

## ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน Legal Problem Issues in Quality Standard of Fundamental Education

ดร.บัณฑิต ขวาโยธา<sup>1</sup>

ดร.เพ็ญ หลวงแก้ว<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานใน ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ก) เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมาย ข) เพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ค) เพื่อ ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษา ขั้นพื้นฐานของไทยและต่างประเทศและ ง) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการรับรอง คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา แนวคิดทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศและ ไทยนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบตลอดจนการสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างจากผู้ทรง คุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนา กฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการ ศึกษา สังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อ หาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปรับปรุงพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการ ศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อไป

ผลการวิจัยพบว่ามีปัญหาหลายอย่างที่ทำให้คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของไทยไม่ได้มาตรฐานตามที่มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ คือ

1) ปัญหาความไม่เสมอภาคกันเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่า ใช้จ่าย

ซึ่งรัฐได้มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบาย เรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ แต่รัฐยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ได้

---

\* กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดอุดรธานี

\*\* ผู้อำนวยการสถานศึกษาสังกัด สพฐ. กระทรวงศึกษาธิการ จ.อุดรธานี

2) ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดเล็กจะมีปัญหาที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาอยู่คือปัญหาการขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษาและปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ

3) ปัญหาโรงเรียนนิติบุคคล มีกฎหมายบัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป

**คำสำคัญ:** ปัญหาข้อกฎหมาย, การรับรองคุณภาพ, การศึกษาขั้นพื้นฐาน

### Abstract

The research focus on legal issues in quality standard of fundamental education by achieving the following objectives:: a) to analyze concepts, theories and related laws in order to develop laws b) to determine quality standard on fundamental education and relevant study c) to analyze legal measures related to the determination on quality standard of fundamental education in Thailand and other countries d) to propose recommendations which will improve the quality standard of fundamental education in Thailand in order to comply with international standard. The researcher undertook a comparison study analyzing theories and legal measures related to the administration of fundamental education from other countries and Thailand. Consequently, the researcher intent to conduct interviews by choosing a target population sample groups including competent scholars and other individuals who have been directly involved. At last, the researcher has applied a content analysis approach to analyze the data and conclude possible recommendations regarding the laws in order to determine quality standards of fundamental education.

This research study identifies several problems relating the determination of quality standard within fundamental education in Thailand, as following:

1) Educational inequality: Access to education for free. The government has initiated a policy that state that children have the right to study for 15 years without

tuition costs. This policy, however, has not been carried out up to today.

2) Size of schools: The problem with small schools is that there is a lack of teachers and staff and the annual budget provided to these schools for this particular purpose is insufficient.

3) Private schools: Schools having been registered as juristic persons, leading to clear regulations on the determination of quality standard of fundamental education but only within its jurisdiction.

The researcher is in the opinion that further research on concepts, theories, legal measures and relevant laws on the quality standard determination of fundamental education is highly necessary in order to seek for possible amendments that could benefit the fundamental education system in overall in Thailand and develop these legal measures to comply with the international standard.

**Keywords:** Legal Problem Issues, Quality Standard, Fundamental Education

## 1. บทนำ

การศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 และรวมถึงชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพด้วย ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ประกอบ **กฎกระทรวง ว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546** ข้อที่ 1-2 ได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการสำคัญในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ กำหนดการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาโดยให้ยึดหลักว่าต้องมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา ประกอบด้วยระบบประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับและกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและเพื่อรองรับการประเมินภายนอก

จากกรศึกษาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ยังมีระเบียบ กฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้ได้มาตรฐานการเรียนรู้ตามที่หลักสูตรกำหนดอย่างมี

ประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่การรับรองมาตรฐานการศึกษา

ให้เป็นไปตามหลักสากลได้ และจะเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาส่งผลให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ไม่สามารถบริหารจัดการงานด้านต่างๆทั้ง 4 ด้านของโรงเรียนคือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากรและงานบริหารทั่วไปของโรงเรียนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ได้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะพัฒนามาตรฐานที่เกี่ยวเนื่องกับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเกิดจาก ปัญหาข้อกฎหมายอยู่หลายประการ

สำหรับในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีส่วนทำให้คุณภาพการศึกษาของนักเรียนและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตกต่ำและไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะรับรองมาตรฐานตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ได้ ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นหัวข้อได้ดังนี้

