



ปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน : ศึกษากรณีโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

โดย

นายพิชญ์ พิพัฒน์สันติกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตร์มหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน : ศึกษากรณีโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

โดย

นายพิชญ์ พิพัฒน์สันติกุล



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



PROBLEMS OF EDUCATIONAL ADMINISTRATION OF SCHOOLS
WHICH OPERATE UNDER THE AUSPICES THE OFFICE OF THE
BASIC EDUCATION COMMISSION : A CASE STUDY OF
TRIAMUDOMSUKSA SCHOOL

BY

MR. PICH PIPATSUNTIKUL

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2015

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายพิชญ์ พิพัฒน์สันติกุล

เรื่อง

ปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
: ศึกษากรณีโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ดร. บุญปลุก ชายเกต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ดร. วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน : ศึกษากรณีโรงเรียน เตรียมอุดมศึกษา
ชื่อผู้เขียน	นายพิชญ์ พิพัฒน์สันติกุล
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

การจัดการศึกษาถือเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากเป็นการศึกษาขั้นแรกที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่รัฐได้ โดยแต่เดิมนั้นการจัดการศึกษาของไทยเป็นการจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลาง แต่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาอยู่หลายแห่งกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง ต่าง ๆ ทำให้การจัดการศึกษาขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อปฏิรูประบบการจัดการศึกษาให้มีเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยยึดหลักการมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง และเพื่อให้ส่วนราชการสามารถจัดการศึกษาได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการให้มีเอกภาพโดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การบริหาร และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นด้วยโดยในส่วนของจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้โรงเรียนซึ่งมีสถานะต่ำกว่ากรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในระบบบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานเนื่องจากโรงเรียนซึ่งจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทยแต่ละแห่งมีศักยภาพในการบริหาร

การศึกษาไม่เท่ากัน โดยเมื่อพิจารณาไปถึงกฎหมายลำดับรองที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับโรงเรียน ในการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไปแล้ว ปรากฏว่า โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้มีความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการศึกษา โดยกฎหมายยังกำหนดให้การบริหารจัดการศึกษานั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงทำให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง ในฐานะนิติบุคคลเกิดอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

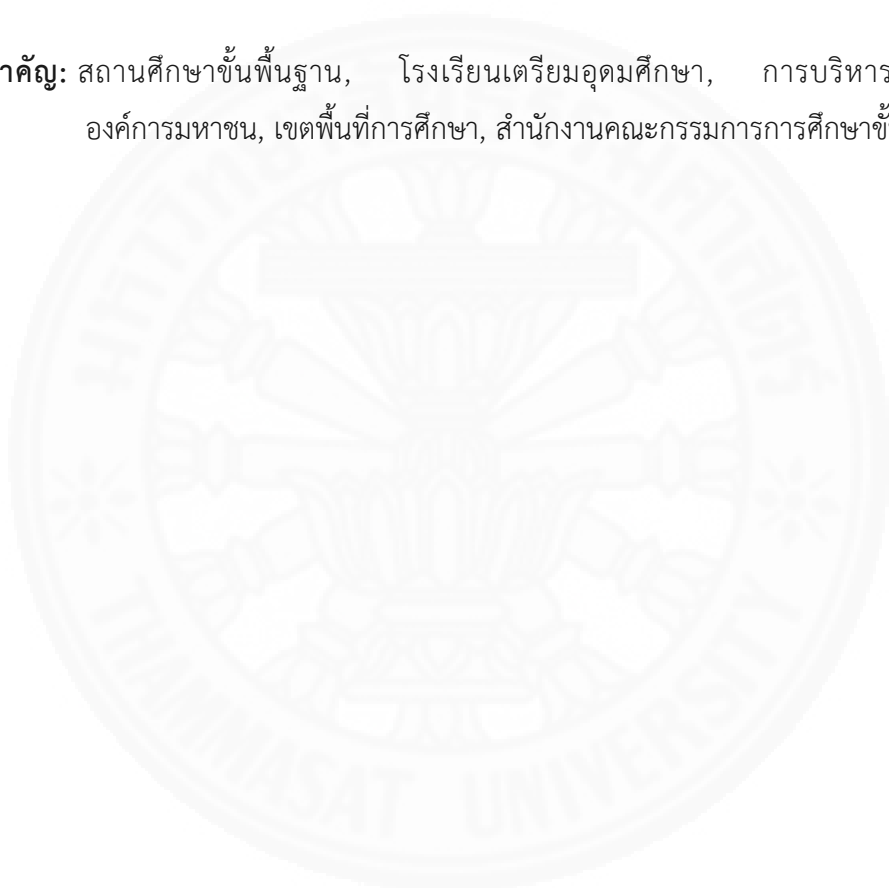
การศึกษาปัญหาในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป จึงเป็นความมุ่งหมายหลักของวิทยานิพนธ์นี้ โดยเฉพาะการศึกษาปัญหาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นสถานศึกษาที่มีความพิเศษกว่าโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วไปอยู่สองประการ คือ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยไม่จำกัดเขตพื้นที่บริการ ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนที่มีศักยภาพในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสูง แต่เนื่องจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด จึงทำให้การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเกิดความไม่คล่องตัว

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวทางการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในต่างประเทศเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย โดยศึกษาการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่สถานศึกษามีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา และนำมาเปรียบเทียบกับ การแก้ปัญหาระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยโดยยังคงยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายในการแก้ปัญหา ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวสามารถกระทำได้สองรูปแบบได้แก่ การให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปให้แก่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาและอีกรูปแบบหนึ่งคือการเปลี่ยนสถานะโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

(3)

จากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นองค์การมหาชน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพียงแห่งเดียวในประเทศไทยที่เป็นองค์การมหาชน ซึ่งจากการพิจารณาความเหมาะสมทั้งสองประการข้างต้นแล้ว จึงเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสถานะของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นองค์การมหาชน เป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้การบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีความเป็นอิสระและคล่องตัว

คำสำคัญ: สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา, การบริหารจัดการศึกษา, องค์การมหาชน, เขตพื้นที่การศึกษา, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน



Thesis Title	PROBLEMS OF EDUCATIONAL ADMINISTRATION OF SCHOOLS WHICH OPERATE UNDER THE AUSPICES THE OFFICE OF THE BASIC EDUCATION COMMISSION : A CASE STUDY OF TRIAMUDOMSUKSA SCHOOL
Author	Mr. Pich Pipatsuntikul
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Surapon Nitikraipot, Ph.D.
Academic Years	2015

