปัญหา มีความคิดสร้างสรรค์ รวมถึงทักษะด้านภาษา ศิลปะ และความสามารถในการใช้เทคโนโลยี และได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพสอดคล้องกับความสามารถ ความถนัดและความสนใจ ตลอดจนการพัฒนาทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ มีทักษะชีวิต 3) ช่วงวัยแรงงาน ยกระดับศักยภาพทักษะ และสมรรถนะแรงงานอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับความสามารถเฉพาะบุคคล และความต้องการของตลาดแรงงาน มีการทำงานตามหลักการทำงานที่มีคุณค่าเพื่อสร้างผลิตภาพเพิ่มให้กับประเทศ 4) ช่วงวัยผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ ส่งเสริมให้มีการทำงานหลังเกษียณ ผ่านการเสริมทักษะการดำรงชีวิต ทักษะอาชีพในการหารายได้ มีงานทำที่เหมาะสมกับศักยภาพ มีการสร้างเสริมสุขภาพ พื้นฟูสุขภาพ การป้องกันโรคให้แก่ผู้สูงอายุ และประเด็นการจัดระบบการศึกษาและระบบซึ่งมุ่งเน้นการฝึกอบรมบนฐานสมรรถนะที่มีคุณภาพสูงและยืดหยุ่นผ่านการพัฒนากลไกต่าง ๆ อาทิ การพัฒนาการศึกษาออนไลน์แบบเปิด การมีระบบเทียบโอนประสบการณ์

ระบบธนาคารหน่วยกิต มาตรการจูงใจให้คนเข้าสู่การยกระดับทักษะ การให้สถานประกอบการเพิ่มผลิตภาพแรงงานผ่านการพัฒนาความสามารถทางวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง ภายใต้กรอบคุณวุฒิวิชาชีพการพัฒนาระบบการเรียนรู้ในชุมชนให้เข้าถึงความรู้ได้ทุกที่ ทุกเวลา ปรับปรุง แหล่งเรียนรู้ในชุมชนให้เป็นพื้นที่เรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และมีชีวิต การสร้างนิสัยใฝ่เรียนรู้ และให้ผู้เรียนได้ตระหนักถึงสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัว รวมทั้งนำความรู้ไปพัฒนาต่อยอดหรือประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตได้

3) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ คนไทยทุกช่วงวัยมีคุณภาพเพิ่มขึ้น ได้รับการพัฒนาอย่างสมดุลทั้งด้านร่างกาย สติปัญญาและคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะในศตวรรษที่ 21 รักการเรียนรู้ อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ประกอบด้วยแผนย่อยที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าดังกล่าว คือ 1) การพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์จนถึงปฐมวัย โดยส่งเสริมอนามัยแม่และเด็กตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ จัดให้มีการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีสุขภาวะที่ดี มีพัฒนาการ สมรรถนะ และคุณลักษณะที่ดีที่สมวัยทุกด้าน 2) การพัฒนาช่วงวัยเรียนและวัยรุ่น โดยจัดให้มีการพัฒนาทักษะความสามารถที่สอดรับกับทักษะในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะทักษะด้านการคิดวิเคราะห์ ความสามารถในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อน ความคิดสร้างสรรค์ จัดให้มีการพัฒนาทักษะด้านภาษา ศิลปะ ทักษะด้านดิจิทัลและความสามารถในการใช้เทคโนโลยีที่สอดคล้องกับความสามารถ ความถนัด และความสนใจ การพัฒนาทักษะการเรียนรู้ที่เชื่อมต่อกับโลกการทำงาน ทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ มีหลักสูตรการศึกษาที่เอื้อต่อทักษะชีวิต มีการเสริมสร้างประสบการณ์ชีวิต ทักษะชีวิตและทักษะอาชีพในหลักสูตร และสร้างการมีงานทำของวัยเรียน/วัยรุ่น 3) การพัฒนาและยกระดับศักยภาพวัยแรงงาน โดยยกระดับศักยภาพทักษะและสมรรถนะของคนในช่วงวัยทำงานให้สอดคล้องกับความสามารถเฉพาะบุคคลและความต้องการ ของตลาดงาน เพื่อสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจและผลิตภาพเพิ่มขึ้นให้กับประเทศ สร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะทางการเงิน ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาความรู้แรงงานฝีมือให้เป็นผู้ประกอบการใหม่ 4) การส่งเสริมศักยภาพวัยผู้สูงอายุ โดยส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุให้พึ่งพาตนเองได้และร่วมเป็นพลังสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและประเทศ ส่งเสริมและพัฒนาระบบการออมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณ และหลักประกันทางสังคมที่สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานในด้านการดำรงชีวิตและส่งเสริมสนับสนุนระบบการส่งเสริมสุขภาพดูแลผู้สูงอายุ

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เป้าหมายการพัฒนาที่ 2 คนในสังคมไทยทุกช่วงวัยมีทักษะ ความรู้ และความสามารถเพิ่มขึ้น

แนวทางการพัฒนา พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้ และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า โดยกำหนดกรอบประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ คือ 1) ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยมีการพัฒนาทักษะทางสมองและทักษะทางสังคมที่เหมาะสม 2) พัฒนาเด็กวัยเรียนและวัยรุ่นให้มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทักษะการทำงานและการใช้ชีวิต ที่พร้อมเข้าสู่ตลาดงาน 3) ส่งเสริมแรงงานให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดงาน 4) พัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นให้สามกรถเข้าสู่ตลาดงานเพิ่มขึ้น

5) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 1 การปฏิรูประบบการศึกษาและการเรียนรู้โดยรวมของประเทศ โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่และกฎหมายลำดับรอง ซึ่งภายใต้เรื่องและประเด็นการปฏิรูปดังกล่าวนี้ ได้กำหนดเป้าหมายรวม คือ คนไทยทุกช่วงวัยสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ตามความต้องการ ผ่านการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาตนเองและการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้เป็นคนไทยที่มีศักยภาพ ทักษะ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามความถนัด และสามารถเทียบมาตรฐานสมรรถนะได้ตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ โดยกำหนดตัวชี้วัด มีการพัฒนาดัชนีการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของระบบการศึกษาไทย และผลการดำเนินการตามดัชนีมีระดับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

6) นโยบายการศึกษาของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560 2565)

นโยบายการศึกษาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภานั้น ได้มีการกำหนดเป็นหนึ่งในนโยบายหลัก 12 ด้าน ซึ่งกำหนดให้เป็นด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีประเด็นครอบคลุมการจัดกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาทักษะ ศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัยในทุกมิติตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงวัย โดยเริ่มตั้งแต่การพัฒนาเด็กแรกเกิด เด็กปฐมวัย เด็กวัยเรียน วัยผู้ใหญ่และวัยทำงาน ไปจนถึงวัยเกษียณและวัยผู้สูงอายุให้สามารถเป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างมีแบบแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีประเด็นที่สำคัญ คือ ประเด็นที่ 8.1 ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัย ประเด็นที่ 8.2 พัฒนาบัณฑิตพันธุ์ใหม่ ประเด็นที่ 8.3 พัฒนาอาชีวะ พัฒนาคุณภาพวิชาชีพ และพัฒนาแรงงานรองรับอุตสาหกรรม 4.0 ประเด็นที่ 8.4 ดึงดูดคนเก่งจากทั่วโลกเข้ามาร่วมทำงานกับคนไทย และส่งเสริมผู้มีความสามาถสูง ประเด็นที่ 8.5 วิจัยและพัฒนานวัตกรรมที่ตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ ประเด็นที่ 8.6 ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย และประเด็นที่ 8.7 จัดทำระบบปริญญาชุมชนและการจัดอบรมหลักสูตรระยะสั้น

7) นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ซึ่งได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางนโยบายให้แก่ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น ซึ่งสำหรับนโยบายการศึกษาที่มีการปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตและการจัดระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้แก่ 1) นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการส่งเสริมสนับสนุนให้คนทุกช่วงวัยมีทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเหมาะสมเต็มตามศักยภาพ 2) นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้วยการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทุกช่วงวัย เน้นส่งเสริมและยกระดับทักษะภาษาอังกฤษ (English for All) และการส่งเสริมการเรียนการสอนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่เข้าสู่สังคมสูงวัย อาทิ อาชีพที่เหมาะสมรองรับสังคมสูงวัย หลักสูตรการพัฒนาคุณภาพชีวิต และหลักสูตรการดูแลผู้สูงวัย หลักสูตร BUDDY โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน โรงเรียน และผู้เรียน หลักสูตรการเรียนรู้ออนไลน์เพื่อส่งเสริมประชาสัมพันธ์สินค้าอ่อนไลน์ระดับตำบล 3) นางสาวตรีนุช เทียนทอง ซึ่งได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย โดยยึดหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาและผู้เรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ

ตาราง 3 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตและการจัดระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตและการจัดระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560**	**หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย** **มาตรา 50 (4)** ได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ประกอบกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ **มาตรา 54** วรรค 2 ประกอบกับวรรค 3 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษา เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย รวมถึงต้องดำเนินการให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต
	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	**ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ **1. ประเด็น** การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต **1.1.1 ประเด็นย่อย** 1) ช่วงการตั้งครรภ์/ปฐมวัย (มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมและส่งเสริมอนามัยแม่และเด็กตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์ ส่งเสริมการเกิดอย่างมีคุณภาพ และให้มีการลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีพัฒนาการที่สมวัยในทุกด้าน ...) 2) ช่วงวัยเรียน/วัยรุ่น (มุ่งเน้นการพัฒนาทักษะความสามารถการเรียนรู้ที่สอดรับกับทักษะในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะทักษะด้านการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ความสามารถในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อน มีภูมิคุ้มกัน ต่อปัญหา มีความคิดสร้างสรรค์ รวมถึงทักษะด้านภาษา ศิลปะ และความสามารถในการใช้เทคโนโลยี และได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพสอดคล้องกับความสามารถ ความถนัด และความสนใจ ตลอดจนการพัฒนาทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ มีทักษะชีวิต ...) 3) ช่วงวัยแรงงาน (มุ่งเน้นยกระดับศักยภาพ ทักษะ และสมรรถนะแรงงาน

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		อย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับความสามารถเฉพาะบุคคลและความต้องการของตลาดแรงงาน มีการทำงานตามหลักการทำงานที่มีคุณค่าเพื่อสร้างผลิตภาพเพิ่มให้กับประเทศ ...) 4) ช่วงวัยผู้สูงอายุ (มุ่งเน้นส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ ส่งเสริมให้มีการทำงานหลังเกษียณ ผ่านการเสริมทักษะการดำรงชีวิต ทักษะอาชีพในการหารายได้ มีงานทำที่เหมาะสมกับศักยภาพ มีการสร้างเสริมสุขภาพ พื้นฟูสุขภาพ การป้องกันโรคให้แก่ผู้สูงอายุ ...) **2. ประเด็น** ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 **2.1. ประเด็นย่อย** การพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต (มุ่งเน้นการฝึกอบรมบนฐานสมรรถนะที่มีคุณภาพสูงและยืดหยุ่นผ่านการพัฒนากลไกต่าง ๆ อาทิ การพัฒนาการศึกษาออนไลน์แบบเปิด การมีระบบเทียบโอนประสบการณ์ ระบบธนาคารหน่วยกิต มาตรการจูงใจให้คนเข้าสู่การยกระดับทักษะ การพัฒนาระบบการเรียนรู้ในชุมชนให้เข้าถึงความรู้ได้ทุกที่ทุกเวลา ปรับปรุงแหล่งเรียนรู้ในชุมชนให้เป็นพื้นที่เรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และมีชีวิต ...)
	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580)	**แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต **เป้าหมาย** คนไทยทุกช่วงวัยมีคุณภาพเพิ่มขึ้น ได้รับการพัฒนาอย่างสมดุล ทั้งด้านร่างกาย สติปัญญาและคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะในศตวรรษที่ 21 รักการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		แผนย่อย 1. การพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์จนถึงปฐมวัย (เป้าหมาย เด็กเกิดอย่างมีคุณภาพ มีพัฒนาการสมวัย สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น) 2. การพัฒนาช่วงวัยเรียนและวัยรุ่น (เป้าหมาย วัยเรียน/วัยรุ่น มีความรู้และทักษะในศตวรรษที่ 21 ครบถ้วน รู้จักคิดวิเคราะห์ รักการเรียนรู้ มีสำนึกพลเมือง มีความกล้าหาญทางจริยธรรมมีความสามารถในการแก้ปัญหา ปรับตัว สื่อสาร และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิผลตลอดชีวิตดีขึ้น) 3. การพัฒนาและยกระดับศักยภาพวัยแรงงาน (เป้าหมาย แรงงานมีศักยภาพในการเพิ่มผลผลิต มีทักษะอาชีพสูง ตระหนักในความสำคัญที่จะพัฒนาตนเองให้เต็มศักยภาพ สามารถปรับตัวและเรียนรู้สิ่งใหม่ตามพลวัตของโครงสร้างอาชีพและความต้องการของตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น) 4. การส่งเสริมศักยภาพวัยผู้สูงอายุ (เป้าหมาย ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีความมั่นคงในชีวิต มีทักษะการดำรงชีวิต เรียนรู้พัฒนาตลอดชีวิต มีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคม สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สังคมเพิ่มขึ้น)
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)	**ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ **เป้าหมายการพัฒนาที่ 2** คนในสังคมไทยทุกช่วงวัยมีทักษะ ความรู้ และความสามารถเพิ่มขึ้น **แนวทางการพัฒนา** พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้ และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		กรอบประเด็นการพัฒนา 1. ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยมีการพัฒนาทักษะทางสมองและทักษะทางสังคมที่เหมาะสม 2. พัฒนาเด็กวัยเรียนและวัยรุ่นให้มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทักษะการทำงานและการใช้ชีวิตที่พร้อมเข้าสู่ตลาดงาน 3. ส่งเสริมแรงงานให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดงาน 4. พัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นให้สามารถเข้าสู่ตลาดงานเพิ่มขึ้น **เป้าหมายการพัฒนาที่ 3** คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลและสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง **แนวทางการพัฒนา** ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต **กรอบประเด็นการพัฒนา** 1. ส่งเสริมมาตรการสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการขนาดกลางที่มีศักยภาพเข้าร่วมระบบทวิภาคีหรือสหกิจศึกษา สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ประกอบการ ครูฝึกหรือครูพี่เลี้ยงให้ร่วมวางแผนการจัดการเรียนการสอน การฝึกปฏิบัติและการติดตามประเมินผลผู้เรียน 2. ขยายความร่วมมือระหว่างสถาบันอาชีวศึกษา สถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาสาขาวิชาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสู่ความเป็นเลิศ การพัฒนางานวิจัยไปสู่นวัตกรรม รวมทั้งขยายการจัดทำและการใช้หลักสูตรฐานสมรรถนะให้มากขึ้น 3. ปรับปรุงแหล่งเรียนรู้ในชุมชนให้เป็นแหล่งเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และมีชีวิต อาทิ พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด โบราณสถาน

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		อุทยานประวัติศาสตร์ โรงเรียนผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริมให้มีระบบการจัดการความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น
	แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา	**เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 1** การปฏิรูประบบการศึกษา และการเรียนรู้โดยรวมของประเทศโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่และกฎหมายลำดับรอง **เป้าหมายรวม** คนไทยทุกช่วงวัยสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ตามความต้องการผ่านการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาตนเองและการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้เป็นคนไทยที่มีศักยภาพ ทักษะ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามความถนัด และสามารถเทียบมาตรฐานสมรรถนะได้ตามกรอบคุณวุฒิวิชาชีพ **ตัวชี้วัด** มีการพัฒนาดัชนีการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของระบบการศึกษาไทย และผลการดำเนินการตามดัชนีมีระดับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ
	นโยบายรัฐบาล	**นโยบายหลัก** **ด้านที่ 8** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพ ของคนไทยทุกช่วงวัย **ประเด็นที่ 8.1** ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัย **ประเด็นที่ 8.2** พัฒนาบัณฑิตพันธุ์ใหม่ **ประเด็นที่ 8.3** พัฒนาอาชีวะ พัฒนาคุณภาพวิชาชีพ และพัฒนาแรงงานรองรับอุตสาหกรรม 4.0 **ประเด็นที่ 8.4** ดึงดูดคนเก่งจากทั่วโลกเข้ามาร่วมทำงานกับคนไทย และส่งเสริมผู้มีความสามาถสูง **ประเด็นที่ 8.5** วิจัยและพัฒนานวัตกรรมที่ตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ **ประเด็นที่ 8.6** ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		และ **ประเด็นที่** 8.7 จัดทำระบบปริญญาชุมชนและการจัดอบรมหลักสูตรระยะสั้น
	นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	1. **นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์** นโยบายการส่งเสริมสนับสนุนให้คนทุกช่วงวัยมีทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเหมาะสมเต็มตามศักยภาพ 2. **นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ** นโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้วยการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทุกช่วงวัย เน้นส่งเสริมและยกระดับทักษะภาษาอังกฤษ (English for All) และการส่งเสริมการเรียนการสอนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่เข้าสู่สังคมสูงวัย อาทิ อาชีพที่เหมาะสมรองรับสังคมสูงวัย หลักสูตรการพัฒนาคุณภาพชีวิต และหลักสูตรการดูแลผู้สูงวัย หลักสูตร BUDDY โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน โรงเรียน และผู้เรียน หลักสูตรการเรียนรู้ออนไลน์ เพื่อส่งเสริมประชาสัมพันธ์สินค้าอ่อนไลน์ระดับตำบล 3. **นางสาวตรีนุช เทียนทอง** นโยบายการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย โดยยึดหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาและผู้เรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ

4.1.4 คุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21

โดยคุณค่าลักษณะนี้ จะว่าด้วยเรื่องของการมุ่งเน้นการออกแบบระบบการเรียนรู้ใหม่ การปรับหลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่เน้นการพัฒนาผู้เรียนทุกระดับการศึกษาให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 และการจัดการเรียนรู้ที่มุ่งส่งเสริม

การพัฒนาผู้เรียนตามความถนัดและความสนใจที่มีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคลตามพหุปัญญา ให้เต็มศักยภาพ รวมถึงการพัฒนาระบบการศึกษา และสร้างสภาพแวดล้อมในการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการสร้างและพัฒนาเด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษบนฐานพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย การพัฒนาระบบการเรียนรู้เชิงบูรณาการที่เน้นการลงมือปฏิบัติ การจัดการเรียนรู้ที่ใช้ฐานความรู้และระบบคิดในลักษณะสหวิทยาการ การพัฒนาระบบการเรียนรู้ที่ให้ผู้เรียนสามารถกำกับการเรียนรู้ของตนเองได้เพื่อให้สามารถนำองค์ความรู้ไปใช้สร้างรายได้ รวมถึงมีทักษะด้านวิชาชีพและทักษะชีวิต ส่งเสริมการวิจัยและใช้เทคโนโลยีในการสร้างและจัดการเรียนรู้ มีการพัฒนาระบบเครือข่ายเทคโนโลยีดิจิทัลและดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อการศึกษาในทุกระดับทุกประเภทการศึกษา รวมถึงการพัฒนาโปรแกรมประยุกต์หรือสื่อการเรียนรู้ดิจิทัลที่มีคุณภาพที่ผู้เรียนทุกระดับการศึกษาและประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในการเรียนรู้และพัฒนาตนเองผ่านเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ ตลอดจนการส่งเสริมสนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของเยาวชนและนักเรียนกับประเทศเพื่อบ้านในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ซึ่งคุณค่าในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ตามชุดข้อมูลส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรค 4 ประกอบกับวรรค 5 ได้กำหนดให้การศึกษาทั้งปวงที่รัฐต้องดำเนินการนั้นต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีความสามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน โดยสำหรับผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์นั้น รัฐต้องดำเนินการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษานั้นมุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ นอกจากนี้ จากการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ยังพบชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ปรากฏเพิ่มเติมในส่วนของหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ. (4) ซึ่งได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ ต้องมุ่งให้เกิดผลในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัด

2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ได้มุ่งเน้นการพัฒนาให้ผู้เรียน มีทักษะพื้นฐาน ได้แก่ การอ่านออก-เขียนได้-คิดเลขเป็น มีทักษะการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับทักษะที่จำเป็นแห่งศตวรรษที่ 21 รวมถึงการปรับปรุงระบบการสอบที่นำไปสู่การวัดผลในเชิงทักษะที่จำเป็นสำหรับศตวรรษที่ 21 มากกว่าการวัดระดับความรู้ มีการออกแบบระบบการเรียนรู้

และการจัดกระบวนการเรียนรู้ใหม่ในทุกระดับชั้นการศึกษา เน้นการใช้ฐานความรู้และระบบคิดในลักษณะสหวิทยาการ เช่น ความรู้ทางด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และความสามารถในการใช้เทคโนโลยี ทักษะด้านดิจิทัล การพัฒนาผู้เรียนให้มีระบบคิดของเหตุผลและการหาความสัมพันธ์ รู้จักการตั้งคำถามและการคิดเพื่อหาทางแก้ปัญหา ทักษะทางด้านศิลปะและความคิดสร้างสรรค์ นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการระบบการเรียนรู้โดยใช้ดิจิทัลแพลตฟอร์ม การพัฒนาสื่อเทคโนโลยีการเรียนรู้สมัยใหม่ที่มีคุณภาพที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในการพัฒนาตนเองได้อย่างสูงสุด ตลอดจนการออกแบบและการจัดการระบบการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับศักยภาพ ความถนัดและความสนใจพิเศษ ด้วยการมุ่งพัฒนาและส่งเสริมพหุปัญญาที่มีความหลากหลาย เช่น ด้านภาษา ด้านตรรกะและคณิตศาสตร์ ด้านทัศนะและมิติ ด้านดนตรี ด้านกีฬาและการเคลื่อนไหวของร่างกาย ด้านการจัดการตนเอง ด้านมนุษยสัมพันธ์ รวมถึงการสร้างเสริมศักยภาพผู้มีความสามารถพิเศษให้สามารถต่อยอดการประกอบอาชีพ และมีเส้นทางทางเลือกในการดำรงชีวิต ซึ่งรวมถึงการพัฒนาระบบการเรียนรู้เชิงบูรณาการที่เน้นการลงมือปฏิบัติโดยที่ผู้เรียนสามารถนำองค์ความรู้และทักษะที่ได้รับพัฒนานี้ไปใช้สร้างรายได้ จนเกิดเป็นการเรียนรู้ที่ส่งเสริมและพัฒนาทักษะอาชีพและทักษะชีวิตที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่

ซึ่งประเด็นปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าดังกล่าว คือ 1) การปรับเปลี่ยนระบบการเรียนรู้ให้เอื้อต่อการพัฒนาทักษะสำหรับศตวรรษที่ 21 2) การวางพื้นฐานระบบรองรับการเรียน โดยใช้ดิจิทัลแพลฟฟอร์ม และประเด็นที่ 2 การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย ประกอบด้วยประเด็นย่อย 1) การพัฒนาและส่งเสริมพหุปัญญาผ่านครอบครัว ระบบสถานศึกษา สภาพแวดล้อม รวมทั้งสื่อ และ 2) การสร้างเส้นทางอาชีพ สภาพแวดล้อมการทำงาน และระบบสนับสนุนที่เหมาะสม สำหรับผู้มีความสามารถพิเศษผ่านกลไกต่าง ๆ

3) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 12 การพัฒนาการเรียนรู้ มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ คนไทยได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพตามความถนัดและความสามารถของพหุปัญญาและมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลเพิ่มขึ้นมีทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถแก้ปัญหา ปรับตัว สื่อสาร และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น มีนิสัยใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ประกอบด้วยแผนย่อย 1) การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มีเป้าหมาย คือ คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน มีทักษะการเรียนรู้ และทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถเข้าถึงการเรียนรู้

อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตดีขึ้น โดยปรับเปลี่ยนระบบการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับศตวรรษที่ 21 ตั้งแต่ระดับปฐมวัยถึงอุดมศึกษาที่มุ่งเน้นการใช้ระบบคิดและแนวทางสหวิทยาการ เช่น ความรู้ด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ความรู้ด้านศิลปะ ตลอดจนทักษะการคิดอย่างมีเหตุผล การตั้งคำถาม การคิดเพื่อหาทางแก้ปัญหาและการสะท้อนความคิด และการเสริมสร้างทักษะความคิดสร้างสรรค์ การพัฒนาระบบการเรียนรู้เชิงบูรณาการที่เน้นการลงมือปฏิบัติ และการสร้างให้ผู้เรียนสามารถกำกับการเรียนรู้ของตนเองได้ รวมถึงส่งเสริมทักษะวิชาชีพและทักษะชีวิตที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ เพื่อให้นำไปใช้สร้างรายได้หลายช่องทางในอนาคต และแผนย่อย 2) การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย มีเป้าหมาย คือ คนไทยได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพตามความถนัดและความสามารถของพหุปัญญาดีขึ้น โดยการพัฒนาระบบที่ส่งเสริมศักยภาพของแต่ละบุคคลตามพหุปัญญาที่มีความหลากหลาย (Multiple Intelligences) เพื่อให้ประชากรสามารถพัฒนาและใช้ความสามารถเฉพาะด้านในการดำรงชีวิตและสร้างอาชีพได้อย่างมั่นคง โดยการพัฒนาศักยภาพคนที่ตระหนักถึงความหลากหลายของพหุปัญญา เช่น ด้านภาษา ด้านตรรกะและคณิตศาสตร์ ด้านทัศนะและมิติ ด้านดนตรี ด้านกีฬาและการเคลื่อนไหวของร่างกาย ด้านการจัดการตนเอง และด้านมนุษยสัมพันธ์ รวมถึงการพัฒนาและส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษแต่ละด้านในทุกระดับการศึกษา ตั้งแต่ปฐมวัยไปจนถึงระดับอุดมศึกษา ผ่านครอบครัว สถานศึกษา สภาพแวดล้อม รวมทั้งสื่อการเรียนรู้ เพื่อสร้างเด็กและเยาวชนไทยให้มีทางเลือกในการใช้ศักยภาพตามความถนัดและสนใจของตนเอง รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมและระบบสนับสนุนการจัดการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพตามพหุปัญญา เช่น การจัดให้มีโรงเรียนเฉพาะทาง ระบบเสริมประสบการณ์ กลไกและระบบคัดกรองผู้มีความสามารถพิเศษ การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม และการเปิดพื้นที่สร้างเส้นทางอาชีพบนฐานพหุปัญญา

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เป้าหมายการพัฒนาที่ 2 คนในสังคมไทยทุกช่วงวัยมีทักษะ ความรู้ และความสามารถเพิ่มขึ้น โดยมีแนวทางการพัฒนาที่มีความเกี่ยวข้องหรือเข้าข่ายกับชุดคุณค่าข้างต้นต้น คือ 1) แนวทางการพัฒนา พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า โดยกำหนดกรอบประเด็นการพัฒนาที่มีความเกี่ยวข้องหรือเข้าข่ายชุดคุณค่า คือ การพัฒนาเด็กวัยเรียนและวัยรุ่นให้มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทักษะการทำงานและการใช้ชีวิตที่พร้อมเข้าสู่ตลาดงาน โดยมุ่งเน้นปรับกระบวนการเรียนรู้ที่ส่งเสริมให้เด็กมีการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงสอดคล้องกับพัฒนาการของสมองแต่ละช่วงวัย เน้นพัฒนาทักษะพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยี ด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านคณิตศาสตร์ ด้านศิลปะ และด้านภาษาต่างประเทศ และ 2) แนวทางการพัฒนา ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยกำหนดกรอบประเด็นการพัฒนาที่มีความเกี่ยวข้องหรือเข้าข่ายชุดคุณค่า คือ การขยายความร่วมมือระหว่างสถาบันอาชีวศึกษา สถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาสาขาวิชาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสู่ความเป็นเลิศ การพัฒนางานวิจัยไปสู่นวัตกรรม รวมทั้งขยายการจัดทำและการใช้หลักสูตรฐานสมรรนะให้มากขึ้น

5) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ได้กำหนดเรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับชุดคุณค่าการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ไว้หลากหลายประเด็นที่สำคัญ คือ เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 5 การปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งภายใต้เรื่องและประเด็นการปฏิรูปดังกล่าวนี้ ได้กำหนดประเด็นปฏิรูปที่มีความเกี่ยวข้อง กับชุดคุณค่าดังกล่าวข้างต้นไว้หลากหลายประเด็นที่สำคัญ คือ 1) การปรับหลักสูตร พร้อมกระบวนการจัดการเรียนการสอนและการประเมินเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ เป็นหลักสูตรฐานสมรรถนะ 2) การจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม 3) การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาระดับชาติและระบบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ 4) การพัฒนาคุณภาพระบบการศึกษา 5) ระบบความปลอดภัย และระบบสวัสดิภาพของผู้เรียน 6) การปฏิรูปอาชีวศึกษาเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 7) การปฏิรูปอุดมศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของระบบอุดมศึกษา และ 8) การจัดตั้งสถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ (National Institute of Curriculum and Learning) และเรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 7 การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้โดยการพลิกโฉมด้วยระบบดิจิทัล (Digitalization for Educational and Learning Reform) ซึ่งได้กำหนดประเด็นปฏิรูปที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าดังกล้าวข้างต้น คือ 1) การปฏิรูปการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลแห่งชาติ (Digital Learning Reform : National Digital Learning Platform (NDLP)) 2) ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการศึกษา (big data for education) และ 3) การพัฒนาความเป็นพลเมืองดิจิทัล (digital citizenship) ในด้านความฉลาดดิจิทัล (digital literacy) ความฉลาดรู้สารสนเทศ (information literacy) ความฉลาดรู้สื่อ (media literacy) เพื่อการวิธีการเรียนรู้ (learning how to learn) ในการเรียนรู้ตลอดชีวิตตลอดจนการมีพฤติกรรมที่สะท้อนการรู้กติกา มารยาท จริยธรรมเกี่ยวกับการใช้สื่อและการสื่อสารบนอินเทอร์เน็ต

6) นโยบายการศึกษาของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560 2565)

นโยบายการศึกษาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภานั้น ได้มีการกำหนดเป็นหนึ่งในนโยบายหลัก 12 ด้าน ซึ่งกำหนดให้เป็นด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีประเด็นที่สอดคล้องกันกับชุดคุณค่าการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 คือ ประเด็นที่ 8.2 พัฒนาบัณฑิตพันธุ์ใหม่ ประเด็นย่อยที่ 8.2.1 ปรับรูปแบบการเรียนรู้และการสอนเพื่อพัฒนาทักษะและอาชีพของคนทุกช่วงวัยสำหรับศตวรรษที่ 21 โดยปรับโครงสร้างหลักสูตรการศึกษาให้ทันสมัย มีการนำเทคโนโลยีและการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จริงเข้ามามีส่วนในการจัดการเรียนการสอน มีการออกแบบและจัดระบบการสร้างความรู้ที่สร้างแรงบันดาลใจและเปิดโลกทัศน์มุมมองของเด็กและครู ด้วยการสอนในเชิงแสดงความคิดเห็นให้มากขึ้นควบคู่กับหลักการทางวิชาการ และประเด็นย่อยที่ 8.2.2 จัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับการทำงานเพื่อพัฒนาสมรรถนะของผู้เรียนทั้งในส่วนฐานความรู้และระบบความคิดในลักษณะสหวิทยาการที่สอดคล้องตรงกับความต้องการของประเทศในอนาคต และเป็นผู้เรียนที่สามารถปฏิบัติได้จริงและสามารถกำกับการเรียนรู้ของตนเองได้ รวมถึงมีทักษะด้านภาษาอังกฤษและภาษาที่สามที่สามารถสื่อสารทั้งทักษะความรู้ ทักษะอาชีพและทักษะชีวิตก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

นอกจากนี้ ภายใต้นโยบายด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัยนี้ ยังมีประเด็นที่สอดคล้องกับกับชุดคุณค่าดังกล่าวที่สำคัญอีกประเด็น คือ ประเด็นที่ 8.6 ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย ประเด็นย่อยที่ 8.6.2 พัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ผ่านระบบดิจิทัล โดยส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสร้างสรรค์ที่เหมาะสมมาใช้ในการเรียนการสอนออนไลน์แบบเปิดที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจและเหมาะสมกับช่วงวัย

7) นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ซึ่งได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางนโยบายให้แก่ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น ซึ่งสำหรับนโยบายการศึกษาที่มีการปรากฏคุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ได้แก่

1) นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ซึ่งได้กำหนดนโยบายพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอนการวัดและประเมินผล โดยการพัฒนาหลักสูตรที่มีความยืดหยุ่น การปรับเพิ่ม 3 วิชา : ภูมิศาสตร์, ICT, Design and Technology และการเรียนการสอนรูปแบบ Active Learning 2) นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการจัดการเรียนรู้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม คณิตศาสตร์ (STEM) และภาษาต่างประเทศ (ภาษาที่สาม) การจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อสร้างทักษะพื้นฐานที่เชื่อมโยงสู่การสร้างอาชีพและการมีงานทำ เช่น ทักษะด้านกีฬาที่สามารถพัฒนาไปสู่นักกีฬาอาชีพ ทักษะภาษาเพื่อเป็นมัคคุเทศก์ การเรียนรู้ด้วยวิธีการ Active Learning เพื่อพัฒนากระบวนการคิด การเรียนรู้จากประสบการณ์จริงหรือจากสถานการณ์จำลองผ่านการลงมือปฏิบัติ และเปิดโลกทัศน์มุมมองของผู้เรียนและครูด้วยการจัดการเรียนการสอนในเชิงแสดงความคิดเห็นให้มากขึ้น เน้นส่งเสริมและยกระดับทักษะภาษาอังกฤษ (English for All) การสร้างแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้ และใช้ดิจิทัลเป็นเครื่องมือการเรียนรู้ การจัดการเรียนการสอนเพื่อฝึกทักษะการคิดแบบมีเหตุผลและเป็นขั้นตอน (Coding) ฯลฯ 3) นางสาวตรีนุช เทียนทอง ซึ่งได้กำหนดนโยบายการยกระดับคุณภาพการศึกษา โดยจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาสมรรถนะแบบผู้เรียนสร้างความรู้ด้วยตนเอง มุ่งเน้นกระบวนการเรียนรู้แบบถักทอความรู้ ทักษะคุณลักษณะผู้เรียนเข้าด้วยกันด้วยการลงมือปฏิบัติจริง (Active Learning) การพัฒนาระบบการวัดและประเมินผลเชิงสมรรถนะ การพัฒนาช่องทางการเรียนรู้ผ่านดิจิทัลแพลตฟอร์มที่หลากหลายและมีแพลตฟอร์มการเรียนรู้อัจฉริยะที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดการเรียนรู้ สื่อการสอนคุณภาพสูง และการประเมินและพัฒนาผู้เรียน เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้เป็นรายบุคคล (Personalized Learning) สำหรับผู้เรียน

ตาราง 4 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
การจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560**	**หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ** **มาตรา 54** วรรค 4 ประกอบกับวรรค 5 ได้กำหนดให้การศึกษาทั้งปวงที่รัฐต้องดำเนินการนั้น ต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีความสามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
ในศตวรรษที่ 21		โดยสำหรับผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์นั้น รัฐต้องดำเนินการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษานั้นมุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ **หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ** **มาตรา 258 จ.** (4) ได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ ต้องมุ่งให้เกิดผลในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัด
	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	**ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ **1. ประเด็น** ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 **1.1 ประเด็นย่อย** 1.1.1 การปรับเปลี่ยนระบบการเรียนรู้ให้เอื้อต่อการพัฒนาทักษะสำหรับศตวรรษที่ 21 1.1.2 การวางพื้นฐานระบบรองรับการเรียนโดยใช้ดิจิทัลแพลฟฟอร์ม **2. ประเด็น** การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย **2.1 ประเด็นย่อย** 2.1.1 การพัฒนาและส่งเสริมพัญญาผ่านครอบครัว ระบบสถานศึกษา สภาพแวดล้อมรวมทั้งสื่อ 2.1.2 การสร้างเส้นทางอาชีพ สภาพแวดล้อมการทำงาน และระบบสนับสนุนที่เหมาะสม สำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ ผ่านกลไกต่าง ๆ
	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580)	**แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 12 การพัฒนาการเรียนรู้

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		เป้าหมาย 1. คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลเพิ่มขึ้น มีทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถแก้ปัญหา ปรับตัว สื่อสาร และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น มีนิสัยใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต 2. คนไทยได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพตามความถนัดและความสามารถของพหุปัญญาดีขึ้น **แผนย่อย** 1. การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสมองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 เป้าหมาย คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน มีทักษะการเรียนรู้ และทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถเข้าถึงการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตดีขึ้น (โดยมุ่งปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเน้นการบูรณาการองค์ความรู้แบบสหวิทยาการทั้งด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ศิลปะ รวมถึงการพัฒนาทักษะการคิดอย่างมีเหตุผล การตั้งคำถาม การแก้ปัญหา และการคิดสร้างสรรค์ สนับสนุนการเรียนรู้ ผ่านการลงมือปฏิบัติจริง การกำกับตนเองในการเรียนรู้ และการเสริมสร้างทักษะชีวิตและทักษะวิชาชีพที่สอดคล้อง กับบริบทท้องถิ่น เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การสร้างรายได้อย่างหลากหลายในอนาคต) 2. การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย เป้าหมาย ประเทศไทยมีระบบข้อมูลเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพตามพหุปัญญา เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและการส่งต่อการพัฒนาให้เต็มตามศักยภาพเพิ่มขึ้น (โดยการพัฒนาระบบที่ส่งเสริมศักยภาพของแต่ละบุคคลตามพหุปัญญาที่มีความหลากหลาย (Multiple Intelligences)

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		เพื่อให้ประชากรสามารถพัฒนาและใช้ความสามารถเฉพาะด้านในการดำรงชีวิต และสร้างอาชีพได้อย่างมั่นคง รวมถึงการพัฒนาและส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษ แต่ละด้านในทุกระดับการศึกษา ตั้งแต่ปฐมวัยไปจนถึงระดับอุดมศึกษา รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมและระบบสนับสนุนการจัดการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพตามพหุปัญญา)
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)	**ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ **เป้าหมายการพัฒนาที่ 2** คนในสังคมไทยทุกช่วงวัยมีทักษะ ความรู้ และความสามารถเพิ่มขึ้น **แนวทางการพัฒนา** พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้ และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า **กรอบประเด็นการพัฒนา** การพัฒนาเด็กวัยเรียนและวัยรุ่นให้มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทักษะการทำงานและการใช้ชีวิต ที่พร้อมเข้าสู่ตลาดงาน โดยมุ่งเน้นปรับกระบวนการเรียนรู้ที่ส่งเสริมให้เด็กมีการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงสอดคล้องกับพัฒนาการของสมองแต่ละช่วงวัย เน้นพัฒนาทักษะพื้นฐาน ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านคณิตศาสตร์ ด้านศิลปะและด้านภาษาต่างประเทศ **แนวทางการพัฒนา** ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต **กรอบประเด็นการพัฒนา** การขยายความร่วมมือระหว่างสถาบันอาชีวศึกษา สถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
	แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา	ทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาสาขาวิชาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสู่ความเป็นเลิศ การพัฒนางานวิจัยไปสู่นวัตกรรม รวมทั้งขยายการจัดทำและการใช้หลักสูตรฐานสมรรถนะให้มากขึ้น **เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่** 5 การปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 **ประเด็นการปฏิรูป** 1. การปรับหลักสูตร พร้อมกระบวนการจัดการเรียนการสอนและการประเมินเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ เป็นหลักสูตรฐานสมรรถนะ 2. การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาระดับชาติและระบบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ 3. การพัฒนาคุณภาพระบบการศึกษา 4. ระบบความปลอดภัย และระบบสวัสดิภาพของผู้เรียน 5. การปฏิรูปอาชีวศึกษาเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 6. การปฏิรูปอุดมศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของระบบอุดมศึกษา 7. การจัดตั้งสถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ (National Institute of Curriculum and Learning) **เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่** 7 การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้โดยการพลิกโฉมด้วยระบบดิจิทัล (Digitalization for Educational and Learning Reform) **ประเด็นการปฏิรูป** 1. การปฏิรูปการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลแห่งชาติ (Digital Learning Reform : National Digital Learning Platform (NDLP)) 2. ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการศึกษา (big data for education)

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		3. การพัฒนาความเป็นพลเมืองดิจิทัล (digital citizenship) ในด้านความฉลาดดิจิทัล (digital literacy) ความฉลาดรู้สารสนเทศ (information literacy) ความฉลาดรู้สื่อ (media literacy) เพื่อการวิธีการเรียนรู้ (learning how to learn) ในการเรียนรู้ตลอดชีวิตตลอดจนการมีพฤติกรรมที่สะท้อนการรู้กติกา มารยาท จริยธรรมเกี่ยวกับการใช้สื่อและการสื่อสารบนอินเทอร์เน็ต
	นโยบายรัฐบาล	**นโยบายหลัก** **ด้านที่ 8** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพ ของคนไทยทุกช่วงวัย **ประเด็นที่ 8.2** พัฒนาบัณฑิตพันธุ์ใหม่ **ประเด็นย่อยที่ 8.2.1** ปรับรูปแบบการเรียนรู้ และการสอนเพื่อพัฒนาทักษะและอาชีพของคนทุกช่วงวัยสำหรับศตวรรษที่ 21 โดยปรับโครงสร้างหลักสูตรการศึกษาให้ทันสมัย มีการนำเทคโนโลยีและการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จริงเข้ามามีส่วนในการจัดการเรียนการสอน มีการออกแบบและจัดระบบการสร้างความรู้ที่สร้างแรงบันดาลใจและเปิดโลกทัศน์มุมมองของเด็กและครู ด้วยการสอนในเชิงแสดงความคิดเห็นให้มากขึ้นควบคู่กับหลักการทางวิชาการ **ประเด็นย่อยที่ 8.2.2** จัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับการทำงานเพื่อพัฒนาสมรรถนะของผู้เรียนทั้งในส่วนฐานความรู้และระบบความคิดในลักษณะสหวิทยาการและตรงกับความต้องการของประเทศในอนาคต และเป็นผู้เรียนที่สามารถปฏิบัติได้จริง และสามารถกำกับการเรียนรู้ของตนเองได้ รวมถึงมีทักษะด้านภาษาอังกฤษและภาษาที่สามที่สามารถสื่อสารทั้งทักษะความรู้ ทักษะอาชีพ และทักษะชีวิตก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ประเด็นที่ 8.6 ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย **ประเด็นย่อยที่** 8.6.2 พัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ผ่านระบบดิจิทัล โดยส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสร้างสรรค์ที่เหมาะสมมาใช้ในการเรียนการสอนออนไลน์แบบเปิดที่หลากหลาย เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจและเหมาะสมกับช่วงวัย
	นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	**1. นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์** นโยบายพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล โดยการพัฒนาหลักสูตรที่มีความยืดหยุ่น การปรับเพิ่ม 3 วิชา : ภูมิศาสตร์, ICT, Design and Technology และการเรียนการสอนรูปแบบ Active Learning **2. นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ** นโยบายการจัดการเรียนรู้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม คณิตศาสตร์ (STEM) และภาษาต่างประเทศ (ภาษาที่สาม) การจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อสร้างทักษะพื้นฐานที่เชื่อมโยงสู่การสร้างอาชีพและการมีงานทำ เช่น ทักษะด้านกีฬาที่สามารถพัฒนาไปสู่นักกีฬาอาชีพ ทักษะภาษาเพื่อเป็นมัคคุเทศก์ การเรียนรู้ด้วยวิธีการ Active Learning เพื่อพัฒนากระบวนการคิด การเรียนรู้จากประสบการณ์จริงหรือจากสถานการณ์จำลองผ่านการลงมือปฏิบัติ และเปิดโลกทัศน์มุมมองของผู้เรียนและครูด้วยการจัดการเรียนการสอนในเชิงแสดงความคิดเห็นให้มากขึ้น เน้นส่งเสริมและยกระดับทักษะภาษาอังกฤษ (English for All) การสร้างแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้ และใช้ดิจิทัลเป็นเครื่องมือการเรียนรู้ การจัดการเรียนการสอนเพื่อฝึกทักษะการคิดแบบมีเหตุผลและเป็นขั้นตอน (Coding) ฯลฯ **3. นางสาวตรีนุช เทียนทอง** นโยบายการยกระดับคุณภาพการศึกษา โดยจัดการเรียนรู้