1) ปัญหาความไม่เสมอภาคกันเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตามบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 มาตรา 49 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคล ย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2553 หมวด 2 มาตรา 10 ได้บัญญัติไว้ว่า “การจัดการศึกษาต้องให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และหมวด 8 มาตรา 60 ได้บัญญัติไว้ว่า ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษา ในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา แต่ข้อเท็จจริงแล้วรัฐยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ได้

ส่วนเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษานั้นได้จัดสรรตามจำนวนนักเรียน 10 มิถุนายน

อัตรารายหัวปีงบประมาณและโครงการเรียนฟรี 15 ปีที่จัดสรรเงินอุดหนุนโครงการไม่ทั่วถึง ไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงทำให้มีผลกระทบต่อกิจกรรมการเรียนการสอน การบริหารด้านต่างๆของสถานศึกษาจนทำให้คุณภาพการศึกษาไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ สมควรที่จะนำระเบียบ กฎหมายมาพัฒนาเพื่อที่จะได้กำหนดคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานต่อไป

2) ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก

โรงเรียนขนาดเล็กหมายถึงโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 120 คน ลงมา ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบต่อผลการประเมิน

คุณภาพการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา

ขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้เพราะว่าการขาดแคลนงบประมาณและครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับจัดสรรมาซึ่งพอจะแยกให้เห็นได้ดังนี้

### 2.1 ปัญหาการขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547

ระบุว่า ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใด จำนวนเท่าใดและต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.)กำหนด และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.)ได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษาที่ คณะกรรมการข้าราชการครู(ก.ค.)กำหนดไว้เดิมสำหรับสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ(สพช.) ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ศธ 1305/466 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2545 และสำหรับสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ 1305/467 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2545 จากการจัดสรรอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาตามเกณฑ์คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.)กำหนด จะเห็นได้ว่าจำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษามีจำนวนน้อยมากซึ่งจำนวนนี้ได้รวมกับผู้อำนวยการโรงเรียนเข้าด้วยแล้ว ในขณะที่โรงเรียนเปิดทำการเรียนการสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาลไปจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 รวมเป็น 8 ห้องเรียน

### 2.2 ปัญหาการขาดงบประมาณ

รัฐได้จัดสรรงบประมาณโดยจัดสรรตามจำนวนนักเรียน ณ 10 มิถุนายนเป็นอัตรารายหัวต่อปี การที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนของรัฐโดยใช้หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนเพียงอย่างเดียวนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อโรงเรียนขนาดเล็กเป็นอย่างมาก เนื่องจากจำนวนนักเรียนมีน้อย งบประมาณที่ได้รับย่อมมีจำนวนน้อยตามไปด้วย

#### 3) ปัญหาโรงเรียนนิติบุคคล

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาและส่วนราชการตราตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น มีกฎหมายบัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีฐานะเป็น

นิติบุคคล แต่มิได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจนจึงทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างมากจนมีผลกระทบต่อมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษา

ขั้นพื้นฐาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จำเป็นต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนากฎหมายหรือกำหนดมาตรฐานรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย ทั้งนี้ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยและต่างประเทศ
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป

## 3. วิธีดำเนินการวิจัย

ในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาและประชากรกลุ่มตัวอย่างไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย 3 กลุ่มหลัก ได้แก่

**กลุ่มที่หนึ่ง** คือ กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**กลุ่มที่สอง** คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาต่าง ๆ

**กลุ่มที่สาม** คือ กลุ่มตัวอย่างจากภาคประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลให้สอดคล้องกับสมมุติฐานของการวิจัยและกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการทบทวนความหมาย ประวัติความเป็นมา หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

พัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยและต่างประเทศ ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา กฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนด

#### 4. ผลการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยและต่างประเทศ ความคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา กฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้จากการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจาก ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย ในส่วนที่ดำเนินการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ยังมีระเบียบ กฎหมาย ที่ยังไม่ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐาน ตามที่มาตรฐานการศึกษากำหนดอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่การรับรองมาตรฐานการศึกษาให้ เป็นไปตามหลักสากลได้ ซึ่งถ้าไม่มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ จะเกิดผล กระทบต่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาเป็นอย่างมากส่งผลให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สามารถ บริหารจัดการงานด้านต่างๆทั้ง 4 ด้านของโรงเรียน คือ

งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากรและงานบริหารทั่วไปของโรงเรียนให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ตามที่มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้

ด้านคุณภาพการศึกษาของไทยนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้กำหนดความหมายของมาตรฐานการศึกษาคือ ข้อกำหนด เกี่ยวกับ คุณลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์ของผู้เรียนและมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง เพื่อให้เป็นหลักการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และ การประกันคุณภาพการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2554 )

จากการประเมินโดยกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี 2540 พบว่านักเรียนมัธยม ศึกษาปีที่ 3 ทั่วประเทศ ได้คะแนนเฉลี่ยจากการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าร้อยละ 50 ของคะแนนเต็มถึง 4 วิชา จากการสอบทั้งหมด 5 วิชา กล่าวคือ มีเพียงวิชาเดียวเท่านั้นที่นักเรียน สอบได้เกินร้อยละ 50 และในทำนองเดียวกัน นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก็สอบได้คะแนนเกิน ร้อยละ 50 เพียงวิชาเดียว จากที่สอบทั้งหมด 8 วิชา การประเมินการศึกษาในระดับนานาชาติ

## วารสารแสงอีสาน

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน

มีข้อมูลชี้ชัดว่าการศึกษาไทยมีคุณภาพต่ำกว่าหลายประเทศในแถบเอเชียเพื่อให้เกิดความกระจำจืดในศักยภาพการศึกษาไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ศึกษาผลการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการ ซึ่งจัดโดย UNESCO ย้อนหลังไปเป็นเวลา 5 ปี (พ.ศ.2539-2543) ใน 5 วิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ ชีววิทยา เคมี และคอมพิวเตอร์มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในเอเชีย ได้แก่ จีน เกาหลี เวียดนาม และสิงคโปร์ ผลการวิเคราะห์บ่งชี้อย่าง ชัดเจนว่า ศักยภาพทางการศึกษาของเด็กไทยด้อยกว่าทุกประเทศมาอย่างต่อเนื่อง

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย 11 ประเทศ พบว่า ประเทศไทยอยู่อันดับต่ำกว่า 7 ประเทศ ได้แก่ ฮองกง (1) สิงคโปร์ (3) ไต้หวัน (6) มาเลเซีย (16) จีน (19) เกาหลี (22) และญี่ปุ่น (26) แต่เหนือกว่า 3 ประเทศ ได้แก่ อินเดีย (32) อินโดนีเซีย (37) และฟิลิปปินส์ (41) ประเทศในภูมิภาคเอเชีย ที่มีอันดับดีขึ้นมาก ได้แก่ การต้า (8 อันดับ) ในขณะที่ประเทศที่มีอันดับลดลงมาก ได้แก่ มาเลเซีย (6 อันดับ) หากเปรียบเทียบแนวโน้มสมรรถนะการแข่งขันของประเทศไทยกับประเทศอาเซียน 5 ประเทศที่ร่วมในการจัดอันดับของ IMD ช่วงปี พ.ศ. 2548 -2554 พบว่า ประเทศไทยมีสมรรถนะเหนือกว่าเพียง 2 ประเทศคือ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ แต่สมรรถนะยังเป็นรองสิงคโปร์และมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีแนวโน้มสมรรถนะที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก กล่าวคือ อยู่ในอันดับ 26 – 27 ติดต่อกันในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มสมรรถนะในภาพรวมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอาเซียน พ.ศ. 2548 – 2554 เปรียบเทียบปัจจัยหลัก 4 กลุ่มหากเปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอันดับพบว่าปี พ.ศ. 2554 กลุ่มประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (อันดับ 19) ดีขึ้น 1 อันดับ ส่วนอีก 3 กลุ่ม มีคุณภาพลดลง คือกลุ่มประสิทธิภาพของรัฐ (อันดับ 23) ลดลง 5 อันดับ รองลงมาคือกลุ่มผลประกอบการของเศรษฐกิจ (อันดับ 10) ลดลง 4 อันดับ (IMD. World Competitiveness Yearbook 2011)