ABSTRACT

The educational management is one of the important duties of state, particularly the basic education, because it is the primary step that state provides to its people in order to educate, to get educated, to develop state as a result. Previously, educational management is centralized in central government; however, there are various organizations that responsible for educational management from ministry level to bureau level. It makes educational management system lack of unity so the National Education Act BE 2542 was introduced in order to reform the educational management to be more unity, to have an educational management under united policy and diversity in practical way, to decentralize educational management power into educational division and to schools directly. Moreover, to allow governmental organization to manage the education system in accordance with the National Education Act, the Ministry of Education Administration Act BE 2546 was introduced to set up the authorization of administrative agencies under Ministry of Education to be more unity. The act indicates management and basic education management to stick with the educational division, number of schools, and number

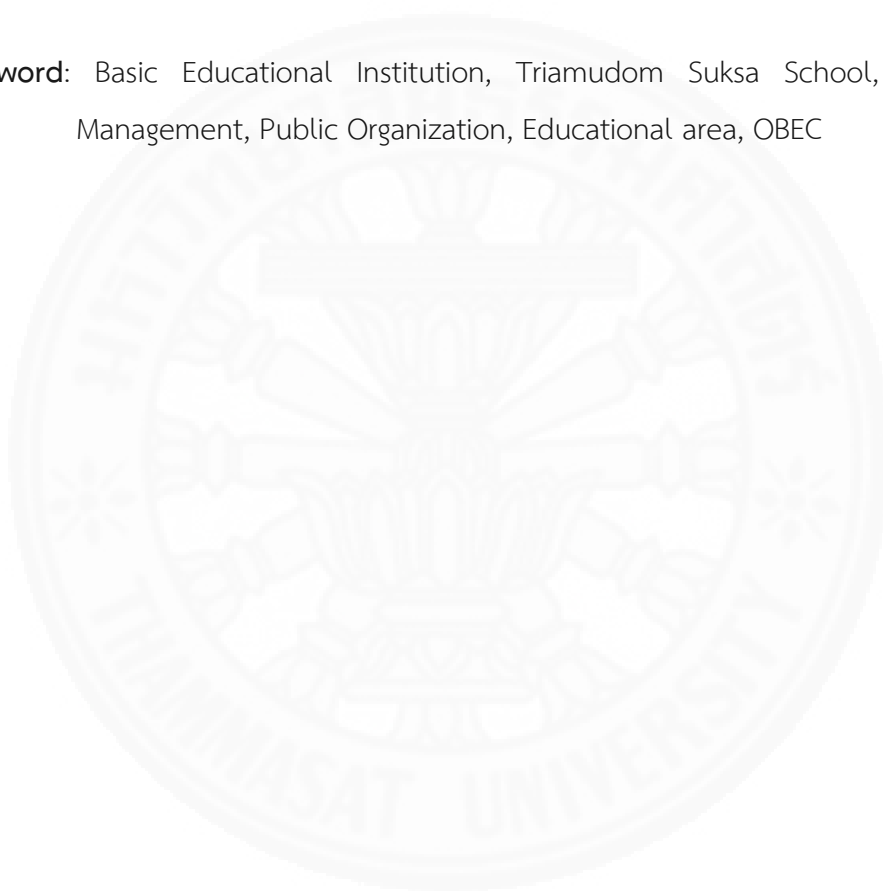
of population, culture as well as other considered appropriate. In the basic education management, the law indicated that only primary school which holds juristic person. This result in school which holds lower status confused by this educational management as the ability of each school in Thailand is not equal. When looking into the subordinate legislation which authorizes the management on academics, budgets, personnel management to school, it shows that school under Office of The Basic Education Commission (OBEC) does not have educational management freedom. The law still indicated that educational management must be approved by provincial education commission and OBEC, it causes problems to the school under OBEC, which some of them are ready to manage their own education syllabus, as a juristic person it cause ineffectiveness.

To study problems on educational management in schools under OBEC, in aspects of academics, budgets, personnel management as well as general administration, is the objective of this thesis, particularly the problem on basic educational management of Triamudom Suksa school, which regarded as a special school compared to other school in High – School level. Firstly, Triamudom Suksa school provides high – school education regardless of educational area. Secondly, Triamudom Suksa school has an ability to provide higher basic education but as the status of the school is under OBEC so it has to be under regulations provided by OBEC. It makes management of Triamudom Suksa School inflexible.

To resolve the problem, basic educational management in foreign countries is needed to compare with Thai ones. The New Zealand's basic educational management, which its educational institution has freedom and flexible in basic educational management, is being compared with Thai's basic educational management by sticking with legitimacy of resolving the problem. These problems could be addressed in 2 forms: Giving OBEC's rights to allow Triamudomsuksa school to have freedom in basic education administration, OBEC must proclaim its regulation giving the rights of basic education management on academic administration, budget administration, personnel administration as well as general administration to Triamudom suksa school and another form is changing of Triamudom suksa school

from a school under OBEC to public organization by comparing with Mahidol Vittayanusorn school, which is only one educational institution which holds public organization status. According to consideration from 2 mentioned factors, changing Triamudom suksa school's status to public organization is the most appropriate status to manage the school and its basic education to have more freedom and flexible.

Keyword: Basic Educational Institution, Triamudom Suksa School, Educational Management, Public Organization, Educational area, OBEC



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยคำแนะนำ ความช่วยเหลือ และการเคียงเคียงจากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณแม่ของผู้เขียน ซึ่งเป็นผู้จุดประกายให้แก่ผู้เขียนในการเลือกหัวข้อวิทยานิพนธ์ ทั้งยังคอยเอาใจใส่และเคียงเคียงให้ผู้เขียนมีแรงในการทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ และขอขอบพระคุณคุณแม่ คุณยาย น้าอู๋ ที่เป็นกำลังใจให้ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน อีกทั้งยังได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้เกี่ยวกับหัวข้อของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนผู้เขียนมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในหัวข้อวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ที่ได้เสียสละเวลารับเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. บุญปลุก ชายเกตุ และอาจารย์ ดร. วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์ ที่รับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้า