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		เพื่อพัฒนาสมรรถนะแบบผู้เรียนสร้างความรู้ด้วยตนเอง มุ่งเน้นกระบวนการเรียนรู้แบบถักทอความรู้ ทักษะ คุณลักษณะผู้เรียนเข้าด้วยกันด้วยการลงมือปฏิบัติจริง (Active Learning) การพัฒนาระบบการวัดและประเมินผลเชิงสมรรถนะ การพัฒนาช่องทางการเรียนรู้ผ่านดิจิทัลแพลตฟอร์มที่หลากหลายและมีแพลตฟอร์มการเรียนรู้อัจฉริยะที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดการเรียนรู้ สื่อการสอนคุณภาพสูง และการประเมินและพัฒนาผู้เรียนเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้เป็นรายบุคคล (Personalized Learning) สำหรับผู้เรียน

4.1.5 คุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

โดยคุณค่าลักษณะนี้ จะว่าด้วยเรื่องของการมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของสถาบันการศึกษาให้มีความโดดเด่นในระดับนานาชาติ โดยสร้างสถาบันการศึกษาเฉพาะทางที่มีความเชี่ยวชาญ ที่เน้นการให้บริการทางการศึกษาและวิชาการ เพื่อสร้างและพัฒนาผู้เรียนซึ่งจะเป็นทุนมนุษย์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ให้มีสมรรถนะและคุณลักษณะที่สอดคล้องกับทิศทางความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะสามารถตอบโจทย์กับความต้องการของการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการในการแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษา ตลอดจนบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสร้างความเลิศในทางวิชาการ ซึ่งคุณค่าในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ตามชุดข้อมูลส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรค 3 ประกอบกับวรรค 5 ได้กำหนดให้การศึกษาทั้งปวงที่รัฐต้องดำเนินการนั้น รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาทุกระดับมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีความสามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน

โดยมุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

นอกจากบทบัญญัติมาตรา 54 หมวด 5 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของรัฐ ตามที่ได้ยกกล่าวอ้างมาในข้างต้นนี้ ชุดคุณค่าการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศนี้ยังปรากฏอยู่ในส่วนของหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 257 (3) ได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศนี้ต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในการให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ได้มุ่งเน้นการสร้างความตื่นตัวและหล่อหลอมให้คนไทยได้เกิดความตระหนักรู้ถึงบทบาท ความรับผิดชอบและการวางตำแหน่งของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์และประชาคมโลก ด้วยการสร้างความรู้ความเข้าใจบนพื้นฐานของประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณีของประเทศไทยและพัฒนาการของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งประเด็นปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยประเด็นย่อยที่ปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ คือ 1) การปรับเปลี่ยนระบบการเรียนรู้ให้เอื้อต่อการพัฒนาทักษะสำหรับศตวรรษที่ 21 โดยได้มุ่งเน้นการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ 2) การสร้างความตื่นตัวให้คนไทยตระหนักถึงบทบาท ความรับผิดชอบและการวางตำแหน่งของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์และประชาคมโลก บนพื้นฐานของความรู้และความเข้าใจถึงประวัติศาสตร์และพัฒนาการความเป็นมาของประเทศเพื่อนบ้าน โดยการเพิ่มการรับรู้ของคนไทยด้านพหุวัฒนธรรม ไปจนถึงการแลกเปลี่ยนนักเรียน 3) การสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ โดยเน้นการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและมีความโดดเด่นเฉพาะสาขาสู่ระดับนานาชาติ ในการให้บริการทางการศึกษา วิชาการ และการพัฒนาสมรรถนะแรงงาน ควบคู่กับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการ เพื่อให้เป็นศูนย์ฝึกอบรมและทดสอบสมรรถนะในระดับภูมิภาค และ 4) การดึงดูดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างชาติและคนไทยที่มีความสามารถในต่างประเทศให้มาสร้างและพัฒนา

เทคโนโลยีและนวัตกรรมให้กับประเทศ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่มีความสามารถพิเศษหรือทักษะสูง ในสาขาต่าง ๆ ได้แสดงศักยภาพและใช้ความสามารถในการทำประโยชน์ต่อการพัฒนาและสร้างชื่อเสียงให้กับประเทศ

3) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 12 การพัฒนาการเรียนรู้ มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลเพิ่มขึ้นมีทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถแก้ปัญหา ปรับตัว สื่อสารและทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น มีนิสัยใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยกำหนดตัวชี้วัดของเป้าหมายระดับประเด็น คือ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษา ภายในปี พ.ศ. 2566-2570 ไม่เกิน 40 ในปี พ.ศ. 2571-2575 ไม่เกิน 35 และในปี พ.ศ. 2576-2580 ไม่เกิน 30 (อันดับภายในปี 2570/2575/2580) โดยมีแผนย่อยที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับชุดคุณค่าดังกล่าว คือ แผนย่อย การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสมองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มีเป้าหมาย คือ คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน มีทักษะการเรียนรู้ และทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถเข้าถึงการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตดีขึ้น

ซึ่งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนนี้ มีแนวทางการพัฒนาโดยสร้างระบบการศึกษา เพื่อเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ ที่มุ่งดำเนินการ 1) ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและมีความโดดเด่นเฉพาะสาขาสู่ระดับนานาชาติ มีมาตรฐานอาชีพที่กำหนดสมรรถนะและทักษะพื้นฐานสำหรับสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรม และมีกรอบแนวคิดในการคาดการณ์อุปสงค์แรงงานในอนาคตในสาขาอาชีพต่าง ๆ 2) สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษาและบุคลากรในระดับนานาชาติรวมถึงการพัฒนาศูนย์วิจัย ศูนย์ฝึกอบรม และทดสอบในระดับภูมิภาค 3) จัดให้มีการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ ประเพณี วัฒนธรรมของไทยและพัฒนาการของประเทศเพื่อนบ้านในสถานศึกษา และสำหรับประชาชน และ 4) ส่งเสริมสนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของเด็ก เยาวชน และนักเรียนกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์นี้ได้การกำหนดรายละเอียดเนื้อหาที่ทำหน้าที่เป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่าง ๆ ที่มีความครอบคลุมการพัฒนาประเทศ โดยรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ นั้น ได้มีส่วนที่ปรากฏชุดคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอยู่ตามรายละเอียด

เนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยชุดคุณค่าดังกล่าวถูกนำเสนอผ่านการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ 3 คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงตามมาตรฐานสากล และสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง ตัวชี้วัด 1) ผลคะแนนสอบ PISA ในแต่ละวิชาไม่ต่ำกว่า 500 2) การอ่านของคนไทยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 และ 3) แรงงานที่ขอเทียบโอนประสบการณ์และความรู้เพื่อขอรับวุฒิ ปวช. และ ปวส.เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 20 ต่อปี และเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและตัวชี้วัดดังกล่าว จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนา คือ การขยายความร่วมมือระหว่างสถาบันอาชีวศึกษา สถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาสาขาวิชาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสู่ความเป็นเลิศ การพัฒนางานวิจัยไปสู่นวัตกรรม รวมทั้งขยายการจัดทำและการใช้หลักสูตรฐานสมรรถนะให้มากขึ้น

5) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ได้กำหนดรายละเอียดเนื้อหาที่กำหนดวัตุประสงค์และเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา รวมถึงรายละเอียดกรอบแนวทางของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาที่ทุกภาคส่วนจะนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้น โดยรายละเอียดเนื้อหาของแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ได้มีการนำเสนอชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อยู่ตามตามรายละเอียดเนื้อหา ส่วนต่าง ๆ ของแผนปฏิรูปประเทศดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่เนื้อหาส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา คือ มุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (leverage excellence and competitiveness) โดยการสร้างสมรรถนะและคณลักษณะของผู้เรียนที่มีศักยภาพสูง มีความเป็นผู้นำ ริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ และการผลิตนักวิจัยและนักเทคโนโลยีชั้นแนวหน้าให้สามารถต่อยอดงานวิจัยที่สามารถตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ การสร้างความร่วมมือและเชื่อมต่อกับสถาบันวิจัยอื่นๆ ทั่วโลก สอดคล้องกับทิศทางการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศ อีกทั้งสถาบันการศึกษาของไทยและระบบการศึกษาไทยต้องได้รับการยอมรับว่าเทียบเคียงได้กับประเทศชั้นนำอื่น ๆ และเพื่อให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้กำหนดเรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับชุดคุณค่าดังกล่าว คือ เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 5 การปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งภายใต้เรื่องและประเด็นการปฏิรูปดังกล่าวนี้ ได้กำหนดประเด็นปฏิรูปที่มีความเกี่ยวข้อง กับชุดคุณค่าดังกล้าวข้างต้น ไว้หลากหลายประเด็นที่สำคัญ คือ 1) การปรับหลักสูตรพร้อมกระบวนการจัดการเรียนการสอน และการประเมินเพื่อพัฒนาการเรียนรู้เป็นหลักสูตรฐานสมรรถนะ

2) การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาระดับชาติและระบบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ 3) การพัฒนาคุณภาพระบบการศึกษา 4) การปฏิรูปอาชีวศึกษาเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 5) การปฏิรูปอุดมศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของระบบอุดมศึกษา และ 6) การจัดตั้งสถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ (National Institute of Curriculum and Learning)

6) นโยบายการศึกษาของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560 2565)

นโยบายการศึกษาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภานั้น ได้มีการกำหนดเป็นหนึ่งในนโยบายหลัก 12 ด้าน ซึ่งกำหนดให้เป็นด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีประเด็นที่สอดคล้องกับกับชุดคุณค่าการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ คือ ประเด็นที่ 8.4 ดึงดูดคนเก่งจากทั่วโลกเข้ามาร่วมทำงานกับคนไทย และส่งเสริมผู้มีความสามารถสูงจากทั่วโลกโดยเฉพาะคนไทย เพื่อกลับมาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงและถ่ายทอดประสบการณ์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากรในองค์กร ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการสร้างธุรกิจผลิตภัณฑ์และนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับประเทศ โดยในระยะแรกให้ความสำคัญกับการดึงดูดนักวิจัย ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาร่วมวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชั้นแนวหน้าในสาขาอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมทั้งมีพื้นที่ให้กลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษที่มีศักยภาพสูงได้ทำงานร่วมกันหรือร่วมกับเครือข่ายอื่น ๆ เพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับประเทศ

นอกจากนี้ ภายใต้นโยบายด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัยนี้ ยังมีประเด็นที่สอดคล้องกับกับชุดคุณค่าดังกล่าวที่สำคัญอีกประเด็น คือ ประเด็นที่ 8.5 วิจัยและพัฒนานวัตกรรมที่ตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ ประเด็นย่อยที่ 8.5.2 ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง และสร้างความเป็นเลิศของประเทศในอนาคต โดยมุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในเชิงธุรกิจ กำหนดวาระการวิจัยแห่งชาติ ส่งเสริมความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคการศึกษา ชุมชน และภาคเอกชนในทุกสาขาการผลิตและบริการ สร้างสภาพแวดล้อมและองค์ประกอบของระบบวิจัยและการพัฒนานวัตกรรมให้เข้มแข็ง รวมทั้งบูรณาการการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมกับการนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์

7) นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ซึ่งได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางนโยบายให้แก่ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น ซึ่งสำหรับนโยบายการศึกษาที่มีการปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้แก่ 1) นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีความเชี่ยวชาญและเป็นเลิศเฉพาะด้าน มีสมรรถนะในสาขาที่ตรงตามความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการจัดการศึกษาเพื่อความเชี่ยวชาญเป็นเลิศเฉพาะด้าน การส่งเสริม สนับสนุนการผลิตกำลังคนด้านอาชีวะ การประสานพลังประชารัฐด้านการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างการผลิตและพัฒนากำลังคน การส่งเสริมและพัฒนาทางวิชาการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน 2) นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งได้กำหนดนโยบายสนับสนุนให้สถานศึกษาอาชีวศึกษาผลิตกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ ตามความของแต่ละสถานศึกษาและตามบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต และสนับสนุนให้สถานศึกษาอาชีวศึกษาบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพ และจัดการเรียนการสอนด้วยเครื่องมือปฏิบัติที่ทันสมัยและสอดคล้องกับเทคโนโลยี โดยเน้นให้ผู้เรียนมีทักษะการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) และทักษะการสื่อสารภาษาต่างประเทศ 3) นางสาวตรีนุช เทียนทอง ซึ่งได้กำหนดนโยบายการศึกษาเพื่ออาชีพและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ผู้จบการศึกษาระดับปริญญาและอาชีวศึกษามีอาชีพและรายได้ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพและคุณภาพชีวิตที่ดี มีส่วนช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีได้

ตาราง 5 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
การสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.** 2560	**หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ** **มาตรา 54** วรรค 3 ประกอบกับวรรค 5 ได้กำหนดให้การศึกษาทั้งปวงที่รัฐต้องดำเนินการนั้น รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาทุกระดับมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีความสามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน โดยมุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนเป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ **หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ** **มาตรา 257 (3)** ได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศนี้ต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในการให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	**ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 1. **ประเด็น** ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 **1.1 ประเด็นย่อย** 1.1.1 การปรับเปลี่ยนระบบการเรียนรู้ให้เอื้อต่อการพัฒนาทักษะสำหรับศตวรรษที่ 21 โดยได้มุ่งเน้นการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		1.1.2 การสร้างความตื่นตัวให้คนไทยตระหนักถึงบทบาท ความรับผิดชอบ และการวางตำแหน่งของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์และประชาคมโลก บนพื้นฐานของความรู้ และความเข้าใจถึงประวัติศาสตร์และพัฒนาการความเป็นมาของประเทศเพื่อนบ้าน โดยการเพิ่มการรับรู้ของคนไทยด้านพหุวัฒนธรรม ไปจนถึงการแลกเปลี่ยนนักเรียน 1.1.3 การสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ โดยเน้นการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและมีความโดดเด่นเฉพาะสาขาสู่ระดับนานาชาติในการให้บริการทางการศึกษา วิชาการ และการพัฒนาสมรรถนะแรงงาน ควบคู่กับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการ เพื่อให้เป็นศูนย์ฝึกอบรมและทดสอบสมรรถนะในระดับภูมิภาค 1.1.4 การดึงดูดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างชาติและคนไทยที่มีความสามารถในต่างประเทศให้มาสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมให้กับประเทศ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่มีความสามารถพิเศษ หรือทักษะสูงในสาขาต่าง ๆ ได้แสดงศักยภาพและใช้ความสามารถในการทำประโยชน์ต่อการพัฒนาและสร้างชื่อเสียงให้กับประเทศ
	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580)	**แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 12 การพัฒนาการเรียนรู้ **เป้าหมาย** คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลเพิ่มขึ้นมีทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถแก้ปัญหา ปรับตัว

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		สื่อสารและทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น มีนิสัยใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต **ตัวชี้วัด** ความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษา ภายในปี พ.ศ. 2566-2570 ไม่เกิน 40 ภายในปี พ.ศ. 2571-2575 ไม่เกิน 35 และ ภายในปี พ.ศ. 2576-2580 ไม่เกิน 30 (อันดับภายในปี 2570/2575/2580) **แผนย่อย** 1. การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 **เป้าหมายของแผนย่อย** คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน มีทักษะการเรียนรู้ และทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถเข้าถึงการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตดีขึ้น **แนวทางการพัฒนา** 1. ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและมีความโดดเด่นเฉพาะสาขาสู่ระดับนานาชาติ มีมาตรฐานอาชีพที่กำหนดสมรรถนะและทักษะพื้นฐานสำหรับสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรม และมีกรอบแนวคิดในการคาดการณ์อุปสงค์แรงงานในอนาคตในสาขาอาชีพต่าง ๆ 2. สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษาและบุคลากรในระดับนานาชาติรวมถึงการพัฒนาศูนย์วิจัย ศูนย์ฝึกอบรม และทดสอบในระดับภูมิภาค 3. จัดให้มีการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ ประเพณี วัฒนธรรมของไทยและพัฒนาการของประเทศเพื่อนบ้านในสถานศึกษาและสำหรับประชาชน 4. ส่งเสริมสนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของเด็ก เยาวชน

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		และนักเรียนกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)	**ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ **เป้าหมายการพัฒนาที่ 3** คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงตามมาตรฐานสากลและสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง **แนวทางการพัฒนา** พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้ และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า **ตัวชี้วัด** 1. ผลคะแนนสอบ PISA ในแต่ละวิชาไม่ต่ำกว่า 500 2. การอ่านของคนไทยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 3. แรงงานที่ขอเทียบโอนประสบการณ์และความรู้เพื่อขอรับวุฒิ ปวช. และ ปวส.เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 20 ต่อปี **แนวทางการพัฒนา** ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต **กรอบประเด็นการพัฒนา** การขยายความร่วมมือระหว่างสถาบันอาชีวศึกษา สถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาสาขาวิชาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสู่ความเป็นเลิศ การพัฒนางานวิจัยไปสู่นวัตกรรม รวมทั้งขยายการจัดทำและการใช้หลักสูตรฐานสมรรถนะให้มากขึ้น
	แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา	**วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา** มุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (leverage excellence and competitiveness) (โดยการสร้างสมรรถนะและคุณลักษณะของผู้เรียนที่มีศักยภาพสูง มีความเป็นผู้นำริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ และการผลิตนักวิจัยและนักเทคโนโลยีชั้นแนวหน้าให้สามารถต่อยอดงานวิจัยที่สามารถตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ การสร้างความร่วมมือและเชื่อมต่อกับสถาบันวิจัยอื่นๆ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ทั่วโลก สอดคล้องกับทิศทางการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศ อีกทั้งสถาบันการศึกษาของไทยและระบบการศึกษาไทยต้องได้รับการยอมรับว่าเทียบเคียงได้กับประเทศชั้นนำอื่น ๆ) **เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่** 5 การปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 **ประเด็นการปฏิรูป** 1. การปรับหลักสูตร พร้อมกระบวนการจัดการเรียนการสอนและการประเมินเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ เป็นหลักสูตรฐานสมรรถนะ 2. การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาระดับชาติและระบบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ 3. การพัฒนาคุณภาพระบบการศึกษา 4. การปฏิรูปอาชีวศึกษาเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 5. การปฏิรูปอุดมศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของระบบอุดมศึกษา 6. การจัดตั้งสถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ (National Institute of Curriculum and Learning)
	นโยบายรัฐบาล	**นโยบายหลัก** **ด้านที่ 8** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพ ของคนไทยทุกช่วงวัย **ประเด็นที่ 8.4** ดึงดูดคนเก่งจากทั่วโลกเข้ามาร่วมทำงานกับคนไทย และส่งเสริมผู้มีความสามารถสูงจากทั่วโลกโดยเฉพาะคนไทย เพื่อกลับมาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงและถ่ายทอดประสบการณ์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากรในองค์กร ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการสร้างธุรกิจ ผลิตภัณฑ์ และนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับประเทศ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		โดยในระยะแรกให้ความสำคัญกับการดึงดูดนักวิจัย ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาร่วมวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชั้นแนวหน้าในสาขาอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมทั้งมีพื้นที่ให้กลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษที่มีศักยภาพสูงได้ทำงานร่วมกัน หรือร่วมกับเครือข่ายอื่น ๆ เพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับประเทศ **ประเด็นที่** 8.5 วิจัยและพัฒนานวัตกรรมที่ตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ **ประเด็นย่อยที่** 8.5.2 ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง และสร้างความเป็นเลิศของประเทศในอนาคต โดยมุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในเชิงธุรกิจ กำหนดวาระการวิจัยแห่งชาติ ส่งเสริมความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคการศึกษา ชุมชน และภาคเอกชน ในทุกสาขาการผลิตและบริการ สร้างสภาพแวดล้อม และองค์ประกอบของระบบวิจัยและการพัฒนานวัตกรรมให้เข้มแข็ง รวมทั้งบูรณาการการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมกับการนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์
	นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	**1. นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์** นโยบายการผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีความเชี่ยวชาญและเป็นเลิศเฉพาะด้าน มีสมรรถนะในสาขาที่ตรงตามความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการจัดการศึกษาเพื่อความเชี่ยวชาญเป็นเลิศเฉพาะด้าน การส่งเสริม สนับสนุนการผลิตกำลังคนด้านอาชีวะ การประสานพลังประชารัฐด้านการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างการผลิตและพัฒนากำลังคน การส่งเสริมและพัฒนาทางวิชาการ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน 2. **นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ** นโยบายสนับสนุนให้สถานศึกษาอาชีวศึกษาผลิตกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ ตามความของแต่ละสถานศึกษาและตามบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต และสนับสนุนให้สถานศึกษาอาชีวศึกษาบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพและจัดการเรียนการสอนด้วยเครื่องมือปฏิบัติที่ทันสมัยและสอดคล้อง กับเทคโนโลยี โดยเน้นให้ผู้เรียนมีทักษะการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) และทักษะการสื่อสารภาษาต่างประเทศ 3. **นางสาวตรีนุช เทียนทอง** นโยบายการศึกษาเพื่ออาชีพ และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ผู้จบการศึกษาระดับปริญญาและอาชีวศึกษามีอาชีพและรายได้ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพและคุณภาพชีวิตที่ดี มีส่วนช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีได้

4.1.6 คุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

โดยคุณค่าลักษณะนี้ จะว่าด้วยเรื่องของการมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเสมอภาคทางการศึกษา โดยมุ่งเป้าหมายไปที่การให้ความช่วยเหลือคนไทยเฉพาะกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางทางสังคมที่ไม่ได้รับโอกาสในการเข้ารับการศึกษาหรือหลุดออกจากระบบการศึกษา จากปัญหาความยากจนให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยการกระจายโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาให้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการมุ่งแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาที่มีความแตกต่างกันสูงระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่หรือโรงเรียนในตัวเมืองที่มีการแข่งขันสูง กับโรงเรียนขนาดเล็ก หรือโรงเรียน ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล ซึ่งคุณค่าในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ตามชุดข้อมูลส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (4) ได้กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีหน้าที่เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ ประกอบกับ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรคแรกประกอบกับวรรค 3 วรรค 5 และวรรค 6 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษา เป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้ การดำเนินการจัดการศึกษาในระบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษานั้นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล รวมถึงรัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา

2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ซึ่งได้มุ่งเน้นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็นธรรมในหลากหลายมิติ โดยการกระจายทรัพยากรและการพัฒนาให้ทั่วถึง ไม่ให้เกิดการกระจุกตัวอยู่แค่เฉพาะในเมืองใหญ่ รวมถึงการกระจายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน องค์ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร การถือครองที่ดิน และบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ เพื่อลดผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ ซึ่งประเด็นย่อยที่ปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา คือ การสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และการศึกษา โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งในการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะของภาครัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมนี้ สำหรับกิจการการให้บริการด้านสาธารณสุขนี้ จะมุ่งเน้นการกระจายทรัพยากรและเพิ่มบุคลากรทางการแพทย์และการพยาบาล โดยการกำหนดให้มีสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรตามมาตรฐานสากลในทุกพื้นที่ เพื่อให้สามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึงและให้ได้รับบริการที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพ ตลอดจนการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งระบบคุ้มครองการรักษาพยาบาลต่อการเจ็บป่วยที่สร้างภาระทางการเงินที่เกินขีดความสามารถของผู้มีรายได้น้อย และการพัฒนาสถานพยาบาลให้มีคุณภาพ

และสำหรับการให้บริการด้านการศึกษา จะมุ่งเน้นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพที่เป็นมาตรฐานเสมอกันและการจัดให้มีมาตรการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารและยากจน ตลอดจนการสนับสนุนกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด รวมถึงระบบการติดตามสนับสนุนและประเมินผลเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพของประชาชน

3) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 17 ความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ คนไทยทุกคนได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้น และเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ จะมุ่งเน้นการพัฒนาไปที่การส่งเสริมให้คนไทยโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางให้ได้รับความเท่าเทียม ความเสมอภาค การเข้าถึงหลักประกันทางสังคม และการได้รับการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ โดยมีกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติและป้องกันปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ ได้มีการกำหนดแผนย่อยซึ่งปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา คือ 1) แผนย่อยการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานและหลักประกันทางเศรษฐกิจสังคมและสุขภาพ มีเป้าหมาย คือ คนไทยทุกคนโดยเฉพาะกลุ่มด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้น โดยจะเน้นการแก้ไขปัญหาและมุ่งพัฒนาไปที่การขยายความคุ้มครองทางสังคมขั้นต่ำ มีการกำหนดระดับมาตรฐานขั้นต่ำของสวัสดิการแต่ละประเภทในแต่ละกลุ่มเป้าหมายให้เหมาะสมและชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนทุกช่วงวัยต้องเจอสภาวะขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐ รวมถึงมีการจัดระบบหรือมาตรการในรูปแบบต่าง ๆ ให้สามารถคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน การพัฒนาระบบบริการสังคม การประกันสังคม การช่วยเหลือทางสังคม การคุ้มครองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนให้สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐได้อย่างมีคุณภาพ และ 2) แผนย่อยมาตรการแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่ม มีเป้าหมาย คือ มีระบบและกลไกในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยจะเน้นการแก้ไขปัญหาและมุ่งพัฒนาไปที่การพัฒนามาตรการและพัฒนากลไกสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนในกลุ่มเปราะบางครอบคลุมครบกลุ่ม อาทิ ทั้งเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้มีความบกพร่องทางร่างกาย ผู้ติดเชื้อและบุคคลที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษในการแก้ปัญหาให้ตรงจุดและตรงกับกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริงและเหมาะสม โดยส่งเสริมและจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมให้ประชากรกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เข้าถึงบริการของรัฐและโอกาสทางสังคมได้อย่างเท่าเทียม มีการส่งเสริม

การจัดสวัสดิการชุมชนในรูปแบบพึ่งตนเอง ส่งเสริมให้ครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันพื้นฐานในการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมแก่สมาชิกของตน ผ่านการส่งเสริมจากภาครัฐให้เกิดความร่วมมือประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รวมทั้งมีการใช้กลไกที่มีอยู่แล้วในการเป็นทุนทางสังคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายในสังคม

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมนี้ ได้การกำหนดรายละเอียดเนื้อหาที่ทำหน้าที่เป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่าง ๆ ที่มีความครอบคลุมการพัฒนาประเทศ โดยรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ นั้น ได้มีส่วนที่ปรากฏชุดคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา อยู่ตามรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยชุดคุณค่าดังกล่าวถูกนำเสนอผ่านการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ 2 เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ ซึ่งได้กำหนดตัวชี้วัดต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนา คือ 1) อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (ที่ปรับปรุง) ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่ากับร้อยละ 90 โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างกลุ่มนักเรียน/นักศึกศึกษาที่ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมและระหว่างพื้นที่ และ 2) สัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้นผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 มีจำนวนเพิ่มขึ้น และความแตกต่างของคะแนนผลสัมฤทธิ์ระหว่างพื้นที่และภูมิภาคลดลง

ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและตัวชี้วัดดังกล่าว จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนา คือ 1) เพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐ และมีอาชีพ ทั้งในด้านการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การได้รับขยายการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และสวัสดิการ (Welfare) ที่เหมาะสมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อประกอบอาชีพและยกระดับรายได้ โดยขยายโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่เด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกจำกัดศักยภาพจากสภาพครอบครัว พื้นที่ และสภาพร่างกาย การดูแลนักเรียนยากจน ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลที่ครอบคลุมตั้งแต่การสร้างรายได้ของครัวเรือน การสนับสนุนค่าเดินทางไปยังสถานศึกษา การปรับปรุงระบบคัดกรองและการให้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการให้ทุนการศึกษาต่อระดับสูง เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กนักเรียนออกจากโรงเรียนกลางคัน และ 2) กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุม

และทั่วถึง เพื่อให้ประชากรทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐและทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน สามารถพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยส่งเสริมให้มีการกระจายการบริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นระหว่างพื้นที่ ผ่านการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรครูมีการกระจายตัว อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การสร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ของการจัดการศึกษา โดยนำผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามาประกอบการประเมินผลครูและโรงเรียน และการขยายการจัดการศึกษาทางไกลโดยใช้โครงข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลและขาดแคลนครูผู้สอน

5) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ได้กำหนดรายละเอียดเนื้อหากรอบแนวทางของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาที่ได้มีการนำเสนอชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา อยู่ตามตามรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของแผนปฏิรูปประเทศดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่การถูกกำหนดไว้ในเนื้อหาส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา คือ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (reduce disparity in education) โดยการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา (equity in education) ซึ่งผ่าน 1) การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและเทคโนโลยีที่สนับสนุนการเรียนรู้ (equity in access) 2) การสร้างโอกาสในการได้รับทางเลือกในการศึกษาและการเรียนรู้พัฒนาที่เหมาะสมกับศักยภาพของผู้เรียน (equity in choosing appropriate process in education) และ 3) การสร้างโอกาสในการได้รับประโยชน์ของการเรียนรู้และพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพเหมาะสมกับศักยภาพตามความถนัดของผู้เรียน (equity in benefiting from aptitude-based quality of education) ทั้งในและนอกระบบการศึกษา รวมถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ

ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงได้กำหนดเรื่องและประเด็นการปฏิรูปซึ่งได้มีการนำเสนอชุดคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าดังกล่าว คือ เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 3 การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งภายใต้เรื่องและประเด็นการปฏิรูปดังกล่าวนี้ ได้กำหนดประเด็นปฏิรูปที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าดังกล้าวข้างต้นไว้หลากหลายประเด็นที่สำคัญ คือ 1) เด็ก เยาวชน และประชาชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ทุกคนมีความเสมอภาคในโอกาสพัฒนาตนเองตามศักยภาพและเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ 2) บุคคลพิการ บุคคลที่มีความสามารถพิเศษ และบุคคลที่มีความต้องการการดูแลเป็นพิเศษได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึงเต็มศักยภาพ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขและมีศักดิ์ศรี และ 3) โรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกล

และโรงเรียนขนาดกลางที่ต้องการการยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษาอย่างเร่งด่วน ได้รับการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ

6) นโยบายการศึกษาของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560 2565)

นโยบายการศึกษาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภานั้น ได้มีการกำหนดเป็นหนึ่งในนโยบายหลัก 12 ด้าน ซึ่งกำหนดให้เป็นด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีประเด็นที่สอดคล้องกับกับชุดคุณค่าการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา คือ ประเด็นที่ 8.6 ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย ประเด็นย่อยที่ 8.6.3 ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยจัดการศึกษากับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มุ่งเน้นกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและกลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษา ปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียนและลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา จัดระบบโรงเรียนพี่เลี้ยงจับคู่ระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีคุณภาพการศึกษาดีกับโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา และการส่งเสริมให้ภาคเอกชน ชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบการศึกษาในพื้นที่ สนับสนุนเด็กที่มีความสามารถแต่ไม่มีทุนทรัพย์เป็นกรณีพิเศษ ตลอดจนแก้ไขปัญหาหนี้สินทางการศึกษาโดยการปรับโครงสร้างหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และทบทวนรูปแบบการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสม

7) นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ซึ่งได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางนโยบายให้แก่ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น ซึ่งสำหรับนโยบายการศึกษาที่มีการปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ได้แก่ 1) นายแพทย์ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และการเพิ่มโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อโอกาสและการเข้าถึงบริการทางการศึกษา และการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มที่มีความต้องการพิเศษ 2) นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการ์สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา โดยการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้ และใช้ดิจิทัลเป็นเครื่องมือการเรียนรู้ ศึกษาและปรับปรุงอัตรา

เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ระดมสรรพกำลังเพื่อส่งเสริมสนับสนุนโรงเรียนนำร่องพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้สอดคล้องพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ.ศ.2562 3) นางสาวตรีนุช เทียนทอง ซึ่งได้กำหนดนโยบายการเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา และผู้เรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ เพื่อเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาและผู้เรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ รวมถึงการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรให้ทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการระดมทรัพยากรทางการศึกษาจากความร่วมมือทุกภาคส่วนเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษามีความเป็นธรรมและสร้างโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายได้เข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกลุ่มอื่น ๆ กระจายทรัพยากรทั้งบุคลากรทางการศึกษางบประมาณและสื่อเทคโนโลยีได้อย่างทั่วถึง

ตาราง 6 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
การสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560**	**หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย** **มาตรา 50 (4)** ได้กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีหน้าที่เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ **ประกอบกับ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ** **มาตรา 54** วรรคแรกประกอบกับวรรค 3 วรรค 5 และวรรค 6 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้ การดำเนินการจัดการศึกษาในระบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษานั้น

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล รวมถึงรัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา
	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	**ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม **1. ประเด็น** การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ **1.1 ประเด็นย่อย** 1.1.1 การสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และการศึกษา โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส มุ่งเน้นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพที่เป็นมาตรฐานเสมอกัน และการจัดให้มีมาตรการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารและยากจน ตลอดจนการสนับสนุนสนุนกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด รวมถึงระบบการติดตามสนับสนุนและประเมินผลเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพของประชาชน
	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580)	**แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 17 ความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม **เป้าหมาย** คนไทยทุกคนได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้น **แผนย่อย** 1. แผนย่อยการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานและ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		หลักประกันทางเศรษฐกิจ สังคมและสุขภาพ **เป้าหมายของแผนย่อย** คนไทยทุกคนโดยเฉพาะกลุ่มด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้น **แนวทางการพัฒนา** การขยายความคุ้มครองทางสังคมขั้นต่ำ มีการกำหนดระดับมาตรฐานขั้นต่ำของสวัสดิการแต่ละประเภทในแต่ละกลุ่มเป้าหมายให้เหมาะสมและชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนทุกช่วงวัยต้องเจอสภาวะขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐ รวมถึงมีการจัดระบบหรือมาตรการในรูปแบบต่าง ๆ ให้สามารถคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน การพัฒนาระบบบริการสังคม การประกันสังคม การช่วยเหลือทางสังคม การคุ้มครองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม สำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน ให้สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐได้อย่างมีคุณภาพ **แผนย่อย** 2. แผนย่อยมาตรการแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่ม **เป้าหมายของแผนย่อย** มีระบบและกลไกในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น **แนวทางการพัฒนา** การพัฒนามาตรการและพัฒนากลไกสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนในกลุ่มเปราะบางครอบคลุมครบกลุ่ม อาทิ ทั้งเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้มีความบกพร่องทางร่างกาย ผู้ติดเชื้อและบุคคลที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษในการแก้ปัญหาให้ตรงจุดและตรงกับกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		อย่างแท้จริงและเหมาะสม โดยส่งเสริมและจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมให้ประชากรกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เข้าถึงบริการของรัฐและโอกาสทางสังคมได้อย่างเท่าเทียม มีการส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชน ในรูปแบบพึ่งตนเอง ส่งเสริมให้ครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันพื้นฐานในการจัดระบบการคุ้มครอง ทางสังคมแก่สมาชิกของตน ผ่านการส่งเสริมจากภาครัฐให้เกิดความร่วมมือประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รวมทั้ง มีการใช้กลไกที่มีอยู่แล้วในการเป็นทุนทางสังคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายในสังคม
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)	**ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม **เป้าหมายการพัฒนาที่ 2** เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ **ตัวชี้วัด** 1. อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (ที่ปรับปรุง) ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่ากับร้อยละ 90 โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างกลุ่มนักเรียน/นักศึกษาที่ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมและระหว่างพื้นที่ 2. สัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทุกระดับชั้นผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 มีจำนวนเพิ่มขึ้น และความแตกต่างของคะแนนผลสัมฤทธิ์ระหว่างพื้นที่ และภูมิภาคลดลง **แนวทางการพัฒนา** 1. เพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐและมีอาชีพ ทั้งในด้านการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การได้รับขยายการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และสวัสดิการ (Welfare) ที่เหมาะสมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		และการพัฒนาทักษะฝีมือ เพื่อประกอบอาชีพและยกระดับรายได้ โดยขยายโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่เด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ถูกจำกัดศักยภาพจากสภาพครอบครัว พื้นที่ และสภาพร่างกาย การดูแลนักเรียนยากจน ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลที่ครอบคลุมตั้งแต่การสร้างรายได้ของครัวเรือน การสนับสนุนค่าเดินทางไปยังสถานศึกษา การปรับปรุงระบบคัดกรอง และการให้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการให้ทุนการศึกษาต่อระดับสูง เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กนักเรียนออกจากโรงเรียนกลางคัน 2. กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง เพื่อให้ประชากรทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐและทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกันสามารถพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยส่งเสริมให้มีการกระจายการบริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นระหว่างพื้นที่ ผ่านการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรครูมีการกระจายตัวอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การสร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ของการจัดการศึกษา โดยนำผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามาประกอบการประเมินผลครูและโรงเรียน และการขยายการจัดการศึกษาทางไกลโดยใช้โครงข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลและขาดแคลนครูผู้สอน
	แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา	**วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา** ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (reduce disparity in education) (โดยการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา (equity in

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		education) ซึ่งผ่าน 1) การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและเทคโนโลยีที่สนับสนุนการเรียนรู้ (equity in access) 2) การสร้างโอกาสในการได้รับทางเลือกในการศึกษาและการเรียนรู้พัฒนาที่เหมาะสมกับศักยภาพของผู้เรียน (equity in choosing appropriate process in education) และ 3) การสร้างโอกาสในการได้รับประโยชน์ของการเรียนรู้และพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพเหมาะสมกับศักยภาพตามความถนัดของผู้เรียน (equity in benefiting from aptitude-based quality of education) ทั้งในและนอกระบบการศึกษา รวมถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ) **เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 3** การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา **ประเด็นการปฏิรูป** 1. เด็ก เยาวชน และประชาชน ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ทุกคนมีความเสมอภาคในโอกาสพัฒนาตนเองตามศักยภาพและเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ 2. บุคคลพิการ บุคคลที่มีความสามารถพิเศษ และบุคคลที่มีความต้องการการดูแลเป็นพิเศษได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึงเต็มศักยภาพ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขและมีศักดิ์ศรี 3. โรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลและโรงเรียนขนาดกลางที่ต้องการการยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษาอย่างเร่งด่วน ได้รับการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ
	นโยบายรัฐบาล	**นโยบายหลัก** **ด้านที่ 8** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพ ของคนไทยทุกช่วงวัย **ประเด็นที่ 8.6** ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย **ประเด็นย่อยที่ 8.6.3** ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		โดยบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยจัดการศึกษากับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มุ่งเน้นกลุ่มเด็กด้อยโอกาส และกลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษา ปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียนและลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา จัดระบบโรงเรียนพี่เลี้ยงจับคู่ระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีคุณภาพการศึกษาดีกับโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา และการส่งเสริมให้ภาคเอกชน ชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบการศึกษาในพื้นที่ สนับสนุนเด็กที่มีความสามารถแต่ไม่มีทุนทรัพย์เป็นกรณีพิเศษ ตลอดจนแก้ไขปัญหาหนี้สินทางการศึกษาโดยการปรับโครงสร้างหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษา และทบทวนรูปแบบการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสม
	นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	**1. นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์** นโยบายการขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และการเพิ่มโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อโอกาสและการเข้าถึงบริการทางการศึกษา และการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มที่มีความต้องการพิเศษ **2. นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ** นโยบายการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา โดยการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้ และใช้ดิจิทัลเป็นเครื่องมือการเรียนรู้ ศึกษาและปรับปรุงอัตราเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ระดมสรรพกำลังเพื่อส่งเสริมสนับสนุนโรงเรียนนำร่องพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้สอดคล้อง

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ.2562 3. **นางสาวตรีนุช เทียนทอง** นโยบายการเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา และผู้เรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ เพื่อเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา และผู้เรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ รวมถึงการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรให้ทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการระดมทรัพยากรทางการศึกษาจากความร่วมมือทุกภาคส่วน เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษามีความเป็นธรรมและสร้างโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายได้เข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกลุ่มอื่น ๆ กระจายทรัพยากรทั้งบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณและสื่อเทคโนโลยีได้อย่างทั่วถึง

4.1.7 คุณค่าที่เกี่ยวกับการผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

โดยคุณค่าลักษณะนี้ จะว่าด้วยเรื่องของการมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาระบบและกลไกการดึงดูด ผลิต คัดกรอง และพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมีความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอนที่ได้มาตรฐาน รวมถึงการเติบโตและความก้าวหน้าในสายวิชาชีพครู ซึ่งครอบคลุมทั้งเงินเดือน สวัสดิการ และระบบสนับสนุนอื่น ๆ ที่ส่งเสริม เกื้อหนุนมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และการบริหารจัดการอัตรากำลังให้มีความเพียงพอต่อความต้องการของสถานศึกษา ตลอดจนการปรับระบบการประเมินวิทยฐานะทางวิชาชีพที่เชื่อมโยงกับพัฒนาการและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ซึ่งคุณค่าในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ตามชุดข้อมูลส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ. (3) ได้กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาให้บังเกิดผลตามเป้าหมาย

ซึ่งหนึ่งในเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศด้านศึกษาที่สำคัญ คือ การปฏิรูปการศึกษาให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรอง และพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ประเด็นปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้มุ่งเน้นการปฏิรูประบบการบริหารจัดการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ในมิติต่าง ๆ อย่างหลากหลายที่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ของความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งหนึ่งในประเด็นสำคัญของการมุ่งเน้นการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 นั่นก็คือ การเปลี่ยนบทบาทครู ซึ่งได้เสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการผลิตคัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ผ่านประเด็นย่อยการเปลี่ยนโฉมบทบาท “ครู” ให้เป็นครูยุคใหม่ โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับบทบาทจาก “ครูสอน” เป็น “โค้ช” หรือ “ผู้อำนวยการการเรียนรู้” ทำหน้าที่กระตุ้น สร้างแรงบันดาลใจ แนะนำวิธีเรียนรู้และวิธีจัดระเบียบ การสร้างความรู้ ออกแบบกิจกรรมและสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้ให้ผู้เรียน และมีบทบาทเป็นนักวิจัยพัฒนากระบวนการเรียนรู้เพื่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน รวมทั้งปรับระบบการผลิตและพัฒนาครูตั้งแต่การดึงดูด คัดสรรผู้มีความสามารถสูงให้เข้ามาเป็นครูคุณภาพ มีระบบการพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะครูอย่างต่อเนื่องครอบคลุมทั้งเงินเดือน เส้นทางสายอาชีพ การสนับสนุนสื่อการสอน และสร้างเครือข่ายพัฒนาครูให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน รวมถึงการพัฒนาครูที่มีความเชี่ยวชาญด้านการสอนมาเป็นผู้สร้างครูรุ่นใหม่อย่างเป็นระบบ และวัดผลงานจากการพัฒนาผู้เรียนโดยตรง

3) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 12 การพัฒนาการเรียนรู้ มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลเพิ่มขึ้นมีทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถแก้ปัญหา ปรับตัว สื่อสาร และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นมีนิสัยใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ จะมุ่งเน้นการพัฒนาไปที่ผู้เรียนให้มีความรู้ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 โดยมีการออกแบบระบบการเรียนรู้ใหม่ การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษา การวางพื้นฐานระบบรองรับการเรียนรู้โดยใช้ดิจิทัลแพลตฟอร์ม และการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในอีกหลากหลายมิติ

ซึ่งครอบคลุมรวมถึงการเปลี่ยนบทบาทครู ซึ่งภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ ได้มีการกำหนดแผนย่อยซึ่งปรากกฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับ การผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ แผนย่อยการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มีเป้าหมาย คือ คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน มีทักษะการเรียนรู้และทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถเข้าถึงการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตดีขึ้น ซึ่งภายใต้แผนย่อยดังกล่าวนี้ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่เสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าดังกล่าวข้างต้น ซึ่งก็คือ เปลี่ยนโฉมบทบาท “ครู” ให้เป็นครูยุคใหม่ โดยจะเน้นการแก้ไขปัญหาและมุ่งพัฒนาไปที่การปฏิรูประบบการผลิตครูยุคใหม่โดยใช้หลักสูตรฐานสมรรถนะของวิชาชีพครูที่สามารถสร้างทักษะในการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นหลักสูตรฐานสมรรถนะ มีการปรับระบบการผลิตและพัฒนาครูตั้งแต่การดึงดูด คัดสรรผู้มีความสามารถสูงให้เข้ามาเป็นครู และการปรับบทบาท “ครู คณาจารย์ยุคใหม่” ให้เป็น “ผู้อำนวยการการการเรียนรู้” และมีครูที่ชำนาญในด้านการสอนภาษาอังกฤษและภาษาที่ 3 ที่ได้มาตรฐานในระดับนานาชาติ ในจำนวนที่เพียงพอต่อความต้องการของนักเรียน อีกทั้งยังมีการส่งเสริมสนับสนุนระบบการพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะครูอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมทั้งเงินเดือน สายอาชีพและระบบสนับสนุนอื่น ๆ

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์นี้เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีศักยภาพและทักษะที่สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศให้มีความทัดเทียมกับนานาประเทศ โดยได้มีการกำหนดรายละเอียดเนื้อหาที่ทำหน้าที่เป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่าง ๆ ที่มีความครอบคลุมการพัฒนาประเทศ โดยรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ นั้น ได้มีส่วนที่ปรากฏชุดคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลิต คัดสรรและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา อยู่ตามรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยชุดคุณค่าดังกล่าวถูกนำเสนอผ่านแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งแนวทางการพัฒนานี้ได้การกำหนดรายละเอียดกรอบเนื้อหาในการขับเคลื่อนการพัฒนาในหลากหลายมิติที่จะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งมีรายละเอียดเนื้อหาของแนวทางการพัฒนาดังกล่าวที่มีความครอบคลุมการปรับหลักสูตรการผลิตครูที่เน้นสมรรถนะ มีจิตวิญญาณความเป็นครู เป็นผู้แนะนำและสามารถกระตุ้นการเรียนรู้ของผู้เรียน สร้างมาตรการจูงใจให้ผู้มีศักยภาพสูงเข้ามาเป็นครู ปรับระบบประเมินวิทยฐานะทางวิชาชีพ

ให้เชื่อมโยงกับพัฒนาการและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน และสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการจัดการเรียนการสอนที่เป็นการพัฒนาสมรรถนะของครูอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีเป้าหมายของการพัฒนาที่สำคัญ คือ คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลและมีความสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

5) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ได้กำหนดรายละเอียดเนื้อหากรอบแนวทางของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาที่ได้มีการนำเสนอชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา อยู่ตามตามรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของแผนปฏิรูปประเทศดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่การถูกกำหนดไว้ในเนื้อหาส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา คือ ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา (enhance quality of education) ซึ่งกำหนดกรอบเนื้อหาของวัตถุประสงค์มีความครอบคลุมชุดคุณค่าการผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดให้ในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษานี้ จะมุ่งเน้นพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษานั้นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และเป็นครูที่มีจิตวิญญาณของความเป็นครู และเพื่อให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้กำหนด เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 4 การปฏิรูปกลไกและระบบการผลิต คัดกรอง และพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครู และอาจารย์ ซึ่งภายใต้เรื่องและประเด็นการปฏิรูปดังกล่าวนี้ ได้กำหนดประเด็นปฏิรูปไว้หลากหลายประเด็นที่สำคัญ คือ1) การผลิตครู และการคัดกรองครู เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของประเทศและมีจิตวิญญาณของความเป็นครู 2) การพัฒนาวิชาชีพครู 3) เส้นทางวิชาชีพครู เพื่อให้ครูมีความก้าวหน้า ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม 4) การพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาในสถานศึกษา และ 5) การปฏิรูปองค์กรวิชาชีพครู และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

6) นโยบายการศึกษาของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560 2565)

นโยบายของรัฐบาลจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภานั้น ซึ่งในส่วนเนื้อหานโยบายที่มีความเกี่ยวข้องในด้านการศึกษานี้ ได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นหนึ่งในนโยบายหลัก 12 ด้าน โดยถูกกำหนดไว้ในนโยบายด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีประเด็นที่สอดคล้องกับกับชุดคุณค่าการผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งก็คือ ประเด็นที่ 8.6 ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย ประเด็นย่อยที่ 8.6.1 มุ่งเน้นการพัฒนาโรงเรียนควบคู่กับการพัฒนาครู

โดยการสร้างระบบวัดผลโรงเรียนและครูที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้เรียน คืนครูให้นักเรียน โดยลดภาระงานที่ไม่จำเป็น

7) นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ซึ่งได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางนโยบายให้แก่ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น ซึ่งสำหรับนโยบายการศึกษาที่มีการปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ 1) นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ซึ่งได้กำหนดนโยบายการผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยการผลิตพัฒนา เสริมสร้างคุณภาพวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การปรับปรุงหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบครู และบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การปรับปรุงมาตรการในการแก้ปัญหาหนี้สินครู และการเร่งปรับปรุงบ้านพักครู 2) นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งได้กำหนดนโยบายพัฒนาครูให้มีทักษะ ความรู้ และความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ และภาษาอังกฤษ รวมทั้งการจัดการเรียนการสอนเพื่อฝึกทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและมีเหตุผลเป็นขั้นตอน รวมถึงพัฒนาครูอาชีวศึกษาที่มีความรู้และความสามารถในทางปฏิบัติ (Hands – on Experience) เพื่อให้มีทักษะและความเชี่ยวชาญทางวิชาการ โดยร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของประเทศจัดหลักสูตรการพัฒนาแบบเข้มข้นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี 3) นางสาวตรีนุช เทียนทอง ซึ่งได้กำหนดนโยบายการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูและอาจารย์ในระดับการศึกษาขั้นพื้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาให้มีสมรรถนะทางภาษาและดิจิทัล เพื่อให้ครูและอาจารย์ได้รับการพัฒนาให้มีสมรรถนะ ทั้งด้านการจัดการเรียนรู้ด้วยภาษาและดิจิทัล สามารถปรับวิธีการเรียนการสอนและการใช้สื่อทันสมัยและมีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางการศึกษาที่เกิดกับผู้เรียน

ตาราง 7 แสดงชุดคุณค่า (Value) ที่เกี่ยวกับการผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
การผลิต คัดสรร และพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560**	**หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ** **มาตรา 258 จ.** (3) ได้กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาให้บังเกิดผลตามเป้าหมาย ซึ่งหนึ่งในเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศด้านศึกษาที่สำคัญ คือ การปฏิรูปการศึกษาให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรอง และพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู
	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	**ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ **ประเด็น** ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 **ประเด็นย่อย** การเปลี่ยนโฉมบทบาท “ครู” ให้เป็นครูยุคใหม่ มุ่งเน้นไปที่การปรับบทบาทจาก “ครูสอน” เป็น “โค้ช” หรือ “ผู้อำนวยการการเรียนรู้” ทำหน้าที่กระตุ้น สร้างแรงบันดาลใจ แนะนำวิธีเรียนรู้และวิธีจัดระเบียบ การสร้างความรู้ ออกแบบกิจกรรมและสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้ให้ผู้เรียน และมีบทบาท เป็นนักวิจัยพัฒนากระบวนการเรียนรู้เพื่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน รวมทั้งปรับระบบการผลิตและพัฒนาครูตั้งแต่การดึงดูด คัดสรรผู้มีความสามารถสูงให้เข้ามาเป็นครูคุณภาพ มีระบบการพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะครูอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมทั้งเงินเดือน

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		เส้นทางสายอาชีพ การสนับสนุนสื่อการสอน และสร้างเครือข่ายพัฒนาครูให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน รวมถึงการพัฒนาครูที่มีความเชี่ยวชาญด้านการสอนมาเป็นผู้สร้างครูรุ่นใหม่อย่างเป็นระบบ และวัดผลงานจากการพัฒนาผู้เรียนโดยตรง
	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580)	**แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 12 การพัฒนาการเรียนรู้ **เป้าหมาย** คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลเพิ่มขึ้น มีทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถแก้ปัญหา ปรับตัว สื่อสาร และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นมีนิสัยใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต **แผนย่อย** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 **เป้าหมายของแผนย่อย** คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน มีทักษะการเรียนรู้ และทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถเข้าถึงการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตดีขึ้น **แนวทางการพัฒนา** เปลี่ยนโฉมบทบาท “ครู” ให้เป็นครูยุคใหม่ โดยจะเน้นการแก้ไขปัญหาและมุ่งพัฒนาไปที่การปฏิรูประบบการผลิตครูยุคใหม่โดยใช้หลักสูตรฐานสมรรถนะของวิชาชีพครูที่สามารถสร้างทักษะในการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นหลักสูตรฐานสมรรถนะ มีการปรับระบบการผลิตและพัฒนาครูตั้งแต่การดึงดูด คัดสรรผู้มีความสามารถสูงให้เข้ามาเป็นครู และการปรับบทบาท “ครู คณาจารย์ยุคใหม่” ให้เป็น “ผู้อำนวยการการการเรียนรู้” และมีครูที่ชำนาญ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ในด้านการสอนภาษาอังกฤษและภาษาที่ 3 ที่ได้มาตรฐานในระดับนานาชาติ ในจำนวนที่เพียงพอต่อความต้องการของนักเรียน อีกทั้งยังมีการส่งเสริมสนับสนุน ระบบการพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะครูอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมทั้งเงินเดือน สายอาชีพและระบบสนับสนุนอื่น ๆ
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)	**ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ **เป้าหมายการพัฒนา** คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลและมีความสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง **แนวทางการพัฒนา** ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยปรับหลักสูตรการผลิตครูที่เน้นสมรรถนะ มีจิตวิญญาณความเป็นครู เป็นผู้แนะนำและสามารถกระตุ้นการเรียนรู้ของผู้เรียน สร้างมาตรการจูงใจให้ผู้มีศักยภาพสูงเข้ามาเป็นครู ปรับระบบประเมินวิทยฐานะทางวิชาชีพให้เชื่อมโยงกับพัฒนาการและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน และสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการจัดการเรียนการสอนที่เป็นการพัฒนาสมรรถนะของครูอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีเป้าหมายของการพัฒนาที่สำคัญ คือ คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลและมีความสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง
	แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา	**วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา** ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา (enhance quality of education) (โดยจะมุ่งเน้นพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษานั้นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และเป็นครูที่มีจิตวิญญาณของความเป็นครู) **เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่** 4 การปฏิรูปกลไกและระบบ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		การผลิต คัดกรอง และพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครู และอาจารย์ **ประเด็นการปฏิรูป** 1. การผลิตครู และการคัดกรองครู เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของประเทศและมีจิตวิญญาณของความเป็นครู 2. การพัฒนาวิชาชีพครู 3. เส้นทางวิชาชีพครู เพื่อให้ครูมีความก้าวหน้า ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม 4. การพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาในสถานศึกษา 5. การปฏิรูปองค์กรวิชาชีพครู และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	นโยบายรัฐบาล	**นโยบายหลัก** **ด้านที่ 8** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย **ประเด็นที่ 8.6** ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย **ประเด็นย่อยที่ 8.6.1** มุ่งเน้นการพัฒนาโรงเรียนควบคู่กับการพัฒนาครู โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาโนทุกระดับบนพื้นฐานการสนับสนุนที่คำนึงถึงความจำเป็น และศักยภาพของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง พร้อมทั้งจัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียนในทุกระดับ และสร้างระบบวัดผลโรงเรียนและครู ที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้เรียน คืนครู ให้นักเรียน โดยลดภาระงานที่ไม่จำเป็น
	นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	**1. นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์** นโยบายการผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยการผลิตพัฒนา เสริมสร้างคุณภาพ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		วิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การปรับปรุงหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบครู และบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา การปรับปรุงมาตรการในการแก้ปัญหาหนี้สินครู และการเร่งปรับปรุงบ้านพักครู **2. นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ** นโยบายพัฒนาครูให้มีทักษะ ความรู้ และความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลปัญญาประดิษฐ์ และภาษาอังกฤษ รวมทั้งการจัดการเรียนการสอนเพื่อฝึกทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและมีเหตุผลเป็นขั้นตอน รวมถึงพัฒนาครูอาชีวศึกษาที่มีความรู้และความสามารถในทางปฏิบัติ (Hands – on Experience) เพื่อให้มีทักษะและความเชี่ยวชาญทางวิชาการ โดยร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของประเทศจัดหลักสูตรการพัฒนาแบบเข้มข้นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี **3. นางสาวตรีนุช เทียนทอง** นโยบายการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูและอาจารย์ในระดับการศึกษาขั้นพื้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาให้มีสมรรถนะทางภาษาและดิจิทัล เพื่อให้ครูและอาจารย์ได้รับการพัฒนาให้มีสมรรถนะ ทั้งด้านการจัดการเรียนรู้ด้วยภาษาและดิจิทัล สามารถปรับวิธีการเรียนการสอนและการใช้สื่อทันสมัยและมีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางการศึกษาที่เกิดกับผู้เรียน

4.1.8 คุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

โดยคุณค่าลักษณะนี้ จะว่าด้วยเรื่องของการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารองค์กรของกระทรวงศึกษาธิการ และปรับปรุงระบบการบริหารจัดการศึกษาทุกระดับการศึกษา

มีการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการปรับบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยทั้งในส่วนนโยบาย (Policy) ส่วนกำกับดูแลส่งเสริม (Regulator) ส่วนการสนับสนุน (Supporter) และส่วนการดำเนินการหรือการปฏิบัติการ (Operator) ให้มีความชัดเจน และที่สำคัญ คือ การมุ่งเน้นให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการและจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับบริบทความแตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นและทุกภาคส่วนในสังคมในการจัดการศึกษา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา และมุ่งพัฒนาให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีคุณภาพและได้มาตรฐาน ซึ่งคุณค่าในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ตามชุดข้อมูลส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรค 2 และวรรค 3 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ และจัดให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท เพื่อให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับ และตลอดจนประชาชน ให้ได้เข้ารับการศึกษาอบรมตามความต้องการในระบบต่าง ๆ อย่างมีคุณภาพ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวนั้นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ประกอบกับบทบัญญัติในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในพื้นที่ท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนภายในพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนเช่นว่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่กฎหมายดังกล่าวนั้น จะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจและหน้าที่ รวมถึงการกระจายทรัพยากรในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน อันได้แก่ งบประมาณ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการ เป็นต้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

โดยในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการ

สาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเท่าที่จำเป็น รวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วม หรือมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศชาติส่วนรวม

ซึ่งนอกจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้นนั้น ยังพบการนำเสนอคุณค่าที่สอดคล้องกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยปรากฏการนำเสนอคุณค่าผ่านหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ข. (3) ได้กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ให้บังเกิดผลตามเป้าหมาย ซึ่งหนึ่งในกรอบแนวทางของการปฏิรูปประเทศที่สำคัญ คือ การปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐต้องดำเนินการให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐ แต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน และภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตราเดียวกัน ในส่วนของมาตรา 258 จ. (4) ซึ่งว่าเรื่องของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ซึ่งได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการปรับปรุงปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมาย โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้มุ่งเน้นการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการ และการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในมิติต่าง ๆ อย่างหลากหลายที่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ของความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งกำหนดกรอบรายละเอียดเนื้อหาที่มีความครอบคลุม ไปถึงการเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษา ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การปรับโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานในแต่ละระดับของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารและการจัดการศึกษา อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งภายใต้ประเด็นการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 นี้ ได้เสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาผ่านประเด็นย่อย การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับทุกประเภท โดยมุ่งเน้นการพัฒนาไปที่การจัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียนในทุกระดับ จัดโครงสร้างการจัดการการศึกษาเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ และใช้ทรัพยากรได้

อย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิรูปการคลังด้านการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการศึกษา โดยการจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้เรียน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา พัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาโดยแยกออกจากระบบการประเมินและการรับรองคุณภาพ ที่เน้นผลลัพธ์ที่ตัวผู้เรียน รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่

ทั้งนี้ นอกจากยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ที่ได้มีการเสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังที่ได้อธิบายไปในข้างต้นแล้วนั้น นอกจากนี้ เนื่องจากชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มีความเชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนการดำเนินงานผ่านกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของภาครัฐ ดังนั้น จึงทำให้ชุดคุณค่าดังกล่าวข้างต้น ยังพบในเห็นได้ในส่วนของประเด็นยุทธศาสตร์ชาติอื่น ๆ อีกนอกเหนือจากยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวข้างต้น นั่นก็คือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งได้มีการเสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผ่านประเด็นยุทธศาสตร์ชาติไว้หลายประเด็น คือ 1) ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ โดยประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้อง คือ ให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ซึ่งได้มุ่งเน้นให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาไปที่การใช้แผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ ผ่านแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงการทำงานของภาครัฐในทุกระดับให้มีเอกภาพและสอดรับประสานกันตามห่วงโซ่การพัฒนาระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ผ่านการการบูรณาการในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคส่วนอื่นในสังคม และ 2) ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ โดยประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้อง คือ 2.1) ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม ซึ่งได้มุ่งเน้นให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาไปที่การปรับภารกิจและพันธกิจของหน่วยงานภาครัฐที่มีความซ้ำซ้อน ยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น ถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ โดยให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ รวมถึงการจัดระบบองค์กรภาครัฐที่แยกบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและหน่วยงานที่ทำหน้าที่

ให้บริการ เพื่อการดำเนินงานมีความคุ้มค่าและสามารถขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 2.2) ส่งเสริม การกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาลในการที่จะจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่หลากหลาย เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ประชาชน และความต้องการของคนทุกกลุ่ม ทุกวัย และทุกเพศสภาวะในท้องถิ่น

3) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ คนไทยทุกช่วงวัยมีคุณภาพเพิ่มขึ้น ได้รับการพัฒนาอย่างสมดุลทั้งด้านร่างกาย สติปัญญาและคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะในศตวรรษที่ 21 รักการเรียนรู้ อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินี้และเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ จึงมุ่งเน้นการพัฒนาไปที่การขับเคลื่อนการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต โดยผ่านการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์และการพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย ตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์ ปฐมวัย วัยเรียน วัยรุ่น วัยแรงงาน และวัยผู้สูงอายุ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ อันจะเกื้อหนุนต่อการเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาและการออกแบบระบบการเรียนรู้ใหม่ จึงได้มีการกำหนดแผนย่อยซึ่งปรากกฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ คือ แผนย่อยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่เสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าดังกล่าวข้างต้น ซึ่งก็คือ ส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว และชุมชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และมีกลไกการพัฒนาระดับพื้นที่ที่ประชาชน ชุมชน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เฝ้าระวัง และติดตามการดำเนินงาน ส่งผลให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเปิดพื้นที่แห่งการเรียนรู้ และจัดกระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลายและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ตลอดจนการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและพัฒนาสังคม

และนอกจากแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต แผนย่อยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้าง

ศักยภาพมนุษย์ ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นแล้วนั้น ยังพบชุดคุณค่าค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ ปรากฏอยู่ในส่วนรายละเอียดเนื้อหาของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 12 การพัฒนาการเรียนรู้ มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามาตรฐานสากลเพิ่มขึ้นมีทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถแก้ปัญหา ปรับตัว สื่อสาร และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น มีนิสัยใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ ได้มีการกำหนดแผนย่อยการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งภายใต้แผนย่อยดังกล่าวนี้ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่เสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าดังกล่าวข้างต้น ซึ่งก็คือ เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับ ทุกประเภท โดยจะเน้นการแก้ไขปัญหาและมุ่งพัฒนาในประเด็นที่สำคัญ คือ 1) ปฏิรูปโครงสร้างองค์กรด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ตั้งแต่ระดับบนสุดลงไปจนถึงระดับโรงเรียน รวมถึงมีโครงสร้างแรงจูงใจและความรับผิดชอบของหน่วยงานและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบที่เหมาะสม 2) จัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียนในทุกระดับที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ทั้งในด้านความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์การเรียนการสอน การบริหารจัดการโรงเรียน จำนวนครูที่ครบชั้นครบวิชา จำนวนพนักงานสนับสนุนงานบริหารจัดการโรงเรียน เพื่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้น 3) ปรับปรุงโครงสร้างการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มคุณภาพการศึกษา และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม และ 4) เพิ่มการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา ส่งเสริมภาคประชาสังคมปรับปรุงแหล่งเรียนรู้ในชุมชนให้เป็นพื้นที่เรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และมีชีวิต รวมถึงการเรียนรู้และทบทวนทักษะพื้นฐาน ได้แก่ การอ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็น โดยระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

ทั้งนี้ นอกจากแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 12 การพัฒนาการเรียนรู้ที่ได้มีการเสนอคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังที่ได้มีการอธิบายไปในข้างต้นแล้วนั้น นอกจากนี้ จากการศึกษาและวิเคราะห์แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พบว่า ชุดคุณค่าดังกล่าวนี้ยังปรากฏอยู่ในส่วนของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 20 การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ บริการของรัฐมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ และภาครัฐมีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ ด้วยการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ ซึ่งภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินี้และเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย

ของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ จึงมุ่งเน้นการพัฒนาไปที่การปรับปรุงและพัฒนากลไกการบริหารราชการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและทันต่อความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน จึงได้มีการกำหนดแผนย่อยซึ่งปรากกฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา คือ 1) การปรับสมดุลภาครัฐ โดยมีเป้าหมายระดับแผนย่อย คือ เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสมรรถนะและสร้างความทันสมัยในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่เสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าดังกล่าวข้างต้น คือ 1.1) เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม กำหนดความสัมพันธ์และการพัฒนาบทบาทในฐานะของหุ้นส่วนการพัฒนาในการดำเนินภารกิจที่สำคัญระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนให้ภาคีการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชน เอกชน ในรูปแบบโมเดลประชารัฐมาร่วมดำเนินการในบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ โดยจัดให้มีการตรวจสอบความซ้ำซ้อน การวิเคราะห์ และทบทวนภารกิจของภาครัฐให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อกำหนดภารกิจหลักที่ให้ภาครัฐดำเนินการและจัดให้มีการยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ พร้อมทั้งจัดให้มีการเตรียมความพร้อมหรือการสนับสนุนภาคส่วนต่าง ๆ ในการร่วมดำเนินภารกิจของภาครัฐ และ 1.2) ส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานที่มีความเข้มแข็งและมีสมรรถนะสูง สามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล และมีมาตรฐานการให้บริการเทียบเท่ามาตรฐานสากล เพิ่มอิสระในการให้บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่หลากหลาย มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ มีการจัดสรรงบประมาณ กำลังบุคลากร และองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในทุกมิติ โดยร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคีเครือข่ายอื่น ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ และความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ ภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเดียวกันนี้ ยังพบว่า การเสนอคุณค่า ที่เกี่ยวกับชุดคุณค่าการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผ่านการนำเสนอในส่วนรายละเอียดเนื้อหาของประเด็นแผนย่อยการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐ ซึ่งกำหนดเป้าหมายในระดับแผนย่อยให้ภาครัฐมีขีดสมรรถนะสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากลและมีความคล่องตัว และภายใต้แผนย่อยนี้ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่เสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าดังกล่าวข้างต้น ซึ่งก็คือ

ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การและออกแบบระบบการบริหารงานใหม่ให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว ทันสมัย ลดความซ้ำซ้อน มีขนาดที่เหมาะสมกับภารกิจ สามารถตอบสนองต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงได้ในทุกมิติ โครงสร้างองค์การสามารถจัดระบบการบริหารงาน รวมทั้งวางกฎระเบียบได้เองอย่างเหมาะสมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยไม่ยึดติดกับการจัดโครงสร้างองค์การแบบราชการและวางกฎเกณฑ์มาตรฐานกลางอย่างตายตัว เชื่อมโยงการทำงานกับทุกภาคส่วนเพื่อมุ่งไปสู่ความเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานและมีผลสัมฤทธิ์เทียบได้กับมาตรฐานระดับสากล

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์นี้เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาทุนมนุษย์ทุกช่วงวัยในเชิงคุณภาพให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรไทย และให้มีความรู้ มีศักยภาพ และทักษะการเรียนรู้ ตลอดจนทักษะชีวิตที่สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศให้มีความทัดเทียมกับนานาประเทศ โดยได้มีการกำหนดรายละเอียดเนื้อหาที่ทำหน้าที่เป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาทุนมนุษย์ ผ่านการปลูกฝังสร้างจิตสำนึกและค่านิยมที่ดี การพัฒนากระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานทัดเทียมสากล ตลอดจนโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการศึกษา และการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ นั้น ได้มีส่วนที่ปรากฏชุดคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐที่ปรากฏอยู่ตามรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยชุดคุณค่าดังกล่าวถูกนำเสนอผ่านแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งแนวทางการพัฒนานี้ได้มุ่งเป้าหมายในการพัฒนาไปที่การยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการและการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยได้การกำหนดรายละเอียดกรอบเนื้อหาในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่มุ่งเน้นไปที่การปรับระบบบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีขนาดและจำนวนผู้เรียนต่ำกว่ากว่า เกณฑ์มาตรฐานให้มีการจัดทรัพยากรร่วมกันให้มีขนาดและจำนวนที่เหมาะสมตามความจำเป็นของพื้นที่และโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนวัยเด็กลดลงอย่างต่อเนื่อง และรวมถึงการขยายความร่วมมือไปยังทุกหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาและภาคเอกชนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวม ทั้งนี้ โดยมุ่งหวัง

ให้บรรลุผลตามเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาในการให้คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลและมีความสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ นอกจากยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากการศึกษาและวิเคราะห์หาชุดคุณค่าการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น พบว่า ยังปรากฏในส่วนรายละเอียดเนื้อหาของยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย ซึ่งคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้ถูกนำเสนอผ่านรายละเอียดเนื้อหาหลายส่วน โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ 1) เพื่อให้ภาครัฐมีขนาดเล็ก มีการบริหารจัดการที่ดี และได้มาตรฐานสากล และ 2) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยมีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าดังกล่าว คือ 1) ลดสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการให้บริการของภาครัฐและประสิทธิภาพการประกอบธุรกิจของประเทศ และ 2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลในการพัฒนาประเทศตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่มีการนำเสนอคุณค่าที่เกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าการกำกับดูแลและการบริหารจัดการของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะของภาครัฐ นั่นก็คือ 1) ปรับปรุงโครงสร้าง หน่วยงาน บทบาท ภารกิจ และคุณภาพบุคลากรภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่า สามารถให้บริการประชาชนในรูปแบบทางเลือกที่หลากหลายและมีคุณภาพ มีความทันสมัย การบริหารราชการส่วนกลางมีขนาดเล็กลง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมกับพื้นที่รับผิดชอบ โดยมุ่งเน้นกำหนดภารกิจ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน โดยให้การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาระดับประเทศ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว สนับสนุนกลไกการร่วมมือกันระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน และประชาสังคมในแบบประชารัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน รวมถึงกำหนดหลักการและแนวทางในการยุบเลิกภารกิจ หรือปรับลดหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง

ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ให้เหลือเพียงการปฏิบัติภารกิจเฉพาะที่ไม่อาจมอบให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการแทน หรือไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจเพื่อสังคม ภาคประชาสังคม หรือชุมชนและประชาชนรับไปดำเนินการแทนได้ และ 2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ลดการพึ่งพิงงบประมาณ ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีความคล่องตัว พึ่งตนเองทางการคลังได้ในระยะยาว และสามารถจัดบริการสาธารณะ ขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างมีมาตรฐานและประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่ทบทวนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นให้ชัดเจนตามศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาและสาธารณสุข พร้อมทั้งกำหนดกลไกและมาตรการกำกับติดตามการดำเนินการกระจายอำนาจให้ชัดเจน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พัฒนารูปแบบการจัดบริการสาธารณะให้หลากหลายสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนกับภาคประชาสังคมให้มากขึ้น และเพิ่มความคล่องตัวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย การบริหารบุคลากร การบริหารงประมาณ และปรับกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เชื่อมโยงกับภาคีเครือข่ายอื่นๆ อย่างมีธรรมาภิบาล รวมถึงปรับปรุงระบบบริหารจัดการรายได้และเงินอุดหนุนของท้องถิ่น

5) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา

แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ได้กำหนดรายละเอียดเนื้อหากรอบแนวทางของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาที่ได้มีการนำเสนอชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ตามตามรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของแผนปฏิรูปประเทศดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่การถูกกำหนดไว้ในเนื้อหาส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา คือ ปรับปรุงระบบการศึกษาให้มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เพิ่มความคล่องตัวในการรองรับความหลากหลายของการจัดการศึกษาและสร้างเสริมธรรมาภิบาล (improve Efficiency, agility and good governance) และเพื่อให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้กำหนดเรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 1 การปฏิรูประบบการศึกษาและการเรียนรู้โดยรวมของประเทศ โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่และกฎหมายลำดับรอง อันประกอบด้วยประเด็นปฏิรูปที่สำคัญ จำนวน 4 ประเด็น คือ 1) การมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... และมีการทบทวนจัดทำ แก้ไข และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีเป้าหมาย คือ ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

เป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารและจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... 2) การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน เพื่อการจัดการศึกษา มีเป้าหมาย คือ ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนมีความร่วมมือในการจัดการศึกษาอย่างสมดุลและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้น 3) การทบทวนและปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ มีเป้าหมาย คือ การศึกษาไทยมีทิศทางและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพตามแผนการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้สามารถยกระดับคุณภาพ ลดความเหลื่อมล้ำ และสามารถแข่งขันได้ และ 4) การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมโยบายการศึกษาแห่งชาติ มีเป้าหมาย คือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับสูง เพื่อการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...

นอกจากนี้ ภายใต้แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานี้ ยังได้มีการนำเสนอคุณค่าที่มีความสอดคล้องกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผ่านรายละเอียดเนื้อหาในส่วนของเรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 6 การปรับโครงสร้างของหน่วยงานในระบบการศึกษา เพื่อบรรลุเป้าหมายในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอน และยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา อันประกอบด้วยประเด็นปฏิรูปที่สำคัญ จำนวน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษา มีเป้าหมาย คือ สถานศึกษาของรัฐมีความเป็นอิสระและมีธรรมาภิบาลในการบริหารและจัดการศึกษาครอบคลุมด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานทั่วไป และมีความรับผิดชอบต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา 2) พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา มีเป้าหมาย คือ ผู้เรียนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ เหมาะสม สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของชุมชนและพื้นที่ รวมถึงมีการเรียนรู้และขยายผลของนวัตกรรมที่ได้จากพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาสู่การจัดการศึกษาในพื้นที่อื่น ๆ และ 3) การปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ มีเป้าหมาย คือ กระทรวงศึกษาธิการมีโครงสร้างที่แบ่งแยกหน้าที่และอำนาจเพื่อรองรับรูปแบบใหม่ที่แยกความรับผิดชอบในด้านนโยบาย (Policy) ด้านกำกับดูแลส่งเสริม (Regulator) ด้านการสนับสนุนต่าง ๆ (Supporter) และด้านการดำเนินการหรือการปฏิบัติการ (Operator) มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ ธรรมาภิบาล รับผิดชอบต่อการสนับสนุนสถานศึกษา และมีบทบาท หน้าที่ และอำนาจสอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ นอกจากแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาที่ได้มีการนำเสนอคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วม

ในการจัดการศึกษา ดังที่ได้นำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ไปแล้วนั้น นอกจากนี้ยังพบว่า มีการนำเสนอชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อยู่ตามตามรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของแผนปฏิรูปประเทศในด้านอื่น ๆ อีกด้วย นั่นก็คือ แผนปฏิรูปประเทศด้านการเมือง และแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

6) แผนปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

จากการศึกษาและวิเคราะห์หาคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับชุดคุณค่าการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น พบว่า ภายใต้แผนปฏิรูปประเทศด้านการเมืองนี้ได้มีการนำเสนอคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้อง กับชุดคุณค่าดังกล่าว โดยนำเสนอผ่านเรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 3 การกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม ซึ่งกำหนดเป้าหมายที่มุ่งให้เกิดผลลัพธ์อันพึงประสงค์ที่สำคัญ คือ 1) ให้มีการกระจายอำนาจและการพัฒนานักการเมืองท้องถิ่น 2) ให้มีการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในท้องถิ่น 3)ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น และ 4) ให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น และเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายดังกล่าว จึงได้กำหนดตัวชี้วัดในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามเป้าหมาย คือ 1) มีการกระจายอำนาจและนักการเมืองท้องถิ่นได้รับการพัฒนา 2) มีการนำหลักคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในท้องถิ่น 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น และ 4) ทรัพยากรในท้องถิ่นมีการจัดสรรอย่างเป็นธรรม รวมทั้งปัญหาการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น มีการแก้ไขโดยการประชุมหารืออย่างสันติวิธีและเกิดความเป็นธรรม และนอกจากนี้ ยังพบการนำเสนอคุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยปรากฏอยู่ในส่วนรายละเอียดเนื้อหาของแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

7) แผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

แผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดรายละเอียดเนื้อหากรอบแนวทางในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งได้มีการนำเสนอคุณค่าที่มีความเชื่อมโยงกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับ การกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อยู่ตามตามรายละเอียดเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของแผนปฏิรูปประเทศดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่การถูกกำหนดไว้ในเนื้อหาส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน คือ เพื่อพัฒนาโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้ทันสมัย กะทัดรัด ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง (Agile Structure) และระบบงานภาครัฐ

มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance Public Service) ซึ่งภายใต้แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการกำหนดเป้าหมายที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับชุดคุณค่าดังกล่าว คือ การจัดโครงสร้างองค์กรให้มีความกะทัดรัด แต่แข็งแรง เพื่อให้สามารถบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการทำงานเพื่อประชาชน โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินการตามเป้าหมายดังกล่าว คือ 1) โครงสร้างหน่วยงานของรัฐมีขนาดกะทัดรัด ยืดหยุ่น พร้อมปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิผล และ 2) มีการบูรณาการบทบาทภารกิจและโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อสร้างพลังร่วม (Synergy) ในการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติและการบริหารประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินนี้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว จึงได้กำหนด เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 3 โครงสร้างภาครัฐกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็วและระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง ประกอบด้วย 6 กลยุทธ์ คือ 1) ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของรัฐ 2) เพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความเข้มแข็งของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ 3) พัฒนาขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) พัฒนาระบบงบประมาณและการคลังภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ 5) สร้างระบบธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนในหน่วยงานภาครัฐ และ 6) พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

8) นโยบายการศึกษาของรัฐบาล (ในช่วงปี พ.ศ. 2560 2565)

นโยบายของรัฐบาลจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภานั้น ซึ่งในส่วนเนื้อหานโยบายที่มีความเกี่ยวข้องในด้านการศึกษานี้ ได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นหนึ่งในนโยบายหลัก 12 ด้าน โดยถูกกำหนดไว้ในนโยบายด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีประเด็นที่สอดคล้องกับกับชุดคุณค่าการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งก็คือ ประเด็นที่ 8.6 ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย ประเด็นย่อยที่ 8.6.1 มุ่งเน้นการพัฒนาโรงเรียนควบคู่กับการพัฒนาครู โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับบนพื้นฐานการสนับสนุนที่คำนึงถึงความจำเป็นและศักยภาพของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง

พร้อมทั้งจัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียนในทุกระดับ ตลอดจนพัฒนาช่องทางให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

และจากนโยบายด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัยนี้ นอกจากนี้ จากการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล จากการพิจารณาคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภาดังข้างต้นนั้น ยังพบว่า คุณค่าที่มีความเกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะนั้น ได้ถูกนำเสนอผ่านกรอบเนื้อหานโยบายที่มีความเกี่ยวข้องในด้านการบริหารจัดการและการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ โดยถูกกำหนดไว้ในนโยบายด้านที่ 11 การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ อีกด้วย ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ ได้มีประเด็นที่สอดคล้องกับชุดคุณค่าดังกล่าว ซึ่งก็คือ ประเด็นที่ 11.1 พัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยพัฒนาให้ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม มีการจัดรูปแบบองค์กรใหม่ที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว และเหมาะสมกับบริบทของประเทศ รวมทั้งจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกับโครงสร้างหน่วยงานและภารกิจงานที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เกิดความเชื่อมโยงสอดคล้องกันตั้งแต่ขั้นวางแผน การนำไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผล การปรับปรุงการทำงานให้มีมาตรฐานสูงขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และประเด็นที่ 11.6 พัฒนากลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการสาธารณะและการตรวจสอบภาครัฐ โดยการสร้างความเข้าใจถึงหลักการบริหารราชการขั้นพื้นฐานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาอุปสรรคและลดข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคม องค์กรภาคประชาสังคม และเอกชน สามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์และมีบทบาทในการพัฒนาบริการสาธารณะในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีส่วนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในทุก ๆ ด้าน

9) นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

คำแถลงนโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ซึ่งได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางนโยบายให้แก่ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญนั้น ซึ่งสำหรับนโยบายการศึกษาที่มีการปรากฏชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วม

ในการจัดการศึกษา ได้แก่ 1) นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ซึ่งได้กำหนดนโยบายปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารจัดการการศึกษา โดยปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการปรับปรุง แก้ไข ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาและส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษา สถาบันการศึกษามีความคล่องตัว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสถานศึกษา รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา 2) นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ ซึ่งได้กำหนดนโยบายปฏิรูปองค์การเพื่อลดความทับซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน ให้หน่วยงานระดับกรมกำหนดแผนงานสนับสนุนทรัพยากร งบประมาณ อัตรากำลัง ตามความต้องการจำเป็น ให้แก่หน่วยงานในพื้นที่ภูมิภาค มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เรียนและประชาชน ตลอดจนกระทรวงศึกษาธิการโดยรวม และที่สำคัญ คือ การสนับสนุนให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ 3) นางสาวตรีนุช เทียนทอง ซึ่งได้กำหนดนโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา โดยการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัว การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่ได้รับการปรับปรุงเพื่อกำหนดให้มีระบบบริหารและการจัดการ รวมถึงการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ

ตาราง 8 แสดงชุดคุณค่า (Value) **ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า** (Narratives) **ที่ปรากฏในเนื้อหาตามกรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.** 2560

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
การกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วม	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.** 2560	**หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ** **มาตรา 54 วรรค 2 และวรรค 3** ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ และจัดให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
ในการจัดการศึกษา		องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท เพื่อให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับ และตลอดจนประชาชนให้ได้เข้ารับการศึกษาอบรมตามความต้องการในระบบต่าง ๆ อย่างมีคุณภาพ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวนั้นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล **หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น** **มาตรา** 250 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในพื้นที่ท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนภายในพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนเช่นว่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่กฎหมายดังกล่าวนั้นจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจและหน้าที่ รวมถึงการกระจายทรัพยากรในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน อันได้แก่ งบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการ เป็นต้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		การคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเท่าที่จำเป็น รวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วม หรือ มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศชาติส่วนรวม **หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ** **มาตรา 258 ข.** (3) ได้กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ให้บังเกิดผลตามเป้าหมาย ซึ่งหนึ่งในกรอบแนวทางของการปฏิรูปประเทศที่สำคัญ คือ การปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐต้องดำเนินการให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน **มาตรา 258 จ.** (4) ได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ซึ่งได้กำหนดให้รัฐนั้นต้องดำเนินการปรับปรุงปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมาย โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่
	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	1. **ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 1.1 **ประเด็น** ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 1.2 **ประเด็นย่อย** การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับ ทุกประเภท โดยมุ่งเน้นการพัฒนา ไปที่การจัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ของโรงเรียนในทุกระดับ จัดโครงสร้างการจัดการการศึกษาเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ และใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิรูปการคลังด้านการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยการจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้เรียน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา พัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาโดยแยกออกจากระบบการประเมินและการรับรองคุณภาพที่เน้นผลลัพธ์ที่ตัวผู้เรียน รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ **2. ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ 2.1 **ประเด็น** ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ 2.1.2 **ประเด็นย่อย** ให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาไปที่การใช้แผนแม่บท ตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติผ่านแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงการทำงานของภาครัฐในทุกระดับให้มีเอกภาพและสอดรับประสานกันตามห่วงโซ่การพัฒนาระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการประสานความร่วมมือที่หลากหลายผ่านการบูรณาการในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคส่วนอื่นในสังคม 2.2 **ประเด็น** ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริม ให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ 2.2.1 **ประเด็นย่อย** ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม โดยมุ่งเน้นให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาไปที่การปรับภารกิจและพันธกิจของหน่วยงานภาครัฐที่มีความซ้ำซ้อน ยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น ถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ โดยให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ รวมถึงการจัดระบบองค์กรภาครัฐที่แยกบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการเพื่อการดำเนินงานมีความคุ้มค่า และสามารถขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 2.2.2 **ประเด็นย่อย** ส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน ที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล โดยมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่หลากหลาย เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ประชาชน และความต้องการของคนทุกกลุ่มทุกวัย และทุกเพศสภาวะในท้องถิ่น

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
	แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580)	**1. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต **1.1 เป้าหมาย** คนไทยทุกช่วงวัยมีคุณภาพเพิ่มขึ้น ได้รับการพัฒนาอย่างสมดุล ทั้งด้านร่างกาย สติปัญญาและคุณธรรม จริยธรรม เป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะในศตวรรษที่ 21 รักการเรียนรู้ อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต 1.2 **แผนย่อย** แผนย่อยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ **1.3 เป้าหมายของแผนย่อย** ครอบครัวไทยมีความเข้มแข็ง และมีจิตสำนึกความเป็นไทยดำรงชีวิตแบบพอเพียงมากขึ้น **1.4 แนวทางการพัฒนา** ส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว และชุมชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และมีกลไกการพัฒนาระดับพื้นที่ที่ประชาชน ชุมชน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เฝ้าระวัง และติดตามการดำเนินงานส่งผลให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเปิดพื้นที่แห่งการเรียนรู้ และจัดกระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลายและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ตลอดจนการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและพัฒนาสังคม **2. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 12 การพัฒนาการเรียนรู้

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		2.1 เป้าหมาย คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลเพิ่มขึ้น มีทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถแก้ปัญหา ปรับตัว สื่อสาร และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น มีนิสัยใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต **2.2 แผนย่อย** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 **2.3 เป้าหมายของแผนย่อย** คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน มีทักษะการเรียนรู้ และทักษะที่จำเป็นของโลกศตวรรษที่ 21 สามารถเข้าถึงการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตดีขึ้น **2.4 แนวทางการพัฒนา** เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับทุกประเภท โดยจะเน้นการแก้ไขปัญหาและมุ่งพัฒนาในประเด็นที่สำคัญ คือ 1) ปฏิรูปโครงสร้างองค์กรด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ตั้งแต่ระดับบนสุดลงไปจนถึงระดับโรงเรียน รวมถึงมีโครงสร้างแรงจูงใจและความรับผิดชอบของหน่วยงานและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบที่เหมาะสม 2) จัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียนในทุกระดับที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ทั้งในด้านความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์การเรียนการสอน การบริหารจัดการโรงเรียน จำนวนครูที่ครบชั้น ครบวิชา จำนวนพนักงานสนับสนุนงานบริหารจัดการโรงเรียนเพื่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้น 3) ปรับปรุงโครงสร้างการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		และเพิ่มคุณภาพการศึกษา และเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม และ 4) เพิ่มการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา ส่งเสริมภาคประชาสังคมปรับปรุงแหล่งเรียนรู้ในชุมชนให้เป็นพื้นที่เรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และมีชีวิต รวมถึงการเรียนรู้และทบทวนทักษะพื้นฐาน ได้แก่ การอ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็น โดยระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม **3. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ** ประเด็นที่ 20 การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ **เป้าหมาย** บริการของรัฐมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ และภาครัฐมีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพด้วยการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ **3.1 แผนย่อย** การปรับสมดุลภาครัฐ **3.1.1 เป้าหมายของแผนย่อย** เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสมรรถนะและสร้างความทันสมัยในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้กับประชาชน **3.1.2 แนวทางการพัฒนา** 1) เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม กำหนดความสัมพันธ์และการพัฒนาบทบาทในฐานะของหุ้นส่วนการพัฒนาในการดำเนินภารกิจที่