จากการประชุม World Economic Forum (WEF) 2012-2013 เปิดเผยผลการศึกษาไทยเทียบกับประเทศอาเซียน เรียงคงเป็นรองอีกหลายประเทศมาก เนื่องจากคุณภาพเรายังไม่ดีพอ เริ่มจากคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไทยอยู่ในอันดับ 6 โดยรองมาจาก สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และเวียดนามกล่าวคือ ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น อันดับ 1 คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ อันดับ 2 มาเลเซีย อันดับ 3 บรูไน อันดับ 4 อินโดนีเซีย อันดับ 5 เวียดนาม อันดับ 6 ไทย อันดับ 7 ฟิลิปปินส์ และอันดับ 8 กัมพูชา ส่วนในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษานั้นจัดอันดับได้ ดังนี้ คือ อันดับ 1 คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ อันดับ 2 มาเลเซีย อันดับ 3 บรูไน อันดับ 4 ฟิลิปปินส์ อันดับ 5 อินโดนีเซีย อันดับ 6 กัมพูชา อันดับ 7 เวียดนามและอันดับ 8 คือประเทศไทย จะเห็นได้ว่าคุณภาพการศึกษาของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติแล้วยังอยู่ในอันดับที่ต่ำมากโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในอาเซียนด้วยกันแล้ว ประเทศไทยจัดว่าอยู่ในอันดับที่ต่ำมากที่สุดทีเดียว

ในส่วนมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยนั้น ยังมีมาตรฐานที่สถานศึกษาไม่สามารถยกระดับคุณภาพให้ผ่านตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานได้โดยดูจากผลการประเมินภายนอกของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. และผลการทดสอบระดับชาติ เช่น คะแนนจากการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-Net) ซึ่งเป็นการทดสอบโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในต่างประเทศ อาทิเช่น **สหราชอาณาจักร** เป็นประเทศที่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพมากอีกประเทศหนึ่งทั้งนี้ก็เพราะว่า สหราชอาณาจักรถือได้ว่า การจัดการศึกษาในสหราชอาณาจักรเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า และยังมียุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบในเรื่องคุณภาพโรงเรียน คือ สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (Office for Standards in Education) เป็นองค์กรอิสระ มีหัวหน้าหน่วยงานเรียกว่าหัวหน้าผู้ตรวจการโรงเรียน ในสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษ คอยควบคุมคุณภาพการศึกษาในเรื่องการจัดสรรงบประมาณนั้น มีหลักในการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาเป็น 3 สูตร คือ

- 1) Capitation Formula ยึดจำนวนนักเรียนเป็นฐานในการคำนวณ (Number of Student per Capital)
- 2) Pupil-driven Formula ยึดสัดส่วนครูต่อนักเรียน (Pupil-Teacher Ratio)
- 3) Curricula-led Formula ใช้หลักสูตรเป็นฐาน กล่าวคือ โรงเรียนแต่ละแห่งจะระบุหลักสูตรที่จัดให้กับนักเรียนซึ่งจะทำให้ทราบว่าต้องใช้ครูจำนวนเท่าใด และจะใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวมาคำนวณงบประมาณ สูตรนี้จะเป็ประโยชน์ในการคำนวณงบประมาณเพื่อการจัดสรรให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก

ดังนั้นเมื่อโรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ โรงเรียนก็จะสามารถบริหารจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ ในการบริหารโรงเรียนของอังกฤษอีกรูปแบบหนึ่ง คือ โรงเรียนในกำกับของรัฐซึ่งโรงเรียนในกำกับของรัฐในประเทศอังกฤษจะใช้ชื่อว่า Grant – maintained Schools โรงเรียนบริหารกิจการของตนเองโดยมีความเป็นอิสระ ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล (สมาน อัครภูมิ, 2543.)