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครูซัชชัย จิตต์ชุ่ม ที่ให้ความอนุเคราะห์อบรมสั่งสอนผู้เขียนในสมัยที่ยังเป็นนักเรียนอยู่ที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ในการช่วยค้นหาเอกสารอันมีค่าให้ผู้เขียนได้ใช้เป็นข้อมูลในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ คุณทัศนีย์ ศิลปนเรศเรษฐ์ ต่อความกรุณาและให้ความช่วยเหลือในการประสานงานกับอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ประจำคณะนิติศาสตร์ และเจ้าหน้าที่สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งที่ห้องสมุดสัญญา ธรรมศักดิ์ และห้องสมุดปริทัศน์มยงค์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์อาภรณ์ บางเจริญพรพงศ์ รองอธิการบดี นางสาวสุรีย์รัตน์ ไฉ่ววัฒนา รองอธิการบดี นางสุดารัตน์ ผดุง ผู้อำนวยการกองบริหารงานบุคคล และนายยศกร สายมัน หัวหน้างานวินัยและนิติการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพที่ให้ความกรุณาสอบถาม เคียงเคียงและคอยให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา

ขอขอบคุณนายกฤติน ดิ่งแก้ว กัลยาณมิตรที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียน ตั้งแต่เรียนปริญญาตรี ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์และค้นหาเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งสอบถามถึงความก้าวหน้าในการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนอย่างเนื่อง ๆ ขอขอบคุณนายกานต์บดี งามจิตต์ ที่ได้สละเวลาช่วยแปลเอกสารภาษาอังกฤษให้กับผู้เขียน ขอขอบคุณนางสาวนฐวรรณ สุธาพร ที่คิดซื้อหัวข้อภาษาอังกฤษ

ให้กับผู้เขียนอย่างจริงจังและจริงใจมาก ขอขอบคุณนายปณณัฏ์ บุนนาค นายภาณุภาส ลิขิตธนสมบัติ และนายเทิดศักดิ์ ปินตาสาย ที่คอยให้กำลังใจและกระตุ้นผู้เขียนให้ทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จ

ขอขอบคุณนายอภิโชค เกิดผล นายพงศนาถ เลหาภิชาติชัย นางสาวธนานันท์ รอดสังวาลย์ และนายสิทธิเดช จุฑากาญจน์ และเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน รหัส 55 ทุกคน ที่คอยช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้กัน

ขอขอบคุณนางสาวปวีณา แจ็งสกุล สำหรับการให้ความช่วยเหลือในการจัดหน้า พิสูจน์อักษร พิมพ์ข้อมูลวิทยานิพนธ์ที่จำเป็น และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา

นายพิชญ์ พิพัฒน์สันติกุล



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญตาราง	(18)
บทนำ	1
บทที่ 1 ระบบการจัดการศึกษาและพัฒนาระบบการศึกษาและการบริหารจัดการ โรงเรียนในประเทศไทย	4
1.1 พัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	4
1.1.1 พัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนมีพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546	6
1.1.1.1 พัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง	6
(1) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453)	6
(2) การจัดทำการศึกษาขั้นพื้นฐานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว(พ.ศ. 2453 – 2468)	7
(3) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว(พ.ศ. 2468 – 2477)	8
1.1.1.2 พัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานภายหลังเปลี่ยนแปลง การปกครอง	8

1.1.2 ปัญหาของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนมีพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546	10
1.1.2.1 ปัญหาด้านโครงสร้างของการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	10
(1) การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการบริหารแบบรวมศูนย์ การจัดบริการสาธารณะด้านศึกษาไว้ที่ราชการส่วนกลาง	10
(2) โครงสร้างขององค์กรบริหารจัดการศึกษามีขนาดใหญ่ และมีภารกิจด้านอื่นนอกเหนือจากการจัดการศึกษา	11
(3) องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการศึกษากระจายอยู่ตามส่วนราชการ มีการบริหารจัดการศึกษาที่ซ้ำซ้อน ขาดเอกภาพ ในการจัดการศึกษา	12
1.1.2.2 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล	13
(1) องค์กรในการบริหารงานบุคคลในระบบการศึกษามีหลายองค์กร	13
(2) องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูมีการบริหารจัดการ แบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ราชการส่วนกลาง ทำให้การบริหาร งานบุคคลมีความไม่คล่องตัว	14
1.1.2.3 ปัญหาด้านงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา	15
(1) การบริหารจัดการศึกษาพึ่งพาระบบงบประมาณแผ่นดิน เป็นส่วนมาก ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่เพียงพอ ในการบริหารจัดการศึกษา	16
(2) สถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้รับงบประมาณ และทรัพยากร ที่จัดสรรสำหรับการบริหารจัดการศึกษาอย่างเพียงพอ	17
1.2 ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน	18
1.2.1 ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนกลาง	19
1.2.1.1 ระบบโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	19
(1) สำนักงานปลัดกระทรวง	23
(2) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	24
(3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	25
(4) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	27
(5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	28

1.2.1.2 ระบบโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	30
1.2.2 ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษา	31
1.2.2.1 คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค	32
1.2.2.2 ระบบโครงสร้างการจัดการศึกษาระดับภาค	33
1.2.2.3 ระบบโครงสร้างการจัดการศึกษาระดับจังหวัด	34
(1) คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.)	34
(2) คณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.)	36
(3) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด	36
1.2.2.4 ระบบโครงสร้างการจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา	37
1.2.2.5 ระบบโครงสร้างการจัดการศึกษาระดับสถานศึกษา	37
(1) กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	38
(2) สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	41
บทที่ 2 ปัญหาของการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	43
2.1 ปัญหาด้านวิชาการ	44
2.1.1 ปัญหาด้านหลักสูตรการศึกษา	44
2.1.2 ปัญหาด้านการพานักเรียนไปทัศนศึกษา	44
2.1.3 ปัญหาด้านการวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน	45
2.2 ปัญหาด้านงบประมาณ	45
2.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณ เพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	46
2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา	46
2.2.3 ปัญหาด้านการจัดหาพัสดุ	47
2.2.4 ปัญหาด้านการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน	47
2.2.5 ปัญหาด้านการจัดทำบัญชี	48
2.3 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล	48