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		สำคัญระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนให้ภาคีการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชน เอกชน ในรูปแบบโมเดลประชารัฐ มาร่วมดำเนินการในบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ต่าง ๆ โดยจัดให้มีการตรวจสอบความซ้ำซ้อน การวิเคราะห์และทบทวนภารกิจของภาครัฐให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อกำหนดภารกิจหลักที่ให้ภาครัฐดำเนินการและจัดให้มีการยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ พร้อมทั้งจัดให้มีการเตรียมความพร้อมหรือการสนับสนุนภาคส่วนต่าง ๆ ในการร่วมดำเนินภารกิจของภาครัฐ 2) ส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานที่มีความเข้มแข็งและมีสมรรถนะสูง สามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล และมีมาตรฐานการให้บริการเทียบเท่ามาตรฐานสากล เพิ่มอิสระในการให้บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่หลากหลาย มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ มีการจัดสรรงบประมาณ กำลังบุคลากร และองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในทุกมิติ โดยร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคีเครือข่ายอื่น ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ และความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง **3.2 แผนย่อย** การพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐ **3.2.1 เป้าหมายของแผนย่อย** ภาครัฐมีขีดสมรรถนะสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากลและมีความคล่องตัว **3.2.2 แนวทางการพัฒนา**

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การ และออกแบบระบบการบริหารงานใหม่ให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ทันสมัย ลดความซ้ำซ้อน มีขนาดที่เหมาะสมกับภารกิจ สามารถตอบสนองต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงได้ในทุกมิติ โครงสร้างองค์การสามารถจัดระบบการบริหารงาน รวมทั้งวางกฎระเบียบได้เอง อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยไม่ยึดติดกับการจัดโครงสร้างองค์การแบบราชการ และวางกฎเกณฑ์มาตรฐานกลางอย่างตายตัว เชื่อมโยงการทำงานกับทุกภาคส่วน เพื่อมุ่งไปสู่ความเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงาน และมีผลสัมฤทธิ์เทียบได้กับมาตรฐานระดับสากล
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)		**1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ **1.1 เป้าหมายรวมการพัฒนา** คนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์ มีวินัย มีทัศนคติ และพฤติกรรมตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคม มีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ มีความสามารถในการปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันสถานการณ์ มีความรับผิดชอบและทำประโยชน์ต่อส่วนรวม มีสุขภาพกายและใจที่ดี มีความเจริญงอกงามทางจิตวิญญาณ มีวิถีชีวิตที่พอเพียง และมีความเป็นไทย **1.2 เป้าหมายการพัฒนา** คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงตามมาตรฐานสากล และสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง **1.3 แนวทางการพัฒนา** ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยได้มุ่งเป้าหมายในการพัฒนาไปที่การยกระดับ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		คุณภาพการบริหารจัดการและการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยได้การกำหนดรายละเอียดกรอบเนื้อหาในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่มุ่งเน้นไปที่การปรับระบบบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีขนาดและจำนวนผู้เรียนต่ำกว่า เกณฑ์มาตรฐานให้มีการจัดทรัพยากรร่วมกันให้มีขนาดและจำนวนที่เหมาะสมตามความจำเป็นของพื้นที่และโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนวัยเด็กลดลงอย่างต่อเนื่อง และรวมถึงการขยายความร่วมมือไปยังทุกหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาและภาคเอกชนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวม **2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย **2.1 เป้าหมายรวมการพัฒนา** มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระจายอำนาจและมีส่วนร่วมจากประชาชน บทบาทภาครัฐในการให้บริการซึ่งภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ดีกว่าลดลงเพิ่มการใช้ระบบดิจิทัลในการให้บริการ ปัญหาคอร์รัปชั่นลดลงและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น การใช้จ่ายภาครัฐและระบบงบประมาณมีประสิทธิภาพสูง ฐานภาษีกว้างขึ้น และดัชนีการรับรู้การทุจริตดีขึ้น รวมถึงมีบุคลากรภาครัฐ ที่มีความรู้ความสามารถและปรับตัวได้ทันกับยุคดิจิทัลเพิ่มขึ้น **2.2 วัตถุประสงค์** 2.2.1 เพื่อให้ภาครัฐมีขนาดเล็ก มีการบริหาร

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		จัดการที่ดี และได้มาตรฐานสากล 2.2.2 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใสตรวจสอบได้ **2.2 เป้าหมายการพัฒนา** 2.2.1 ลดสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการให้บริการของภาครัฐ และประสิทธิภาพการประกอบธุรกิจของประเทศ 2.2.2 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **2.3 แนวทางการพัฒนา** 2.3.1 ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน บทบาทภารกิจ และคุณภาพบุคลากรภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่า โดยโดยมุ่งเน้นกำหนดภารกิจ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน โดยให้การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาระดับประเทศ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว สนับสนุนกลไกการร่วมมือกันระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน และประชาสังคมในแบบประชารัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน 2.2.2 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้แก่

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นไปที่ทบทวนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นให้ชัดเจนตามศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาและสาธารณสุข พร้อมทั้งกำหนดกลไกและมาตรการกำกับติดตามการดำเนินการกระจายอำนาจให้ชัดเจนและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พัฒนารูปแบบการจัดบริการสาธารณะให้หลากหลายสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา		**วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา** ปรับปรุงระบบการศึกษาให้มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เพิ่มความคล่องตัวในการรองรับความหลากหลายของการจัดการศึกษา และสร้างเสริมธรรมาภิบาล (improve Efficiency, agility and good governance) โดยเฉพาะการส่งเสริมและสร้างสมดุลของความคุ้มค่า ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ คุณธรรมและจริยธรรม **เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 1** การปฏิรูประบบการศึกษาและการเรียนรู้โดยรวมของประเทศโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่และกฎหมายลำดับรอง **ประเด็นการปฏิรูป** 1. การมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... และมีการทบทวนจัดทำ แก้ไข และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป้าหมาย : ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารและจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... 2. การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน เพื่อการจัดการศึกษา

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		เป้าหมาย : ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนมีความร่วมมือในการจัดการศึกษาอย่างสมดุล และภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้น 3. การทบทวนและปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ เป้าหมาย : การศึกษาไทยมีทิศทางและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้สามารถยกระดับคุณภาพ ลดความเหลื่อมล้ำ และสามารถแข่งขันได้ 4. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมโยบายการศึกษาแห่งชาติ เป้าหมาย : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับสูง เพื่อการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... **เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 6** การปรับโครงสร้างของหน่วยงานในระบบการศึกษา **ประเด็นการปฏิรูป** 1. การผลิตครู และการคัดกรองครู เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของประเทศและมีจิตวิญญาณของความเป็นครู 2. การพัฒนาวิชาชีพครู 3. เส้นทางวิชาชีพครู เพื่อให้ครูมีความก้าวหน้า ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม 4. การพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาในสถานศึกษา 5. การปฏิรูปองค์กรวิชาชีพครู และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
	แผนปฏิรูปประเทศด้านการเมือง	**เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่** 3 การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม **เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์และผลสัมฤทธิ์** 1) ให้มีการกระจายอำนาจและการพัฒนานักการเมืองท้องถิ่น 2) ให้มีการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในท้องถิ่น 3) ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น 4) ให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น **ตัวชี้วัด** 1) มีการกระจายอำนาจและนักการเมืองท้องถิ่นได้รับการพัฒนา 2) มีการนำหลักคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในท้องถิ่น 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น 4) ทรัพยากรในท้องถิ่นมีการจัดสรรอย่างเป็นธรรม รวมทั้งปัญหาการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น มีการแก้ไขโดยการประชุมหารืออย่างสันติวิธีและเกิดความเป็นธรรม
	แผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน	**วัตถุประสงค์ของแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** เพื่อพัฒนาโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้ทันสมัย กะทัดรัด ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง (Agile Structure) และระบบงานภาครัฐมีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance Public Service) **เป้าหมาย** จัดโครงสร้างองค์กรให้มีความกะทัดรัด แต่แข็งแรง เพื่อให้สามารถบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการทำงานเพื่อประชาชน โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก **ตัวชี้วัด** 1) โครงสร้างหน่วยงานของรัฐมีขนาดกะทัดรัด ยืดหยุ่น

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		พร้อมปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิผล 2) มีการบูรณาการบทบาทภารกิจและโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เพื่อสร้างพลังร่วม (Synergy) ในการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ และการบริหารประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ **เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 3** โครงสร้างภาครัฐกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็วและระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง **กลยุทธ์** 1) ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของรัฐ 2) เพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความเข้มแข็งของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ 3) พัฒนาขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) พัฒนาระบบงบประมาณและการคลังภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ 5) สร้างระบบธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนในหน่วยงานภาครัฐ 6) พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
	นโยบายรัฐบาล	**นโยบายหลัก** **ด้านที่ 8** การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพ ของคนไทยทุกช่วงวัย **ประเด็นที่ 8.6** ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย **ประเด็นย่อยที่ 8.6.1** มุ่งเน้นการพัฒนาโรงเรียนควบคู่กับการพัฒนาครู โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับบนพื้นฐาน การสนับสนุนที่คำนึงถึงความจำเป็นและศักยภาพ

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
		ของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง พร้อมทั้งจัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียนในทุกระดับ ตลอดจนพัฒนาช่องทางให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต **ด้านที่** 11 การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ **ประเด็นที่** 11.1 พัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยพัฒนาให้ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม มีการจัดรูปแบบองค์กรใหม่ที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว และเหมาะสมกับบริบทของประเทศ รวมทั้งจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกับโครงสร้างหน่วยงานและภารกิจงานที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความเชื่อมโยงสอดคล้องกันตั้งแต่ขั้นวางแผน การนำไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผล การปรับปรุงการทำงานให้มีมาตรฐานสูงขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น **ประเด็นที่** 11.6 พัฒนากลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการสาธารณะและการตรวจสอบภาครัฐ โดยการสร้างความเข้าใจถึงหลักการบริหารราชการขั้นพื้นฐานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาอุปสรรคและลดข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคม องค์กรภาคประชาสังคม และเอกชน สามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์และมีบทบาทในการพัฒนาบริการสาธารณะในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีส่วนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในทุก ๆ ด้าน
	นโยบายของรัฐมนตรีว่าการ	**1. นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์** นโยบายปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารจัดการการศึกษา

ชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า	กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	ประเด็นชุดคุณค่าที่ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่าที่ปรากฏในเนื้อหากรอบแนวทางนโยบาย
	กระทรวงศึกษาธิการ	โดยปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการปรับปรุง แก้ไข ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาและส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษา สถาบันการศึกษามีความคล่องตัวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสถานศึกษา รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา **2. นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ** นโยบายปฏิรูปองค์การเพื่อลดความทับซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน ให้หน่วยงานระดับกรมกำหนดแผนงานสนับสนุนทรัพยากร งบประมาณ อัตรากำลัง ตามความต้องการจำเป็น ให้แก่หน่วยงานในพื้นที่ภูมิภาค มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เรียนและประชาชน ตลอดจนกระทรวงศึกษาธิการโดยรวม และที่สำคัญ คือ การสนับสนุนให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ **3. นางสาวตรีนุช เทียนทอง** นโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษาโดยการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัว การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้จังหวัดเป็นฐาน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่ได้รับการปรับปรุงเพื่อกำหนดให้มีระบบบริหารและการจัดการ รวมถึงการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าความคิดที่เป็นแกนกลางหลักของนโยบายการศึกษานั้น มีความสำคัญอย่างมาก กล่าวคือ ความคิด หรือ แนวความคิด หรือ ชุดความคิด ที่ปรากฏเป็นความคิดหลักแกนกลางในนโยบายการศึกษาที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการศึกษา และคุณภาพของผู้เรียนที่มีความสอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของโลกยุคปัจจุบัน ซึ่งความคิด หรือ แนวความคิด หรือ ชุดความคิดเหล่านั้นได้ถูกพัฒนามาจากชุดคุณค่าที่สำคัญ โดยผ่านกระบวนการสร้างอุดมการณ์ (Ideological Construction) โดยการต่อสู้ ผลักดัน เข้าช่วงชิงพื้นที่และมีอิทธิพลเหนือสนามนโยบายที่จะทำให้ชุดคุณค่านั้นมีความเด่นเหนือชุดคุณค่าอื่น ๆ จนได้พัฒนากลายมาเป็นความคิด หรือ แนวความคิด หรือ ชุดของความคิด ที่ถูกผลักดันให้อยู่ในกระแสหลักและได้กลายมาเป็นความคิดที่เป็นแกนหลักของกรอบโครงร่างทางวาระนโยบายที่มีความสำคัญ ซึ่งความคิดที่เป็นแกนหลักจะทำหน้าที่เชื่อมโยงกลไกเชิงสถาบันต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนนโยบาย รวมถึงก่อให้เกิดกระแสการสนับสนุนและผลักดันการขับเคลื่อนดังกล่าว และอาจรวมถึงการคัดค้าน หรือกีดกั้น หรือผลักให้ประเด็นวาระดังกล่าวออกห่างจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิมที่แท้จริงของประเด็นวาระนโยบาย ตลอดจนก่อให้เกิดกระบวนการกระจายภาระและผลได้ระหว่างหน่วยปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ในระหว่างการขับเคลื่อนดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของประเด็นวาระทางนโยบายนั้น

ดังนั้น จากการอธิบายรายละเอียดเนื้อหาข้างต้น ผ่านการวิเคราะห์ความคิด (Ideas) อันเป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษา โดยการศึกษาและพิจารณากรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ โดยเริ่มตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564) แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ซึ่งมีความเชื่อมโยงถึงแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงนโยบายการศึกษาของคณะรัฐบาลที่อยู่ในช่วงสมัยวาระปี พ.ศ. 2560 – 2565 ตลอดจนนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของคณะรัฐบาลที่อยู่ในสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565 ซึ่งถูกจัดทำขึ้นตามกรอบแนวทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ และเป็นกรอบแนวทางสำคัญในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น รวมถึงกรอบแนวทางในการจัดทำนโยบายและกิจกรรมสาธารณะ ตลอดจนการกำหนดกลไกในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง โดยการจัดระบบและวางแนวทางให้แก่การปกครอง การกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน และเฉกเช่นเดียวกันนี้ก็ยังมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนที่มีต่อรัฐอีกนัยทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2560 นี้ ได้มีการจัดวางโครงสร้าง บทบาท อำนาจ และหน้าที่ตลอดจนสัมพันธภาพขององค์กรเชิงสถาบันทางการปกครองตามรัฐธรรมนูญ และประการที่สำคัญ ที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ มีความแตกต่างเป็นพิเศษกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ นั่นก็คือ การกำหนดกลไกในการบริหารจัดการวิกฤติการณ์ปัญหาด้านต่าง ๆ ของประเทศที่จะนำไปสู่การแก้ไขและพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปประเทศซึ่งในกาลต่อมาจะกลายมาเป็นกรอบโครงร่างที่มีความสำคัญที่รัฐบาลจะนำมากำหนดนโยบายสาธารณะและสร้างกลไกในการบริการราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายความรวมถึงการกำหนด การจัดวางกรอบ และการดำเนินนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทยต่อไปด้วย

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ความคิดหลักอันเป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษาโดยการพิจารณาและสังเคราะห์ผ่านคุณค่า หรือชุดคุณค่าด้านการศึกษาที่ปรากฏอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ที่ต่อมาจะพัฒนากลายมาเป็นความคิด หรือแนวความคิด หรือ ชุดความคิดที่อยู่ในกระแสหลักของการขับเคลื่อนประเด็นวาระนโยบายที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางและล้อมกรอบประเด็นวาระที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของฝ่ายการเมืองผู้อำนาจในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติของฝ่ายราชการผู้มีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยผ่านกลไกของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในชุดคุณค่าดังเช่นว่านี้ ได้ปรากฏเด่นชัดผ่านบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ตามความที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ภายใต้กรอบแนวทางนโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในระดับต่าง ๆ ดังเช่นว่านี้ มีการชูประเด็นคุณค่าต่าง ๆ จากการนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการศึกษาในมิติต่าง ๆ ตามชุดข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ดังที่ได้มีการยกอธิบายไว้ในข้างต้นนั้นแล้ว ซึ่งจะพบว่า มีเรื่องเล่าหลากหลายเรื่องราวที่ทำหน้าที่เสมือนประหนึ่งดั่งชุดหลักการที่จะตีกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยผ่านการนำเสนอมุมมองของปัญหาด้านการศึกษาในมิติที่หลาหลายจากเรื่องเล่าในแต่ละมิติ และมีการเสนอให้คุณค่าในเชิงลักษณะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาและการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในมิติต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย

ดังจะสังเกตได้ว่าท่ามกลางกระแสของบรรดาเรื่องเล่าเกี่ยวกับปัญหาด้านการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละประเด็นเรื่องเล่านั้นต่างก็มุ่งนำเสนอคุณค่าในเชิงการแก้ไขและพัฒนาสำหรับเฉพาะประเด็นปัญหาจากเรื่องเล่านั้น ๆ ที่มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละคุณค่าที่ปรากฏอย่างเห็นได้ชัดเจน

โดยที่มิได้มีคุณค่าใดคุณค่าหนึ่งจากบรรดาเรื่องเล่าที่มีความโดดเด่นเป็นพิเศษ หรือมีคุณค่าใดคุณค่าหนึ่งที่มีบทบาท หรือ อิทธิพลเหนือไปกว่าคุณค่าอื่น ๆ และในขณะเดียวกันนี้คุณค่าทั้งหลายที่ถูกนำเสนอจากบรรดาเรื่องเล่าต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็ชิงความโดดเด่นในระหว่างกันอยู่ และในท่ามกลางบรรดาคุณค่า หรือ ชุดคุณค่าต่าง ๆ จากเรื่องเล่าทั้งหลายที่ปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564) แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และอาจรวมถึงแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินในบางประเด็น รวมถึงนโยบายของรัฐบาลด้านการศึกษานี้ ซึ่งหากพิจารณาเนื้อหาสาระสำคัญของคุณค่าเหล่านั้น จะเห็นได้อีกว่ามีการผสมผสานปนเปในเนื้อหา หรือแทบกลมกลืนกันเป็นเนื้อเดียว จนในบรรดาเรื่องเล่าทั้งหลายที่ปรากฏนั้นก็ยากที่จะแยกประเด็นความแตกต่าง เช่น ความผสมผสานกลมกลืนระหว่างชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะมุ่งเน้นการขับเคลื่อนการศึกษาด้วยนวัตกรรมและพัฒนากระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับทักษะดิจิทัล การออกแบบและจัดกระบวนการเรียนรู้โดยใช้ดิจิทัลแพลตฟอร์ม การออกแบบระบบการเรียนรู้ใหม่ การปรับหลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่เน้นการพัฒนาผู้เรียนทุกระดับการศึกษาให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 รวมถึงส่งเสริมการพัฒนาผู้เรียนตามความถนัดและความสนใจที่มีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคลตามพหุปัญญา ตลอดจนการพัฒนาระบบการเรียนรู้เชิงบูรณาการที่เน้นการลงมือปฏิบัติและการส่งเสริมทักษะด้านวิชาชีพและทักษะชีวิต กับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งมุ่งเน้นการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมการศึกษา การเปิดพื้นที่ในการสร้างเสริมศักยภาพผู้มีความสามารถพิเศษให้สามารถต่อยอดไปสู่เส้นทางการประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคง รวมถึงการสร้างสถาบันการศึกษาเฉพาะทางที่มีความเชี่ยวชาญที่เน้นการให้บริการทางการศึกษาและวิชาการ เพื่อสร้างและพัฒนาผู้เรียนซึ่งจะเป็นทุนมนุษย์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้มีสมรรถนะและคุณลักษณะที่สอดคล้องกับทิศทางความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

และนอกจากความกลมกลืนในเนื้อหาสาระสำคัญระหว่างชุดคุณค่าจากเรื่องเล่าแล้วนั้น ทั้งนี้ บรรดาชุดคุณค่าก็ยังมีความขัดแย้งระหว่างชุดคุณค่าด้วยกันเองอีกด้วย เช่น ชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 กับชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ต่างก็มุ่งเน้นการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยี การพัฒนา

กระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับทักษะดิจิทัลและทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 การมีทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่ 3 รวมถึงการพัฒนาคนให้มีทักษะและศักยภาพตามความถนัดและความสนใจตามพหุปัญญาที่สามารถต่อยอดเส้นทางสายอาชีพในอนาคต หากแต่ในขณะที่ชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นสร้างเจตคติที่ดี เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง ที่มุ่งไปที่การจัดการศึกษาที่เน้นการปรับเปลี่ยนค่านิยม และปลูกฝังทัศนคติที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม และการให้ความสำคัญกับการจัดการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ชาติไทย และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น วัฒนธรรม และประเพณีของไทย รวมถึงการใช้ชีวิตอย่างรู้จักประมาณตนตามแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

จากที่อธิบายในข้างต้นจะเห็นได้ถึงความไม่คงเส้นคงวาของชุดคุณค่าที่จะให้หลักการที่จะพัฒนาไปสู่ความคิดที่จะเป็นแกนหลักในการเป็นกรอบโครงร่าง ด้วยการตีกรอบและกำหนดขอบเขตของปัญหาสาธารณะด้านการศึกษา และนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่จะถูกหยิบยกเป็นประเด็นวาระข้อกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้านการศึกษานั้น และนอกจากความไม่คงเส้นคงวาอันเกิดจากความไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน หรือมีความขัดแย้งกันเองในระหว่างชุดคุณค่า ซึ่งรวมถึงการกลืนกันในเนื้อหาสาระสำคัญอันเกิดจากความใกล้เคียงกันในระหว่างชุดคุณค่านี้ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่า ภายใต้กรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ได้มีการนำเสนอคุณค่าที่มีความหลากหลายตามเรื่องเล่าในแต่ละประเด็นที่แตกต่างกันออกไป โดยที่ท่ามกลางบรรดาชุดคุณค่าทั้งหลายที่ปรากฏอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ นี้ ก็มิได้มีชุดคุณค่าใดชุดคุณค่าหนึ่งที่มีความโดดเด่น หรือมีบทบาทที่เด่นชัดจนเป็นจุดสนใจ หรือกรอบแนวทางนโยบายการศึกษาในระดับต่าง ๆ มุ่งให้ความสำคัญเป็นพิเศษไปกว่าชุดคุณค่าอื่น ๆ เช่นนี้แล้ว คุณค่า หรือ ชุดคุณค่า จากเรื่องเล่าต่าง ๆ จึงถูกร้อยรัดให้กลมกลืนเข้าไว้ด้วยกันเป็นเนื้อเดียวและมิได้มีคุณค่า หรือ ชุดคุณค่าใดที่มีบทบาทสำคัญมากพอที่จะใช้ยึดเป็นหลักการที่จะตีกรอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาสาธารณะด้านการศึกษา และเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนนี้ จึงทำให้คุณค่า หรือชุดคุณค่าเหล่านั้นต่างก็ชิงบทบาทและความโดดเด่นกันเอง โดยที่มิได้มีคุณค่า หรือ ชุดคุณค่าใดเข้าช่วงชิงพื้นที่ความสนใจได้สำเร็จในสนามประลองนโยบายนี้ จึงเป็นเหตุให้คุณค่า หรือชุดคุณค่าเหล่านี้ที่ต่างก็พัฒนากลายมาเป็นความคิด หรือ ชุดความคิดของตัวเองในการที่จะเสนอแนวทางการแก้ไขและพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละมิติ และมีความไหลเวียนกันอยู่ในพื้นที่วาระนโยบายนี้ ซึ่งส่งผลให้หน่วย

ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อประเด็นเรื่องเล่าปัญหาสาธารณะด้านการศึกษานั้น ๆ เมื่อจะต้องขับเคลื่อนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง อาจจะต้องเลือกคุณค่าใดคุณค่าหนึ่งในบรรดาคุณค่าทั้งหลายที่ปรากฏในเรื่องเล่าเรื่องหนึ่งนั้นไปขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติตามการพิจารณาของแต่ละหน่วย ซึ่งอาจส่งผลทำให้ในการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติของแต่ละหน่วยไม่เป็นไปตามทิศทางเดียวกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยที่รับไปปฏิบัตินั้นต่างก็ตีความและพิจารณาในแต่ละประเด็นเรื่องเล่าของปัญหาสาธารณะด้านการศึกษาที่แตกต่างกัน จึงกลายเป็นว่ายึดคุณค่าจากเรื่องเล่าที่จะใช้เป็นหลักการในการจัดวางกรอบแนวทางที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปด้วย จึงส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก่อให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายได้ยาก ดังนั้น จึงทำให้ภาพของการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติของแต่ละหน่วยที่ขับเคลื่อนดำเนินการเป็นไปคนละทิศทางตามคุณค่าที่ให้หลักการในการตีกรอบต่อการดำเนินงานที่แตกต่างกัน และแน่นอนว่า การบริหารและการจัดการศึกษาที่ถูกขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้ระบบการบริหารราชการภาครัฐย่อมได้รับผลของความไม่ชัดเจนและไร้ทิศทางที่แน่นอนดังเช่นว่านั้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุดคุณค่าที่เกี่ยวเนื่องด้วยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ นั่นก็คือ ชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาไปที่การกระจายอำนาจ บทบาท ภารกิจในการดำเนินการจัดการศึกษาไปสู่หน่วยย่อยในระดับขับเคลื่อนปฏิบัติการของโครงสร้างหน่วยงาน ทางการศึกษา โดยมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน เป็นเป้าหมายของหน่วยย่อยที่สำคัญที่สุด โดยมุ่งเน้นไปที่การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานองค์กรทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ การปรับปรุงโครงสร้างการจัดการศึกษาให้ประสิทธิภาพและเพิ่มคุณภาพการศึกษา และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ครอบครัว และชุมชนในการจัดการศึกษา เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในทุกมิติและในทุกช่วงวัยนั้น จากการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ไว้ในข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า คุณค่า หรือชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานี้ จากการพิจารณาภาพรวมทั้งหมดของบรรดาคุณค่า หรือ ชุดคุณค่าทั้งหลายนั้น จะทำให้เห็นได้ว่า ชุดคุณค่าค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานี้มิได้มีความโดดเด่นอะไรมากนักในท่ามกลางบรรดาคุณค่า หรือ ชุดคุณค่าทั้งหลาย อีกทั้ง ชุดคุณค่าที่นำเสนอนี้ก็มีการนำเสนออย่างกว้าง ๆ และมีความคลุมเครืออยู่นัยที กล่าวคือ การนำเสนอคุณค่าดังกล่าวนี้

ได้มุ่งนำเน้นไปที่การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานองค์กรทางการศึกษาและการปรับปรุงโครงสร้างการจัดการศึกษานี้ มีความก้ำกึ่งเอาแน่นอนไม่ได้ และไม่มีความชัดเจน ในแง่ที่ว่าการปฏิรูปเช่นว่านั้นมีเจตนารมณ์ที่แท้จริงเป็นเช่นไร ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการดึงอำนาจรวมศูนย์เข้าสู่การบริหารราชการส่วนกลาง การหลอมรวมบทบาทภารกิจไว้ที่จุดใดจุดหนึ่ง การปรับโครงสร้างทับซ้อนหลายชั้น หรือการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจให้หน่วยในระดับปฏิบัติการให้สามารถดำเนินการในบางส่วน หรือทั้งหมด หรือการส่งมอบบทบาทภารกิจในการดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่หน่วยในระดับปฏิบัติการ ซึ่งก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน โดยกำหนดขอบเขตของบทบาทภารกิจนั้น และอำนาจการตัดสินใจสูงสุดยังคงกระจุกตัวอยู่ที่หน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งการนำเสนอชุดคุณค่าของเรื่องเล่าที่มีความคลุมเครือ ก้ำกึ่งที่อาจเป็นได้ทั้งสองทาง ซึ่งไม่มีความชัดเจนนี้ ประกอบกับความไม่โดดเด่นในคุณค่าของเรื่องเล่าที่ได้นำเสนอนี้ จึงอาจส่งผลทำให้มีบทบาทในการขับเคลื่อนได้น้อยกว่าคุณค่าของเรื่องเล่าอื่น ๆ หรืออาจถึงขึ้นถูกกลบให้เจือจางเลือนหายไปในท่ามกลางคุณค่าของเรื่องเล่าทั้งหลายเหล่านั้น ดังนั้น คุณค่าที่ไม่โดดเด่นชัดเหนือคุณค่าของเรื่องเล่าอื่น ๆ นี้ รวมถึงความไม่ชัดเจน เอาแน่นอนไม่ได้ หรือไร้ทิศทางที่แน่ชัดนี้ จึงอาจส่งผลทำให้การต่อสู้ของคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานี้ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานองค์กรทางการศึกษาและการปรับปรุงโครงสร้างการจัดการศึกษาจากเรื่องเล่าการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษานี้ อาจถูกกลบลบเลือนด้วยอิทธิพลของคุณค่าจากเรื่องเล่าอื่น ๆ ที่ชูประเด็นวาระได้อย่างเด่นชัดกว่า หรือช่วงชิงพื้นที่สนามนโยบายทางการศึกษาได้มากกว่า จึงส่งผลทำให้เกิดการให้ความสำคัญต่อคุณค่านั้น หากแต่ในขณะเดียวกันหากพิจารณารายละเอียดเนื้อหานโยบายส่วนต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้น ตามกรอบแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ดังจะสังเกตได้ว่า การกระจายอำนาจ บทบาท หน้าที่ และการถ่ายโอนภารกิจในการดำเนินกิจการสาธารณะ และการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นลักษณะการให้บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ นั้น จะถูกยึดโยงและตีกกรอบให้จำกัดอยู่ในพื้นที่นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและการกำกับกิจการภาครัฐ ภายใต้การดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มากกว่าพื้นที่นโยบายการศึกษา โดยมุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการสาธารณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชน รวมถึงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่งสามารถสะท้อนภาพของหลักการเชิงคุณค่าที่รัฐบาลต้องการจัดวางโครงสร้างและระบบการบริหารราชการภาครัฐที่มุ่งก่อให้เกิดความเอกภาพ

ทางนโยบาย และผลักดันให้ทุกภาคส่วนในสังคมและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางที่สอดประสานกลมกลืนให้เป็นเนื้อเดียวกันภายใต้ประเด็นวาระเดียวกัน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บังเกิดผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่สำคัญของนโยบายรัฐบาล

ด้วยเหตุเช่นนี้ จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่า คุณค่า หรือ ชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานี้ ด้วยการมุ่งเน้นไปที่การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานองค์กรทางการศึกษาและการปรับปรุงโครงสร้างการจัดการศึกษา มิได้เป็นความคิดแกนกลางหลักของนโยบายการศึกษา เนื่องจากคุณค่า หรือ ชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหาร จัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานี้ อันจะพัฒนาไปสู่ความคิดที่มีอิทธิพลในพื้นที่นโยบายการศึกษาจนสามารถถูกยึดถือให้เป็นความคิดที่เป็นแกนหลักของนโยบายการศึกษาได้นั้น จึงมีความเป็นไปได้น้อยมาก และไม่อาจเข้าสู่พื้นที่อันเป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษาได้ ตามที่ปรากฏตามกรอบแนวทางนโยบายการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้น ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ย่อมอาจส่งแรงผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ภายใต้นโยบายการศึกษา โดยให้เกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จึงเป็นไปได้น้อย หรือหากสามารถเกิดขึ้นได้ ก็เป็นไปอย่างไร้ทิศทางที่แน่ชัด หรืออาจถึงขั้นส่งผลให้การดำเนินการขับเคลื่อนเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามก็ย่อมเกิดขึ้นได้

4.2 กรอบโครงเชิงสถาบันที่รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายการศึกษา

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลงานวิจัยและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายการศึกษาของประเทศไทย รวมถึงการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และพัฒนาการในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ และกรอบภารกิจในการจัดการศึกษาไปยังภาคส่วนต่าง ๆ จากอดีตสู่ปัจจุบัน เพื่อเป็นข้อมูลมาช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันและขับเคลื่อนประเด็นวาระนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ภายใต้กรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในห้วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2560 – 2565 นี้

ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนั้น จะพบว่า การขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

สู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้กรอบแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ได้ลงสู่การปฏิบัติผ่านกลไกการดำเนินงานของระบบราชการไทย และโครงสร้างองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) ที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและพัฒนาการศึกษาของชาติ ซึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ในแต่ละระดับที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และอาจรวมถึงกลไกนอกภาคส่วนราชการ ที่จะขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายลงสู่การปฏิบัติ ผ่านการมีส่วนร่วมดำเนินกิจการให้บริการสาธารณะ หรือในรูปแบบประชารัฐ หรือในรูปแบบหุ้นส่วนกับภาครัฐผู้ร่วมดำเนินการ ทั้งนี้ในการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายการศึกษา ในส่วนของประเด็นวาระการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาท หน้าที่ และกรอบภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานลงไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการของโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ย่อมอาจต้องการกลไกในลักษณะกลไกเชื่อมข้ามหน่วยในระดับปฏิบัติการต่าง ๆ และการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ทั้งในแนวระนาบเดียวกันและแนวดิ่ง เพื่อการกระจายและถ่ายโอนบทบาทภารกิจและทรัพยากรในการดำเนินงาน โดยกรอบโครงเชิงสถาบันที่มีบทบาทความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการดำเนินการตามนโยบายการศึกษานั้น สามาถจำแนกกลไกเชิงสถาบันตามการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปได้หลากหลายรูปแบบตามการดำเนินงานในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

4.2.1 กลไกระบบราชการรวมศูนย์

จากการศึกษาผ่านงานวิจัยและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผ่านกระบวนการทางนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ทำให้ผู้ศึกษาวิจัยได้ประเด็นข้อค้นพบว่า เมื่อเราได้ศึกษาค้นคว้าถึงความเป็นมาและพัฒนาการของการจัดการศึกษาของประเทศไทยจากอดีตสู่ปัจจุบัน สิ่งสำคัญที่มิอาจก้าวข้ามผ่านไปได้เนื่องจากเป็นส่วนที่มีความสำคัญ นั่นก็คือ จะเห็นได้ว่าในหลายครั้งที่มีวิกฤตการณ์ทางการเมืองหรือมีการเปลี่ยนแปลงขั้วพรรคการเมืองฝั่งรัฐบาล สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแทบทุกจะครั้งนั้น นั่นก็คือ การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจากเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ครั้งนั้นเมื่อเราพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว จึงมิอาจปฏิเสธได้เลยว่า “การเมืองมีความสัมพันธ์กับการศึกษา” เป็นอย่างยิ่ง หรือ “การศึกษาเป็นปฏิบัติการทางการเมือง” (อรรถพล อนันตวรสกุล, 2565) เนื่องจากการเมืองเป็นเรื่องของระบบการปกครองของประเทศ จึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่ประชาชนทุกคนพึงมีต่อสังคมและประเทศชาติ ดังนั้นการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐ

ในการผลิตและพัฒนาประชาชนทุกคนให้รู้จักสิทธิ เสรีภาพ บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของตนเองในสังคมนั้น รวมทั้งให้ประชาชนทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยอย่างเป็นปกติ ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศ อีกทั้งประกอบกับการตกอยู่ในวังวนแห่งการรัฐประหารการเมืองของประเทศไทยที่ส่งผลทำให้คณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในหลายช่วงเวลานั้นมีที่มาจากคณะรัฐประหารที่มีรูปแบบการบริหารราชการในลักษณะแบบสั่งการ โดยดึงรวมศูนย์อำนาจรัฐในการบริหารราชการไว้ที่หัวหน้าคณะรัฐประหาร ซึ่งเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยภายในรัฐ (Domestic sovereignty) ให้จำกัดจำเพาะไว้แต่เพียงกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นส่วนหนึ่งในคณะรัฐประหารเท่านั้น อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงสภาวะของการดึงอำนาจจากหน่วยย่อยเล็ก ๆ ระดับล่างสุดที่ได้มีการกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ปฏิบัติการกลับเข้ารวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยใหญ่ หรือส่วนกลางในระดับบนสุดอย่างชัดเจนและการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนในประเทศ ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับซึ่งมีที่มาจากคณะรัฐประหารนั้นขัดกับหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งในที่นี้ได้หมายความรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ด้วย ที่ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ เกิดขึ้นจากความมุ่งหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยได้จัดทำขึ้นภายใต้กรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558 ซึ่งได้มีการส่งต่อชุดหลักการสำคัญทางการเมืองการปกครองมายังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ผ่านบทบัญญัติในการกำหนดกรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (คยร.) โดยการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการรับหลักการดังกล่าวมาสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งในกาลต่อมาก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั่นเอง ดังนั้น จึงไม่อาจสามารถปฏิเสธได้ว่า ที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจาก เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจคณะรัฐบาล อีกทั้ง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายใต้บรรยากาศของการปิดกั้น การแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองอย่างชัดเจน ซึ่งขัดกับหลักการของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กล่าวคือ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มิได้ตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ ทั้ง 3 ประการ คือ (1) การจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (2) สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมและมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย และ (3) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ให้กับรัฐบาล อันมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบบการเมือง (โกเมศ ขวัญเมือง และคณะ, 2565 : 287) ซึ่งแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) นี้ มีมุมมองต่อรัฐธรรมนูญว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่จะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยแท้จริง ดังนั้นจึงไม่เป็นการกล่าวเกินจริงนักหากจะยืมคำที่บรรดานักกฎหมาย นักรัฐศาสตร์ และนักวิชาการทั้งหลายที่ได้มีการให้สมญานามแก่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ว่าเป็น “รัฐธรรมนูญสืบทอดอำนาจ คสช.” (ณัชปกร นามเมือง, 2565 : ออนไลน์) และนอกจากนี้ยังรวมไปถึงสภาพการเมืองภายในประเทศไทยนั้นตกอยู่ในวังวนแห่งการรัฐประหารที่เกิดขึ้นหลายครั้งมาเป็นระยะเวลานานกว่าหลายทศวรรษ ซึ่งประเทศไทยนี้ถือได้ว่ามีรัฐประหารมากที่สุดในโลกในประวัติศาสตร์ร่วมสมัย นับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งปัญหาอันใหญ่หลวงโดยเป็นผลพวงที่เกิดจากการที่ประเทศไทยมีการทำรัฐประหารบ่อยครั้งนี้ ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การทำลายหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และการยึดอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการนำมาซึ่งนโยบายการรวมศูนย์อำนาจรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่การบริหารราชการส่วนกลาง และยังเป็นการทำให้บทบาท อำนาจ หน้าที่ และสิทธิ จากภาคส่วนประชาสังคมและภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการดำเนินกิจการร่วมกันกับภาครัฐมีความอ่อนแอลงด้วย (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์, 2565 : 77)

ด้วยเหตุผลสำคัญดังที่กล่าวนี้ จึงทำให้การศึกษาซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะของรัฐที่สำคัญ และยังเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนระบบการเมืองของประเทศไทย โดยที่การเมืองมักจะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมและด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ เราจึงเห็นได้จากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการการศึกษาของประเทศไทยที่มักจะถูกยึดโยงให้ไปเกี่ยวข้องกับระบบของการเมือง ทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาอยู่บ่อยครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อการศึกษาของประเทศ กล่าวคือแม้ว่าการศึกษาของประเทศไทยจะมีการปฏิรูปอยู่บ่อยครั้ง แต่คุณภาพการศึกษานั้นกลับตกต่ำลงซึ่งสวนทางกันอย่างมีนัยยะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเด็นปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาของหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษาอย่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐานหรือ โรงเรียนนี้ ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานราชการส่วนกลางต้นสังกัดไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ และที่สำคัญที่สุด คือสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ที่เป็นหน่วยงานราชการระดับล่างสุด ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการ

ทางการศึกษา โดยทำหน้าที่ในการดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในชาติ ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพของการจัดการศึกษาและต่อคุณภาพของผู้เรียน โดยที่ความสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการทั้ง 3 ส่วนไม่มีความคงที่และมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอำนาจ บทบาท หน้าที่และการกำกับดูแลอยู่หลายครั้งด้วยกัน อันเป็นไปตามกลไกและสภาพการเมืองของประเทศ ณ ขณะนั้น ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางการเมืองอันมีสาเหตุมาจากการทำรัฐประหารหลายครั้งด้วยกัน ส่งผลทำให้การเมืองขาดเสถียรภาพ ไม่มีความมั่งคง และเป็นผลกระทบต่อการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการบริหารจัดการหรืออำนาจในการตัดสินใจต่อการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่ต้องประสบกับปัญหาเป็นอย่างยิ่ง (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์, 2565 : 77-78) และย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อการกระจายอำนาจและรวมถึงการถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานลงสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย

โดยปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น นั่นก็คือ การปฏิรูปการศึกษาในระดับภูมิภาค ตามที่ได้มีประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่19/1560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ อันเกิดขึ้นจากผลพวงของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 257 หมวด 16 ว่าด้วยเรื่องการปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งได้มีการกำหนดให้รัฐมีการดำเนินการปฏิรูประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการปฏิรูปประเทศในด้านการศึกษาด้วย โดยมุ่งให้เกิดเป็นผลเพื่อการบรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ และด้วยผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวนี้ ซึ่งการปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ตามประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 19/1560 นี้ ได้มุ่งเน้นให้การขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษาใช้พื้นที่เป็นฐาน หากแต่การจัดวางโครงสร้างในการบริหารราชการนี้ จะยึดพื้นที่ ในระดับภูมิภาคและจังหวัดเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการศึกษา มีการจัดตั้งสำนักงานศึกษาธิการภาค (ศธภ.) และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) โดยมีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ประสานและส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษากับภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งบทบาท อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งแต่เดิมนั้นกำหนดให้เป็นบทบาท อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ได้ถูกดึงอำนาจรวมศูนย์มาไว้ที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) โดยให้มีอำนาจในการบริหารจัดการอย่างเบ็ดเสร็จในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การดำเนินการทางวินัย การกำหนดวิทยฐานะ หรือการกำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ฯลฯ) รวมไปถึงการบริหารงบประมาณ การวางแผนการจัดการศึกษาและพิจารณาเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษา การพิจารณาและให้ความเห็นชอบกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของส่วนราชการ หรือหน่วยงาน และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือหน่วยงานและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาในระดับภูมิภาคและจังหวัดที่ใช้เป็นฐานในการขับเคลื่อนการดำเนินงานนั้น มีความสอดคล้องกับทิศทางในการบริหารและการจัดการศึกษาจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง และสอดรับกับนโยบายการศึกษาอย่างเป็นเอกภาพในทุกระดับและทุกประเภทของการจัดการศึกษาในแต่ละประเภท ทั้งในหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนจังหวัด โดยที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ที่มีบทบาทภารกิจในการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานหรือโรงเรียน ซึ่งเป็นเป็นหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษานี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม ดูแลจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) และรวมถึงสำนักงานศึกษาธิการภาค (ศธภ.) ในอีกทอดหนึ่งด้วย โดยมีลักษณะซ้อนทับกันอยู่ในทางโครงสร้างในเชิงการบริหารและอำนาจการพิจารณาตัดสินใจต่อการดำเนินการจัดการศึกษาที่ถูกกดทับด้วยหน่วยระดับนโยบายและการกำกับสั่งการตามลำดับขั้นในแต่ละหน่วยที่มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down command) โดยที่ Top down มีพลังอำนาจในการ “สั่งการ” และการพิจารณา “ตัดสินใจ” แต่ Bottom up ทำหน้าที่เพียงรองรับข้อสั่งการ นโยบายจากเบื้องบนลงมาเป็นทอด ๆ โดยยังขาดอำนาจในการตัดสินใจต่อการดำเนินการในหลาย ๆ เรื่อง เนื่องจากบทบาท อำนาจ หน้าที่ที่สำคัญอย่างการบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ซึ่งได้ถูกดึงรวบให้ไปอยู่ที่หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนจังหวัด

นอกจากนี้ ประจักษ์พยานสำคัญต่อมาที่ปรากฏให้เห็นได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ นั่นก็คือ การขยายตัวของโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง

โดยนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 40 ซึ่งเป็นช่วงของการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการศึกษาที่มีความยึดโยงกับนโยบายการปฏิรูประบบการบริหารราชการภาครัฐ โดยการปฏิรูปการศึกษาในช่วงทศวรรษที่ 40 นี้ ได้มีความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างส่วนราชการและระบบการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการครั้งใหญ่และเป็นครั้งสำคัญครั้งหนึ่งด้วย โดยการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม และยุบรวมหน่วยงานส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพทางนโยบายและการบริหารจัดการที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการศึกษา และเพื่อปรับลดขนาดของโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษาและการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่มีขนาดเดิมที่ใหญ่โต เทอะทะ อุ้ยอ้าย มีความสลับซับซ้อน และมีความซ้ำซ้อนในเชิงบทบาทภารกิจ ตลอดจนการมีข้าราชการเกินความจำเป็น จนเป็นเหตุให้มีภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องเงินเดือน และเงินค่าตอบแทนต่าง ๆ หากแต่ถึงกระนั้น เมื่อระยะเวลาผ่านพ้นล่วงเลยมาจนถึงปัจจุบันนี้ เมื่อศึกษาและพิจารณาสภาพการณ์ของการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติในภาพรวม จะเห็นได้ว่า แม้ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้วก็ตาม ซึ่งได้มีการจัดวางกรอบแนวทางเชิงนโยบายในแต่ละระดับไว้หลายส่วนด้วยกัน ทั้งในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) และแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ซึ่งรวมถึงแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินด้วยนั้น โดยจากการพิจารณากรอบแนวทางเชิงนโยบายที่จัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในภาพรวมนั้น จะเห็นได้ว่า มุ่งไปที่การให้คุณค่าความสำคัญในประเด็นการปรับปรุงและแก้ไขโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการ รวมถึงสัมพันธภาพของโครงสร้างส่วนต่าง ๆ ภายในองค์การของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนและยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษาให้มีขนาดเล็กลง กะทัดรัด มีความคล่องตัวสูง และสามารถปรับตัวได้เร็ว ด้วยการลดขนาดหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ การปรับบทบาทภารกิจที่ซ้ำซ้อน และภารกิจบางอย่างที่ไม่มีความจำเป็น การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่และอำนาจเพื่อรองรับรูปแบบการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการแบบใหม่ที่แยกความรับผิดชอบด้านนโยบาย (Policy) ด้านการกำกับดูแลส่งเสริม (Regulator) ด้านการสนับสนุนต่าง ๆ (Supporter) และด้านการดำเนินการหรือการปฏิบัติการตามแนวทางนโยบาย หรือ ข้อสั่งการ (Operator) ด้วยการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ให้มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาที่มีความครอบคลุมกรอบภารกิจงาน

ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป และมีความรับผิดชอบต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังให้บรรลุผลตามเป้าหมายในการบริหารงานกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ตามกรอบภาระงาน ทั้ง 4 ด้าน ให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอน อันเป็นการยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษานั้น หากแต่สภาพจริงของการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายในระดับต่าง ๆ โดยการบริหารและการจัดการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษาในแต่ละระดับ ผ่านระบบการบริหารราชการไทยนั้น จะพบว่า โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลางนั้นกลับมีแนวโน้มไปในทิศทางที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลางกลับมีการขยายขนาดที่ใหญ่ขึ้นกว่าเดิมจากโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่ผ่านการปฏิรูปเชิงโครงสร้างระบบการบริหารราชการในช่วงทศวรรษที่ 2540 ที่เกิดการปฏิรูปการศึกษาและการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ อ้างอิงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในเวลานั้น ให้มีหน่วยงานส่วนราชการหลักในส่วนกลางในการกำหนดนโยบาย วางแนวทาง การกำกับดูแลการบริหารจัดการศึกษา 5 ส่วนราชการ คือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ในเวลานั้น) โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวเนื่องด้วยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ นั่นก็คือ ในส่วนของโครงสร้างการบริหารราชการในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ ซึ่งหน่วยงานส่วนราชการทางการศึกษาหลักที่มีอำนาจและบทบาทหน้าที่โดยตรง คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ภายในของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกรอบโครงสร้างเดิม ซึ่งอ้างอิงโครงสร้างการบริหารราชการตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งในเวลานั้นได้กำหนดให้มีการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีส่วนราชการ จำนวน 10 สำนัก อันประกอบไปด้วย (1) สำนักอำนวยการ (2) สำนักการคลังและสินทรัพย์ (3) สำนักติดตามและประเมินผล การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (4) สำนักทดสอบทางการศึกษา (5) สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน (6) สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (7) สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ (8) สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา (9) สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ (10) สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา โดยส่วนราชการ

จำนวน 10 สำนัก ดังกล่าวนี้ให้มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการศึกษา และการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับนโยบาย และส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพ อันเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการศึกษาและนโยบายการศึกษา

ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันนี้กลับมีการขยายขนาดที่ใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานราชการในกลางที่มีอำนาจ บทบาทและความรับผิดชอบในการบริหารและการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งก็คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ถือเป็นหน่วยระดับนโยบายต้นสังกัดนี้ กลับพบว่าภายใต้การดำเนินงานในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของส่วนราชการ จำนวน 10 สำนัก ภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการนี้ กลับปรากฏว่ามีการจัดตั้งสำนัก สถาบัน ศูนย์ หน่วย กลุ่ม อันเป็นส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก โดยสำนัก สถาบัน ศูนย์ หน่วย กลุ่มเหล่านั้นมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อการขับเคลื่อนภารกิจในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับนโยบาย ซึ่งเป็นการจัดตั้งเป็นการภายในโครงสร้างการบริหารราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมิได้มีสภาพเป็นโครงสร้างที่มีลักษณะเป็นทางการอย่างส่วนราชการ จำนวน 10 สำนักข้างต้น ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 แต่เป็นการประกาศการจัดตั้งขึ้นเป็นการภายในตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนัก สถาบัน ศูนย์ หน่วย กลุ่มที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นการภายในเหล่านั้นมีอำนาจและบทบาทหน้าที่ตามที่ได้รับมอบจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นพื้นฐาน ให้ดำเนินการตามกรอบภารกิจที่เกี่ยวกับการบริหาร การจัดการศึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเช่นว่านั้น ซึ่งบรรดาสำนัก สถาบัน ศูนย์ หน่วย กลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากนั้นประกอบไปด้วย (1) สำนักอำนวยการ (2) สำนักการคลังและสินทรัพย์ (3) สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (4) สำนักทดสอบทางการศึกษา (5) สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน (6) สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (7) สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ (8) สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา (9) สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ (10) สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา (11) สำนักบริหารงานการมัธยมศึกษา (12) สำนักบริหารงานความเป็นเลิศด้านวิทยาศาสตร์ศึกษา (13) สำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (14) สำนักนิติการ (15) สำนักพัฒนากิจกรรมนักเรียน (16) สำนักงานกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวัน (17) สำนักพัฒนาการศึกษาเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ (18) ศูนย์บริหารความสุขและความปลอดภัย สพฐ. (19) ศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยเทคโนโลยีการศึกษาทางไกล (20) ศูนย์บริหารงานการพัฒนาศักยภาพบุคคลเพื่อความเป็นเลิศ (21) หน่วยศึกษานิเทศก์ (22) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (23) กลุ่มตรวจสอบภายใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (24) สถาบันภาษาอังกฤษ และ (25) สถาบันภาษาจีน ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงภาพการขยายตัวของโครงสร้างการบริหารของส่วนราชการภายในหน่วยงานราชการส่วนกลางในระดับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ เช่นนี้แล้วจึงสะท้อนถึงโครงสร้างการบริหารราชการและกลไกการดำเนินการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ยังคงมีกลไกระบบราชการรวมศูนย์ที่มีความเป็นเอกภาพในระดับนโยบายและการกำกับ ควบคุม สั่งการที่เข้มแข็งและทรงประสิทธิภาพสูง

ดังนั้น จากข้อเท็จจริงข้างต้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภาพรวมที่มีลักษณะที่โตขึ้นกว่าแต่เดิมมากจากการปฏิรูปการศึกษาควบคู่กับการปฏิรูประบบการบริหารราชการในช่วงทศวรรษที่ 40 โดยจะเห็นได้จากโครงสร้างการบริหารราชการของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีการขยายขนาดขององค์กร อย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากการเพิ่มขึ้นของสำนัก สถาบัน ศูนย์ หน่วย กลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งเพิ่มขึ้นทำให้เกิดการเติบโตขยายใหญ่ขึ้นขององค์กรอย่างรวดเร็ว ซึ่งยังรวมไปถึงการให้ข้าราชการจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือโรงเรียน เข้ามาช่วยราชการในหน่วยงานราชการส่วนกลาง การสรรหาพนักงานราชการลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานจ้างเหมาบริการให้มาปฏิบัติหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ตามกรอบภารกิจที่ได้มีการมอบหมายให้สำนัก สถาบัน ศูนย์ หน่วย กลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งเพิ่มขึ้นเหล่านั้น อีกทั้งการพยายามรวบรวมบทบาทหน้าที่และภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ที่หน่วยงานราชการส่วนกลาง ผ่านการจัดตั้งสำนัก สถาบัน ศูนย์ หน่วย กลุ่มต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวอธิบายไว้ในข้างต้นให้มีบทบาทหน้าที่และกรอบภารกิจที่ครอบคลุมการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในทุก ๆ ด้าน ทุก ๆ มิติ กล่าวคือ เมื่อสถานการณ์ของสังคมโลกเกิดความเปลี่ยนแปลงส่งผลทำให้เกิดโจทย์ปัญหาความต้องการทางการศึกษาของประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างหลากหลายมิติ กระแสความต้องการของการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับสังคมโลกาภิวัตน์แห่งศตวรรษที่ 21 และรวมไปถึงโจทย์ปัญหาความท้าทายทางการศึกษาของประเทศไทยที่ในปัจจุบันนี้ที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งเมื่อสถานการณ์ทางการศึกษาโดยทั่วไปเป็นเช่นนี้ สิ่งที่หน่วยงานราชการส่วนกลางดำเนินการก็คือ การจัดตั้งสำนัก สถาบัน ศูนย์ หน่วย กลุ่มต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

โดยกำหนดให้มีอำนาจ บทบาทหน้าที่ และภารกิจในการดำเนินการจัดการศึกษาที่สอดรับกับกระแสของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมถึงโจทย์ปัญหาความต้องการทางการศึกษาดังกล่าวแทนที่จะเป็นการมอบนโยบายและวางแนวทางในการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจในการดำเนินการให้แก่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการในพื้นที่อย่างเช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ให้มีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในปัจจุบัน และตอบโจทย์ปัญหาความต้องการของประชาชนภายในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น

เช่นนี้แล้วจะเห็นได้ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รวมถึงกรอบโครงร่างแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ทั้งในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาประกอบกับแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินนั้นที่มุ่งนำเสนอเรื่องเล่า (Narratives) ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับเรื่องเล่าที่เกี่ยวข้องปัญหาระบบการบริหารราชการที่เสนอคุณค่าไปที่การปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการจากบนลงล่าง หรือในลักษณะแนวดิ่ง (Top-down management) ที่เน้นการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางลงไปสู่หน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ที่เป็นหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษา อันได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน รวมถึงการปรับโครงสร้างองค์กร หน่วยงานในการบริหารราชการส่วนกลางให้มีขนาดที่เล็กลงตามความเหมาะสมกับบทบาทภารกิจ และการกำหนดโครงสร้างกลไกการบริหารราชการและกรอบภารกิจของหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไม่ให้มีความซ้ำซ้อนกัน รวมถึงการกำหนดสัมพันธภาพระหว่างการบริหารราชการของหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการในพื้นที่ให้มีความชัดเจนนั้น หากแต่จากสภาพการณ์ของระบบการบริหารราชการภายในหน่วยงานราชการส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นอยู่นั้นกลับย้อนแย้งกันกับแนวทางนโยบายที่กำหนด ทั้งนี้ หากพิจารณาปัจจัยและสภาพแวดล้อมของกระบวนการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ในห้วงกรอบระยะเวลาปี พ.ศ. 2560 – 2565 นี้ ซึ่งสิ่งหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้เลยนั่นก็คือ สภาพบรรยากาศทางการเมืองโดยรวม ณ ขณะนั้น อยู่ภายใต้คณะรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากการรัฐประหารทางการเมือง ดังนั้นการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงกรอบระยะเวลา

ดังกล่าวนั้น จึงมีลักษณะของความเป็นรัฐราชการที่เด่นชัด การขับเคลื่อนการดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแบบสั่งการจากผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานราชการส่วนกลางที่จะมีอำนาจในการตัดสินใจและถ่ายทอดข้อสั่งการจากเบื้องบนลงมาเป็นทอด ๆ มายังผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง ภาพการขับเคลื่อนการดำเนินงานในลักษณะของสายการบังคับบัญชาและกำกับควบคุมจากหน่วยงานราชการส่วนกลางในระบบการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงระยะเวลานั้นจึงค่อนข้างชัด ซึ่งแน่นอนว่า ด้วยสภาพโดยทั่วไปของระบบรัฐราชการไทยในช่วงเวลานั้น ที่อยู่ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่เพิ่งผ่านพ้นการรัฐประหารได้ไม่นานนักย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาที่ถูกผูกเข้าไว้ด้วยกันกับระบบราชการอย่างเหนียวแน่น และเนื่องด้วยประเด็นวาระการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ รวมถึงการปรับโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการนั้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน การขับเคลื่อนประเด็นวาระดังกล่าวภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองในห้วงระยะเวลานั้นจึงไม่สะดวกราบรื่นอย่างแน่นอน การผลักดันประเด็นวาระทางนโยบายในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานทางการศึกษาภายในกระทรวงศึกษาธิการจึงมีลักษณะถูกแช่แข็ง หยุดนิ่งอยู่กับที่ และในทิศทางตรงกันข้ามในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการนั้น ทั้งในส่วนของหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนจังหวัด และหน่วยงานราชการในพื้นที่ ซึ่งก็คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียนนั้น ภาพความชัดเจนกลับปรากฏชัดอยู่ที่บทบาท อำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง รวมถึงหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและจังหวัด แต่ภาพการขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติของหน่วยงานราชการในพื้นที่อย่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียนนั้น กลับเลือนลางไม่ชัดเจนเท่าที่ควร จากการลดบทบาทหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ และบทบาทหน้าที่ อำนาจ และภารกิจดังกล่าวนี้กลับถูกทับซ้อนด้วยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและจังหวัด ซึ่งก็คือ สำนักงานศึกษาธิการภาค และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ดังนั้น จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า โครงสร้างและกลไกการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการจึงมีลักษณะแข็งตัว ไม่มีความยืดหยุ่น ด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนจังหวัดอย่างเด่นชัด จึงทำให้สภาพของการผลักดันประเด็นวาระนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือโรงเรียน ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดขององค์กรเชิงสถาบัน

(Institutions) ที่เป็นกลไกสำคัญในการรองรับการขับเคลื่อนนโยบายนั้น มีลักษณะหน่วงเหนี่ยวฉุดรั้งการผลักดันประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้มิอาจผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนก้าวไปต่อข้างหน้าได้

4.2.2 กลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยย่อยที่เล็กที่สุดของหน่วยงานทางการศึกษาที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ถือเป็นหน่วยหน้าด่านหลักที่ขับเคลื่อนภารกิจในการให้บริการสาธารณะในด้านการศึกษาให้แก่ประชาชนภายในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ จากสภาพการดำเนินงานในปัจจุบันของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ ยังขับเคลื่อนการดำเนินงานในการบริหารกิจการภายในและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามกรอบภารกิจงาน ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยอาศัยกลไกการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้กำหนดให้การจัดการศึกษาให้ยึดหลักที่สำคัญ คือ การมุ่งให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และรวมถึงการจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักที่สำคัญ คือ ความมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ โดยให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมุ่งเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น และรวมถึงการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ อาศัยตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง ประกอบกับมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียน ตามมาตรา 34 (2) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกการกระจายอำนาจทางการศึกษามีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น จึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้มีการจัดทำกฎหมายฉบับรองในการจัดวางกรอบโครงสร้าง

การบริหารงานและการดำเนินการจัดการศึกษาภายในหน่วยงานส่วนราชการในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ในแต่ละภาคส่วนขึ้น ทั้งในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยในส่วนของโครงสร้างส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 และในส่วนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 โดยอำนาจหน้าที่และกรอบภารกิจการดำเนินงานของหน่วยงานในแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นนั้นให้ยึดปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ในการพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังองค์คณะบุคคลที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามภารกิจงานทั้ง 4 ด้าน คือ ในด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการดำเนินการในบางเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษามีความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และสามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งกลไกทางกฎหมายที่สำคัญเหล่านี้เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นผลพวงของการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 ตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏตามความในมาตรา 81 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ต้องการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เสมือนดั่งธรรมนูญทางการศึกษาของประเทศไทย และให้เกิดการปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในเวลานั้น

ทั้งนี้ ในเวลาต่อมา ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และเนื่องด้วยแนวทางนโยบายการศึกษาในแต่ละระดับที่ถูกจัดทำขึ้นตามกรอบการจัดทำนโยบายของรัฐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า กรอบแนวทางนโยบายการศึกษาในแต่ละระดับนั้น ได้มีการกำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ และกลไกระบบการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค และการขับเคลื่อนการดำเนินงานของส่วนราชการในระดับพื้นที่ ทั้งในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีความเป็นเอกภาพ และมีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับโจทย์ปัญหาความต้องการทางการศึกษาตามสภาพบริบทของพื้นที่ รวมถึงการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อการบรรลุเป้าหมายของการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของการจัดการศึกษา โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ เช่นนี้แล้วจึงได้นำมาสู่การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาใหม่ ด้วยการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมขึ้น เพื่อเป็นการขยายหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ทางการศึกษาให้มีครอบคลุมมากขึ้น อันเป็นไปตามกรอบแนวทางนโยบายการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ โดยมีการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมขึ้นเป็น 245 แห่ง ตามการประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา โดยประกาศ ณ วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2564 ซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นจากแต่เดิมนั้นที่มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 175 แห่ง ทั่วประเทศ นับตั้งแต่ช่วงการปฏิรูปการศึกษาในเชิงโครงสร้างการบริหารส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงทศวรรษที่ 40 พร้อมทั้งมีการกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเดิมให้ไปสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาที่ถูกจัดตั้งใหม่ตามเขตพื้นที่บริการ ซึ่งจากข้อมูลส่วนนี้จะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่ที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเป็นการขยายตัวเพิ่มขึ้นของหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษา ทั้งนี้ การจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมขึ้นอันเป็นการขยายตัวของหน่วยย่อยระดับล่างในลักษณะแนวระนาบเดียวกันนี้ เป็นการขยายตัวเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและจำนวนนักเรียนในแต่ละเขตพื้นที่บริการทางการศึกษาเท่านั้น เนื่องจากจำนวนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอยู่เดิมนั้นไม่สามารถกำกับดูแลและบริหารจัดการเขตพื้นที่บริการได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง จึงเป็นเหตุผลความจำเป็นที่จำต้องมีการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมขึ้น หากแต่การจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมขึ้นในครั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังมิได้มีการกำหนดกลไก

การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมจากเมื่อครั้งการปฏิรูปการศึกษาในช่วงทศวรรษที่ 2540 ซึ่งได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกรอบภารกิจงาน ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาโดยตรง ซึ่งก็คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามที่ได้มีการอธิบายไว้ในข้างต้นนั้น ดังนั้น แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมในครั้งนี้ แต่ก็เป็นเพียงการขยายจำนวนของหน่วยปฏิบัติการเท่านั้น หากแต่กลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ยังอาศัยกลไกที่มีอยู่แต่เดิม ยังมิได้มีการปรับปรุงและพัฒนากลไกการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษาขึ้นใหม่ที่เป็นการสอดรับกับกรอบแนวทางนโยบายการศึกษาในแต่ละระดับที่จัดทำขึ้นตามกรอบการจัดทำนโยบายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่อย่างใด

ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่ากลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ณ ปัจจุบันที่เป็นอยู่นั้น ยังอาศัยกลไกเชิงอำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอยู่แต่เดิม โดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือ อำนาจ บทบาทหน้าที่ และกรอบภารกิจในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ยังคงยึดตามกรอบแนวทางของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่แต่เดิมก่อนหน้านี้ ซึ่งยังมิได้มีกลไกทางกฎหมายที่กำหนดจัดทำขึ้นใหม่เพื่อรองรับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ลงสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เช่นนี้จึงเกิดเป็นช่องว่างระหว่างรอยต่อของกลไกเชิงสถาบันในการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน โดยเป็นช่องว่างที่ขาดการเชื่อมรอยต่อประสานกันระหว่างกลไกเชิงสถาบันระดับที่ 1 (ระดับชาติ) ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และกลไกเชิงสถาบันระดับที่ 2

(ระดับรัฐบาล) ซึ่งก็คือ แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา แผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงนโยบายหลักและนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และกลไกเชิงสถาบันระดับที่ 3 (ระดับกระทรวงศึกษาธิการ) ซึ่งก็คือ นโยบายการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กับกลไกเชิงสถาบันในระดับการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติที่อยู่ในรูปแบบลักษณะของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายแบบอิงอำนาจรัฐที่สอดรับกับประเด็นวาระทางนโยบายที่ว่าด้วยเรื่องของการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การปรับลดบทบาท และการถ่ายโอนหน้าที่และภารกิจ รวมถึงการแบ่งสันปันส่วนทรัพยากรที่จำเป็นในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในการบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละระดับนั้นกลับไม่เกิดขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ซึ่งกลไกทางกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายนี้จะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญที่มีผลผูกพันให้กระทรวงศึกษาธิการนี้ และรวมถึงหน่วยงานราชการส่วนกลางต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการดำเนินกิจการจัดการศึกษาในรูปแบบของบริการสาธารณะของประเทศ ต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงตามผลแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เพื่อให้กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายเกิดผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายเช่นว่านั้น ดังนั้น ภาพของกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในการกระจายอำนาจหน้าที่และการถ่ายโอนบทบาทภารกิจการจัดการศึกษา จากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปสู่หน่วยงานราชการในระดับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนที่อยู่ภายในพื้นที่ อย่างเช่นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น จากสภาพการณ์ ณ ปัจจุบันที่เป็นอยู่นั้นยังไม่สอดรับกลไกเชิงสถาบันในระดับชาติ และยังเกิดเป็นช่องว่างรอยต่อระหว่างกลไกเชิงสถาบันในระดับชาติ กลไกเชิงสถาบันในระดับรัฐบาล กลกลไกเชิงสถาบันในระดับกระทรวงศึกษาธิการ กับกลไกเชิงสถาบันในระดับการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัตินั้นที่ยังขาดการเชื่อมต่อประสานการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายลงสู่ปฏิบัติให้เป็นเนื้อเดียวกันที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน

4.2.3 กลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานผ่านการนำร่องโดยพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษา

พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ถือเป็นกลไกเชิงนโยบายที่สะท้อนการปฏิรูปการศึกษาในมิติของการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-based Education Management) โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามความในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ. (4) ซึ่งกำหนดให้รัฐดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา โดยมุ่งเกิดผลในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นพื้นที่ และด้วยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้ ได้เป็นผลให้เกิดการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษาขึ้น ตามการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา โดยถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในประเด็นของการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ คือ ประเด็นของการปฏิรูปที่ 6.2 พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ภายใต้เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 6 การปรับโครงสร้างของหน่วยงานในระบบการศึกษา เพื่อบรรลุเป้าหมายในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนและยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา โดยมีเป้าหมายระดับประเด็นการปฏิรูปที่สำคัญ คือ เพื่อให้ผู้เรียนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับอัตลักษณ์ของชุมชนและพื้นที่ และมีการเรียนรู้และขยายผลของนวัตกรรมที่ได้จากพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาสู่การจัดการศึกษาในพื้นที่อื่น ๆ

ด้วยความเป็นมาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ในเวลาต่อมามีการจัดทำพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อเป็นกลไกทางนโยบายการศึกษาที่อิงอำนาจรัฐที่อยู่ในรูปแบบ ของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นผลใช้บังคับให้นโยบายดังกล่าวมีผลเป็นรูปธรรมขึ้น โดยการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ให้เป็นกลไกเชิงนโยบายที่มุ่งส่งเสริมการปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษา โดยมีลักษณะการดำเนินงานตามนโยบายที่สำคัญ คือ การกำหนดพื้นที่ระดับจังหวัดให้เป็นเขตนวัตกรรมทางการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้สถานศึกษานำร่องในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษาสามารถดำเนินการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับสภาพบริบทและโจทย์ปัญหาความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง ภายใต้ระบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และลดการพึ่งพิงกฎระเบียบจากการบริหารราชการส่วนกลางที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของพื้นที่ ในระดับจังหวัด ซึ่งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้ เป็นการสะท้อนถึงการขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ค่อนข้างจะเด่นชัดที่สุด ในช่วงกรอบระยะเวลา ปี พ.ศ. 2560 - 2565 ภายหลังการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาโดยการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

โดยอาศัยการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายที่ยึดตามแนวความคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา และการจัดการศึกษาที่ใช้พื้นที่ฐานที่เน้นการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาท ภารกิจ และความรับผิดชอบจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่พื้นที่

ระดับจังหวัด ซึ่งในส่วนนี้จะเห็นได้ถึงภาพของกระบวนการขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น หน่วยที่มีบทบาทหน้าที่หลักตามการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาในการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นตามกลไกนี้ นั่นก็คือ พื้นที่ในระดับจังหวัด โดยอาศัยการบริหารราชการส่วนจังหวัดเป็นหลัก ด้วยการบริหารจัดการ การจัดระบบการเรียนรู้ การระดมสรรพกำลังและทรัพยากรทั้งหมดในจังหวัด เพื่อมาใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกระบบ โดยมีกลไกความร่วมมือที่หลากหลาย ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ผ่านการสร้างความร่วมมือในระดับจังหวัด เพื่อสร้างการบูรณาการเชิงระบบในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งความร่วมมือนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและเพิ่มศักยภาพในการจัดการศึกษา ทั้งในส่วนของจังหวัดและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ที่สอดคล้องกับกระแสของความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกยุคปัจจุบันและสามารถตอบสนองให้ตรงกับโจทย์ความต้องการของผู้เรียนและความต้องการของตลาดแรงงานในระดับพื้นที่ โดยมุ่งหวังก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับจังหวัด และให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้สามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระ มีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวในการดำเนินการจัดการศึกษาได้มากขึ้น เพื่อให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้สามารถตัดสินใจและบริหารจัดการได้ตรงกับโจทย์ปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของผู้เรียนในพื้นที่ ตลอดจนสอดคล้องกับความคาดหวังของผู้ปกครองและประชาชนภายในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นนั้น

ทั้งนี้ แม้ว่าในเชิงหลักการตามการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาในเรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 6 การปรับโครงสร้างของหน่วยงานในระบบการศึกษาเพื่อบรรลุเป้าหมายในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนและยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษาประเด็นของการปฏิรูปที่ 6.2 พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จะมีความมุ่งหวังให้บังเกิดผลตามหลักการดังที่ได้ยกอธิบายไว้ในข้างต้นนั้น หากแต่ จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานผ่านการนำร่องโดยพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยอาศัยการศึกษาวิเคราะห์ และตีความผ่านตัวบทกฎหมายที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 รวมถึงอนุบัญญัติและหนังสือข้อสั่งการทางราชการที่เกี่ยวข้องนั้น จะพบว่าพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้ได้ถูกออกแบบโครงสร้างในการบริหารและการขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษาไว้หลายระดับชั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 นี้ได้มีการกำหนดให้มีกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานหลายระดับพอสมควร

ตั้งแต่ระดับนโยบายบนสุด คือ คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน และรวมถึงกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งมีที่มาจากหน่วยงานราชการส่วนกลางทั้งสิ้น รวมไปถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้แต่งตั้งทั้งหมด โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรรมการและเลขานุการนั้น ทำหน้าที่กำกับดูแลและกำหนดทิศทางนโยบายและยุทธศาสตร์ในภาพรวม โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นหน่วยงานส่วนราชการหลักในการสนับสนุนและประสานงาน ซึ่งมีการจัดตั้งสำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เพื่อทำหน้าที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและงานธุรการของคณะกรรมการนโยบาย การส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา รวมถึงการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการจัดการศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา และให้จังหวัดนำร่องที่ประกาศให้เป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ในภาพรวมของระดับจังหวัด ซึ่งการขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารงานในระดับจังหวัดที่เป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้ก็ยังได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เข้าร่วมโครงการพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในการทดลองและพัฒนานวัตกรรมทางการศึกษาในระดับพื้นที่ ซึ่งจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์นี้ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างการขับเคลื่อนการบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้มีการจัดวางไว้หลายลำดับขั้น จึงส่งผลทำให้ในทางปฏิบัติจริงนั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ก็ยังคงเป็นหน่วยปฏิบัติการที่ถูกการควบคุม กำกับ ดูแลอย่างเหนียวแน่นและจำต้องรองรับนโยบาย มาตรการและข้อสั่งการจากเบื้องบนลงมาเป็นทอด ๆ อยู่เช่นเดิม ซึ่งรวมไปถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติที่ถูกกำหนดขึ้นจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง และองค์คณะบุคคลที่ถูกพิจารณาแต่งตั้งขึ้นจากเบื้องบนผู้มีอำนาจสั่งการ จึงทำให้สภาพความเป็นจริงในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้ ยังขาดอิสระ ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวจากการถูกกดทับหลายชั้นด้วยโครงสร้างระดับนโยบายซึ่งมีบทบาทและอำนาจในการบริหารและบังคับบัญชาสั่งการที่เข้มแข็ง จึงทำให้การอำนาจในการตัดสินใจในระดับพื้นที่นี้ยังไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

และเพื่อเป็นการเน้นย้ำต่อการอธิบายที่ได้จากการศึกษา วิเคราะห์ และตีความผ่านตัวบทกฎหมายที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 รวมถึงอนุบัญญัติและหนังสือข้อสั่งการทางราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นถึงสภาพการดำเนินงาน

ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้ว่ายังขาดอำนาจในการตัดสินใจหรืออำนาจในการตัดสินใจยังไม่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริงนั้น โดยเริ่มต้นที่ข้อจำกัดในการกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษามีอิสระที่จะเลือกใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับการปรับเพื่อนำไปใช้กับการจัดการศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ตามความที่ปรากฏในมาตรา 20 (4) นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาก่อน ซึ่งการเลือกใช้หลักสูตรในการจัดการศึกษานี้ได้รวมไปถึงการเลือกใช้หลักสูตรจากต่างประเทศด้วยเช่นกันที่จะต้องเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาด้วย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 วรรคสี่ และภายใต้บทบัญญัติมาตราเดียวกันนี้ในวรรคห้า ยังได้กำหนดให้การเทียบโอนผลการเรียนและการเทียบวุฒิการศึกษาของผู้เรียนระหว่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา และสถานศึกษาอื่นนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษากำหนดด้วย นอกจากนี้มาตรา 34 ยังได้กำหนดให้ในการสร้างความร่วมมือในการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษากับหน่วยงาน หรือสถาบันจากต่างประเทศนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ ในส่วนของมาตรา 35 ยังได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจะใช้เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในการจัดทำ คัดเลือก จัดหา จัดซื้อ หรือใช้ตำราหรือหนังสือเรียน รวมไปถึงสื่อการเรียนการสอนนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักสูตรที่ได้รับความเห็นชอบจากตามมติของคณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา นอกจากนี้ ในส่วนของระบบการประกันคุณภาพการศึกษานั้น ตามความที่ปรากฏในมาตรา 37 ได้กำหนดให้มีการประเมินเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนและตรวจสอบคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเป็นประจำทุกปี โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษากำหนด และให้มีการรายงานผลการประเมินและตรวจสอบคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ซึ่งจากที่ได้อธิบายไปในข้างต้นจะเห็นภาพได้อย่างชัดเจนว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้ยังถูกควบคุม กำกับ ติดตามการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายในการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่จากการบริหารราชการ

ส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนจังหวัด โดยผ่านองค์คณะบุคคลอย่างแนบแน่น เข็มแข็ง และหลายระดับชั้นตามโครงสร้างการบริหารงานที่ถูกกำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 เช่นนี้แล้ว จึงทำให้เห็นได้ถึงสภาพการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านศึกษานี้มิได้ถูกขับเคลื่อนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง ที่มุ่งกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาให้มีความเป็นอิสระ ยืดหยุ่น คล่องตัวสูงในการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้สามารถตอบโจทย์ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคม และสามารถตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียนและตลาดแรงงาน รวมถึงสอดคล้องกับอัตลักษณ์ของชุมชนและพื้นที่ และประเด็นที่สำคัญที่ไม่อาจก้าวข้ามผ่านพ้นไปได้ของการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผ่านกลไกการนำร่องโดยพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา นั่นก็คือ ข้อจำกัดเกี่ยวกับความยั่งยืนของนโยบายดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 นี้มีข้อจำกัดของเงื่อนไขระยะเวลา ซึ่งมีกำหนดบังคับใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายในกรอบระยะเวลาเพียงแค่ 7 ปีเท่านั้น ตามความที่ปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 นี้ จากนั้นจังหวัดพื้นที่นำร่องจึงสิ้นสุดสภาพการเป็นจังหวัดพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เป็นผลทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้ พ้นจากสภาพการนำร่องและกลับคืนสู่สถานะสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นอยู่เช่นเดิม เช่นนี้แล้ว จึงทำให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยผ่านกลไกพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษานี้ขาดความต่อเนื่อง ซึ่งเป็นข้อจำกัดของเงื่อนไขระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้และส่งกระทบต่อความยั่งยืนของนโยบายดังกล่าวอีกด้วย

4.2.4 กลไกการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นรูปแบบการจัดระเบียบการปกครองอย่างหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นหน่วยงานทางการปกครองของรัฐซึ่งเป็นหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ถือเป็นสถาบันทางการเมืองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลไกหนึ่งซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องตรงกับโจทย์ปัญหาความต้องการของพื้นที่ท้องถิ่นที่อยู่ในการกำกับดูแล ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรค 2 และวรรค 3 ซึ่งว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้น ได้กำหนดให้รัฐ

ต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการศึกษา และจัดให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท เพื่อให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับ และตลอดจนประชาชนให้ได้เข้ารับการศึกษาอบรมตามความต้องการในระบบต่าง ๆ อย่างมีคุณภาพ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวนั้นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล นอกจากนี้ ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 ซึ่งว่าด้วยเรื่องของการกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในพื้นที่ท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนภายในพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนเช่นว่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่กฎหมายดังกล่าวนั้น จะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ และหน้าที่ รวมถึงการกระจายทรัพยากรในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน อันได้แก่ งบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเท่าที่จำเป็น รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วม หรือ มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศชาติส่วนรวม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการสร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นที่อยู่ในการกำกับดูแลนั้นให้ได้รับการศึกษาทุกช่วงวัยอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งรัฐมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ จากการศึกษา

ถึงพัฒนาการของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ทำให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการดำเนินการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ช่วงยุคการอภิวัฒน์สยาม ซึ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย นับตั้งแต่อดีตจวบจนกระทั่งถึงปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง

โดยในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ท้องถิ่นชุมชน โดยการจัดการศึกษาที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีความครอบคลุมไปถึงการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย และการศึกษา ที่มีลักษณะพิเศษสำหรับผู้เรียนที่มีความสามารถเฉพาะด้าน โดยมุ่งพัฒนาประชาชนทุกช่วงวัยในท้องถิ่นได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564 : 78) ทั้งนี้ ในการขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการรองรับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษานี้ ตามสภาพการดำเนินการจริงจะพบว่า กลไกการจัดระบบโครงสร้างเกี่ยวกับวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความชัดเจน โดยยังอาศัยกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมก่อนหน้านี้ ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 1 บททั่วไป ความมุ่งหมายและหลักการ โดยบทบัญญัติมาตรา 8 ได้กำหนดหลักการในการจัดการศึกษานั้นต้องมุ่งเปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และประกอบกับมาตรา 9 ได้กำหนดให้การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษานั้นให้ดำเนินการโดยยึดหลักความมีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ โดยให้กระทรวงศึกษาธิการมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับดังกล่าวนี้ หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบทบัญญัติในมาตรา 41 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ ประกอบกับบทบัญญัติ

มาตรา 42 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ยังมีกลไกทางกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการะกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการบริหารและการจัดการศึกษา นั่นก็คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ โดยอาศัยตามความในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของเทศบาล องค์กรปกครองส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีบทบาทอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยขอบข่ายการจัดทำกิจการอันเป็นการให้บริการสาธารณะนั้นได้มีความครอบคลุมถึงการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนภายในพื้นที่ความรับผิดชอบในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

ทั้งนี้ โดยผลของโครงสร้างและกลไกการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าว จึงเป็นผลให้กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้มีการจัดทำกลไกระดับรองขึ้น เพื่อสอดรับกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งก็คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เพื่อเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญของรัฐในรูปแบบของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายตามลักษณะการแบ่งรูปแบบของนโยบายตามบริบทของการบริหารภาครัฐของไทยของแก้วคำ ไกรสรพงษ์ (อ้างถึงใน, ปรีชญาณ์ นักฟ้อน, 2563, น. 7-9) ที่ถูกตราขึ้นเพื่อเป็นกลไกทางนโยบายที่สำคัญในการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการอธิบายไปในข้างต้น จะเห็นได้ว่ากลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานทั้งสามส่วนที่สำคัญ ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ประกอบกับกลไกระดับรอง คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการดำเนินการกระจายอำนาจ บทบาทหน้าที่ และภารกิจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นกลไกที่ถูกจัดทำขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 40 ภายหลังการดำเนินนโยบายการปฏิรูปการศึกษาร่วมกับนโยบายการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

ซึ่งในปัจจุบันนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ผ่านการจัดทำในรูปแบบการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น โดยให้การดำเนินการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจและหน้าที่ รวมถึงการกระจายทรัพยากรในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน อันได้แก่ งบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม ดังที่ได้กล่าวอธิบายไปในข้างต้นนั้น ทั้งนี้ หากแต่ในทางปฏิบัติจริง ณ ปัจจุบันนี้ยังไม่มีกลไกทางกฎหมายที่จัดทำขึ้นใหม่รองรับตามแนวทางของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถึงการดำเนินการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการกระจายทรัพยากรทั้งในส่วนของงบประมาณและบุคลากรที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการและการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนตามกรอบแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ด้วย โดยกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังอาศัยการจัดระบบ โครงสร้าง และกลไกทางกฎหมายเดิมเท่าที่มีอยู่เท่านั้น

นอกจากนี้ กลไกการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนถิ่น และรวมถึงสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนถิ่นทั้งสามส่วนดังที่ได้กล่าวถึงไปในข้างต้นนั้น ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 และรวมถึงกลไกในระดับรองอย่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 นี้ ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมนั้นและยังเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่จนกระทั่งถึงในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลการขับเคลื่อนการดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกลไกทั้งสามส่วนดังกล่าวนี้ พบว่า การจัดระบบโครงสร้างและกลไกการกระจายอำนาจ บทบาท หน้าที่และภารกิจทางการศึกษายังขาดความชัดเจนในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการถ่ายโอนและการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานย้ายสังกัดจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณากลไกทางกฎหมายทั้งสามส่วนดังที่กล่าวไปในข้างต้นนั้นจะพบว่า กลไกทั้งสามส่วนดังกล่าวนี้มิได้กำหนดถึงวิธีการจัดระบบโครงสร้างและขอบข่ายภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาที่ชัดเจน ซึ่งในส่วนนี้จะมีความแตกต่างกันอยู่มากกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะมีกลไกทางกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาซึ่งจัดวางกรอบแนวทางในการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการบริหารและการจัดการศึกษาตามกรอบภารกิจงานทั้ง 4 ด้าน อันได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งในกรอบภารกิจงานในแต่ละด้านนั้นก็จะมีกลไกทางกฎหมายในระดับรองลงไปอีกที่จะทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดขอบข่ายภารกิจในแต่ละด้านที่ลึกลงไปอีกด้วย รวมถึงกลไกในการจัดระบบโครงสร้างการบริหารงานและการกำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ตามบทบาทหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งในส่วนนี้ก็ได้มีกลไกทางกฎหมายระดับรองที่รองรับการทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย นอกจากนี้ ในส่วนของระบบการถ่ายโอนและการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้มีการย้ายสังกัดจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่า ยังประสบกับปัญหาเกี่ยวกับแนวทางและกระบวนการดำเนินงานที่ไม่มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างตลอดแนว ทำให้การดำเนินงานมีความสลับซับซ้อน ไม่มีความชัดเจน กล่าวคือ การถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการดำเนินการถ่ายโอนไปแต่เพียงเฉพาะสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น แต่ยังไม่รวมถึงการถ่ายโอนครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งนั้น ซึ่งการถ่ายโอนครู

และบุคลากรทางการศึกษานี้จะยึดหลักตามความสมัครใจในการที่จะโอนย้ายสังกัด โดยมิได้เป็นการโอนย้ายสังกัดตามสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างอัตโนมัติ รวมถึงการบริหารอัตรากำลังตามตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาด้วย ตลอดจนงบประมาณที่จำเป็นในการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยเช่นกันที่มิได้มีการถ่ายโอนตามสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไป โดยเมื่อมีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนถิ่นเรียบร้อยแล้วนั้น ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีการถูกถ่ายโอนไปนั้นใช้เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนถิ่นที่ได้มีการรับโอนไป เช่นนี้แล้ว อาจเป็นข้อจำกัดได้ในบางกรณี สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กอาจจะต้องประสบกับปัญหาความพร้อม ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำการ ตลอดจนงบประมาณที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการและการขับเคลื่อนการดำเนินกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และด้วยข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นนี้อาจส่งผลกระทบในท้ายที่สุดต่อการบริหารจัดการและการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่จะขาดความคล่องตัว และเกิดเป็นผลลัพธ์ต่อคุณภาพของการจัดการศึกษาที่ไม่สามารถตอบโจทย์ปัญหาความต้องการตามสภาพบริบทของพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.5 กลไกนอกภาคราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 ซึ่งว่าด้วยเรื่องบทบาทหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้น ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาภาคบังคับเพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย รวมถึงรัฐต้องจัดให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐกับภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทั้งนี้ รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาโดยภาคเอกชนนั้นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล นอกจากนี้ ในส่วนของกรอบแนวทางนโยบายที่จัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ โดยในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ได้มีประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีความเกี่ยวข้องอยู่ด้วยกันหลายประเด็น คือ ประเด็นที่ 3 ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ประเด็นย่อยที่ 3.3 การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับ

ทุกประเภท และประเด็นที่ 4 การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย ประเด็นย่อยที่ 4.1 การพัฒนาและส่งเสริมพุปัญญาผ่านครอบครัว ระบบสถานศึกษา สภาพแวดล้อม รวมทั้งสื่อ ซึ่งได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา นอกจากนี้ ในประเด็นที่ 6 การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนา และเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นย่อยที่ 6.2 การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัวและชุมชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้กำหนดให้มีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาทักษะของประชากรให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต รวมทั้งสนับสนุนด้านวิชาการและสร้างนวัตกรรมที่สนับสนุน การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน และรวมถึงประเด็นย่อยที่ 6.3 การปลูกฝังและพัฒนาทักษะ นอกห้องเรียน ซึ่งมุ่งเน้นให้มีการเพิ่มพูนทักษะการเรียนรู้ชีวิต ดนตรี กีฬา ศิลปะ จากสถาบันครอบครัว โดยการปลูกฝังลูกผ่านพ่อแม่ รวมถึงการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเปิดพื้นที่แห่งการเรียนรู้ และจัดกระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลายและเหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น

นอกจากนี้ ในส่วนของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580) แผนแม่บทประเด็นที่ 11 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต แผนย่อยการสร้างสภาพแวดล้อม ที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาและยกระดับคนในทุกมิติ และในทุกช่วงวัยให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่ดี เก่ง และมีคุณภาพพร้อมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ไปข้างหน้าได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยผ่านสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้าง ศักยภาพทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นระบบตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน สังคม และการมีระบบและกลไก รองรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาการส่งเสริม บทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว และชุมชน ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปลูกฝังและพัฒนาทักษะนอกห้องเรียน สร้างกระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาทักษะของประชากรให้สอดดล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต เพื่อให้องค์กรเครือข่ายชุมชนมีความเข้มแข็ง และมีกลไกการพัฒนาระดับพื้นพื้นที่ที่ประชาชน ชุมชน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เฝ้าระวัง และติดตามการดำเนินงาน ส่งผลให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นั้น ได้มีประเด็นเป้าหมายการพัฒนาที่มีความเกี่ยวข้อง คือ สถาบันทางสังคม มีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันทางศาสนา ชุมชน สื่อมวลชน และภาคเอกชน และเพื่อให้การขับเคลื่อน

การพัฒนาบรรลุตามเป้าหมาย จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ ผลักดันให้สถาบันทางสังคมมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง โดยมุ่งดำเนินการสร้างสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว โดยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างบ้านและโรงเรียนผ่านกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างเด็ก ครู และผู้ปกครอง ตลอดจนการสร้างมาตรการจูงใจต่อการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน

ในส่วนของแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษานั้น ได้กำหนดกรอบแนวทางในการส่งเสริมกลไกนอกภาคราชการ ผ่านการกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศการด้านศึกษาที่สำคัญ คือ ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา (enhance quality of education) โดยกำหนดรายละเอียดเนื้อหาของวัตถุประสงค์ดังกล่าวครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องสถานศึกษาและระบบสนับสนุน (educational institutionsand support systems) ที่ตอบสนองต่อความต้องการของการจัดการศึกษา ตลอดจนทรัพยากรด้านการศึกษาที่มีคุณภาพ ได้แก่ ครูและบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณ และเทคโนโลยี และเพื่อให้การขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้กำหนดเรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 1 การปฏิรูประบบการศึกษาและการเรียนรู้โดยรวมของประเทศ โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่และกฎหมายลำดับรอง ประเด็นการปฏิรูปที่ 1.2 การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนเพื่อการจัดการศึกษา โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนมีความร่วมมือในการจัดการศึกษาอย่างสมดุล และภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

โดยจะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการจัดทำกรอบแนวทางนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องไว้หลายระดับด้วยกัน ทั้งในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ซึ่งในแต่ละส่วนจากที่ยกกล่าวอ้างถึงในข้างต้น จะเห็นได้ว่า ได้มีการให้คุณค่าความสำคัญต่อการส่งเสริม สนับสนุนบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกภาครัฐ หรือภาคราชการ จากหลากหลายภาคส่วนในสังคม ทั้งจากภาคเอกชน ครอบครัว และชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา อันจะส่งผลลัพธ์ต่อการยกระดับคุณภาพผู้เรียน และในท้ายที่สุดจะเป็นผลให้เกิดการพัฒนาศักยภาพคนในทุกมิติและทุกช่วงวัยที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของความเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21

ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้จะได้มีการกำหนดกรอบแนวทางนโยบายในการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากหลากหลายภาคส่วนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกนอกภาครัฐ หรือ ภาคราชการ อย่างเช่น ครอบครัว และ ภาคเอกชน ก็ตาม แต่ในทางการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงนั้น พบว่า ในปัจจุบันการขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษาโดยครอบครัว หรือ “โฮมสคูล” (Home School) และการจัดการศึกษาโดยภาคเอกชนนั้น ยังอาศัยกลไกทางกฎหมายในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษา รวมถึงการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมดำเนินการจัดการศึกษาผ่านระบบโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมก่อนหน้าการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งกลไกทางกฎหมายที่ว่านั้นก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นธรรมนูญแม่บทของกฎหมายทางการศึกษาฉบับต่าง ๆ มากมาย จวบจนกระทั่งถึงในปัจจุบัน ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้จะขอจำแนกออกเป็นสองส่วน คือ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว หรือ "โฮมสคูล" (Home School) และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยภาคเอกชน เพื่อให้สามารถอธิบายเข้าใจได้ง่ายขึ้น ดังนี้

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว หรือ "โฮมสคูล" (Home School) คือ รูปแบบการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครอบครัวเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนให้แก่บุตรหลาน โดยอาจเป็นการจัดการศึกษาด้วยตนเอง หรือครอบครัวเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ขึ้น ซึ่งเป็นการศึกษานอกห้องเรียน และเป็นการศึกษาทางเลือกนอกระบบการศึกษาปกติที่มีความยืดหยุ่น และสามารถตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียน โดยสอดคล้องกับศักยภาพ ความถนัด ความสนใจของผู้เรียนเฉพาะรายบุคคล การจัดการศึกษาในรูปแบบลักษณะดังกล่าวนี้จึงมีความเป็นอิสระสูง และไม่มีรูปแบบเฉพาะที่ตายตัว และไม่ยึดติดกับกรอบแนวทางปฏิบัติและระเบียบของทางราชการ ซึ่งการปรับใช้หลักสูตรในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัวนี้ ครอบครัวจะปรับใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 หรือหลักเกณฑ์และวิธีการปรับใช้หลักสูตรสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้เรียนและครอบครัว รวมถึงลักษณะของครอบครัวด้วย ทั้งนี้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัวนี้ อาจมีปัญหาเรื่องคุณภาพของการจัดการศึกษาอยู่บ้างโดยขึ้นอยู่กับศักยภาพและความพร้อมของผู้เรียนและครอบครัว ซึ่งการจัดการศึกษาโดยครอบครัวนี้ได้อาศัยกลไกทางกฎหมายทางการศึกษาที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในหมวด 1 บททั่วไป ความมุ่งหมายและหลักการ มาตรา 8 (2) ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาให้ยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประกอบกับมาตรา 9 (6)

ได้กำหนดให้กระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมจากการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น และในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา มาตรา 12 ได้กำหนดให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว พ.ศ. 2547 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการศึกษา เช่น การขออนุญาตจัดการศึกษา การวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเรียนซ่อมเสริม การออกหนังสือรับรองการจบการศึกษา และการเลิกจัดการศึกษา รวมถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว โดยเริ่มตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ซึ่งจะเป็นบทบาทหน้าที่ในเชิงการส่งเสริมสนับสนุน การกำกับดูแล และการควบคุมคุณภาพของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัวให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยภาคเอกชน เป็นกลไกการดำเนินงานที่เน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนจากภาคเอกชนในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาทักษะของผู้เรียน โดยมีกลไกการกำกับดูแลและส่งเสริมจากภาครัฐ จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นสำคัญ ซึ่งการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยภาคเอกชนนี้ ได้ยึดตามหลักการในการจัดการศึกษาด้วยการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการศึกษาตามความที่ปรากฏในมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และนอกจากนี้ ในส่วนของหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา ส่วนที่ 3 การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน มาตรา 43 ได้กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ นอกจากนี้ ในส่วนของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากภาคเอกชน ตามความที่ปรากฏในมาตรา 45 ได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งจัดโดยภาคเอกชนนั้น สามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจน

เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา รวมถึงการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยภาคเอกชน โดยรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณา และในส่วนของการกำหนดสิทธิประโยชน์ในการจูงใจภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น ซึ่งตามความในมาตรา 46 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่เป็นประโยชน์ในทางการศึกษาแก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเอกชนนี้มีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้ แนวทางการมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการศึกษาของภาคเอกชนนั้น ได้อาศัยกลไกทางกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งได้จัดวางกรอบแนวทางในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน เช่น การจัดตั้งและเปิดดำเนินการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเอกชนในระบบ การจัดวางระบบการบริหารจัดการทรัพย์สินและบัญชี การได้รับการอุดหนุนและส่งเสริมจากภาครัฐ การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสถานศึกษาขั้นพื้นฐานภาคเอกชนในระบบการคุ้มครองการทำงานของผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษา การควบคุม กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเอกชนในระบบ การโอนใบอนุญาตให้จัดตั้ง การเลิกกิจการ และการชำระบัญชี ซึ่งรวมไปถึงบทลงโทษด้วย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้กำหนดรายละเอียดเนื้อหาครอบคลุมถึงสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเอกชนนอกระบบด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ จากการศึกษาสภาพทั่วไปของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยภาคเอกชนนั้น พบว่า มีการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระที่ค่อนข้างสูง เนื่องจากบริหารงานอย่างระบบธุรกิจ ซึ่งมีความคล่องตัวกว่าระบบราชการ ลดขั้นตอนและระเบียบวิธีการในการสั่งการ บังคับบัญชา สามารถตัดสินใจปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการบริหารงานด้านต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที ตลอดจนการมีบุคลากรและทรัพยากรทางการศึกษาอื่น ๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ส่งผลทำให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวสูงในการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ดำเนินกิจการโดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านระเบียบข้อบังคับเหมือนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของภาครัฐ แต่ถึงกระนั้น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยเอกชนนี้ก็ยังคงมีปัญญาข้อจำกัดอยู่บ้าง เช่น การได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวจากภาครัฐยังไม่สอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่ายจริง ข้อจำกัดในการลงทุนเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทั้งในส่วนอาคารสถานที่ สื่อที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน และการจัดระบบสวัสดิการที่มีคุณภาพสำหรับครู

และบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเอกชน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2565 น.4-5)

ดังนั้น จากการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ผ่านเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษา และการขับเคลื่อนการดำเนินการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษาไปยังภาคส่วนต่าง ๆ โดยการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของครอบครัว และภาคเอกชน ซึ่งเป็นกลไกนอกภาคราชการที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่สำคัญนี้ โดยจะพบประเด็นข้อเท็จจริงได้ว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของกลไกนอกภาคราชการทั้งสองส่วนนี้ยังอาศัยการจัดระบบโครงสร้างเชิงสถาบันและกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิม ซึ่งมิใช่โครงสร้างและกลไกที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษา รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและการจัดการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมในการจัดการศึกษา ตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เช่นนี้แล้วจึงทำให้เห็นถึงสภาพของการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ที่ขาดกลไกรองรับกับกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่จะสนับสนุนและเอื้อต่อการผลักดันและขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมชัดเจน จึงทำให้การขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายดังกล่าวนี้ไม่ถูกผลักดันให้ก้าวไปข้างหน้าและมีสภาพย่ำอยู่กับที่เดิม โดยกลไกนอกภาคราชการ รวมถึงหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาอย่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียนนี้ก็ยังคงมีสภาพการขับเคลื่อนการดำเนินงาน หรือมีรูปแบบการบริหารจัดการที่ไม่มีความแตกต่างไปจากเดิมก่อนหน้านี้

4.3 การจัดผลประโยชน์ และงบประมาณในการสนับสนุนนการจัดการศึกษา

สังคมไทยมีความเชื่อว่าการที่บุคคลได้เข้ารับการศึกษาจะเป็นการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของตนให้ดีขึ้นได้ โดยมีความคิดที่ว่าการศึกษาเป็นตัวแปรหลักที่สำคัญในการกำหนดเส้นทางการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตของบุคคลในอนาคต และเมื่อคนซึ่งเป็นกำลังทรัพยากรที่สำคัญนี้ได้รับการพัฒนาให้มีทักษะและศักยภาพที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ในศตวรรษที่ 21 อันจะส่งผลลัพธ์ในท้ายทาสุดต่อการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย

ให้สามารถยืนหยัดและมีความเจริญทัดเทียมกับนานาประเทศในเวทีโลกได้ อย่างสง่างาม ด้วยเหตุนี้ สังคมไทยจึงมุ่งให้คุณค่ากับการพัฒนาคนในทุกช่วงวัยและทุกมิติผ่านการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากลในระดับสูง โดยจะเห็นได้ว่า ผู้ปกครองที่มีความพร้อมก็มักจะส่งบุตรหลานให้ได้เข้ารับการศึกษาเล่าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ตลอดจนสถาบันการศึกษาอื่นที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียงที่ตั้งอยู่ในเขตตัวเมืองใหญ่ ๆ ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยคนไทยจำนวนมากมองว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน ที่จัดการเรียนการสอนในพื้นที่แต่ละแห่งนั้นมีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกัน จนเกิดเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียนนี้ ที่มีความแตกต่างกันสูง ซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาสาธารณะและโจทย์ความท้าทายในด้านการศึกษาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ ณ ปัจจุบันนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.), 2561, น. 2)

ทั้งนี้ ด้วยสภาพปัญหาด้านการศึกษาดังกล่าวที่เป็นประเด็นความท้าทายที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเร่งแก้ไขและยังรอการดำเนินการจากรัฐบาล หรือจากหน่วยงานส่วนราชการที่มีอำนาจบทบาท หน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอย่างเช่น กระทรวงศึกษาธิการมาขับเคลื่อนการดำเนินการผ่านนโยบายการศึกษาต่าง ๆ นั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีความเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงนำมาซึ่งประเด็นคำถามถึงการบริหารจัดการและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลไปกับการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนนี้ว่าเป็นไปอย่างเพียงพอต่อการดำเนินการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและการพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องด้วยมีคนไทยจำนวนไม่น้อยที่เชื่อว่าการศึกษาของประเทศไทยเหตุที่ไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพก็เพราะรัฐบาลมีงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัด โดยมองว่าหากรัฐบาลมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นคุณภาพของการศึกษาไทยก็น่าจะดีขึ้นตามมานั่นเอง ซึ่งความเชื่อดังกล่าวนี้เป็นเพียงมายาคติที่ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ นั่นก็เพราะว่า กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนราชการหลักที่มีอำนาจ บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทของประเทศไทยนี้ ถือเป็นหนึ่งในกระทรวงสำคัญที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเป็นลำดับต้น ๆ หรืออาจจะมากที่สุดสำหรับในบางช่วงเวลาจากในบรรดากระทรวงทั้งหมดที่มีอยู่ 20 กระทรวง ซึ่งดำเนินมาเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกันในหลายปีงบประมาณ จากคณะรัฐบาลหลากหลายชุดที่ผ่านมาของประเทศไทย เช่นนี้แล้วจึงนำมาสู่การตั้งข้อสงสัยถึงสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่จนเกิดเป็นการตั้งประเด็นคำถามที่ตามมาว่า เพราะเหตุใด ด้วยงบประมาณของภาครัฐที่มีการลงทุนไปกับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษา

อย่างมหาศาลขนาดนี้จึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทิศทางของการจัดการศึกษาของประเทศไทยให้มีคุณภาพตามความคาดหวังของสังคมไทย (วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2566)

4.3.1 การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลในการสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจในการจัดการศึกษาของภาครัฐให้กับกระทรวงศึกษาธิการผ่านการศึกษา พิจารณา และวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารงบประมาณรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2565 จะพบว่า ประเทศไทยนี้รัฐได้มีการลงทุนไปกับการขับเคลื่อนภารกิจด้านการศึกษาเป็นจำนวนมาก โดยกระทรวงศึกษาธิการซึ่งหน่วยงานส่วนราชการหลักที่มีภารกิจในการดำเนินการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการนี้ถือเป็นหนึ่งในกระทรวงสำคัญที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเป็นลำดับต้น ๆ หรืออาจจะมากที่สุดในบรรดากระทรวงทั้งหมด ซึ่งเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกันมาในหลายปีงบประมาณ จากหลายรัฐบาลที่ผ่านมาของประเทศไทยด้วย โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรรงบประมาณมากสูงสุด 517,077 ล้านบาท โดยย้อนกลับไปปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ซึ่งในปีงบประมาณนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรรงบประมาณ 301,437.4 ล้านบาท ดังจะเห็นได้ว่าภายในระยะเวลาไม่ถึง 10 ปี งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการเพิ่มขึ้นกว่า 215,639.6 ล้านบาท และถึงแม้ว่านับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการจะลดลงอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่ก็ยังถือว่ากระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่ได้การการจัดสรรงบประมาณมากเป็นลำดับต้น ๆ ในบรรดากระทรวงทั้งหมดของรัฐบาลไทย สิ่งที่จะกล่าวต่อไปคือจากข้อเท็จจริงที่ว่ากระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนมากเป็นลำดับต้น ๆ ในบรรดากระทรวงทั้งหมด หากแต่การใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายทางการศึกษาเพื่อการกำหนดทิศทางในภาพรวมการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนทุกมิติของประเทศไทย กลับยังไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเท่าที่ควร โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลากว่าหลายทศวรรษที่ผ่านมาจวบจนกระทั่งปัจจุบันการจัดการศึกษาที่รัฐได้ดำเนินการในรูปแบบการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้นก็ยังคงต้องประสบกับสภาพปัญหาและอุปสรรคมากมายที่ทับถมกันมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน ซึ่งข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) (2561, น. 1-3) ที่ได้มีการศึกษาและทบทวนผลการศึกษาวิจัย ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงสรุปข้อคิดเห็นจากการตรวจเยี่ยมลงพื้นที่และเก็บรวบรวมข้อมูล

ตลอดจนการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่คณะกรรมการอิสระ เพื่อการปฏิรูปการศึกษา จัดขึ้นร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ทำให้ได้ข้อค้นพบปัญหาทางการศึกษาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นจำนวนมาก จนเป็นเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา โดยไม่ว่าจะเป็นปัญหาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ปัญหาคุณภาพของผู้เรียน ปัญหาครูและบุคลากรทางการศึกษา ปัญหาการกระจายโอกาสการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของสถานศึกษาที่มีความแตกต่างกันสูง ปัญหาการผลิตและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ซึ่งการจัดการศึกษาของประเทศไทยนี้ยังไม่สามารถตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของตลาดงานภายในประเทศได้ และปัญหาสำคัญที่ไม่อาจก้าวข้ามผ่านไปได้ คือ ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรายละเอียดของปัญหานี้มีความครอบคลุมตั้งแต่โครงสร้างการบริหารงานและสัมพันธภาพระหว่างหน่วยต่าง ๆ ตั้งแต่หน่วยระดับนโยบาย หน่วยระดับบัญชาสั่งการกำกับดูแล ลงไปจนถึงหน่วยระดับปฏิบัติการที่ยังไม่เอื้อต่อความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการจัดการศึกษาตลอดจนไปถึงการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจต่อการตัดสินใจได้อย่างอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในลักษณะอย่างนิติบุคคล โดยมิใช่การเป็นนิติบุคคลโดยสถานะทางกฎหมายเพียงเท่านั้น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนเป็นวงกว้าง

ทั้งนี้ นอกจากประเด็นปัญหาทางการศึกษาในหลากหลายมิติที่ผู้ศึกษาวิจัยได้มีการกล่าวอ้างถึงจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษา การทบทวนผลการศึกษาวิจัย และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาแล้วนั้น ยังมีอีกประเด็นปัญหาสำคัญที่สภาพบริบทของการจัดการศึกษาของภาครัฐยังไม่อาจก้าวข้ามผ่านพ้นไปได้ นั่นก็คือ ปัญหาการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ โดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษานั้นทำให้ได้ประเด็นข้อค้นพบถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาของภาครัฐที่ยังขาดประสิทธิภาพ โดยพบว่า สถานการณ์ทางการศึกษาในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยยังประสบกับปัญหาของการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งถึงแม้ว่าประเทศไทยจะลงทุนไปกับภารกิจด้านการศึกษาในสัดส่วนที่สูง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดิน คิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดินของประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 4.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หากแต่ข้อเท็จจริง

ของสถานการณ์ทางการศึกษาของประเทศไทยที่ปรากฏกับสวนทางกัน โดยพบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่สะท้อนผ่านการประเมินคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานสากล อย่างเช่น ผลการประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล (Programme for International Student Assessment หรือ PISA) กลับอยู่ในระดับต่ำ (“Poor”) ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงอย่างเช่น เวียดนาม ซึ่งใช้งบประมาณในการลงทุนไปกับภารกิจด้านการศึกษาน้อยกว่าประเทศไทย แต่กลับมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่สูงกว่า โดยถูกจัดให้อยู่ในระดับสูง (“Great”) ซึ่งสะท้อนถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างการลงทุนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษากับผลการประเมินคุณภาพศึกษาที่ปรากฏขึ้นจริง ซึ่งข้อเท็จจริงของปัญหาดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ยังขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งยังขาดการจัดการข้อมูลและสารสนเทศที่ไม่ทันต่อสถานการณ์ทางการศึกษาในปัจจุบันและกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก อีกทั้งยังการขาดกลไกสนับสนุนเชิงระบบที่เพียงพอที่จะเอื้อต่อการบริหารและการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้ตรงประเด็น ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และมีความยั่งยืน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.), 2561, น. 2-3)

ประกอบกับข้อมูลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย โดยสถาบันการศึกษาด้านการบริหารธุรกิจ World Competitiveness Center ของ International Institute for Management Development หรือสถาบัน IMD จากรายงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. 2564 พบว่า โครงสร้างพื้นฐานในประเด็นการศึกษาของประเทศไทยนั้น ได้ถูกจัดอันดับที่ 56 ซึ่งถูกจัดอันดับให้ตกมา 1 อันดับจากปี พ.ศ. 2563 ที่การศึกษาของประเทศไทยถูกจัดอยู่อันดับที่ 55 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กองยุทธศาสตร์และประสานการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน, 2564) ทั้งนี้ จากข้อเท็จจริงการประเมินคุณภาพของระบบการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมถึงปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผู้เรียน จากผลการประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล โครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (PISA) ของประเทศไทย และรวมถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย โดยจากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยที่สำคัญ คือ ปัจจัยด้านทรัพยากรเพื่อการเรียนการสอน โดยการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินการจัดการศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัดในระดับนโยบาย คือ กระทรวงศึกษาธิการ ไปยังหน่วยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษานั้น ซึ่งก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ยังไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการและยังไม่เกื้อหนุนต่อการพัฒนาการศึกษาให้เกิดคุณภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนไปด้วย

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารและการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ ในการลงทุนไปกับการบริหารจัดการและการพัฒนาคุณภาพการศึกษานั้น จะพบว่าการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในภาครัฐนั้น โดยในปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ดำเนินการผ่านโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งแบ่งเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล (เงินอุดหนุนรายหัว) เป็นหลักและมีส่วนประกอบอื่น ๆ เช่น ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยอัตราเงินอุดหนุนรายหัว (เงินอุดหนุนรายบุคคล) ที่มีการจัดสรรงบประมาณนี้จะอัตราที่แตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา โดยสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2566, น. 6-21) ได้กำหนดรายละเอียดแนวทางการบริหารงบประมาณไว้ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยสามารถสรุปได้พอสังเขปดังนี้

1) เงินอุดหนุนรายหัว : เป็นงบประมาณหลักที่จัดสรรให้สถานศึกษาเพื่อเป็นค่าจัดการเรียนการสอน โดยมีอัตราการจัดสรรที่แตกต่างกันตามระดับการศึกษา ดังนี้

1.1) ระดับก่อนประถมศึกษา : 1,836 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 918 บาท/คน)

1.2) ระดับประถมศึกษา : 2,052 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 1,026 บาท/คน)

1.3) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น : 3,780 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 1,890 บาท/คน)

1.4) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย : 4,104 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 2,052 บาท/คน)

2) เงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนยากจน : จัดสรรเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนที่เข้าข่ายยากจนและยากจนพิเศษในอัตรา ดังนี้

2.1) ระดับประถมศึกษา : 500 บาท/ภาคเรียน (1,000 บาท/ปี)

2.2) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น : 1,500 บาท/ภาคเรียน (3,000 บาท/ปี)

3) ค่าหนังสือเรียน : เป็นงบประมาณที่สนับสนุนการจัดซื้อหนังสือเรียนสำหรับนักเรียนเป็นค่าหนังสือเสริมประสบการณ์สำหรับระดับก่อนประถมศึกษา ค่าหนังสือเรียนรายวิชาพื้นฐานใน 4 กลุ่มสาระการเรียนรู้ทุกระดับชั้น และแบบฝึกหัดรายวิชาพื้นฐานใน 3 กลุ่มสาระการเรียนรู้ เฉพาะชั้นประถมศึกษา ปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เพื่อจัดสรรให้นักเรียนมีหนังสือใช้เรียนครบทุกคน ทั้งนี้ เป็นไปตามเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้กำหนดไว้ดังนี้

4) ค่าอุปกรณ์การเรียน : เป็นงบประมาณที่สนับสนุนการจัดหาอุปกรณ์การเรียนให้กับนักเรียน ดังนี้

4.1) ระดับก่อนประถมศึกษา : 290 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 145 บาท/คน)

4.2) ระดับประถมศึกษา : 440 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 220 บาท/คน)

4.3) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น : 520 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 260 บาท/คน)

4.4) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย : 520 บาท/คน/ปี (ภาคเรียนละ 260 บาท/คน)

5) ค่าเครื่องแบบนักเรียน : รัฐจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับค่าเครื่องแบบนักเรียนในอัตราที่กำหนด ดังนี้

5.1) ระดับก่อนประถมศึกษา : 325 บาท/คน/ปี

5.2) ระดับประถมศึกษา : 400 บาท/คน/ปี

5.3) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น : 500 บาท/คน/ปี

5.4) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย : 550 บาท/คน/ปี

6) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน : เป็นงบประมาณที่จัดสรรเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ดังนี้

6.1) ระดับก่อนประถมศึกษา : 438 บาท/คน/ปี

6.2) ระดับประถมศึกษา : 489 บาท/คน/ปี

6.3) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น : 897 บาท/คน/ปี

6.4) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย : 969 บาท/คน/ปี

ทั้งนี้ จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดแนวทางการบริหารและการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยยึดตามจำนวนนักเรียนแบบรายบุคคล เช่นนี้แล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้วิเคราะห์ต่อไปได้ว่า ด้วยแนวทางการบริหารและการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเช่นนี้หรือไม่ที่เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่ง ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา กล่าวคือ ด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีรูปแบบ หรือ แนวทางในการจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่หน่วยย่อยที่เล็กที่สุดในพื้นที่ระดับปฏิบัติการทางการศึกษานี้ ซึ่งก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยยึดตามจำนวนนักเรียนเป็นสำคัญนี้ นั่นจึงหมายความว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่จนกระทั่งถึงขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งมีจำนวนนักเรียนที่ค่อนข้างมากเป็นหลักพันคนขึ้นไปนั้น ย่อมได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนมากตามจำนวนนักเรียน หากแต่ในขณะที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนนักเรียนที่ค่อนข้างจะน้อยมาก โดยส่วนมากแล้วสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ โรงเรียน

ที่มีขนาดเล็กนี้จะมีจำนวนของนักเรียนในระดับที่ต่ำกว่า 120 คนลงมา ซึ่งจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนที่ค่อนข้างจะน้อยตามจำนวนนักเรียนไปด้วย และแน่นอนว่าด้วยงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอย่างจำกัดนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการและการจัดการเรียนการสอนภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กไปโดยปริยาย ดังจะเห็นได้จากผลสะท้อนถึงปัญหาของคุณภาพการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กที่ต้องประสบกับปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดการศึกษา อย่างเช่น สื่อและเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการจัดการศึกษา และด้วยปัญหาข้อจำกัดเช่นนี้จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กเป็นวงกว้าง ทั้งนี้ จากสถานการณ์ทางการศึกษาในปัจจุบันนี้ จะพบว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กนี้กำลังขยายตัวเพิ่มจำนวนมากขึ้น อันมีสาเหตุที่มาจากอัตราการเกิดของประชากรในประเทศไทยที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และด้วยจำนวนเด็กซึ่งเป็นกลุ่มประชากรในวัยเรียนลดน้อยลงนี้ จึงส่งผลกระทบทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องมีการปรับขนาดลงนั่นเอง ซึ่งในปัจจุบันนี้ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีจำนวนทั้งสิ้นโดยประมาณ 29,117 แห่ง ทั่วประเทศ ซึ่งในจำนวนนี้ พบว่า เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็ก หรือมีจำนวนของนักเรียนในระดับที่ต่ำกว่า 120 คนลงมา ซึ่งมีจำนวนมากถึง 14,660 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 50.35 ซึ่งเป็นข้อมูลอ้างอิงจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อ้างถึงใน กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.), 2566) นั่นจึงทำให้สามารถเข้าใจได้ว่าเพราะเหตุใดประเทศไทยจึงกำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความแตกต่างกันสูง ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยสาเหตุหลักสำคัญจากการที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือโรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เท่าเทียมกันและมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันสูง

นอกจากนี้ ในส่วนของการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ดำเนินการจัดตั้งโดยภาคเอกชนนั้น รัฐได้ดำเนินการอุดหนุนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชนผ่านกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนดำเนินการจัดสรรงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนรายบุคคล ตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี จำนวน 4 รายการ โดยให้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่าใช้จ่ายในกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน อันเป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน

เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน พ.ศ. 2563 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2565 และนอกจากเงินอุดหนุนรายบุคคลตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีแล้ว ยังมีการจัดสรรงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าอาหารกลางวันและค่าอาหารเสริม (นม) ตามนโยบายให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเอกชน หรือ โรงเรียนเอกชนการกุศลที่มีฐานะยากจนและขาดแคลนทุนทรัพย์ และนักเรียนที่มีปัญหาทุพโภชนาการ โดยอาศัยประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การอุดหนุนเป็นค่าอาหารกลางวันของนักเรียน พ.ศ. 2552 และนโยบายของทางราชการสำหรับเงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)

ซึ่งจากข้อมูลทั้งสองส่วนข้างต้น โดยทั้งในส่วนของการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานภาครัฐ และการอุดหนุนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเอกชน จะเห็นว่า แนวทางการบริหารและการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการอุดหนุนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษานั้นจะยึดแนวทางการดำเนินการโดยใช้จำนวนของผู้เรียนตามรายบุคคลเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินการโดยยึดตามแนวทางดังกล่าวนั้น ย่อมเป็นคุณกับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่จนถึงขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งมีจำนวนนักเรียนในสัดส่วนที่ค่อนข้างมาก โดยมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 – 2,500 คนขึ้นไป แต่ในทางกลับกันจะเป็นโทษกับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนนักเรียนในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย โดยมีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 120 คนลงมา ซึ่งจากสถานการณ์ทางการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันตามที่ได้มีการนำเสนอข้อมูลไปในข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของภาครัฐส่วนใหญ่นั้น เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็ก โดยมีจำนวนมากถึงร้อยละ 50.35 เช่นนี้แล้ว จากข้อมูลแนวทางการบริหารและการจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนการจัดการศึกษาประกอบกับสถานการณ์ทางการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน จึงทำให้ทราบได้ถึงสาเหตุของปัญหาการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสวนทางกันกับจำนวนงบประมาณของภาครัฐที่ได้มีการลงทุนไปกับการขับเคลื่อนภารกิจในการจัดการศึกษาในสัดส่วนที่ค้อนข้างจะสูงมาก อันตกเป็นผลกระทบต่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่มีประสิทธิภาพตามมา และในท้ายที่สุดเกิดเป็นผลลัพธ์กลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเท่าเทียมต่อการศึกษาในภาพรวมเป็นวงกว้าง

4.3.2 อำนาจในการกำหนดงบประมาณและกรอบการใช้จ่ายงบประมาณ

การบริหารงานงบประมาณในการสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจการจัดการศึกษาสำหรับหน่วยงานส่วนราชการทางการศึกษานั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้ ขอบข่ายบทบาท อำนาจ หน้าที่ดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้ของหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นหลักในการพิจารณาตัดสินใจและ

ดำเนิน การบริหารจัดการให้สอดคล้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งสำหรับศักดิ์และสิทธิ์ อันชอบธรรมตามโครงสร้างการบริหารราชการและบทบาทความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการบริหาร และการจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทของหน่วยงานส่วนราชการทางการศึกษาที่อยู่ภายในโครงสร้างการกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการนี้ การกำหนดงบประมาณและกรอบการใช้จ่ายวงเงินงบประมาณจึงถือเป็นขอบข่ายในบทบาทความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งจะกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณประจำปีสำหรับจัดสรรให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ ภายในหน่วยงานและขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่ประชากรที่อยู่ในกลุ่มวัยเรียน รวมถึงประชากรทั่วไปตามขอบเขตความรับผิดชอบภายในพื้นที่บริการ ซึ่งในกระบวนการบริหารงบประมาณเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาสำหรับการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน ในภาพรวมทั้งหมดนี้ หน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะเป็นหน่วยที่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจและบริหาร กรอบงบเงินงบประมาณตามที่ได้รับการพิจารณาจัดสรรจากรัฐบาล โดยผ่านการพิจารณา และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณมาเรียบร้อยแล้วนั้น กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะเป็นหน่วยในการพิจารณาและกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณและกรอบการใช้จ่ายงบประมาณให้แก่หน่วยงานทางการศึกษา ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ตั้งแต่หน่วยงานราชการในส่วนกลางภายใต้การกำกับดูแล ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปจนถึงหน่วยงานราชการในระดับปฏิบัติการภายในพื้นที่ทั้งในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และรวมถึงการดำเนินการแจ้งกรอบวงเงินงบประมาณตามเอกสารงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณนั้น ๆ พร้อมกับกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการโอนจัดสรรงบประมาณ ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) เพื่อที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะดำเนินการ แจ้งรายละเอียดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดได้รับทราบ และดำเนินการจัดทำ คำขอตั้งงบประมาณภายในกรอบวงเงินงบประมาณที่มีการแจ้งให้ทราบ โดยการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้จะอยู่บนพื้นฐานตามเหตุผลความจำเป็น หรือปัญหาความต้องการภายในพื้นที่ หรือความขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้จะต้องดำเนินการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ โดยการจัดทำรายละเอียด การบริหารจัดการงบประมาณ แผนงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ โดยให้มีความเชื่อมโยงกับผลผลิตและผลลัพธ์

ทางการศึกษาตามตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา นโยบายการศึกษาของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการ นโยบายและจุดเน้นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 แผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ แผนปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนแนวทาง การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายการศึกษาของหน่วยงานส่วนราชการในระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด และระดับเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเสนอคำขอตั้งงบประมาณต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ภายในห้วงระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งงบประมาณที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับจัดสรรนี้จะเป็นงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียน ซึ่งเป็นงบประมาณเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายพื้นฐาน จำนวน 5 รายการ โดยเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล (เงินอุดหนุนรายหัว) เป็นหลัก และมีส่วนประกอบอื่น ๆ เช่น ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเพื่อให้ประชากรในกลุ่มวัยเรียนทุกคนมีความพร้อมและสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ขอบข่ายอำนาจและบทบาทภารกิจการบริหารงานด้านงบประมาณภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะดำเนินการบริหารจัดการงบประมาณตามกรอบวงเงินงบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้ดำเนินจัดสรรผ่านทางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานผู้เบิกเป็นหลัก ตามกระบวนการเบิกจ่ายเงินตามระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงิน จากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงินการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 นั้น ซึ่งในปัจจุบันสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจตามขอบข่ายภารกิจการบริหารงานด้านงบประมาณตามการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจจากกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยกลไกทางกฎหมาย จากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาพ.ศ. 2550 ประกอบกับประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

พ.ศ. 2550 และรวมถึงกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และแนวทางที่ถูกจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในภายหลังการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ กลไกทางกฎหมายดังกล่าวนี้ถูกจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2550 อันเป็นผลพวงจากเมื่อครั้งการขับเคลื่อนนโยบายการปฏิรูปการศึกษาควบคู่ไปกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกที่มีอยู่แต่เดิมก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยกลไกทางกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้กำหนดขอบข่ายบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการบริหารงาน ด้านงบประมาณภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งครอบคลุม การจัดทำแผนและคำขอตั้งงบประมาณ การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายและอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณ การโอนและปรับเปลี่ยนงบประมาณ การเบิกจ่ายและรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมถึงการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายและผลผลิตจากงบประมาณ นอกจากนี้ยังรวมถึงการระดมทรัพยากร การจัดการกองทุนเพื่อการศึกษา การบริหารจัดการพัสดุและครุภัณฑ์ การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ตลอดจน การดำเนินงานด้านการเงิน การบัญชี และการจัดทำรายงานทางการเงินอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณตามที่รับการจัดสรรจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายพื้นฐานและการบริหารจัดการศึกษานี้ ซึ่งจากขอบข่ายบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการบริหารงาน ด้านงบประมาณภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังที่ได้นำเสนอไปในข้างต้นนี้ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณตามกรอบวงเงินที่ได้รับการจัดสรรตามอำนาจที่ได้รับมอบจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณ ภายในวงเงิน ครั้งละไม่เกิน 15 ล้านบาท ทั้งนี้ อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1341/2560 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2560 เรื่อง การมอบอำนาจเกี่ยวกับเงินรายได้ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจหลักในการอนุมัติตามคำสั่งข้างต้นนี้ และได้มีการมอบอำนาจให้แก่บุคคลในระดับต่าง ๆ โดยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสำนักการคลังและสินทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้รับมอบอำนาจอนุมัติวงเงินงบประมาณ ครั้งละไม่เกิน 20 ล้านบาท ในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รับมอบอำนาจอนุมัติวงเงินงบประมาณ ครั้งละไม่เกิน 25 ล้านบาท และในกรณีที่รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือที่ปรึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักการคลังและสินทรัพย์ จะได้รับมอบอำนาจอนุมัติวงเงินงบประมาณ ครั้งละไม่เกิน 40 ล้านบาท

ซึ่งจากการมอบอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงกลไกการกระจายอำนาจในการบริหารงานด้านงบประมาณภายใต้การตีกรอบและขอบเขตของอำนาจในการตัดสินใจต่อการอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนด โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ทั้งนี้ การมอบอำนาจดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการจัดลำดับขั้นตอนการตัดสินใจในการบริหารงานด้านงบประมาณอย่างมีระบบ ซึ่งลักษณะของโครงสร้างการมอบอำนาจและบทบาทความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางงบประมาณดังกล่าวนี้ จึงทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในการตัดสินใจต่อการบริหารจัดการที่เป็นไปอย่างจำกัด โดยยังคงรักษาความเข้มข้นของการควบคุม กำกับดูแลจากการบริหารราชการส่วนกลาง แต่ในขณะเดียวกันนี้ก็ยังพอที่จะเอื้อต่อการเสริมสร้างสภาพความคล่องตัวได้ในระดับหนึ่งให้แก่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาภายในพื้นที่อย่างเช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการตัดสินใจต่อการบริหารงานด้านงบประมาณ ซึ่งการกำหนดขอบเขตอำนาจในการอนุมัติวงเงินงบประมาณที่แตกต่างกันตามระดับตำแหน่งของผู้บริหาร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานส่วนราชการนี้ หากพิจารณาในมุมมองของการบริหารจัดการงบประมาณที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการความโปร่งใสและการตรวจสอบได้นั้น โครงสร้างการมอบอำนาจและบทบาทความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อการบริหารและการจัดการศึกษานี้ จึงเป็นกลไกการกระจายภาระและความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางการบริหารงบประมาณที่มีส่วนช่วยหนุนเสริมการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณที่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจและการควบคุมกำกับดูแลเพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์จากการตัดสินใจในการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณต่อการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดความคุ้มค่า มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ อันจะส่งผลต่อการบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันนี้ก็อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยเช่นกัน เนื่องด้วยการมีรูปแบบการมอบอำนาจในการตัดสินใจต่อการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณที่มีลักษณะการจัดลำดับขั้นตอนในการพิจารณาตัดสินใจนี้ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการของหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยย่อยที่เล็กที่สุดและอยู่ล่างสุดของโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษาตามรูปแบบการบริหารราชการภาครัฐของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ที่จะขาดความคล่องตัวในการตัดสินใจต่อการดำเนินการ และด้วยรูปแบบการการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณ ที่มีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีลำดับขั้นตอนในการดำเนินงานที่ชัดเจนนี้ก็อาจส่งผลกระทบทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันท่วงทีต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

บทที่ 5
สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยผู้ศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงไปสู่หน่วยย่อยที่เล็กที่สุดในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาและอยู่ล่างสุดของโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้มีอำนาจในการตัดสินใจได้อย่างอิสระต่อการขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่และความต้องการของตลาดงานภายในชุมชนท้องถิ่น รวมถึงสามารถดำเนินการบริหารกิจการภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งการขับเคลื่อนประเด็นวาระดังกล่าวนี้ได้ดำเนินการภายใต้นโยบายการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยดังกล่าวนี้ ได้พิจารณาว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นบริการสาธารณะประเภทบริการสาธารณะทางปกครองประเภทหนึ่งที่รัฐต้องดำเนินการบริหารจัดการให้มีคุณภาพและมีความเสมอภาคกัน โดยดำเนินการจัดการศึกษาให้กระจายลงในทุกพื้นที่มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งภายใต้หลักการดังกล่าวนำไปสู่ประเด็นปัญหาการบริหารจัดการบริการสาธารณะของรัฐซึ่งดำเนินการภายใต้กลไกของระบบราชการไทยที่มีปัญหาข้อจำกัดมากมาย จนนำไปสู่ประเด็นข้อเสนอให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาวิจัยถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยพิจารณาตั้งต้นที่กฎหมายระดับชาติ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นกรอบแนวทางนโยบายที่สำคัญในการนำไปสู่การขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติ โดยผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาโดยอาศัยแนวทางเชิงระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) ผ่านการศึกษาและวิเคราะห์ชุดของตัวแปรทางการเมือง 3 ตัวแปรที่สำคัญ อันได้แก่ แนวความคิด (Ideas) , การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions arrangement)