**ฝรั่งเศส** ระบบการศึกษาอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นระบบการศึกษาที่รัฐให้ฟรีทั้งหมดก็ได้ เพราะโดยคุณค่าของประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิในการศึกษาและหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสนองตอบต่อความต้องการการศึกษาของประชาชนที่มาตั้งแต่การปฏิบัติใหญ่ ค.ศ. 1789 โรงเรียนเกือบทั้งหมดจึงเป็นของรัฐ โรงเรียนเอกชนก็มีบ้างแต่ส่วนใหญ่ทำสัญญากับรัฐ และรัฐเป็นผู้จ่ายเงินเดือนของครูในโรงเรียนเอกชนเหล่านี้ การศึกษาทั้งหมดจนถึงอุดมศึกษาเรียนฟรี สำหรับคนจนรัฐยังให้เงินเรียน อาจถือว่าจ้างให้เรียนก็ได้ เรียกว่ารัฐทุ่มเททุกอย่างสำหรับการศึกษาสำหรับคนฝรั่งเศส (ประเวศ วะสี, 2542:)

**สาธารณรัฐสิงคโปร์** ทางรัฐบาลสิงคโปร์จะให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยให้การอุดหนุนด้านการศึกษาจนเสมือนกับเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า โรงเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมล้วนเป็นโรงเรียนของรัฐบาลหรือกึ่งรัฐบาล สถานศึกษาของเอกชนในประเทศสิงคโปร์มีเฉพาะระดับอนุบาลและโรงเรียนนานาชาติเท่านั้น

การพัฒนาของสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นไปตามหลักการที่ว่า “THINKING SCHOOL, LEARNING NATION” และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมบทบาทของครู โดยทุกโรงเรียนต้องเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ครูและนักเรียนต้องมั่นคงต่อการแสวงหาความคิดและสร้างนวัตกรรม ต้องปรับความรู้ของตนให้ใหม่อยู่เสมอ การสอนก็ต้องเป็นการทำอย่างมืออาชีพ ครูต้องสามารถทำให้แบบเรียนและอินเทอร์เน็ตมีความสัมพันธ์กับนักเรียน ทำให้การเรียนรู้สอดคล้องกับเหตุการณ์และประเด็นต่างๆ ในสังคมปัจจุบัน

สิงคโปร์มีการจัดให้มีโรงเรียนในกำกับของรัฐเหมือนประเทศอื่นๆ เหมือนกันโรงเรียนในกำกับของรัฐ ในสิงคโปร์ ใช้ชื่อว่า “Independent Schools” เหตุผลของการจัดตั้งโรงเรียนแบบนี้คือเป็นการให้ทางเลือกอีกทางหนึ่งสำหรับโรงเรียน โดยให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระ สามารถดำเนินการภายในโรงเรียนได้อย่างอิสระ ตั้งแต่การเลือกรับครู เลือกรับนักเรียน จัดทำหลักสูตร ดำเนินโครงการต่าง ๆ และปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียนใหม่ โดยให้เห็นว่า โรงเรียนมีการบริหารอิสระจะต้องรับผิดชอบในผลการดำเนินการด้วย (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง , 2554).

**มาเลเซีย** การศึกษาของมาเลเซียสรุปได้ว่า การศึกษาของมาเลเซียเน้น 3 Rs (ทักษะการอ่าน การเขียนและคิดคำนวณ) กิจกรรมในสถานศึกษาให้ความสำคัญด้านการสร้างความสามัคคีและการมีวินัยสร้างความเป็นชาตินิยม

ด้านการจัดการศึกษา การศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาประเทศมีการให้ความสำคัญด้านการศึกษาในการพัฒนาประเทศรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาสูงถึงร้อยละ 6.9 ของ GNP และคิดเป็นร้อยละ 16.9 ของงบประมาณประจำของรัฐบาลการจัดการศึกษาโดยรวมในประเทศ

ในส่วนงบประมาณประจำของชาติประเทศมาเลเซียได้ทุ่มงบประมาณทางด้านการจัดการศึกษาของชาติมาก

เป็นอันดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณทางด้านอื่นๆ

การบริหารการศึกษาของชาติทั้งหมดอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวคือกระทรวงศึกษาธิการและจากการบริหารการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการเพียงกระทรวงเดียวทำให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารความรวดเร็วในการพัฒนาหรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

การตรวจสอบคุณภาพการบริหารการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนกระทรวงศึกษาธิการมาเลเซีย ใช้ข้อสอบมาตรฐานและการตรวจสอบการบริหารโรงเรียนจากส่วนกลางส่งผล

ให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนแต่ละพื้นที่จะต้องพัฒนาคุณภาพการบริหารและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาให้ได้มาตรฐานใกล้เคียงกันดังนั้นผลการวัดคุณภาพทางการศึกษาอยู่ในอันดับสูงมาตลอดโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน(Ministry of Education. Annual Report 1995 : Kuala Lumpur. 1996.)