2.4 ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป	49
2.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	49
2.4.1.1 กรณีจำนวนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีความเหมาะสมกับสถานศึกษา	49
2.4.1.2 กรณีคุณสมบัติของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีความชัดเจน	50
2.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านอื่น ๆ	50
บทที่ 3 การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	51
3.1 ข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	51
3.2 ระบบการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	52
3.2.1 โครงสร้างผู้บริหารของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	52
3.2.1.1 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	52
3.2.1.2 ผู้อำนวยการสถานศึกษา	55
3.2.2 โครงสร้างการบริหารงานภายในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	56
3.2.2.1 การบริหารงานด้านวิชาการ	56
3.2.2.2 การบริหารงานด้านบุคคล	58
3.2.2.3 การบริหารงานด้านงบประมาณ	59
(1) ด้านงบประมาณ	59
(2) ด้านการเงิน	60
(3) ด้านการพัสดุ	60
3.2.2.4 การบริหารงานทั่วไป	60
(1) การแบ่งส่วนราชการในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	60
(2) สภาพแวดล้อมทั่วไปของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	61
3.3 ปัญหาในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	61
3.3.1 ปัญหาการจัดการศึกษาด้านวิชาการ	61
3.3.2 ปัญหาการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ	62
3.3.3 ปัญหาการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล	62
3.3.4 ปัญหาการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานทั่วไป	63

3.4	เหตุผลและความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้มีสถานะแตกต่างจากสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป	63
3.4.1	เหตุผลในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ให้มีสถานะแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป	63
3.4.1.1	โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นต้นแบบ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั่วประเทศ	63
3.4.1.2	โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาที่ไม่จำกัดเขตพื้นที่บริการ	64
3.4.2	ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน เตรียมอุดมศึกษาให้มีสถานะแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยทั่วไป	64
3.4.2.1	ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินงานของ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	64
3.4.2.2	ความจำเป็นในด้านความคล่องตัวในการดำเนินงานของ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	65
3.4.2.3	ความจำเป็นในด้านความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	66
บทที่ 4	การบริหารจัดการศึกษาในต่างประเทศ : ศึกษากรณีประเทศนิวซีแลนด์	68
4.1	ระบบและรูปแบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์	68
4.1.1	ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์	69
4.1.2	รูปแบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์	70
4.1.2.1	รูปแบบการจัดการศึกษาจำแนกตามอายุ	70
4.1.2.2	รูปแบบการจัดการศึกษาจำแนกตามการจัดสรรงบประมาณ	70
4.2	การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์	71
4.2.1	การบริหารงานด้านวิชาการ	71
4.2.2	การบริหารงานด้านงบประมาณ	73
4.2.3	การบริหารงานด้านบุคคล	74

4.2.4 การบริหารงานทั่วไป	74
4.3 การเปรียบเทียบโครงสร้างและการบริหารจัดการศึกษาระหว่างประเทศไทย และประเทศนิวซีแลนด์	75
4.3.1 การเปรียบเทียบระบบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาระหว่าง ประเทศไทยและประเทศนิวซีแลนด์	75
4.3.2 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาระหว่างประเทศไทยและประเทศ นิวซีแลนด์	78
4.3.2.1 การเปรียบเทียบด้านการบริหารงานวิชาการ	78
4.3.2.2 การเปรียบเทียบด้านการบริหารงานงบประมาณ	79
4.3.2.3 การเปรียบเทียบด้านการบริหารงานบุคคล	79
4.3.2.4 การเปรียบเทียบด้านการบริหารงานทั่วไป	80
บทที่ 5 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	81
5.1 การให้กระทรวงศึกษาธิการมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	82
5.1.1 โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ที่ได้รับมอบอำนาจในการจัดการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	83
5.1.1.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	84
(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเมื่อได้รับมอบอำนาจ	84
(2) จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเมื่อได้รับมอบอำนาจ	85
5.1.1.2 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	86
(1) อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เมื่อได้รับมอบอำนาจ	87
(2) ที่มาของผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	88

5.1.2 การบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ได้รับมอบอำนาจในการจัดการศึกษาจากสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	90
5.1.2.1 การบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ	90
5.1.2.2 การบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณ	90
5.1.2.3 การบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล	91
5.1.2.4 การบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานทั่วไป	93
5.2 การแก้ไขปัญหาโดยการเปลี่ยนสถานะโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจากส่วนราชการ เป็นองค์การมหาชน	93
5.2.1 หลักการ โครงสร้าง และความสัมพันธ์กับรัฐในการจัดการศึกษา ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	94
5.2.1.1 หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นองค์การมหาชน	94
5.2.1.2 ระบบโครงสร้างของการจัดการศึกษาของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	96
(1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารสูงสุด	96
(2) บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน	98
(3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน	99
5.2.2 การบริหารการจัดการศึกษาของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	100
5.2.2.1 การบริหารการจัดการศึกษาด้านวิชาการ	100
(1) หลักสูตรโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	101
(2) กิจกรรมการพัฒนาผู้เรียน	103
(3) ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	104
5.2.2.2 การบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณ	105
(1) การบริหารจัดการด้านการเงินและการบัญชี	106
(2) การบริหารจัดการด้านงานพัสดุ	108
5.2.2.3 การบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล	109
(1) แนวทางการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543	110

(2) แนวทางการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนมหิตลวิद्याนุสรณ์	111
(3) การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของคณะอนุกรรมการ บริหารงานบุคคลของโรงเรียนมหิตลวิद्याนุสรณ์	114
5.2.2.4 การบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานทั่วไป	119
5.2.3 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียน มหิตลวิद्याนุสรณ์และโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	120
5.2.3.1 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ	120
(1) หลักสูตรการศึกษา	120
(2) โครงสร้างหลักสูตรการศึกษา	121
(3) การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ	123
(4) มาตรฐานการศึกษา	123
5.2.3.2 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณ	125
(1) การได้มาซึ่งงบประมาณและรายได้	125
(2) อำนาจในการใช้งบประมาณ	127
(3) การพัสดุ	127
(4) การตรวจสอบการใช้งบประมาณและพัสดุ	128
5.2.3.3 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล	129
(1) แนวทางการบริหารงานบุคคล	129
(2) การแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา	129
(3) การบรรจุแต่งตั้งครู	130
5.2.3.4 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานทั่วไป	131
(1) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา	131
(2) การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ	135
(3) การระดมทุนเพื่อจัดการศึกษา	136

5.2.4 ความพร้อมในการปรับเปลี่ยนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นองค์กรมหาชน	137
5.2.4.1 ความพร้อมด้านวิชาการ	137
5.2.4.2 ความพร้อมด้านงบประมาณ	138
5.2.4.3 ความพร้อมด้านการบริหารงานบุคคล	139
5.2.4.4 ความพร้อมด้านบริหารงานทั่วไป	139
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	141
6.1 บทสรุป	141
6.2 ข้อเสนอแนะ	146
6.2.1 ความเหมาะสมตามสถานะและอำนาจหน้าที่	147
6.2.2 ความเหมาะสมทางด้านงบประมาณ	148
บรรณานุกรม	149
ประวัติผู้เขียน	152