และผลประโยชน์ (Interests) เพื่อให้เห็นถึงองค์ประกอบดังกล่าวซึ่งเป็นตัวแปรที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นฟันเฟืองและกลไกที่มีผลต่อกระบวนการทำงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์ประกอบที่สำคัญทางระบอบนโยบาย ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางในการพัฒนากรอบและขอบเขตของเนื้อหาสาระสำคัญของประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบายการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการนำไปขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติอันนำมาสู่การหาคำตอบสำหรับประเด็นคำถามในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า “อะไรคือข้อจำกัดหรือ อุปสรรคของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” และการตั้งสมมติฐานการวิจัยในเบื้องต้นอันจะนำมาสู่ “การศึกษาวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” โดยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการศึกษาตามระเบียบวิธีการวิจัย หรือกระบวนวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยสามารถสรุปผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัย “เรื่องการวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกรอบแนวทางนโยบายการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ โดยผู้ศึกษาวิจัยได้มีการประยุกต์ใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) โดยวิเคราะห์หา “ระบอบ” ผ่านการประกอบร่างของ 3 องค์ประกอบที่สำคัญ อันได้แก่ ความคิด (Ideas) การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และผลประโยชน์ (Interests) รวมทั้งการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ของกระบวนการทั้ง 3 องค์ประกอบเหล่านี้ โดยแบ่งออกเป็นรายประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็นหลักตามองค์ประกอบของระบอบนโยบาย ดังนี้

5.1.1 ความคิด (Ideas) อันเป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษา

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงความคิด หรือ แนวความคิด หรือ ชุดของความคิดที่ปรากฏอยู่ในนโยบายการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2565 พบว่า ได้มีการยึดโยงตามกรอบแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ซึ่งถูกจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยกรอบแนวทางนโยบายการศึกษาซึ่งมีที่มาจากกรอบแนวทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ทุกช่วงวัยที่มีประสิทธิภาพให้มีความสอดคล้องกับทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศและความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์แห่งศตวรรษที่ 21 โดยนำเสนอคุณค่าในเชิงหลักการพัฒนาการศึกษา ผ่านเรื่องเล่า (Narratives) เกี่ยวกับปัญหาการศึกษาของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ โดยเรื่องเล่าเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงคุณค่า (Values) ที่สะท้อนกรอบแนวความคิดและแนวทางในการพัฒนาการศึกษา ทั้งในเชิงการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในหลากหลายมิติ คุณค่าที่ปรากฏในเรื่องเล่าจึงถูกแปลงเป็นแนวความคิด ซึ่งแนวความคิดที่มีอิทธิพลเหนือความคิดอื่น ๆ จนได้รับการผลักดันให้เป็นกระแสหลักและถูกยึดถือให้มีความชอบธรรมในกระบวนการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาที่สามารถเชื่อมโยงกลไกเชิงสถาบันต่าง ๆ รวมถึงก่อให้เกิดแรงสนับสนุนผลักดันในการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ จากผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า คุณค่าที่สะท้อนผ่านเรื่องเล่านี้มีความหลากหลายมิติ โดยสามารถจำแนกเป็นกลุ่มชุดคุณค่าที่สำคัญ อันเป็นฐานคิดสำหรับการยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาและการบริหารจัดการศึกษาในมิติต่าง ๆ โดยจำแนกเป็นรายประเด็นชุดคุณค่าต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) คุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นสร้างเจตคติที่ดี เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง

โดยมุ่งเน้นการปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมอันเหมาะสม ควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานและวัฒนธรรมที่ดีงามของสังคมไทย อันจะนำไปสู่การหล่อหลอมพลเมืองที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะ ความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ อดออม และการดำเนินชีวิต ด้วยความพอประมาณตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2) คุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้แก่เด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียน ให้มีพัฒนาการสมวัย

โดยมุ่งเน้นการพัฒนาระบบการดูแลและการส่งเสริมสุขภาวะที่เหมาะสม การจัดให้ได้รับสารอาหารที่จำเป็นต่อการพัฒนาการทำงานของสมอง รวมถึงการจัดการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการเติบโตอย่างรอบด้าน ทั้งในด้านร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา

คุณค่าดังกล่าวสะท้อนถึงความสำคัญของการสร้างรากฐานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่วัยปฐมวัย เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการเรียนรู้และการดำรงชีวิตในระยะยาวต่อไปในอนาคต

3) คุณค่าที่เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตและการจัดระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต

โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเชิงคุณภาพที่สอดคล้องกับความต้องการและศักยภาพในแต่ละช่วงวัย เพื่อการเสริมสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง มีทักษะการคิดวิเคราะห์ การสังเคราะห์ มีความคิดสร้างสรรค์ และองค์ความรู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตในแต่ละช่วงวัย ตลอดจนมีความสามารถในการวางแผนชีวิตและใช้ชีวิตอย่างมีคุณค่า อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและศักยภาพการแข่งขันของประเทศในภาพรวม

4) คุณค่าที่เกี่ยวกับการจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21

โดยมุ่งเน้นการออกแบบระบบการเรียนรู้ใหม่ การปรับหลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่พัฒนาผู้เรียนทุกระดับให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็น ตลอดจนส่งเสริมการเรียนรู้ตามความถนัดและความสนใจของแต่ละบุคคลบนฐานพหุปัญญา พร้อมสร้างสภาพแวดล้อมและระบบการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษ การจัดการเรียนรู้เชิงบูรณาการ เน้นการลงมือปฏิบัติ การใช้ความรู้แบบสหวิทยาการ และการพัฒนาผู้เรียนให้สามารถกำกับการเรียนรู้ของตนเองได้ ตลอดจนมีทักษะด้านวิชาชีพและชีวิต สนับสนุนการวิจัย การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล แพลตฟอร์ม และสื่อการเรียนรู้คุณภาพ เพื่อให้ผู้เรียนทุกระดับสามารถเข้าถึงและประยุกต์ใช้ในการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง รวมทั้งส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ระหว่างเยาวชนและนักเรียนกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน

5) คุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

โดยมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของสถาบันการศึกษาให้โดดเด่นในระดับนานาชาติ ผ่านการจัดตั้งสถาบันเฉพาะทางที่เชี่ยวชาญและให้บริการทางการศึกษาและวิชาการ เพื่อสร้างผู้เรียนที่มีสมรรถนะและคุณลักษณะที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ ยังเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการระหว่างนักเรียน นักศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อยกระดับความเป็นเลิศทางวิชาการ

6) คุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมความเสมอภาคและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบางทางสังคมที่ขาดโอกาสหรือหลุดออกจากระบบการศึกษา รวมถึงการลดความแตกต่างทางด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ที่อยู่ในเมืองกับโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล เพื่อให้ประชากรทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

7) คุณค่าที่เกี่ยวกับการผลิต คัดสรร และพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

โดยมุ่งเน้นการพัฒนาระบบและกลไกในการดึงดูด ผลิต คัดกรอง และยกระดับศักยภาพครูให้มีคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพที่สูงขึ้น รวมถึงการส่งเสริมความก้าวหน้าในสายวิชาชีพผ่านระบบค่าตอบแทน สวัสดิการ และการสนับสนุนที่เหมาะสม ตลอดจนการบริหารจัดการอัตรากำลังให้เพียงพอ และการปรับปรุงระบบการประเมินวิทยฐานะให้เชื่อมโยงกับพัฒนาการและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียน

8) คุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

โดยมุ่งเน้นการปฏิรูประบบการบริหารและโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจตามหลักธรรมาภิบาล การปรับบทบาทของหน่วยงานในส่วนของนโยบาย กำกับดูแล สนับสนุน และปฏิบัติการให้ชัดเจน ตลอดจนส่งเสริมสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการเรียนรู้ตามบริบทพื้นที่ พร้อมเน้นการมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นและทุกภาคส่วน เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการจัดการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาให้ได้มาตรฐาน

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าความคิดที่เป็นแกนกลางหลักของนโยบายการศึกษานั้นมีความสำคัญอย่างมาก กล่าวคือ ความคิด ที่ปรากฏเป็นความคิดหลักแกนกลางในนโยบายการศึกษาที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียน ซึ่งความคิดเหล่านั้นได้ถูกพัฒนามาจากชุดคุณค่าที่สำคัญ โดยผ่านกระบวนการสร้างอุดมการณ์ (Ideological Construction) โดยการต่อสู้ ผลักดัน เข้าช่วงชิงพื้นที่ และมีอิทธิพลเหนือสนามนโยบายที่จะทำให้ชุดคุณค่านั้นมีความเด่นชัดเหนือชุดคุณค่าอื่น ๆ จนได้พัฒนากลายมาเป็นความคิดที่ถูกผลักดันให้อยู่ในกระแสหลักและได้กลายมาเป็นความคิดที่เป็นแกนหลักของกรอบโครงร่างทางวาระนโยบายที่มีความสำคัญ ซึ่งความคิดที่เป็นแกนหลักจะทำหน้าที่เชื่อมโยงกลไกเชิงสถาบันต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนนโยบาย รวมถึงการกำหนดทิศทางนโยบาย ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยน หรือเบี่ยงเบนประเด็นให้ออกห่าง

จากวัตถุประสงค์ดั้งเดิม ตลอดจนก่อให้เกิดกระบวนการกระจายภาระและผลได้ระหว่างหน่วยปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ในระหว่างการขับเคลื่อนดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของประเด็นวาระทางนโยบายนั้น ซึ่งจากการวิเคราะห์ความคิด (Ideas) อันเป็นแกนกลางของนโยบายการศึกษา โดยการศึกษาและสังเคราะห์ผ่านคุณค่า หรือชุดคุณค่าด้านการศึกษาที่ปรากฏอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่างที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีการชูประเด็นคุณค่าต่าง ๆ จากการนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการศึกษาในมิติต่าง ๆ ตามชุดข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ซึ่งจะพบว่ามีเรื่องเล่าหลากหลายเรื่องราวที่ทำหน้าที่เสมือนประหนึ่งดั่งชุดหลักการที่จะตีกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยผ่านการนำเสนอมุมมองของปัญหาด้านการศึกษาในมิติที่หลาหลายจากเรื่องเล่าในแต่ละมิติ และมีการเสนอให้คุณค่าในเชิงลักษณะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาและการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในมิติต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย

ดังจะสังเกตได้ว่าท่ามกลางกระแสของบรรดาเรื่องเล่าเกี่ยวกับปัญหาด้านการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละประเด็นเรื่องเล่านั้นต่างก็มุ่งนำเสนอคุณค่าในเชิงการแก้ไขและพัฒนาสำหรับเฉพาะประเด็นปัญหาจากเรื่องเล่านั้น ๆ ที่มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละคุณค่าที่ปรากฏอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยที่มิได้มีคุณค่าใดคุณค่าหนึ่งจากบรรดาเรื่องเล่าที่มีความโดดเด่นเป็นพิเศษ หรือมีคุณค่าใดคุณค่าหนึ่งที่มีบทบาท หรือ อิทธิพลเหนือไปกว่าคุณค่าอื่น ๆ และในขณะเดียวกันนี้คุณค่าทั้งหลายที่ถูกนำเสนอจากบรรดาเรื่องเล่าต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็ชิงความโดดเด่นในระหว่างกันอยู่ และในท่ามกลางบรรดาคุณค่า หรือ ชุดคุณค่าต่าง ๆ จากเรื่องเล่าทั้งหลาย ซึ่งหากพิจารณาเนื้อหาสาระสำคัญของคุณค่าเหล่านั้น จะเห็นได้อีกว่า มีทั้งในส่วนที่มีการผสมผสานปนเปในเนื้อหา หรือแทบกลมกลืนกันเป็นเนื้อเดียว และในขณะเดียวกันก็ยังมีในส่วนที่มีความขัดแย้งระหว่างคุณค่าด้วยกันเองอีกด้วย ซึ่งในส่วนนี้จะเห็นได้ถึงความไม่คงเส้นคงวาของคุณค่า หรือชุดคุณค่าที่จะให้หลักการที่จะพัฒนาไปสู่ความคิดที่จะเป็นแกนหลักในการเป็นกรอบโครงร่างทางนโยบาย อีกทั้งบรรดาคุณค่า หรือชุดคุณค่าเหล่านี้ยังถูกนำเสนอไว้อย่างหลากหลายอันเป็นไปตามเรื่องเล่าในแต่ละประเด็นที่แตกต่างกันออกไป โดยที่ท่ามกลางบรรดาชุดคุณค่าทั้งหลายที่ปรากฏอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ นี้ ก็มิได้มีชุดคุณค่าใดชุดคุณค่าหนึ่งที่มีความโดดเด่นหรือมีบทบาทอิทธิพลที่เด่นชัดเหนือว่าชุดคุณค่าอื่น และต่างก็ชิงบทบาทและความโดดเด่นกันเอง โดยที่มิได้มีคุณค่า หรือ ชุดคุณค่าใดเข้าช่วงชิงพื้นที่ความสนใจได้สำเร็จในสนามประลองนโยบายนี้

จึงเป็นเหตุให้คุณค่า หรือ ชุดคุณค่าเหล่านี้ที่ต่างก็พัฒนากลายมาเป็นความคิดต่าง ๆ ในการที่จะเสนอแนวทางการแก้ไขและพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละมิติ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความคิดที่มีบทบาทและอิทธิพลในกระแสหลักที่อยู่ในพื้นที่แกนกลางของนโยบายการศึกษานี้ จึงมิได้มีเพียงความคิดใดความคิดหนึ่งเท่านั้น หากแต่มีความคิดที่หลากหลายที่อยู่ในพื้นที่แกนกลางของนโยบายการศึกษา จึงทำให้ภายในพื้นที่ศูนย์กลางของนโยบายการศึกษานี้ ได้ถูกโอบล้อมกรอบด้วยความคิดที่หลากหลายและมีความไหลเวียนกันอยู่ในพื้นที่วาระนโยบายนี้

ดังนั้น เมื่อจะต้องขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติ อาจส่งผลทำให้หน่วยที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อประเด็นเรื่องเล่าปัญหาสาธารณะด้านการศึกษานั้น ๆ เมื่อจะต้องขับเคลื่อนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องเลือกคุณค่าใดคุณค่าหนึ่งในบรรดาคุณค่าทั้งหลายที่ปรากฏในเรื่องเล่าเรื่องหนึ่งนั้นไปขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติตามการพิจารณาของแต่ละหน่วย ซึ่งอาจส่งผลทำให้ในการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติของแต่ละหน่วยไม่เป็นไปตามทิศทางเดียวกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยที่รับไปปฏิบัตินั้นต่างก็ตีความและพิจารณาในแต่ละประเด็นเรื่องเล่าของปัญหาสาธารณะด้านการศึกษาที่แตกต่างกัน จึงกลายเป็นว่า ยึดคุณค่าจากเรื่องเล่าที่จะใช้เป็นหลักการในการจัดวางกรอบแนวทางที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปด้วย จึงส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อีกทั้งชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานี้ ซึ่งเป็นชุดคุณค่าหลักที่มีบทบาทอิทธิพลต่อการผลักดันและขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ ก็มิได้มีบทบาทอิทธิพลเหนือไปกว่าบรรดาชุดคุณค่าอื่น นอกจากนี้ ชุดคุณค่าดังกล่าวนี้มีการนำเสนออย่างกว้าง ๆ และมีความคลุมเครืออยู่นัยที มีความก้ำกึ่งเอาแน่นอนไม่ได้และไม่มีความชัดเจน จึงอาจส่งผลทำให้มีบทบาทในการขับเคลื่อนได้น้อยกว่าคุณค่าของเรื่องเล่าอื่น ๆ หรืออาจถูกกลบลบเลือนด้วยอิทธิพลของคุณค่าจากเรื่องเล่าอื่น ๆ ที่ชูประเด็นวาระได้อย่างเด่นชัดกว่าหรือช่วงชิงพื้นที่นโยบายทางการศึกษาได้มากกว่า ประกอบกับชุดคุณค่าดังกล่าวเมื่อพัฒนากลายมาเป็นความคิดที่อยู่พื้นที่ประเด็นวาระทางนโยบายนี้ ก็มิได้ถูกจัดให้เป็นความคิดเพียงหนึ่งเดียวที่อยู่ในกระแสหลักของพื้นที่แกนกลางนโยบายการศึกษา จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่า คุณค่า หรือชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานี้ ซึ่งส่งผลต่อแรงขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ มิได้เป็นความคิดแกนกลางหลักของนโยบายการศึกษา

5.1.2 กรอบโครงเชิงสถาบันที่รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายการศึกษา

การขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้กรอบแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ได้ลงสู่การปฏิบัติผ่านกลไกการดำเนินงานของระบบราชการไทย และโครงสร้างองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) ที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและพัฒนาการศึกษาของชาติ ซึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ในแต่ละระดับที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และอาจรวมถึงกลไกนอกภาคส่วนราชการที่จะขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายลงสู่การปฏิบัติ ผ่านการมีส่วนร่วมดำเนินกิจการให้บริการสาธารณะ หรือในรูปแบบประชารัฐ หรือในรูปแบบหุ้นส่วนกับภาครัฐผู้ร่วมดำเนินการ ซึ่งสามาถจำแนกกลไกเชิงสถาบันตามการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปได้หลากหลายรูปแบบตามการดำเนินงานในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1) กลไกระบบราชการรวมศูนย์

การศึกษาของประเทศไทยยังคงอยู่ภายใต้กลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการของระบบราชการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่การบริหาราชการส่วนกลางซึ่งสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ระบบการเมืองของประเทศไทยตกอยู่ในวังวนการรัฐประหาร ซึ่งนำไปสู่การใช้อำนาจในรูปแบบบังคับบัญชาสั่งการจากการบริหารราชการส่วนกลาง และด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ ได้ถูกจัดทำขึ้นภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่เพิ่งผ่านพ้นการรัฐประหารยึดอำนาจคณะรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในหลายช่วงเวลานั้นมีที่มาจากคณะรัฐประหารที่มีรูปแบบการบริหารราชการในลักษณะแบบสั่งการ โดยดึงรวมศูนย์อำนาจรัฐในการบริหารราชการไว้ที่หัวหน้าคณะรัฐประหาร จึงทำให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายใต้บรรยากาศของการปิดกั้น การแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง อย่างชัดเจน ซึ่งขัดกับหลักการของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) และเนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ และเป็นกรอบแนวทางสำคัญในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น รวมถึงกรอบแนวทางในการจัดทำนโยบายและกิจกรรมสาธารณะ ตลอดจนการกำหนดกลไกการบริหารราชการแผ่นดิน เช่นนี้แล้วจึงส่งผลกระทบต่อการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะของรัฐที่สำคัญ และยังเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนระบบการเมืองของประเทศไทย โดยที่การเมืองมักจะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมและด้วยความสัมพันธ์

ดังกล่าวนี้ เราจึงเห็นได้จากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการการศึกษาของประเทศไทยที่มักจะถูกยึดโยงให้ไปเกี่ยวข้องกับระบบของการเมือง ทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาอยู่บ่อยครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อการศึกษาของประเทศที่มีคุณภาพตกต่ำลง ซึ่งสวนทางกันกับการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งอย่างมีนัยยะ และด้วยสภาพการณ์โดยทั่วไปของการบริหารราชการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์นี้ จึงย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการกระจายอำนาจและรวมถึงการถ่ายโอนบทบาทภารกิจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานลงสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย

โดยปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ คือ แม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษา ตลอดจนสัมพันธภาพของหน่วยในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรวมถึงการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยนั้น ภายใต้การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หากแต่สภาพของการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติจริงนี้กลับสวนทางกันอย่างเห็นได้ชัด โดยจะเห็นได้จากการปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ตามประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/1560 ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวนี้ ได้มีการจัดวางโครงสร้างในการบริหารราชการโดยยึดพื้นที่ในระดับภูมิภาคและจังหวัดเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการศึกษา มีการจัดตั้งสำนักงานศึกษาธิการภาค (ศธภ.) และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) โดยมีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ทำหน้าที่เป็นกลไกหลัก และมีการดึงรวบอำนาจการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาในพื้นที่ ซึ่งในส่วนนี้จะเห็นว่า มีลักษณะซ้อนทับกันอยู่ในทางโครงสร้างในเชิงการบริหารและอำนาจการพิจารณาตัดสินใจต่อการดำเนินการจัดการศึกษาที่ถูกกดทับด้วยหน่วยระดับนโยบายและการกำกับสั่งการตามลำดับขั้นในแต่ละหน่วยที่มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down command) โดยที่ Top down มีพลังอำนาจในการ “สั่งการ” และการพิจารณา “ตัดสินใจ” แต่ Bottom up ทำหน้าที่เพียงรองรับข้อสั่งการ นโยบายจากเบื้องบนลงมาเป็นทอด ๆ โดยยังขาดอำนาจในการตัดสินใจต่อการดำเนินการในหลาย ๆ เรื่องที่สำคัญ

ประกอบกับการขยายตัวของโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง ซึ่งพบว่า มีการขยายขนาดที่ใหญ่ขึ้นกว่าเดิมจากโครงสร้างการบริหาราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่ผ่านการปฏิรูปเชิงโครงสร้างระบบการบริหารราชการในช่วงทศวรรษที่ 2540 ที่เกิดการปฏิรูปการศึกษาและการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการส่วนกลางที่แข็งตัว โดยมีความพยายามดึงรวบภารกิจการบริหาร

และการจัดการศึกษาในมิติต่าง ๆ ผ่านการจัดตั้งกลไกและองค์กรเชิงสถาบันรองรับไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งภาพการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษานี้ ภาพความชัดเจนกลับปรากฏชัดอยู่ที่บทบาท อำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค แต่ภาพการขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติของหน่วยงานราชการในพื้นที่อย่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น กลับเลือนลางไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

2) **กลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา**

สภาพการดำเนินงานในปัจจุบันของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานี้ ยังคงขับเคลื่อนการดำเนินงานในการบริหารกิจการภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและดำเนินการจัดการศึกษา ตามกรอบภารกิจงาน ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยอาศัยกลไกการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นธรรมนูญทางการศึกษา และรวมถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งได้มีการจัดวางกรอบโครงสร้างการบริหารงานและการดำเนินการจัดการศึกษาภายในหน่วยงานส่วนราชการในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ในแต่ละภาคส่วนขึ้น ทั้งในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกลไกดังกล่าวยังคงขับเคลื่อนการดำเนินงานอยู่จวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ กลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ณ ปัจจุบัน ที่เป็นอยู่นั้น ยังคงอาศัยกลไกเชิงอำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่แต่เดิม โดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือ อำนาจ บทบาท หน้าที่ และกรอบภารกิจในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ยังคงยึดตามกรอบแนวทางของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่แต่เดิมก่อนหน้านี้ ซึ่งยังมิได้มีกลไกทางกฎหมายที่กำหนดจัดทำขึ้นใหม่เพื่อรองรับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ลงสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกรอบแนวทางนโยบายการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นตามตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ดังนั้นจึงเกิดเป็นช่องว่างระหว่างรอยต่อของกลไกเชิงสถาบันในการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน โดยเป็นช่องว่างที่ขาดการเชื่อมรอยต่อประสานกันระหว่าง

กลไกเชิงสถาบันระดับชาติ กลไกเชิงสถาบันระดับรัฐบาล กลไกเชิงสถาบันระดับกระทรวงศึกษาธิการ กับกลไกเชิงสถาบันในระดับการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติที่อยู่ในรูปแบบลักษณะของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายแบบอิงอำนาจรัฐที่สอดรับกับประเด็นวาระทางนโยบายที่ว่าด้วยเรื่องของการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การปรับลดบทบาท และการถ่ายโอนหน้าที่และภารกิจ รวมถึงการแบ่งสันปันส่วนทรัพยากรที่จำเป็นในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในการบริหารและการจัดการศึกษาในแต่ละระดับนั้นกลับไม่เกิดขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

3) **กลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานผ่านการนำร่องโดยพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา**

พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ถือเป็นกลไกเชิงนโยบายที่สะท้อนการปฏิรูปการศึกษาในมิติของการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และยังเป็นกลไกที่สำคัญในการกำหนดพื้นที่ระดับจังหวัดให้เป็นเขตนวัตกรรมทางการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษาสามารถดำเนินการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับสภาพบริบทและโจทย์ปัญหาความต้องการของพื้นที่ โดยอาศัยการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายที่ยึดตามแนวความคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา และการจัดการศึกษาที่ใช้พื้นที่ฐานที่เน้นการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาท ภารกิจ และความรับผิดชอบจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่พื้นที่ระดับจังหวัด ดังนั้นหน่วยที่มีบทบาทหน้าที่หลักตามการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาในการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นก็คือพื้นที่ในระดับจังหวัด

ทั้งนี้ จากสภาพการขับเคลื่อนการดำเนินงานจริงนั้น พบว่า พื้นที่นวัตกรรมการศึกษานี้ ได้ถูกออกแบบโครงสร้างในการบริหารและการขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษาไว้หลายระดับ โดยกำหนดให้มีกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานหลายระดับพอสมควร คือ คณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (ระดับนโยบาย) คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (ระดับจังหวัด) และให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เข้าร่วมโครงการพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในการทดลองและพัฒนานวัตกรรมทางการศึกษาในระดับพื้นที่ ซึ่งโครงสร้างการขับเคลื่อนการบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาที่มีการจัดวางไว้หลายลำดับขั้นนี้ ได้ส่งผลทำให้ในทางปฏิบัติจริงนั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาก็ยังคงเป็นหน่วยปฏิบัติการที่ถูกการควบคุม กำกับ ดูแลอย่างเหนียวแน่น

และจำต้องรองรับนโยบาย มาตรการและข้อสั่งการจากเบื้องบนลงมาเป็นทอด ๆ อยู่เช่นเดิม โดยยังขาดอิสระ ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวจากการถูกกดทับหลายชั้นด้วยโครงสร้างระดับนโยบายซึ่งมีบทบาทและอำนาจในการบริหารและบังคับบัญชาสั่งการที่เข้มแข็ง จึงทำให้การอำนาจในการตัดสินใจในระดับพื้นที่นี้ยังไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง อีกทั้ง เนื่องจากพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 นี้ มีข้อจำกัดของเงื่อนไขระยะเวลา ซึ่งมีกำหนดบังคับใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ภายในกรอบระยะเวลาเพียงแค่ 7 ปีเท่านั้น จึงทำให้การนำร่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยผ่านกลไกพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษานี้ ไม่มีความยั่งยืน

4) กลไกการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการสร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นที่อยู่การกำกับดูแลนั้น ให้ได้รับการศึกษาทุกช่วงวัยอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งรัฐมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล โดยในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ท้องถิ่นชุมชน โดยการจัดการศึกษาที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ มีความครอบคลุมไปถึงการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย และการศึกษาที่มีลักษณะพิเศษสำหรับผู้เรียนที่มีความสามารถเฉพาะด้าน

ทั้งนี้ ในการขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการรองรับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษานี้ ยังขาดกลไกการจัดระบบโครงสร้างเกี่ยวกับวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความมีความชัดเจน โดยยังอาศัยกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมก่อนหน้านี้ ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ประกอบกับกลไกระดับรอง คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการดำเนินการกระจายอำนาจ บทบาท หน้าที่ และภารกิจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังกล่าวนี้เป็นกลไกที่ถูกจัดทำขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 40 ภายหลังการดำเนินนโยบายการปฏิรูปการศึกษาร่วมกับนโยบายการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกลไกทางกฎหมายที่จัดทำขึ้นใหม่รองรับตามกรอบแนวทางนโยบายจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในการดำเนินการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการกระจายทรัพยากรทั้งในส่วนของงบประมาณและบุคลากรที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการและการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพผู้เรียน

นอกจากนี้ กลไกการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนถิ่น และรวมถึงสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนถิ่นที่มีอยู่ ณ ปัจจุบันนี้ ยังมีข้อจำกัดในการจัดระบบโครงสร้างและกลไกการกระจายอำนาจ บทบาทหน้าที่ และภารกิจทางการศึกษายังขาดความชัดเจนในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการถ่ายโอนและการรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานย้ายสังกัดจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงการถ่ายโอนครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษานั้นที่ยังประสบกับปัญหาเกี่ยวกับแนวทางและกระบวนการดำเนินงานที่ไม่มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างตลอดแนว และยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) กลไกนอกภาคราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 ซึ่งว่าด้วยเรื่องบทบาทหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้น ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการรให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาภาคบังคับเพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย รวมถึงรัฐต้องจัดให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐกับภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทั้งนี้ รัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาโดยภาคเอกชนนั้นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล นอกจากนี้ ในส่วนของกรอบแนวทางนโยบายที่จัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ อันประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านการศึกษานั้น ต่างก็มุ่งการส่งเสริม สนับสนุน

บทบาทการมีส่วนร่วม โดยการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากหลากหลายภาคส่วนในสังคม

ซึ่งในปัจจุบันกลไกนอกภาคราชการที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว หรือ "โฮมสคูล" (Home School) กับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาคเอกชน ซึ่งเป็นกลไกการดำเนินงานที่เน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนจากนอกภาคราชการในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาทักษะของผู้เรียน ผ่านการจัดระบบโครงสร้างเชิงสถาบันและกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิม ซึ่งมิใช่โครงสร้างและกลไกที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษา รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและการจัดการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมในการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ดังนั้น จึงทำให้เห็นถึงสภาพของการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ที่ขาดกลไกรองรับกับกรอบแนวทางนโยบายในระดับต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่จะสนับสนุนและเอื้อต่อการผลักดันและขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมชัดเจน จึงทำให้การขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายดังกล่าวนี้ไม่ถูกผลักดันให้ก้าวไปข้างหน้าและมีสภาพย่ำอยู่กับที่เดิม โดยกลไกนอกภาคราชการรวมถึงหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาอย่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ก็ยังคงมีสภาพการขับเคลื่อนการดำเนินงาน หรือมีรูปแบบการบริหารจัดการที่ไม่มีความแตกต่างไปจากเดิมก่อนหน้านี้

5.1.3 การจัดผลประโยชน์และงบประมาณในการสนับสนุนนการจัดการศึกษา

สังคมไทยให้คุณค่าความสำคัญต่อการศึกษาในฐานะปัจจัยหลักในการยกระดับคุณภาพชีวิต และเป็นตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดเส้นทางการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตของบุคคลในอนาคต แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ระบบการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันยังประสบปัญหาและความท้าทายที่สำคัญ นั่นก็คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการเรียนการสอนในพื้นที่แต่ละแห่งนั้นมีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท ทั้งนี้ แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะได้รับงบประมาณรายจ่ายสูงเป็นลำดับต้น ๆ

ของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง หากแต่ในความเป็นจริงนั้น คุณภาพการศึกษาของประเทศไทยกลับยังไม่เป็นไปตามความคาดหวังของสังคม ซึ่งสวนทางกับความเชื่อที่ว่าปัญหาคุณภาพการศึกษามีสาเหตุมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ความจริงดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามเชิงนโยบายต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียน

1) การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษา

ประเทศไทยนี้รัฐได้มีการลงทุนไปกับการขับเคลื่อนภารกิจด้านการศึกษาเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดิน คิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดินของประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 4.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยกระทรวงศึกษาธิการซึ่งหน่วยงานส่วนราชการหลักที่มีภารกิจในการดำเนินการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการนี้ถือเป็นหนึ่งในกระทรวงสำคัญที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเป็นลำดับต้น ๆ หรืออาจจะมากที่สุดสำหรับในบางช่วงเวลาจากในบรรดากระทรวงทั้งหมดที่มีอยู่ 20 กระทรวง ซึ่งดำเนินมาเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกันในหลายปีงบประมาณ หากแต่การใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายทางการศึกษาเพื่อการกำหนดทิศทางในภาพรวมการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนทุกมิติของประเทศไทยกลับยังไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเท่าที่ควร โดยพบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่สะท้อนผ่านการประเมินคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานสากล อย่างเช่น ผลการประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล (Programme for International Student Assessment หรือ PISA) กลับอยู่ในระดับต่ำ (“Poor”) ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงอย่างเช่น เวียดนาม ซึ่งใช้งบประมาณในการลงทุนไปกับภารกิจด้านการศึกษาน้อยกว่าประเทศไทย แต่กลับมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่สูงกว่า โดยถูกจัดให้อยู่ในระดับสูง (“Great”) ซึ่งสะท้อนถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างการลงทุน ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษากับผลการประเมินคุณภาพศึกษาที่ปรากฏขึ้นจริง ซึ่งข้อเท็จจริงของปัญหาดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ยังขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับข้อมูลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยโดยสถาบันการศึกษาด้านการบริหารธุรกิจ World Competitiveness Center ของ International Institute for Management Development หรือสถาบัน IMD จากรายงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. 2564 พบว่า โครงสร้างพื้นฐานในประเด็นการศึกษาของประเทศไทยนั้น ได้ถูกจัดอันดับที่ 56 ซึ่งถูกจัดอันดับให้ตกมา 1 อันดับจากปี พ.ศ. 2563 ที่การศึกษาของประเทศไทยถูกจัดอยู่อันดับที่ 55 โดยมีปัจจัยเชิงสาเหตุมาจากการจัดสรรทรัพยากร

ในการดำเนินการจัดการศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัดในระดับนโยบายไปยังหน่วยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษานั้น ซึ่งก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ยังไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการและยังไม่เกื้อหนุนต่อการพัฒนาการศึกษาให้เกิดคุณภาพ (กองยุทธศาสตร์และประสานการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564)

ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในภาครัฐนั้น โดยในปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ดำเนินการผ่านโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งแบ่งเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล (เงินอุดหนุนรายหัว) เป็นหลักและมีส่วนประกอบอื่น ๆ เช่น ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยอัตราเงินอุดหนุนรายหัว (เงินอุดหนุนรายบุคคล) ที่มีการจัดสรรงบประมาณนี้จะอัตราที่แตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา กล่าวคือ แนวทางการบริหารและการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ได้ยึดตามจำนวนนักเรียนแบบรายบุคคลเป็นสำคัญ นั่นจึงหมายความว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่จนกระทั่งถึงขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งมีจำนวนนักเรียนที่ค่อนข้างมากเป็นหลักพันคนขึ้นไปนั้น ย่อมได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนมากตามสัดส่วนของจำนวนนักเรียน หากแต่ในขณะที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีจำนวนนักเรียนที่ค่อนข้างจะน้อยมาก จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนที่ค่อนข้างจะน้อยตามสัดส่วนจำนวนนักเรียนไปด้วย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการและการจัดการเรียนการสอนภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กไปโดยปริยาย ดังจะเห็นได้จากผลสะท้อนถึงปัญหาของคุณภาพการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กที่ต้องประสบกับปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดการศึกษา และด้วยสถานการณ์ทางการศึกษาในปัจจุบันที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นของจำนวนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 50.35 ของจำนวนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมดในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน นั่นจึงทำให้สามารถเข้าใจได้ว่าเพราะเหตุใดประเทศไทยจึงกำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความแตกต่างกันสูง ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยสาเหตุหลักสำคัญจากการที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เท่าเทียมกัน และมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันสูง อันตกเป็นผลกระทบต่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่มีประสิทธิภาพตามมา

และในท้ายที่สุดเกิดเป็นผลลัพธ์กลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเท่าเทียมต่อการศึกษาในภาพรวมเป็นวงกว้าง

2) อำนาจในการกำหนดงบประมาณและกรอบการใช้จ่าย

การบริหารงานงบประมาณในการสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจการจัดการศึกษาสำหรับหน่วยงานส่วนราชการทางการศึกษานั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้ ขอบข่ายบทบาท อำนาจ หน้าที่ดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้ของหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นหลักในการพิจารณาตัดสินใจและดำเนินการบริหารจัดการให้สอดคล้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งตามโครงสร้างการบริหารราชการและบทบาทความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภทของหน่วยงานส่วนราชการทางการศึกษาที่อยู่ภายในโครงสร้างการกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการนี้ สำหรับการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานนี้ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณประจำปีสำหรับจัดสรรให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้ในการบริหารจัดการภายในหน่วยงานและขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่ประชากรที่อยู่ในกลุ่มวัยเรียน ภายในกรอบวงเงินงบประมาณตามที่กำหนด อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางในการโอนจัดสรรงบประมาณที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณตามที่รับการจัดสรรจากหน่วยงานราชการส่วนกลางนี้ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณตามกรอบวงเงินที่ได้รับการจัดสรรตามอำนาจที่ได้รับมอบจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากแต่อำนาจที่ได้รับมอบนี้ถูกจำกัดให้อำนาจในการอนุมัติอยู่ภายในกรอบวงเงินครั้งละไม่เกิน 15 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งการมอบอำนาจดังกล่าวนี้ได้มีการจัดลำดับในการมอบอำนาจตามชั้นการบริหารและสายการบังคับบัญชาสั่งการ ซึ่งลักษณะของโครงสร้างการมอบอำนาจและบทบาทความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางงบประมาณดังกล่าวนี้ ได้สะท้อนถึงรูปแบบการกระจายอำนาจในการตัดสินใจต่อการบริหารจัดการที่เป็นไปอย่างจำกัด โดยยังคงรักษาความเข้มข้นของการควบคุม กำกับดูแลจากการบริหารราชการส่วนกลาง แต่ในขณะเดียวกันนี้ ก็ยังพอที่จะเอื้อต่อการเสริมสร้างสภาพความคล่องตัวได้ในระดับหนึ่งให้แก่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา ซึ่งหากพิจารณาในมุมมองของการบริหารจัดการงบประมาณที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการความโปร่งใสและการตรวจสอบได้นั้น โครงสร้างการมอบอำนาจและบทบาทความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการบริหารจัดการงบประมาณดังกล่าวนี้ จึงเป็นการกระจายภาระและความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางการบริหารงบประมาณ

ที่มีส่วนช่วยหนุนเสริมการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณที่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจและการควบคุมกำกับดูแลเพื่อให้การบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณที่เกิดความคุ้มค่า มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ หากแต่ในขณะที่หากพิจารณาในมุมมองของการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจไปยังหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการนี้ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่จะขาดความคล่องตัวในการตัดสินใจต่อการดำเนินการ รวมถึงเกิดความล่าช้าไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที

5.2 อภิปรายผล

จากการศึกษาและวิเคราะห์การขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยอาศัยแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy regime approach) เป็นเครื่องมือทางทฤษฎีในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้ โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์แบบย้อนกลับ ซึ่งเป็นการย้อนกระบวนการประกอบสร้างขององค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนที่สำคัญ อันได้แก่ ความคิด (Ideas) การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และผลประโยชน์ (Interests) รวมทั้งการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการขององค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนเหล่านี้ ซึ่งจะช่วยให้การศึกษาในครั้งนี้ได้นำไปสู่การทำความเข้าใจถึงการก่อรูปของประเด็นวาระจากประเด็นปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ ในพื้นที่สนามนโยบาย (Issue arena) จนพัฒนากลายมาเป็นนโยบายสาธารณะที่จะนำไปขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติ ซึ่งระบอบนโยบายหนึ่ง ๆ นี้ ประกอบสร้างด้วย ความคิด (Ideas) หรือชุดของความคิดที่กลายมาเป็นความคิดหลัก (Core Ideas) ที่เป็นศูนย์กลางและล้อมกรอบประเด็น โดยได้รับการยอมรับและหนุนอยู่เบื้องหลังของนโยบายทำให้มีความชอบธรรม การจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน (Institutional arrangement) ซึ่งรองรับต่อประเด็นวาระทางนโยบาย และนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งกระบวนการจัดตั้งกลไกเชิงสถาบันนี้จะการสร้างลักษณะเฉพาะให้กับการขับเคลื่อนนโยบาย และบรรดาผลประโยชน์ (Interests) ที่จะคอยสนับสนุนและเอื้อต่อการนำนโยบายไปขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติ หรือในทางตรงกันข้ามที่จะคอยขัดขวางและฉุดรั้งการขับเคลื่อนนโยบายหรือ เบี่ยงเบนประเด็นนโยบายให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายดั้งเดิมที่แท้จริง ทั้งนี้ การศึกษาโดยอาศัยแนวทางการวิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy regime approach) นี้ ก็เพื่อหาคำตอบ

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า “อะไรคือข้อจำกัด หรือ อุปสรรคของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ทั้งนี้ จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นข้อค้นพบที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ดังที่ได้มีการสรุปไว้แล้วข้างต้นนั้น ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยจะนำมาอภิปรายโดยใช้หลักแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการอภิปราย ดังนี้

5.2.1 ความคิด (Ideas) ที่ถูกผลักดันจนกลายเป็นศูนย์กลางและล้อมกรอบของเรื่อง

ด้วยชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่า (Narratives) ปัญหาการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เป็นไปอย่างจำกัด ในลักษณะอย่างกว้าง ๆ และมีความคลุมเครืออยู่นัยที กล่าวคือ การนำเสนอคุณค่าดังกล่าวนี้ ได้มุ่งนำเน้นไปที่การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานองค์กรทางการศึกษาและการปรับปรุงโครงสร้างการจัดการศึกษานี้ มีความก้ำกึ่งเอาแน่นอนไม่ได้และไม่มีความชัดเจน ในแง่ที่ว่าการปฏิรูปเช่นว่านั้น มีเจตนารมณ์ที่แท้จริงเป็นเช่นไร ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการดึงอำนาจรวมศูนย์เข้าสู่การบริหารราชการส่วนกลาง การหลอมรวมบทบาทภารกิจไว้ที่จุดใดจุดหนึ่ง การปรับโครงสร้างทับซ้อนหลายชั้น หรือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจให้หน่วยในระดับปฏิบัติการให้สามารถดำเนินการในบางส่วน หรือทั้งหมด หรือการส่งมอบบทบาทภารกิจในการดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่หน่วยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา ซึ่งก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดขอบเขตของบทบาทภารกิจนั้นและอำนาจการตัดสินใจสูงสุดยังคงกระจุกตัวอยู่ที่หน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งการนำเสนอชุดคุณค่าของเรื่องเล่าที่มีความคลุมเครือ ก้ำกึ่งที่อาจเป็นได้ทั้งสองทางนี้ จึงทำให้ชุดคุณค่าดังกล่าวนี้ไม่มีความชัดเจน และส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาไปเป็นแนวคิดแกนกลางของนโยบายการศึกษาได้ ซึ่งในส่วนนี้สามารถอธิบายได้ภายใต้กรอบแนววิเคราะห์ระบอบนโยบายในส่วนขององค์ประกอบ “ความคิด” (Ideas) ซึ่งเป็นกระบวนการต่อสู้ทางความคิดในกระบวนการนโยบายสาธารณะตามคำอธิบายของ Béland and Cox (2011) ซึ่งกลุ่มตัวแสดงทางการเมืองมักรวมตัวกันเป็นแนวร่วมหรือกลุ่มพันธมิตรสนับสนุน (Advocacy Coalition) ภายใต้ชุดคุณค่าและความเชื่อที่พัฒนากลายมาเป็น “ความคิด” ที่สอดคล้องกันร่วมกัน เพื่อต่อสู้และผลักดันขับเคลื่อนไปสู่การช่วงชิงพื้นที่นโยบาย และเมื่อใดก็ตามที่แนวร่วม หรือกลุ่มพันธมิตรสนับสนุนนี้สามารถผลักดัน “ความคิด” ที่ตนยึดถือจนได้รับชัยชนะเหนือพื้นที่นโยบายนี้ ความคิดนั้นจะถูกแปลงเป็นนโยบายของรัฐบาล (Sabatier & Weible, 2014) อย่างไรก็ตาม ในกรณีของนโยบายการศึกษาไทย