วิสัยทัศน์ทางการศึกษาของมาเลเซีย คือ “มาเลเซียเป็นศูนย์กลางของความเป็นเลิศทางการศึกษา”

1. การศึกษาเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลและมีความมุ่งมั่นที่จะให้บริการการศึกษาที่ดีให้แก่ทุกคนที่จะได้รับโอกาสเรียนฟรี 11 ปี

2. การพัฒนาโรงเรียนให้เป็น “Smart Schools” เพื่อสร้างคนให้มีความคิดริเริ่มสามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศให้เกิดประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าการผลิต “Smart Schools”

3. แผนกลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน เน้นการจัดทำสื่อในรูปแบบของการเชื่อมต่อเครือข่าย (Network - based) สนับสนุนครูผู้สอน (Teacher - based) และสนับสนุนหลักสูตร (Courseware - based) และการพัฒนาระบบการบริหารและระบบการประเมินผลพัฒนาระบบการบริหารทั้งทางด้านสำนักงานและทรัพยากรเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพรวมทั้งระบบประเมินผลและพัฒนารองรับของเด็ก (Ministry of Information Affair of Malaysia. Belanjawan 1999 : Siri Ucapan Penting, Astila Sdn.Bhd., Kuala Lumpur. 1998.)

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงนำปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายประกอบความคิดเห็นของนักวิชาการด้านการศึกษา รวมถึงผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ตั้งไว้ในงานวิจัย มาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานไม่สามารถบริหารจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานให้ได้คุณภาพตามที่มาตรฐานการศึกษาชั้นพื้นฐานกำหนด เพื่อที่จะนำไปพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาชั้นพื้นฐาน ให้มีคุณภาพมาตรฐานสูงขึ้นตามที่มาตรฐานการศึกษาชั้นพื้นฐานกำหนดและดำเนินงานด้านการศึกษาชั้นพื้นฐานของไทยสู่สากล ต่อไป

## 5. สรุปและอภิปรายผล

จากการที่ได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาชั้นพื้นฐานและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาชั้นพื้นฐาน มาตราการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพการศึกษาชั้นพื้นฐานของไทยและต่างประเทศมาแล้วนั้น และเพื่อให้เกิดผลในการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพ

การศึกษาขั้นพื้นฐานมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

## 1. ปัญหาความไม่เสมอภาคกันเกี่ยวกับสิทธิในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีปัญหาที่รัฐไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ เช่น ปัญหาการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้นักเรียนตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพนั้น ถือได้ว่าเป็นจัดสรรเงินงบประมาณที่ไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ถึงแม้รัฐบาลจะมีนโยบายเรียนฟรี ซึ่งก็พบว่านโยบายดังกล่าวไม่ฟรีจริง เพราะรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนนโยบายเรียนฟรี 15 ปีเพียง 5 รายการเท่านั้น คือ ค่าเล่าเรียนอุดหนุนรายหัว ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน หนังสือเรียนแปดกลุ่มสาระ กิจกรรมการพัฒนาผู้เรียน และเงินค่าเล่าเรียน

## 2. ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก

ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบต่อผลการประเมินคุณภาพการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้เพราะว่าการขาดแคลนงบประมาณ ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับจัดสรรมาซึ่งพอจะแยกแยะให้เห็นได้ดังนี้

### 2.1 ปัญหาการขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษา

ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กที่รุนแรงและเด่นชัดที่สุดคือปัญหาด้านบุคลากรเพราะตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547 ระบุว่า ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใด จำนวนเท่าใดและต้องใช้ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.)กำหนด และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.) ได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการครู(ก.ค.) กำหนดไว้เดิมสำหรับสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ(สพช.) ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ศธ 1305/466 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2545 และสำหรับสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ 1305/467 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2545 ซึ่งตามหนังสือฉบับนี้จัดสรรครูและบุคลากรทางการศึกษามาให้โรงเรียนที่มีนักเรียน 101-120 คน จำนวน 7 คน นักเรียน 81-100 คน จำนวน 6 คน นักเรียน 61-80 คน จำนวน 5 คน นักเรียน 41-60 คน จำนวน 4 คน นักเรียน 21-40 คน จำนวน 3 คนและ นักเรียน 20 คน จำนวน 2 คน เท่านั้น