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
5.1 การเปรียบเทียบจำนวนเหรียญรางวัล ที่ได้รับจากการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการ ระหว่างประเทศ ประจำปีการศึกษา 2557	124
5.2 การเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยในสาขาวิชาหลักในการสอบ O-NET ของนักเรียน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และคะแนนเฉลี่ยทั่วประเทศ	125



บทนำ

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้โรงเรียนสามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาได้อย่าง คล่องตัว และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาภายในหน่วยงานของตนเอง ส่งผลให้ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ทุกแห่งมีฐานะเป็น นิติบุคคล แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว พบว่า แม้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่กระบวนการบริหารภายในของโรงเรียนยังต้องอาศัยกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ ต้องผ่านความเห็นชอบหรือการอนุมัติจากคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัดที่แต่ละโรงเรียนสังกัดอยู่ หรือบางเรื่องต้องผ่านความเห็นชอบหรือการอนุมัติจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีความพร้อมในการจัดทำ บริการสาธารณะด้านการศึกษา ไม่สามารถที่จะบริหารจัดการด้านการศึกษาได้เอง

โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็น นิติบุคคลตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ทั้งในด้าน การบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป นอกจากนี้ โรงเรียนเตรียมอุดมยังมีลักษณะพิเศษที่ไม่เหมือนโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานอื่นอยู่ 2 ประการ คือ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นโรงเรียนเดียวในประเทศไทย ที่รับนักเรียนแบบไม่จำกัดเขตพื้นที่บริการ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนต้นแบบ ให้แก่โรงเรียนอื่น ๆ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในการพัฒนานักเรียน ให้มีศักยภาพในการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูง ทั้งนี้ แม้โรงเรียน เตรียมอุดมศึกษาจะมีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาด้วยตนเอง แต่ก็ยังต้อง อาศัยกฎ ระเบียบ ที่กำหนดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ต้องผ่านความเห็นชอบหรือการอนุมัติจากคณะกรรมการ ชับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัดในกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ปัญหาข้อจำกัดในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ต้องการศึกษาถึงการแก้ปัญหาทางด้านกฎหมาย โดยการศึกษากระบวนการจัดการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาจากราชการส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง และศึกษาระบบการจัดการจัดการศึกษาของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ จึงมีสถานะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีจะเป็นอย่างไรหากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งเป็นส่วนราชการ จะมีการบริหารจัดการศึกษาที่มีความเป็นอิสระจากรูปแบบและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษารูปแบบและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะกรณีโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่มีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาด้วยตนเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ ที่กำหนดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โดยทำการศึกษากการแก้ปัญหา โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการจัดการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ และเปรียบเทียบรูปแบบและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นองค์การมหาชน เพื่อหารูปแบบและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาต่อไป โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 6 บท ได้แก่

บทที่ 1 นำเสนอพัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยในอดีตที่ระบบการศึกษาไทยจะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยจึงมีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

บทที่ 2 นำเสนอปัญหาทางกฎหมายของการจัดการการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป

บทที่ 3 นำเสนอการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตัวเอง

บทที่ 4 นำเสนอการบริหารจัดการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ ทั้งในส่วนของการบริหารจัดการศึกษาในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป โดยจะทำการเปรียบเทียบกับระบบและการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย

บทที่ 5 เป็นการวิเคราะห์และนำเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบส่วนราชการที่มีลักษณะเป็นพิเศษ กับการบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบองค์กรมหาชน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นองค์กรมหาชน

บทที่ 6 เป็นการประมวลข้อความคิดและสรุปผลการศึกษาทั้งหมด รวมทั้งข้อเสนอแนะรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

การศึกษาเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารเป็นสำคัญ โดยค้นคว้าตำราทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนมุ่งหวังให้วิทยานิพนธ์นี้สามารถนำเสนอข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีศักยภาพที่สามารถจัดการศึกษาได้ด้วยตัวเอง และนำเสนอรูปแบบที่เหมาะสมกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่สามารถจัดการศึกษาได้ด้วยตัวเองโดยใช้กรณีศึกษาจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นโรงเรียนต้นแบบที่มีความพร้อม ในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของโรงเรียนที่สามารถจัดการศึกษาได้ด้วยตนเองที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

บทที่ 1

ระบบการจัดการศึกษาและพัฒนาการของระบบการจัดการศึกษา และการบริหารจัดการโรงเรียนในประเทศไทย

การที่จะทำความเข้าใจระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือระบบการศึกษาของโรงเรียนในปัจจุบัน จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงพัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางระบบการจัดการศึกษาในปัจจุบัน โดยในบทนี้จะได้กล่าวถึงพัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และสภาพปัญหาในการจัดระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นจะได้กล่าวถึงระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันตามโครงสร้างของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

1.1 พัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาของไทยแต่เดิมนั้น ยึดโยงอยู่กับสถาบันครอบครัวเป็นหลัก โดยผู้ที่เป็นผู้ใหญ่ในครอบครัวจะเป็นผู้ให้การศึกษาอบรมแก่บุตรหลานด้วยตนเอง ซึ่งเรื่องที่จะให้การศึกษาอบรมกันในครอบครัวนั้นก็จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่ประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมาในครอบครัว และวิชาที่ครอบครัวใช้ในการทำมาหาเลี้ยงชีพ เช่นการล่าสัตว์ การทำเครื่องปั้นดินเผา การทอผ้า เป็นต้น¹ ต่อมาเมื่อพระพุทธศาสนาได้เข้ามาเผยแพร่เข้ามาในประเทศไทย ศูนย์กลางการสั่งสอนอบรมเรื่องขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่พึงอบรมกันในครอบครัวก็เปลี่ยนไปโดยพระสงฆ์เป็นผู้มีบทบาทในการสั่งสอนศีลธรรมให้ตามหลักของพระพุทธศาสนา นอกจากนี้พระสงฆ์ยังเป็นผู้ให้ความรู้ในการอ่านและเขียนหนังสือ จึงเป็นเหตุให้ชาวไทยนิยมบวชเรียนเพื่อให้มีความรู้ในการอ่านและเขียนหนังสือ วัดจึงเป็นศูนย์กลางการศึกษาของคนไทยในสมัยก่อน จนกระทั่งมิชชันนารีจากประเทศตะวันตกเข้ามาเผยแพร่ศาสนาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ก็เริ่มมีการจัดระบบการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนเอกชน และเริ่มมีการจัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนขึ้น

¹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2557), น.92-93.