การที่ “ความคิด” ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาท หน้าที่ ภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษานี้ ไม่ถูกพัฒนาให้เป็น “ความคิดอันทรงพลัง” หรือ “Powerful Idea” (Baumgartner & Jones, 1993) เช่นนี้แล้ว จึงทำให้ไม่สามารถช่วงชิงพื้นที่ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดในพื้นที่สนามนโยบายได้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามกรอบแนวคิดของ Parsons (2003) และ Blyth (2003a, 2003b) “ความคิด” ทำหน้าที่เป็นทั้งความชอบธรรมเชิงบรรทัดฐาน (Normative Justification) และพันธะผูกมัดทางการเมือง (Political Commitments) ที่ชี้นำเป้าหมายและทิศทางของนโยบายนี้ ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงความคิดที่พัฒนามาจากชุดคุณค่าที่มีลักษณะก้ำกึ่งเอาแน่นอนไม่ได้ และไม่มีความชัดเจน ที่อาจพิจารณาตีความได้หลากหลายนี้ จึงอาจส่งผลต่อการกำหนดแนวทาง หรือกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดการเบี่ยงเบนประเด็นให้แตกต่างหรือผิดไปจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายดั้งเดิมจากการตีความในเนื้อหาประเด็นที่กว้าง ๆ ไม่ชัดเจน จากผู้ที่นำไปขับเคลื่อนลงสู่ปฏิบัติ อันเกิดจากการชี้นำของผู้อำนาจในการตัดสินใจในกระบวนการนโยบาย และจากผลการศึกษาวิจัยนี้ จะทำให้เห็นได้ว่าความคิดเการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาท หน้าที่ ภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษานี้ กลับถูกกลบให้เลือนลางด้วยความคิดอื่น ๆ ที่ทรงพลังกว่าจากการได้รับการสนับสนุนจากแนวร่วม หรือ กลุ่มพันธมิตรเชิงนโยบายที่มีอำนาจทางการเมือง ที่มีบทบาทเข้มแข็งกว่า เช่น ความคิด “การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตและการจัดระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต” หรือ “การจัดระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21” หรือ “การสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ” หรือ “การสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา” ทั้งนี้ ในเชิงโครงสร้างสถาบัน May and Jochim (2013) ได้อธิบายถึงหน้าที่ของความคิดไว้ว่า ความคิดนี้สามารถทำหน้าที่เป็น “กาว” (Glue) ที่เชื่อมโยงการดำเนินงานเชิงนโยบายที่กระจัดกระจายให้มีความเป็นเอกภาพ (Policy Coherence) ได้นั้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สำหรับสภาพบริบทของนโยบายการศึกษาของประเทศไทยนี้ ความคิดการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาท หน้าที่ ภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาที่พัฒนามาจากชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา กลับไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างทรงประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดการตีความร่วมกันต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่จะให้แนวทางเนื้อหาสาระสำคัญ อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการขับเคลื่อน การดำเนินการ และขาดการผลักดันจากพันธมิตร

ทางการเมืองที่จะเข้ามาเป็นแนวร่วมในการต่อสู้และผลักดัน จึงทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงกลไกเชิงสถาบันและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบการศึกษาในระดับต่าง ๆ ให้เข้ารวมเป็นพลังขับเคลื่อนต่อประเด็นวาระทางนโยบายเดียวกัน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ภายใต้แนวทางการวิเคราะห์ระบอบนโยบายนี้ องค์ประกอบซึ่งเป็นตัวแปรทางการเมืองที่สำคัญอย่าง “ความคิด” นี้ จากผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงได้สะท้อนให้เห็นว่า การที่ “ความคิดการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ ภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา” ที่พัฒนามาจาก “ชุดคุณค่าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบการศึกษาของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา” ที่มีลักษณะความก้ำกึ่งเอาแน่นอนไม่ได้ และไม่มีความชัดเจนนี้ ไม่สามารถต่อสู้และผลักดันขับเคลื่อนไปสู่การช่วงชิงพื้นที่นโยบายส่วนใหญ่หรือทั้งหมดอย่างเบ็ดเสร็จ และก้าวขึ้นมาเป็นความคิดแกนกลางของนโยบายการศึกษาได้ เป็นผลมาจากการที่ความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้ยังไม่ถูกพัฒนาให้เป็น “ความคิดอันทรงพลัง” (Powerful Idea) ที่ได้รับการยอมรับจากแนวร่วมทางการเมืองและยังไม่สามารถเชื่อมโยงสถาบันที่เกี่ยวข้องได้ จึงส่งผลทำให้ความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นพันธะผูกมัดทางการเมือง หรือกาวยึดโยงเชิงนโยบายต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่กระจายตัวอยู่ในส่วนต่าง ๆ รวมเข้าไว้ด้วยกันได้ ส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายการศึกษายังคงกระจัดกระจายและขาดเอกภาพ กระบวนการขับเคลื่อนไม่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

5.2.2 การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) ที่เป็นกลไกสำคัญในการรองรับการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาของประเทศไทยสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารราชการกับการเมืองอย่างเด่นชัด ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ได้ก่อให้เกิดโครงสร้างและกลไกขององค์กรเชิงสถาบัน ที่ถูกออกแบบและจัดตั้งขึ้นให้ผันแปรและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น ทั้งนี้ ในการศึกษาและวิเคราะห์โดยอาศัยกรอบแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย ในส่วนขององค์ประกอบ “องค์กรเชิงสถาบัน” (Institutions) นี้ จึงทำให้สามารถเข้าใจถึงการออกแบบและการจัดตั้งโครงสร้างและกลไกขององค์กรเชิงสถาบันได้ว่า เหตุใดจึงถูกออกแบบและจัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะ รูปแบบให้เป็นเช่นนี้ นั่นก็เพราะว่าสภาพโดยทั่วไปของระบบการเมืองของประเทศไทยที่ตกอยู่ในวังวนแห่งการรัฐประหารการเมืองบ่อยครั้งและคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในหลายช่วงเวลานั้นมิได้มีที่มาจากระบบการเมืองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน หากแต่มีที่มาจาก

การรัฐประหารที่มีรูปแบบการบริหารราชการในลักษณะแบบสั่งการ โดยรวมศูนย์อำนาจรัฐในการบริหารราชการไว้ที่หัวหน้าคณะรัฐประหาร ซึ่งเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยภายในรัฐ (Domestic sovereignty) ให้จำกัดจำเพาะไว้แต่เพียงกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นส่วนหนึ่งในคณะรัฐประหารเท่านั้น อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงสภาวะของการดึงอำนาจจากหน่วยย่อยเล็ก ๆ ระดับล่างสุดกลับเข้ารวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยใหญ่ หรือส่วนกลางในระดับบนสุดอย่างชัดเจน และการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนในประเทศ และที่สำคัญก็คือ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับซึ่งมีที่มาจากคณะรัฐประหารนั้นโดยขัดกับหลักรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ด้วยที่มิได้ตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ ทั้ง 3 ประการ คือ (1) การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ (3) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลอันมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ และเป็นกรอบแนวทางสำคัญในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ตลอดจนการกำหนดกลไกในการเสริมสร้างความเข้มแข็งโดยการจัดระบบและวางแนวทางให้แก่การปกครอง การกำหนดกลไกในการบริหารจัดการวิกฤติการณ์ปัญหาด้านต่าง ๆ ของประเทศที่จะนำไปสู่การแก้ไขและพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรวมถึงการกำหนด การจัดวางกรอบ และการดำเนินนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทยด้วยนั้น จึงส่งผลทำให้โครงสร้างและกลไกขององค์กรเชิงสถาบันที่ถูกออกแบบและจัดตั้งขึ้นนั้นมีรูปแบบลักษณะผันแปรไปตามสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ ณ ขณะนั้น อันสอดคล้องตามคำอธิบายตามแนวทางการวิเคราะห์ระบอบนโยบาย ในส่วนขององค์ประกอบ “องค์กรเชิงสถาบัน” (Institutions) ที่อธิบายไว้ว่า องค์กรเชิงสถาบัน คือ โครงสร้างที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินการอันเป็นไปตามที่มีการระบุไว้ในกฎเกณฑ์ อีกทั้ง ยังมีชุดของกฎเกณฑ์ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ในการดำเนินการเช่นว่านั้นที่ยึดถือปฏิบัติที่มีความสืบเนื่องต่อกันมาซึ่งถูกฝังรากลึกไว้ภายในโครงสร้างและทรัพยากรขององค์การ ดังนั้น องค์กรเชิงสถาบันจึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อออกแบบและกำหนดวางโครงสร้างและกลไกที่กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ และภารกิจในการขับเคลื่อนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ (Lawson, 1985; March & Olsen, 2005) เช่นนี้แล้ว โครงสร้างและกลไกการบริหารงานของหน่วยงานทางการศึกษา จึงถูกกำหนดควบคุมสัมพันธภาพระหว่างหน่วยในระดับต่าง ๆ ทั้งในแนวระนาบเดียวกัน และแนวดิ่งจากบนลงล่าง ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารส่วนราชการของหน่วยงานทางการศึกษา

ภายในกระทรวงศึกษาธิการกับระบบการเมืองอย่างเหนียวแน่น จึงทำให้สภาพโดยทั่วไปของการบริหารงานตามระบบราชการของหน่วยงานทางการศึกษานี้มีลักษณะแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลางอย่างกลาย ๆ ซึ่งถูกกำหนดควบคุมโดยพลวัตทางการเมือง ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ในครั้งนี้ได้สอดคล้องกับแนววิเคราะห์ของสถาบันนิยมแนวประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism : HI) ที่เน้นการสืบทอดและความต่อเนื่องของโครงสร้างเชิงสถาบันตามบริบททางประวัติศาสตร์ รวมถึงกระบวนการ บรรทัดฐาน และวิถีการปฏิบัติหลักทั้งที่มีลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งผนึกอยู่ในโครงสร้างองค์การของระบบการเมือง

ทั้งนี้ แม้ว่าการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเป็นส่วนหนึ่งในกิจกรรมของการดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หากแต่ในทางปฏิบัติจริงในการขับเคลื่อนประเด็นวาระดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติผ่านโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันที่ถูกออกแบบและจัดตั้งขึ้นมานี้ จะเห็นได้ว่า ด้วยรูปแบบการบริหารงานโดยทั่วไปของกลไกระบบราชการที่มีลักษณะควบคุม กำกับ สั่งการ โดยกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นไปตามลำดับขั้นตอน และมีการกำกับควบคุมด้วยฝ่ายนโยบายและบริหารหลายลำดับชั้นนั้น ดังนั้น ด้วยการจัดวางโครงสร้างและกลไกการบริหารงานและการปฏิบัติงานดังกล่าวนี้ จึงทำให้การดำเนินการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของหน่วยต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติการนี้ยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์โดยอาศัยแนวทางวิเคราะห์ระบอบนโยบายในส่วนขององค์ประกอบ “องค์กรเชิงสถาบัน” (Institutions) ได้ชี้ให้เห็นว่า การขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ มีองค์กรเชิงสถาบันที่มีความเกี่ยวข้องที่ต้องอาศัยกลไกการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรเชิงสถาบัน (Institutional Linkages) โดยข้ามหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ในแต่ละส่วน เพื่อส่งผ่านอำนาจ บทบาท ภารกิจ และความรับผิดชอบตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน (Milward & Provan, 2000) ดังจะเห็นได้จากในกรณีของการขับเคลื่อนผ่านกลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากการนำร่องโดยพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา กลไกการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และกลไกกลไกการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดตั้งกลไกในการดำเนินงานเหล่านี้ มีเป้าหมายเพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจการจัดการศึกษาไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาที่เล็กที่สุดของโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งก็คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเสริมสร้าง

การบริหารและการจัดการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นและความคล่องตัว หากแต่ในทางปฏิบัติจริงกลับยังมีลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีการถูกกดทับด้วยโครงสร้างการกำกับ ควบคุมสั่งการจากด้วยฝ่ายนโยบายและบริหารหลายลำดับชั้นที่มีลักษณะทอดยาวตามสายการบังคับบัญชา จึงส่งผลกระทบทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทางการศึกษารวมถึงการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างจำกัดและยังไม่เกิดผลอย่างเต็มที่ตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับที่กำหนด โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ทำให้เกิด “ความย้อนแย้งเชิงโครงสร้าง” (Structural Paradox) ที่สะท้อนถึงโครงสร้างและกลไกการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่มีความสลับซับซ้อนและความย้อนแย้งระหว่างการขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานกับโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการส่วนกลางแบบรวมศูนย์อำนาจ

5.2.3 ผลประโยชน์ (Interests) ที่ส่งผลให้ปรากฏการสนับสนุน หรือการคัดค้านการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการศึกษาและวิเคราะห์การจัดผลประโยชน์และงบประมาณในการสนับสนุนการจัดการศึกษาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบการศึกษาของประเทศไทยนี้ โดยอาศัยกรอบแนววิเคราะห์ระบอบนโยบายในส่วนขององค์ประกอบ “ผลประโยชน์” (Interests) นี้ ได้สะท้อนถึงการการตอบสนองผลประโยชน์ต่อบรรดากลุ่มผลประโยชน์ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบการศึกษาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานราชการในส่วนกลาง หน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ที่เป็นหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษา อย่างเช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนผู้เรียน และประชาชนทั่วไป ผ่านการการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาของรัฐบาลและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในระบบการเมือง โดยในมุมมองต่อองค์ประกอบด้านผลประโยชน์ ตามแนวทางการวิเคราะห์ของระบอบนโยบายนี้ ซึ่งการที่รัฐบาลมีการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากให้แก่กระทรวงศึกษาธิการนี้ ได้สะท้อนถึงข้อเรียกร้องกลุ่มพันธมิตรและแนวร่วมที่มีบทบาทอิทธิพลทางการเมือง และความสนใจของบรรดานักวิชาการและประชาชนทั่วไปที่มองว่าการศึกษาคือ ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาศักยภาพกำลังทรัพยากรมนุษย์และเสริมสร้างและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อีกทั้งยังเป็นการลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำและเสริมสร้างความเท่าเทียมทางสังคม ดังจะเห็นได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ชี้ชัดให้เห็นถึงการลงทุนเป็นจำนวนมากในภารกิจด้านการศึกษาของรัฐบาลที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางการบริหารและการจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้

ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างปริมาณงบประมาณที่รัฐบาลได้มีการลงทุนไปกับภารกิจด้านการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ซึ่งสามารถอธิบายตามแนวทางการวิเคราะห์องค์ประกอบ “ผลประโยชน์” (Interests) ตามระบอบนโยบายได้ว่า สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ภายในระบบการศึกษานี้ไม่ถูกกระจายอย่างเท่าเทียมกัน ดังจะเห็นได้จากการที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่จนถึงขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งมีจำนวนนักเรียนในสัดส่วนที่ค่อนข้างมาก จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนมาก ในขณะที่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีจำนวนนักเรียนในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนน้อยไปด้วยซึ่งสะท้อนถึงแรงสนับสนุนทางผลประโยชน์จากนโยบายยังไม่มีความครอบคลุมทุกกลุ่มผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมของคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา รวมถึงปัญหาความขาดแคลนของทรัพยากรทางการศึกษา

นอกจากนี้ จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการกระจายภาระและผลได้ระหว่างหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ โดยอาศัยแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย ในส่วนขององค์ประกอบ “ผลประโยชน์” (Interests) นี้ ซึ่งได้ชี้ชัดให้เห็นถึงโครงสร้างและกลไกการกระจายอำนาจการตัดสินใจการบริหารจัดการ และการกำกับควบคุมกรอบการใช้จ่ายงบประมาณที่มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างการรวมศูนย์อำนาจและการมอบอำนาจที่เป็นไปอย่างจำกัด ซึ่งจากข้อมูลส่วนนี้สามารถวิเคราะห์ผ่านมุมมองได้ 2 ลักษณะ คือ มุมมองของการบริหารจัดการงบประมาณที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ ซึ่งโครงสร้างและกลไกดังกล่าว จะช่วยสร้างความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจและการควบคุมกำกับดูแลเพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์จากการตัดสินใจในการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณต่อการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดความคุ้มค่า มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ หากแต่ในขณะเดียวกัน ถ้ายึดตามมุมมองของการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจไปยังหน่วยย่อยที่เล็กที่สุดในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ได้อย่างอิสระ คล่องตัว ลดขั้นตอนในการดำเนินการอันช่วยลดความล่าช้าได้นั้น ซึ่งโครงสร้างและกลไกดังกล่าวนี้ยังไม่สอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจ ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการของหน่วยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาอย่างเช่น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่เป็นอิสระ ขาดความคล่องตัว ซึ่งส่งผลกระทบทำให้ผลประโยชน์ที่ควรจะเกิดจากการตัดสินใจในพื้นที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ การสนับสนุนทางผลประโยชน์ในกรณีนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกลไก

การบริหารจัดการในบางส่วนเพื่อให้ทั้งในส่วนของหน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานราชการในระดับปฏิบัติการในพื้นที่สามารถบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายร่วมกันได้ ดังนั้น การจัดผลประโยชน์และงบประมาณในการสนับสนุนนการจัดการศึกษาในบริบทของการจัดการศึกษาของประเทศไทยนี้ จึงมิใช่เพียงการลงทุนในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการศึกษาของภาครัฐ ผ่านการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นในเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเกี่ยวข้องกับการกระจายผลประโยชน์และการสร้างแรงสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับ การปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารจัดการ และการกำกับควบคุมกรอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเพิ่มความยืดหยุ่นและความคล่องตัวต่อการตัดสินใจในพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้ผลประโยชน์ งบประมาณ ทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินการได้ถูกกระจายอย่างเหมาะสม อันช่วยเสริมสร้างแรงสนับสนุนและความร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

5.2.4 ปฏิสัมพันธ์ของกระบวนการทั้ง 3 องค์ประกอบ อันได้แก่ ความคิดการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน และผลประโยชน์ กับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากข้อสังเกตทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับสภาพการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจริง ตามแนววิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy regime approach) นี้ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพของการผลักดันและขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เพิ่งเริ่มปรากฏและลงหลักปักฐานเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยได้ไม่นาน เมื่อเปรียบเทียบกับการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบกับประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวพันอยู่กับประเด็นแวดล้อมอันซับซ้อนของนโยบายการปฏิรูปอื่น ๆ ของประเทศไทยซึ่งควั่นเกลียวกันอยู่ และปรากฏขึ้นอย่างไม่สม่ำเสมอในฐานะประเด็นวาระนโยบาย (The uneven development of the policy) อันมีนัยว่าประเด็นเล็ก ๆ นี้อยู่ในการเฝ้าระวังของตัวแสดงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในพื้นที่นโยบายนี้นำไปสู่ความผันแปรทางการเมืองสูง จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้เป็นกระบวนการเชิงกลไกที่ต่อเนื่องและเป็นเอกภาพ หากแต่มีลักษณะแยกย่อยและถูกขัดจังหวะ (Fragmented and Interrupted) ตามที่ Ayee (1994), Mazmanian and Sabatier (1989) และ White (1990) ชี้ไว้ว่า นโยบายใหม่ ๆ มักเผชิญกับอุปสรรคจากโครงสร้างเดิม (Existing Institutions) และกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่พร้อมจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทำให้กระบวนการขับเคลื่อนต้องอาศัยการเจรจาต่อรอง การสร้างแนวร่วม และการจัดหาทรัพยากรใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา ซึ่งในแง่นี้ Bardach (1977); Bardach (1994) อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเปรียบเสมือน

กระบวนการประกอบชิ้นส่วน (Assembly Process) ซึ่งมาจากที่มาแตกต่างกัน บางชิ้นสนับสนุน บางชิ้นไม่สอดคล้อง หรือแม้กระทั่งขัดแย้ง หรือเป็นปฏิปักษ์กับนโยบาย ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้นั้น จึงมักไม่ตรงกับ “อาณัติเดิม” ของนโยบายตั้งต้น

ทั้งนี้ อาศัยแนวทางการวิเคราะห์ระบอบนโยบาย (Policy Regime Approach) ประกอบการอธิบายร่วมกันถึงกระบวนการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัตินี้ จึงทำให้เห็นถึงภาพการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีการขับเคลื่อนการดำเนินการร่วมกัน 2 ลักษณะ คือ การรวมศูนย์อำนาจกับการกระจายอำนาจ จึงทำให้สภาพการนำไปสู่การปฏิบัติจริงเกิดเป็น “ความย้อนแย้งเชิงโครงสร้าง” (Structural Paradox) ที่สะท้อนถึงโครงสร้างและกลไกการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่มีความสลับซับซ้อน และความย้อนแย้งกันเอง ทั้งนี้ อันมีสาเหตุมาจากสภาพของตัวแปรทางการเมืองที่สำคัญ คือ ความคิด (Ideas) การกระจายอำนาจการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาท หน้าที่ ภารกิจ การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษานี้ ที่พัฒนามาจากคุณค่าที่มีลักษณะอย่างกว้าง ๆ ก้ำกึ่งเอาแน่นอนไม่ได้ และไม่มีความชัดเจน ถูกนำเสนอผ่านเรื่องเล่านี้ ยังไม่สามารถพัฒนากลายมาเป็น “ความคิดอันทรงพลัง” หรือ “Powerful Idea” จนถูกยึดถือให้เป็นความคิดแกนกลางของนโยบายการศึกษาได้ องค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) ที่โครงสร้างการบริหารราชการและกลไกของระบบราชการไทย ประกอบกลไกทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรการ และกติกาที่ตีกรอบการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งถูกกำหนดโดยการบริหารราชการส่วนกลางที่มีลักษณะแข็งตัว ไม่ยืดหยุ่น จึงทำให้โครงสร้างองค์การและการบริหารงาน การควบคุม กำกับสั่งการภายในหน่วยงานทางการศึกษา ในแต่ละระดับ ตั้งแต่หน่วยระดับนโยบายลงไปจนถึงหน่วยระดับปฏิบัติการมีลักษณะการบังคับบัญชาที่ทอดยาวเป็นสายที่มีความชัดเจน ซึ่งขัดกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อีกทั้งในส่วนของผลประโยชน์ (Interests) ซึ่งกลุ่มพันธมิตรแนวร่วมเชิงนโยบาย หรือเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนี้ที่มีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับล่างสุด ที่มีมุมมองแตกต่างกัน ซึ่งได้รับการแบ่งสันปันส่วนทรัพยากรที่ไม่ทั่วถึงและมีความแตกต่างกัน จึงทำให้แรงสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ซึ่งการศึกษากระบวนการขับเคลื่อนประเด็นวาระการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผ่านแนวทางการวิเคราะห์ระบอบนโยบายนี้ (Policy regime approach) จึงทำให้เข้าใจได้ว่าแม้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะสะดุด

หรือไม่ต่อเนื่อง แต่สาเหตุสำคัญไม่ได้ขึ้นอยู่ที่การปฏิบัติการระหว่างหน่วยต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวพันกับการต่อสู้ ความขัดแย้ง และอำนาจในการเจรจาต่อรองของความคิด (Ideas) องค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และผลประโยชน์ (Interests) ที่ฝังอยู่ใน “ระบอบ” ที่ครอบงำนโยบาย รวมถึงมิติการเมืองและโครงสร้างทางอำนาจการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ซ่อนอยู่ นั่นจึงทำให้เข้าใจได้ว่า เพราะเหตุใดนโยบายบางเรื่องถึง “ไม่ประสบผลสำเร็จ” หรือ “ไปไม่ถึงฝั่ง” เพราะขาดพลังที่เกื้อหนุนเสริมต่อการขับเคลื่อนการดำเนินการที่ทรงพลังของความคิดที่เชื่อมประสานกลไกระหว่างหน่วย ขาดกลุ่มพันธมิตรแนวร่วมทางการเมืองและถูกครอบงำโดยโครงสร้างและกลไกขององค์กรเชิงสถาบันที่ไม่เอื้อต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) มิติ ความคิด (Ideas) เชิงนโยบาย

1.1) สร้างและพัฒนา “ความคิดเชิงนโยบายที่ทรงพลัง” (Powerful Idea) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษา ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับคุณค่าตามหลักการประชาธิปไตย เช่น “การศึกษาเพื่อความเสมอภาคและคุณภาพที่ตอบสนองพื้นที่”

1.2) พัฒนาเรื่องเล่าเชิงนโยบาย (Policy Narrative) ที่นำเสนอคุณค่าการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาท หน้าที่ ภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา โดยเชื่อมโยงกับประเด็นวาระระดับชาติ และระดับรัฐ เพื่อนำไปสู่การผลักดันและขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกัน เพื่อทำให้ประเด็นวาระการกระจายอำนาจทางการศึกษานี้ไม่ถูกมองว่าเป็นเรื่องรอง

1.3) ส่งเสริมความเข้าใจร่วมกันทางความคิด ผ่านการสื่อสารทางนโยบายสาธารณะ เพื่อทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบการศึกษาและสังคมเห็นภาพตรงกัน ซึ่งจะส่งผลทำให้ลดความกำกวมในการตีความประเด็นเนื้อหาสาระสำคัญ อันจะนำไปสู่การกำหนดแผนงาน โครงการ กิจกรรมในการขับเคลื่อนตามประเด็นวาระทางนโยบายได้อย่างถูกต้อง ตรงประเด็น เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายอย่างจริง

2) มิติ โครงสร้างและกลไกขององค์กรเชิงสถาบัน (Institutions)

2.1) ปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรการ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เอื้อต่อโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ เช่น กฎหมาย

ที่เกี่ยวกับการกำหนดและจัดวางโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ กฎหมายที่เกี่ยวกับกำหนดรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้มีสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษา

2.2) จัดตั้งกลไกอิสระที่เป็นกลไกกลางในการกำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการถ่ายโอนบทบาท หน้าที่ ภารกิจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษา เพื่อให้การขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายเกิดผลขึ้นเป็นรูปธรรม ชัดเจน

2.3) ออกแบบโครงสร้างและกลไกการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาที่เอื้อต่อการสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของหน่วยในระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงตั้งแต่การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนจังหวัด การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือในระดับพื้นที่ และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3) มิติของ ทรัพยากรและผลประโยชน์ (Resources & Interests)

3.1) กระจายทรัพยากรไปยังหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการในพื้นที่เพื่อเกื้อหนุนเสริมในการขับเคลื่อนภารกิจเชิงพื้นที่ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและไม่ขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคในการรองรับอำนาจ บทบาท หน้าที่ แลภารกิจที่ได้รับการกระจายและส่งมอบมายังหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการในพื้นที่

3.2) ปรับระบบบริหารและการจัดสรรงบประมาณ จากการพิจารณาโอนจัดสรรตามจำนวนนักเรียนแบบรายบุคคล (รายหัว) ที่เน้นแต่ปริมาณไปสู่การปรับรูปแบบในโอนจัดสรรจากการพิจารณาแบบ Equity-based ที่คำนึงถึงความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และกลุ่มเปราะบางที่มีความต้องการจำเป็นที่ต้องเร่งได้รับการดูแลช่วยเหลือ

3.3) สร้างแนวร่วมจากกลุ่มพันธมิตรเชิงนโยบาย (Policy Coalition) ที่หลากหลายและมีความครอบคลุมทุกกลุ่มของผู้มีส่สนได้ส่วนเสียในระบบการศึกษา ทั้งจากภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและสถานประกอบการ และภาคประชาชนเพื่อให้การขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานการกระจายอำนาจนั้น มิได้เป็นเพียง “นโยบายภาครัฐ” แต่เป็น “นโยบายทางสังคม”

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) ถ่ายโอนบทบาท อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ พร้อมกับงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนการบริหารจัดการศึกษาในเชิงพื้นที่ ไปยังหน่วยย่อย

ในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ อย่างเช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง โดยมิใช่เป็นเพียงการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

2) กำหนดระยะเวลาของช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) โครงสร้างและกลไกการบริหารที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจ เปลี่ยนเป็นโครงสร้างและกลไกการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจและถ่ายโอนบทบาทภารกิจทางการศึกษา โดยกำหนดกรอบระยะเวลาของการขับเคลื่อนและการเปลี่ยนผ่าน ที่ชัดเจน พร้อมกับออกแบบกลไกสนับสนุนต่อการเสริมสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร หน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3) ปรับลดกลไกการบริหารที่มีความซ้ำซ้อนและหลายลำดับชั้น (Multi-layered Governance) อย่างเช่น หน่วยงานส่วนราชการที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งแสดงถึงการขยายตัวของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง และรวมถึงองค์คณะบุคคลในระดับนโยบายหรือในระดับบริหาร กำกับ ควบคุม สั่งการ ที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของหน่วยในระดับนโยบาย อันจะเกิดความเสี่ยงต่อการจำกัดความเป็นอิสระ และความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษาของหน่วยย่อยในระดับปฏิบัติการทางการศึกษาในพื้นที่อย่างเช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5.2.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

การศึกษาการวิเคราะห์ระบอบนโยบายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ เป็นเพียงการศึกษาวิจัยกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยการประยุกต์ใช้แนววิเคราะห์ระบอบนโยบายมาทำการวิเคราะห์ คือ การวิเคราะห์หาระบอบนโยบายที่ฝังตัวอยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าคือ ระบอบใด ทั้งนี้ ระบอบหนึ่ง ๆ เป็นเครื่องมือ หรือเป็นวิธีการ (Mean) แปลงความปรารถนาของนโยบาย (Policy desires) นี้ ไปเป็นกิจกรรมทางนโยบายในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้ง นำส่งงบประมาณ ออกระเบียบปฏิบัติ จ่ายแจกทรัพยากร กำหนดภาระความรับผิดชอบ เป็นต้น โดยผ่านองค์ประกอบที่เป็นตัวแปรทางระบอบนโยบายที่สำคัญ คือ ความคิด (Ideas) , การจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบัน (Institutions) และ ผลประโยชน์ (Interests) รวมถึงปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 3 ส่วน ทั้งนี้ สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพิ่มเติม ดังนี้

1) ศึกษากลยุทธ์การสื่อสารและการสร้างแรงสนับสนุนจากกลุ่มพันธมิตรทางการเมืองและแนวร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อกระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจบทบาทภารกิจทางการศึกษา

2) ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและกลไกของระบบราชการรวมศูนย์ และผลกระทบต่อการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจบทบาทภารกิจทางการศึกษา

3) ศึกษาวิเคราะห์แรงกดดันทางการเมืองและผลประโยชน์ที่แข่งขันกันกับผลกระทบต่อความต่อเนื่องของกระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจบทบาทภารกิจทางการศึกษา

บรรณานุกรม

Alexander, E. R. (1985). From idea to action: Notes for a contingency theory of the policy implementation process. *Administration & Society, 16*(4), 403–426.

Anderson, J. E. (1984). *Public policy-making* (3rd ed.). Holt, Rinehart, and Winston.

Ayee, J. R. A. (1994). Regionalisation in Ghana: An overview. *Indian Journal of Public Administration, 40*(1), 1–14.

Bardach, E. (1977). Where to get a good fix. *Policy Analysis, 3*(2), 271–282.

Bardach, E. (1994). Comment: The problem of “best practice” research. *Journal of Policy Analysis and Management, 13*(2), 260–268.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics.* University of Chicago Press.

Béland, D., & Cox, R. H. (2011). Development as crossing: An anthropological approach. In D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and politics in social science research* (pp. xx–xx). Oxford University Press.

Blyth, M. (2003). Globalization and the limits of democratic choice: Social democracy and the rise of political cartelization. *Internationale Politik und Gesellschaft / International Politics and Society, 3*(2003), 60–82.

Blyth, M. (2003). Same as it never was: Temporality and typology in the varieties of capitalism. *Comparative European Politics, 1*(2), 215–225.

Boin, A. (2009). The new world of crises and crisis management: Implications for policymaking and research. *Review of Policy Research, 26*(4), 367–377.

Daft, R. L. (2001). *Organization theory and design* (7th ed.). South-Western College Publishing.

David, E. (1971). *Authoritative allocation of values: Overview, theory & politics*. https://study.com/academy/lesson/the-authoritative-allocation-of-values.html.

Derthick, M. (1972). *New towns in-town: Why a federal program failed.* Urban Institute Press.

Eisner, M. (1994). Discovering patterns in regulatory history: Continuity, change, and

regulatory regimes. *Journal of Policy History, 6*(2), 157-187.

Foran, T., Käkönen, M., & Wongcha-um, S. (2017). Large hydropower and legitimacy: A policy regime analysis, applied to Myanmar. *Energy Policy, 110*, 619–630.

Kamradt-Scott, A., & McInnes, C. (2012). The securitisation of pandemic influenza: Framing, security and public policy. *Global Public Health, 7*(Suppl. 2), S95–S110.

Kete, M. A. (2003). *Afrocentricity: The theory of social change*. African American Images.

Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization, 36*(2), 185–205.

Kratochwil, F., & Ruggie, J. G. (1986). International organization: A state of the art on an art of the state. *International Organization, 40*(4), 753–775.

Lawson, K. (1985). *The human polity: An introduction to political science. Instructor's manual with test items.* San Francisco State University.

Lesch, M., & McCambridge, J. (2020). Reconceptualising the study of alcohol policy decision-making: The contribution of political science. *Addiction, 115*(11), 1979–1986.

Lewis, D. (2002). Civil society in African contexts: Reflections on the usefulness of a concept. *Development and Change, 33*(4), 569–586.

Lieberman, R. C. (2002). Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American Political Science Review, 96*(4), 697–712.

March, J. G., & Olsen, J. P. (2005). Elaborating the “new institutionalism.” In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 3–20). Oxford University Press.

Martin, L. L., & Simmons, B. A. (1998). Theories and empirical studies of international institutions. *International Organization, 52*(4), 729–757.

May, P. J. (2015). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public Policy and Administration, 30*(3-4), 277-299.

May, P. J. (2020). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public Policy and Administration, 35*(3), 222–240.

May, P. J., & Jochim, A. E. (2013). Policy regime perspectives: policies, politics, and governing. *Policy Studies Journal (PSJ)*, *41*(3), 426-452.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and public policy* (rev. ed.). University Press of America.

McGuinn, P. J. (2006). *No child left behind and the transformation of federal education policy, 1965–2005.* University Press of Kansas.

Meier, K. J. (1991). The American Review of Public Administration. *Sage Journals*, *21*(1), 73-75.

Menahem, G. (2008). The transformation of higher education in Israel since the 1990s: The role of ideas and policy paradigms. *Governance, 21*(4), 499–526.

Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory, 10*(2), 359–380.

Mossberger, K., & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review, 36*(6), 810–835.

Orren, K., & Skowronek, S. (1998a). Institutions and intercurrence: Theory building in the fullness of time. In I. Shapiro & S. Skowronek (Eds.), *Political order* (pp. 111–146). Cambridge University Press.

Orren, K., & Skowronek, S. (1998b). Regimes and regime building in American government: A review of the literature on the 1940s. *Political Science Quarterly, 113*(4), 689–702

Parsons, K. (2003). *Human thermal environments: The effects of hot, moderate, and cold environments on human health, comfort, and performance* (2nd ed.). Taylor & Francis.

Patashnik, E. M. (2008). *Reforms at risk: What happens after major policy changes are enacted.* Princeton University. https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691138978/reforms-at-risk?srsltid=AfmBOoqpDKnVudxkMMrfTijUD4hZDQlvcLaq2C5ms6eiT0l41wGadRMD.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland.* University of California Press.

Putt, A. D., & Springer, J. F. (1989). *Policy research: Concepts, methods, and applications.* Prentice Hall.

Quade, E. S. (1982). *Analysis for public decisions.* North Holland.

Radin, B. A. (1997). Presidential address: The evolution of the policy analysis field: From conversation to conversations. *Journal of Policy Analysis and Management, 16*(2), 204–218.

Rodgers, H. R., Beamer, G., & Payne, D. C. (2008). No race in any direction: state welfare and income regimes. *Policy Studies Journal, 36*(4), 525-543.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process* (4th ed.). Routledge.

Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. University of Kansas.

Stone, C. N. (1989). Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. *American Political Science Review, 84*(4), 1411-1412.

Tyler, T.R. (2006). Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology, 57*(1), 375-400.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society, 6*(4), 445–488.

White, J. D. (1990). Internationalizing the curriculum: Challenges to public administration. *International Journal of Public Administration, 13*(1–2), 203–222.

Widavsky, A. (1979). *The art and craft of policy analysis.* Little, Brown and Company.

Wilson, C. A. (2000). Policy regimes and policy change. *Journal of Public Policy, 20*(3), 247-274

Wirls, D. (2015a). *The federalist papers and institutional power in American political development.* Palgrave Pivot.

Wirls, D. (2015b). Staggered Terms for the US Senate: Origins and Irony. *Legislative Studies Quarterly, 40*(3), 471-497.

กฎกระทรวง โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยครอบครัว พ.ศ. 2547. (2547, 2 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา, 121*(56 ก), 16-18.

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547. (2557, 5 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา,* 121 (ตอนพิเศษ 40 ก), 3-4.

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546. (2546, 7 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 120* (63 ก), 53-56.

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547. (2547, 1 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 121* (ตอนพิเศษ 59 ก), 1-4.

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549. (2549, 11 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 123* (3 ก), 1-3.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546. (2546, 7 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 120* (63 ก), 17-23.

กรรณิการ์ กาญจนวัฏศรี. (ม.ป.ป.). *เอกสารประกอบการเรียน วิชา การบริหารการพัฒนา การบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาทางการเมือง.* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.

กล้า ทองขาว. (2551). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ 6 เรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ.* มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.). (ม.ป.ป.) *ปักหมุดความเหลื่อมล้ำ แก้โจทย์โรงเรียนขนาดเล็ก.* https://www.eef.or.th/inequality-in-small-school/.

โกเมศ ขวัญเมือง และคณะ. (2565). รัฐธรรมนูญนิยมกับพลวัตการปกครองของไทย. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์, 9*(7), 287–299.

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2560). *แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา.* สำนักนายกรัฐมนตรี.

คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1341/2560 เรื่อง การมอบอำนาจเกี่ยวกับเงินรายได้ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2560, 24 สิงหาคม). http://finance.obec.go.th

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ. (2560, 3 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา, 134* (ตอนพิเศษ 96 ง), 14-22.

ณัชปกร นามเมือง. (2565). *5 ปี รัฐธรรมนูญ 2560 จากสืบทอดอำนาจ สู่ภารกิจรื้ออำนาจ คสช.* https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/101349.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2546). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่.* แซทโฟร์ พริ้นติ้ง.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.* วิญญูชน.

นายีบะห์ ดาหายี และคณะ. (2554). การเมืองในองค์การ. https://www.slideshare.net/najeebahbt/ss-8787489

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา. (2564, 17 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา, 138* (ตอนพิเศษ 38 ง), 4-9.

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550. (2550). *ราชกิจจานุเบกษา, 124* (24 ก).

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ. การปฏิรูปประเทศด้านการเมือง. (2561, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา, 135* (24 ก), 1-84.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ. การปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน. (2561, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา, 135* (24 ก), 1-135.

ปรีชญาณ์ นักฟ้อน. (2563). *การบริหารนโยบายสาธารณะ*. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ปรีชภักดิ์ ทีคาสุข. (2559). Book Review - On the Political by Chantal Mouffe. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, *12*(2), 258-267.

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ Sustainable Development Goals (SDGs) ฉบับเต็ม. (ม.ป.ป). https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/dwnt/mzyz/~edisp/uatucm363792.pdf

พระครูปลัดสุวัฑฒนพรหมจริยคุณ. (2566). นโยบายสาธารณะ: แนวคิดสู่การปฏิบัติ. *วารสารส่งเสริมและพัฒนาวิชาการสมัยใหม่, 1*(2), 24-35.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. (2545, 19 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 119*(123 ก), 19.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553. (2553, 22 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 127*(45 ก).

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 136*(57 ก).

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (19 สิงหาคม 2542). *ราชกิจจานุเบกษา, 116*(74 ก), 12.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา, 116* (114 ก).

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549. (2550, 8 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 124* (2 ก).

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 136* (57 ก), 1-7.

พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา, 136*(56 ก), 102-120.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546. (2546, 6 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 120*(62 ก), 7-14.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553. (2553, 22 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 127*(45 ก), 4-6.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 136*(57 ก), 42-48.

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550. (2551, 11 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 125*(7 ก), 29-69.

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. (9 มิถนายน 2554). *ราชกิจจานุเบกษา, 128*(46 ก), 1-9.

พฤกษา เครือแสง. (2558). คุณภาพการศึกษาไทยกับมาตรฐานการบริการสาธารณะของรัฐ. *วารสารนักบริหาร*, *35*(2), 46-60.

พิเชฐ โพธิภักดี. (2553). *การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน* [วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิณสุดา สิริธรังศรี. (2556). *รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน* (รายงานการวิจัยและพัฒนา). สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์. (2565). ประวัติศาสตร์การศึกษาไทยภายใต้การรวมศูนย์อำนาจของรัฐ (พ.ศ. 2490 - 2562). *วารสารไทยคดีศึกษา*, *19*(1), 74-108.

มนต์นภัส มโนการณ์. (2561). การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานกับการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่. *วารสารวิชาการศึกษาศาสตร์*, *19*(1), 1-15.

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580). (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 135*(82 ก), 30-37.

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียนเครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน พ.ศ. 2563. (2563, 17 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา, 137*(ตอนพิเศษ 90 ง), 1-4.

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียนเครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2565. (2565, 13 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา, 139* (ตอนพิเศษ 133 ง), 1-2.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558. (2558, 15 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 132*(64 ก), 1-7.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. (2557, 22 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 131*(55 ก), 1-17.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา,* 114(55 ก), 1-97.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560,6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา, 134*(40 ก), 1-90.

วรเดช จันทรศร. (2551). *จากนโยบายสู่การปฏิบัติ: องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎีและการประเมินความสำเร็จความล้มเหลว*. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. (2566). *ทำไมเงิน 300,000 ล้านบาทต่อปี สร้างการศึกษาที่ดีไม่ได้ : งบประมาณดูดวิญญาณ*. https://www.the101.world/problems-of-education-budget/.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2545). *นโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สฎายุ ธีระวณิชตระกูล. (2555). *ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาภายใต้ พ.ร.บ.ระเบียบ*

บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต]. จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย.

สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) และ ORGANISATION for ECONOMIC CO-OPERATION and DEVELOPMENT (OECD). (2564). *ผลการประเมิน PISA 2018 การอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์*.

สนุก สิงห์มาตร, สยามพร พันธไชย, และสุวัฒน์ จิตต์จันทร์. (2564). การกำหนดนโยบายสาธารณะที่สัมพันธ์กับทางการเมือง. *วารสารสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, *5*(3), 275-282.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2550*). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ.* (พิมพ์ครั้งที่ 16). เสมาธรรม.

สมศักดิ์ ผู้เจริญ, เชวงศักดิ์ เอี่ยมลำอาง, และโปรดปราน เสริญวงศ์สัตย์. (2566). จากการเมือง ถึงการปกครอง FROM POLITICS TO GOVERNMENT. *วารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, *5*(2), 13-29.

สัญญา เคณาภูมิ. (2559). กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ. *วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์, 11*(33), 1-16.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2549). *แนวทางการจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์.*

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2559). *นโยบายรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ (นพ.ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์).*

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2562ก). *นโยบายและจุดเน้นการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.*

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2562ข). *ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายและจุดเน้นของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.*

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2562ค). *ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายและจุดเน้น ของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.*

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2563). *ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายและจุดเน้น ของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (เพิ่มเติม).*

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2564ก). *ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 – 2565.*

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2564ข). *ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายและจุดเน้นของกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.*

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2564ค). *สรุปการมอบนโยบายของคุณหญิงกัลยา โสภณพนิช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รักษาการในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง, การประชุมผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ.*

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (ม.ป.ป.). *จุดเน้นเชิงนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์).*

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564). *การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเอกชน : สภาพและแนวทางการสนับสนุน.*

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564). *รายงานการวิจัย โครงการศึกษาความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายและแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา.*

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564). *รายงานการศึกษาความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคเอกชนในการพัฒนาการศึกษาตามกฎหมายและแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา.* สำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.). (2561). *แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา.*

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564).*

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580), (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม).*

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองยุทธศาสตร์และประสานการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน. (2564). *สรุปผลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยโดยสถาบัน IMD ปี 2564.*

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2565). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.*

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2566). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566.*

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2567ก). *แนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว HOME SCHOOL.*

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2567ข). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567.*

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2568). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2562). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา*. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

อรรถพล อนันตวรสกุล. (2565). *เมื่อ"การศึกษา" กลายเป็นเครื่องมือถ่างความเหลื่อมล้ำ*. https://theactive.thaipbs.or.th/data/learning-inequality-factors

อุทัย บุญประเสริฐ , สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, และสุรางคนา มัฌยานนท์. (2544). *การกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย* (รายงานโครงการวิจัย). วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ประวัติผู้เขียน