## 2.2 ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ

การบริหารจัดการทุกงานต้องใช้งบประมาณมากเช่นเดียวกับโรงเรียนอื่น โรงเรียนขนาดเล็กต้องถูกจำกัดด้านงบประมาณเพราะเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนตามจำนวนนักเรียน โรงเรียนต้องแบกรับภาระในการหางบประมาณให้เพียงพอ ต่อการบริหารจัดการให้มีคุณภาพ สื่ออุปกรณ์การเรียนการสอนก็ต้องใช้เหมือนกันกับ โรงเรียนอื่นๆ

## 3. ปัญหาโรงเรียนนิติบุคคล

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมโดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเอกชน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ซึ่งอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเหล่านั้นรวมถึงอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดสรรอัตรากำลัง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา สำหรับในกรณีของสถานศึกษานั้น

อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ โรงเรียนโดยทั่วไป ยังไม่สามารถดำเนินการในเรื่องที่กล่าวมาแล้วได้ ด้วยมีปัญหาหลายประการ อาทิความติดขัดในกฎระเบียบทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องจากติดขัดด้วยกฎระเบียบของกรมธนารักษ์ ในเรื่องของการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เนื่องจากติดขัดด้วยกฎระเบียบของสำนักงานงบประมาณ ในเรื่องของการบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคลากร เนื่องจากติดขัดด้วยกฎระเบียบของ ก.ค.ศ. เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดการศึกษาของต่างประเทศในหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์และ ฮองกง แล้วจะเห็นได้โรงเรียนในกำกับของรัฐในต่างประเทศนั้นโรงเรียนมีความเป็นอิสระ สามารถดำเนินการภายในโรงเรียนได้อย่างอิสระโรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจและมีความยืดหยุ่นในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น สามารถบริหารจัดการด้านบุคลากร ด้านการเงิน และกำหนดหลักสูตรด้วยตัวเองซึ่งส่งผลให้คุณภาพการศึกษาดีขึ้น ส่วนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยนั้นไม่มีอิสระในการบริหารทั้งการบริหารงานวิชาการ การบริหารบ

## วารสารแสงอีสาน

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน

ประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป เนื่องจากยังติดขัดอยู่กับกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ

จากมาตรฐานที่มีผลกระทบต่อการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลดังกล่าวมานั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าเมื่อทางโรงเรียนไม่มีอิสระในการบริหารงานด้านต่างๆของโรงเรียน กล่าวคือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป เนื่องจากยังติดขัดอยู่กับ กฎหมาย ระเบียบของทางราชการ ไม่มีอิสระในการบริหารงานแล้ว ผู้บริหารจึงไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ ดังนั้นสมควรที่จะนำเอาระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและ ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัด เขตพื้นที่การศึกษาพุทธศักราช 2546 และระเบียบ กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง มาปรับปรุงพัฒนาเพื่อที่จะสามารถกำหนดคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้และได้รับการรับรองจากหน่วยงานประเมินคุณภาพการศึกษาและเท่าเทียมต่างประเทศหรือสากลได้ นอกจากนี้ ยังต้องผลักดันให้มีการออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ(ศธ.) ว่าด้วย การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การบริหารวิชาการ และการบริหารทั่วไปให้กับสถานศึกษา ตามที่มาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ศธ. บัญญัติไว้อีกด้วย

### บรรณานุกรม

- ประเวศ วะสี.(2544).รายงานการปฏิรูปการศึกษาในฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: ที.พี.พี.รินทร์.
- วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และ อธิป จิตตฤกษ์ (ผู้แปล) Fogarty, R. & Pete, B. M. (ผู้แต่ง). (2554). ทักษะแห่งอนาคตใหม่: การศึกษา เพื่อศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: open-worlds.
- สมาน อัครภูมิ.(2543). การบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศ อังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ.(2554).แนวทางการดำเนินงานเรียนฟรีเรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ปีงบประมาณ . กรุงเทพฯ.
- \_\_\_\_\_. (2555). แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2555. กรุงเทพฯ.
- Ministry of Information Affair of Malaysia.(1998). Ministry of Education. Annual Report : Kuala Lumpur.

**กฎหมาย**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547 และฉบับแก้ไข  
เพิ่มเติม