ในพระบรมมหาราชวัง เพื่อให้พระบรมวงศานุวงศ์ได้รับการศึกษาตามอย่างประเทศตะวันตก แต่ก็ได้แพร่หลายในหมู่ประชาชนเป็นการทั่วไป² จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นความสำคัญของการที่ประชาชนจะได้รับการศึกษาในรูปแบบของโรงเรียน จึงได้ทรงจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้น โดยทรงนำหลักจัดการศึกษาในสมัยก่อนมาเป็นแนวทางในการขยายการศึกษา นั่นคือการให้วัดซึ่งกระจายอยู่ตามหัวเมืองทั่วราชอาณาจักรเป็นสถานที่ตั้งของโรงเรียน แล้วทรงจัดทำประกาศเชิญชวนให้ราษฎรนำบุตรหลานมาเรียนหนังสือในโรงเรียน มิได้มีลักษณะเป็นการบังคับให้เข้าเรียน³ ซึ่งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรแห่งแรกจัดตั้งขึ้นที่วัดมหรณพาราม ตำบลเสาชิงช้า จังหวัดพระนคร⁴ เมื่อประชาชนเกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาแล้วต่างนิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนมากขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นในปี พ.ศ. 2430 โดยโอนโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดกรมทหารมหาดเล็ก (โรงเรียนที่ตั้งขึ้นในพระบรมมหาราชวัง) และโรงเรียนตามวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศให้สังกัดกรมศึกษาธิการ รัชสมัยของพระองค์จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรัฐให้กับประชาชน โดยการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยมีพัฒนาการตั้งแต่การรวมศูนย์อำนาจเข้าไว้กับการบริหารราชการส่วนกลาง จนกระทั่งเริ่มมีแนวความคิดว่าควรจะต้องกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมีการบัญญัติกฎหมายการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการขึ้น

เพื่อให้เห็นพัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยที่เริ่มจากการรวมศูนย์อำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าสู่การบริหารราชการส่วนกลางจนกระทั่งเริ่มมีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะขอแบ่งพัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพัฒนาการของการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน

² สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, การจัดการศึกษาไทยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ : อดีต-ปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530), น.1-3.

³ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, แนวพระราชดำริด้านการศึกษา 9 รัชกาล, (กรุงเทพมหานคร : เอส.ซี.พรินท์แอนด์แพค, 2554), น.152.

⁴ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 8.

1.1.1 พัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

การจัดระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยนั้น เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ยังได้เริ่มจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบโรงเรียนให้แก่ประชาชน ตลอดจนสถาปนากรมศึกษาธิการ ซึ่งเป็นองค์กรจัดการศึกษาในส่วนกลางที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีอำนาจบังคับบัญชาการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั่วประเทศ ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยจึงเป็นระบบการจัดการที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนราชการ

1.1.1.1 พัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

(1) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453)

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการวางระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย โดยก่อนรัชสมัยของพระองค์ ประชาชนจะได้รับการศึกษาอบรมในเรื่องวิชาอาชีพจากครอบครัวของตน และรับการศึกษาอบรมในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม รวมถึงการอ่านและเขียนหนังสือจากวัด แม้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมาจะมีมิชชันนารีจากประเทศตะวันตกมาเปิดโรงเรียนเอกชน เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชน แต่ก็ไม่เป็นที่นิยมจากประชาชนที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงเห็นความสำคัญของการให้ประชาชนได้รับการศึกษา เนื่องจากพระองค์ทรงได้รับการศึกษาตามแบบตะวันตกในพระบรมมหาราชวังจากครูชาวตะวันตก ตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) พระราชบิดาของพระองค์ ที่ต้องการให้พระราชโอรสรู้เท่าทันชาวตะวันตกที่กำลังแผ่ขยายการค้าอาณานิคม และพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองให้ทัดเทียมอารยประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษา เพื่อที่จะให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถในการเข้ารับราชการ เพื่อนำไปสู่การเป็นกำลังสำคัญของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ พระองค์จึงทรงตั้งโรงเรียนตามแบบตะวันตก โดยเริ่มจากการตั้งโรงเรียนหลวงแห่งแรกคือโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ในปี พ.ศ. 2414

เพื่อที่จะให้พระบรมวงศานุวงศ์และบุตรหลานของขุนนางได้ศึกษาเล่าเรียนเพื่อที่จะให้เข้ารับราชการ⁵ ต่อมาเมื่อพระองค์เห็นว่าการศึกษาในโรงเรียนหลวงนั้นเป็นที่นิยมในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์และบุตรหลานของขุนนาง จึงมีพระราชประสงค์จะขยายการศึกษาให้แก่ประชาชนทั่วไป จึงทรงจัดตั้งโรงเรียนสำหรับประชาชนแห่งแรกในปี พ.ศ. 2428 ณ วัดมหรณพาราม และได้มีพระราชดำริให้สร้างโรงเรียนสำหรับประชาชนที่เกิดขึ้นตามวัดต่าง ๆ เนื่องจากทรงเห็นว่าวัดเป็นสถานที่ที่ประชาชนใช้เป็นที่พักอาศัยหาความรู้ของคนไทยอยู่แต่เดิม การจัดตั้งโรงเรียนขึ้นตามวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศจึงเป็นที่นิยมสำหรับประชาชนที่จะเข้ามาศึกษาเล่าเรียนและขยายตัวออกไปได้โดยเร็วตามหัวเมืองต่าง ๆ

ต่อมาเมื่อพระองค์ประสบความสำเร็จในการให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วราชอาณาจักรแล้วทรงเห็นว่ายังไม่มีหน่วยงานของรัฐในการจัดการศึกษา เช่น การวางแผนการศึกษาของชาติ การบริหารทรัพยากรครู และการบังคับบัญชาโรงเรียนทั่วประเทศ จึงได้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นในปีพุทธศักราช 2430⁶ โดยได้อโอนโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดกรมทหารมหาดเล็ก (โรงเรียนที่ตั้งขึ้นในพระบรมมหาราชวัง) และโรงเรียนตามวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศให้ไปสังกัดกรมศึกษาธิการ และต่อมาปี พ.ศ. 2435 กรมศึกษาธิการได้ยกระดับขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ โดยได้เพิ่มการศาสนาให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการด้วย ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นของการรวมอำนาจในการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานไว้ที่ราชการส่วนกลาง

(2) การจัดทำการศึกษาขั้นพื้นฐานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว(พ.ศ. 2453 – 2468)

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) ประชาชนยังคงนิยมให้บุตรหลานเข้าเรียนทั้งในโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนของเอกชน โดยในปีพุทธศักราช 2461 ได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์เพื่อที่จะได้ควบคุมกำกับการบริหารงานของโรงเรียนเอกชน ต่อมาในปีพุทธศักราช 2462 กระทรวงธรรมการได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการ และได้มีแนวความคิดที่จะขยายการศึกษาออกไปทั่วราชอาณาจักรและบังคับให้ประชาชนต้องได้รับการศึกษา จึงได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดการศึกษาภาคบังคับเป็นครั้งแรก โดยให้เด็กเล็กตั้งแต่อายุ 7-14 ปีบริบูรณ์ต้องเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา และยังกำหนดให้ประชาชนที่เป็นผู้ชายอายุ 18-60 ปี ต้องเสียภาษีทางการศึกษา หรือ “เงินศึกษาพลี” ในอัตราคนละ 1-3 บาทต่อปีด้วย ต่อมามีการกำหนดให้มีโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐและบริหารจัดการโดยประชาชนที่เรียกว่า

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 ตอน 15 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม จุลศักราช 1246 หน้า 127

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 4 ตอน 6 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม จุลศักราช 1249 หน้า 48

“โรงเรียนประชาบาล”⁷ โดยมีครูเป็นลูกจ้างของโรงเรียนประชาบาลแต่ละโรงเรียน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเป็นครั้งแรก

(3) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว(พ.ศ. 2468 – 2477)

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) เป็นยุคที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ ประชาชนจึงไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเงินศึกษาพลีได้ ดังนั้น ในปีพุทธศักราช 2473 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี และให้ใช้เงินงบประมาณของรัฐบาลจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติซึ่งจัดสรรไว้ให้โรงเรียนประชาบาลมาอุดหนุนการศึกษาแทน⁸

1.1.1.2 พัฒนาการของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มี “ประกาศของคณะราษฎรฉบับที่ 1” โดยมี “หลัก 6 ประการ” ในการบริหารบ้านเมือง ซึ่งหลักข้อที่ 6 กล่าวว่า “จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร”⁹ เพราะคณะราษฎรมีความเห็นว่าการศึกษาจะทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตย จำต้องจัดการศึกษาให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง เมื่อประชาชนมีการศึกษาดีย่อมจะทำให้ประเทศชาติเจริญขึ้นด้วย และเมื่อมี “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ก็ได้มีนโยบายในการกำหนดเงินเดือนและเงินเดือนให้ราษฎรต้องเรียนจบประถมศึกษามากกว่ากึ่งหนึ่งก่อนที่จะสามารถมีผู้แทนราษฎรโดยการเลือกตั้งได้ทั้งหมด แต่อย่างช้าไม่เกิน 10 ปี¹⁰

⁷ กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบของภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), น.5.

⁸ เพ็งอ่าง

⁹ สถาบันปรีดี พนมยงค์, “ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2558, จาก http://www.pridiinstitute.com/autopage/show_page.php?h=11&s_id=19&d_id=19

¹⁰ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

ปีพุทธศักราช 2478 รัฐบาลได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478” ทำให้การจัดการศึกษาประชาบาลขยายตัวไปทั่วทุกตำบลเป็นครั้งแรก และได้จัดตั้งกรมสามัญศึกษาขึ้นเพื่อบริหารการประถมศึกษาในปีพุทธศักราช 2481

ปีพุทธศักราช 2484 กระทรวงธรรมการได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ตรงกับภารกิจหลักคือการจัดการศึกษา จนกระทั่งปีพุทธศักราช 2491 จึงได้มีการยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการ

ปีพุทธศักราช 2505 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2505” โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อตำบลใดมีความเหมาะสมที่จะประกาศการศึกษาภาคบังคับ ถึงประโยชน์ประถมศึกษาตอนปลายได้ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศได้เป็นตำบล ๆ ไป ซึ่งต่อมาในปีพุทธศักราช 2506 เริ่มมีการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศให้เทศบาลนั้นๆ รับผิดชอบ ซึ่งภายหลังได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลส่วนใหญ่ไปอยู่ในสังกัดของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารโรงเรียน

ปีพุทธศักราช 2509 รัฐบาลก็ได้มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารโรงเรียนในระดับประถมศึกษาในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้องประสบปัญหาในเรื่องความไม่พร้อมในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัญหาคุณภาพของการศึกษา ทำให้ครูขาดขวัญและกำลังใจ

ปีพุทธศักราช 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติให้กรมสามัญศึกษากับกรมวิสามัญศึกษารวมกันจัดตั้งเป็น “กรมสามัญศึกษา”

ปีพุทธศักราช 2523 มีการออกพระราชบัญญัติหลายฉบับโดยมุ่งแก้ปัญหาในเรื่องการปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาให้มีเอกภาพ รวมถึงปัญหาการศึกษาประชาบาล อาทิเช่น การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา โดยมีการโอนการศึกษาประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ปีพุทธศักราช 2523 จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทำให้รับโอนโรงเรียนประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งมาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงศึกษาธิการอีกครั้ง และมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

ปีพุทธศักราช 2540 มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มุ่งเน้นความสำคัญของการศึกษา โดยมีการระบุไว้ชัดเจนในมาตรา 81 ที่กำหนดให้ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นที่มาของ

การตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้นเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา และเกิดการปฏิรูประบบการศึกษาไทย

1.1.2 ปัญหาของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

1.1.2.1 ปัญหาด้านโครงสร้างของการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โครงสร้างของการบริหารจัดการศึกษานับแต่ประเทศไทยเริ่มมีการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานในสมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งก่อนมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 นั้น มีปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาก่อนนำไปสู่การเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

(1) การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการบริหารแบบรวมศูนย์การจัดบริการสาธารณะด้านศึกษาไว้ที่ราชการส่วนกลาง

นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นในปีพุทธศักราช 2430 เพื่อให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษา เรื่อยมาจนกระทั่งก่อนมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 นั้น แม้ว่าจะมีบางช่วงที่มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาไปให้ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บ้าง เช่น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นและให้ประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการโรงเรียนเอง หรือในปีพุทธศักราช 2509 รัฐบาลได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในแต่ละท้องที่ เป็นต้น¹¹ แต่การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงเวลาที่ผ่านมาโดยส่วนมากแล้วมีการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลาง การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางย่อมทำให้มีสายการบังคับบัญชาและการตัดสินใจถูกรวมไว้ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาคือกระทรวงศึกษาธิการ โดยภายในกระทรวงศึกษาธิการก็จะประกอบไปด้วยกรมจำนวนมาก ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น ได้กำหนดให้การบริหารและจัดการหน่วยงานของกระทรวงและกรมเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงและอธิบดีตามลำดับเท่านั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งรองลงมาจากตำแหน่งอธิบดีจะมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในการปฏิบัติราชการแทนในอำนาจดังกล่าว ดังนั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานหรือโรงเรียน

¹¹ อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 7

ซึ่งเป็นองค์กรที่มีระดับต่ำกว่ากระทรวงและกรมแต่เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับผู้รับบริการทางการศึกษามากที่สุดซึ่งมีผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จึงเป็นเพียงแค่หน่วยในการรับนโยบายหรืออำนาจจากกระทรวงหรือกรมไปปฏิบัติเท่านั้น สถานศึกษาจึงไม่มีอำนาจตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ได้เองในทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป¹²

(2) โครงสร้างขององค์กรบริหารจัดการศึกษามีขนาดใหญ่และมีภารกิจด้านอื่นนอกเหนือจากการจัดการศึกษา

เมื่อระบบการจัดการศึกษาของประเทศไทยก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นระบบที่รวมอำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลาง กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ในช่วงเวลาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2538 มีกรมที่อยู่ในสังกัด 15 กรมด้วยกัน แต่กรมที่สังกัดอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการบางกรมก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา โดยการแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการนั้นสามารถแยกการดำเนินการกิจการในการบริการสาธารณะออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ภารกิจด้านการศึกษา ภารกิจด้านการศาสนา และภารกิจด้านการวัฒนธรรม การที่กระทรวงศึกษาธิการมีกรมในสังกัดถึง 15 กรม แสดงให้เห็นถึงการเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ ประกอบกับกระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรที่เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงมีการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลอธิบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมมีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารงานภายในกรมได้เอง ทำให้การตัดสินใจในเรื่องที่คล้ายคลึงกันในแต่ละกรมแตกต่างกัน การบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการจึงไม่ได้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้การที่กระทรวงศึกษาธิการต้องจัดทำภารกิจถึง 3 ด้าน คือ ภารกิจด้านการศึกษา ภารกิจด้านการศาสนา และภารกิจด้านการวัฒนธรรม ทำให้กระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญได้อย่างเต็มที่

¹² เฟิงอ้วง, น.8-9.

(3) องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการศึกษากระจายอยู่ตามส่วนราชการ มีการบริหารจัดการศึกษาที่ซ้ำซ้อน ขาดเอกภาพในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดองค์กรในราชการส่วนกลางในส่วนของกระทรวง ทบวง และกรม ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษานั้น นอกจากกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นกระทรวงที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษา และกรมซึ่งเป็นส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาแล้ว ยังมีส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษา แต่ไม่ได้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรหรือส่วนราชการระดับทบวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในกิจการเกี่ยวกับการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการยกร่างแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งการที่องค์กรในการบริหารจัดการศึกษาไม่ได้อยู่ในรวมกันใ้องค์กรใดองค์กรหนึ่งก่อให้เกิดปัญหาความมีเอกภาพในการบริหารจัดการศึกษา เนื่องจากตามที่ได้กล่าวถึงแล้วว่าการที่กระทรวง ทบวง และกรม ต่างก็เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้แต่ละกระทรวง ทบวง และกรม มีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารงานได้เองภายในกรอบตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในกิจการเกี่ยวกับการศึกษา และจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ไม่ได้เป็นองค์กรในกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้กระทรวงศึกษาธิการอาจไม่ตัดสินใจทำตามข้อเสนอแนะในกิจการเกี่ยวกับการศึกษาที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเสนอแนะ ในขณะเดียวกัน การมีองค์กรในการบริหารจัดการศึกษามากกว่าหนึ่งองค์กรทำให้เกิดปัญหาของการจัดการศึกษาที่ซ้ำซ้อนกันได้ เช่น การที่ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยมีมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา แต่ขณะเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการก็มีสำนักงานสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ซึ่งมีสถานะเป็นกรมที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาด้วยเช่นกัน¹³ นอกจากนี้กรมในกระทรวงศึกษาธิการเองก็มีการจัดการศึกษาที่ซ้ำซ้อนกัน โดยโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่เป็นโรงเรียนขยายโอกาสสามารถเปิดสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นได้ ก็เป็นการทับซ้อนกับ

¹³ เพ็ญอ่าง, น. 31.

อำนาจหน้าที่ของกรมสามัญศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาอยู่แล้ว ซึ่งการที่องค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการศึกษากระจายอยู่ตามส่วนราชการ มีการบริหารจัดการศึกษาที่ซ้ำซ้อน ทำให้การบริหารจัดการศึกษาซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องการแผนการและการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องอย่างเป็นระบบเพื่อพัฒนาคนในชาติให้มีความรู้ไม่มีเอกภาพ

1.1.2.2 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

นอกจากปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษา ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 แล้ว ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการศึกษา โดยการบริหารงานบุคคลในสมัยดังกล่าวมีปัญหา ดังนี้

(1) องค์กรในการบริหารงานบุคคลในระบบการศึกษามีหลายองค์กร

จากที่เคยได้กล่าวแล้วว่าระบบการบริหารการศึกษานั้น แม้จะมีการจัดการแบบรวมอำนาจเข้าสู่การบริหารราชการส่วนกลาง แต่กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาก็ไม่ได้เป็นองค์กรเดียวที่ได้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาด้านการบริหารจัดการศึกษายังมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในกิจการเกี่ยวกับการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการยกร่างแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนการพัฒนาศึกษาแห่งชาติ และทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน ดังนั้น เมื่อโครงสร้างองค์กรในการจัดการการศึกษาได้แยกจากกัน ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรเหล่านั้นอยู่ภายใต้องค์กรการบริหารงานบุคคลที่ต่างกัน ซึ่งองค์กรการบริหารงานบุคคลในระบบการจัดการศึกษามีอยู่ 3 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) โดยภายในองค์กรเดียวกันอาจมีข้าราชการที่อยู่ภายใต้องค์กรการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ดังเห็นได้จากข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทั้งหมด ส่วนข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการนั้น ข้าราชการระดับสูงตั้งแต่ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ตรวจราชการกระทรวง รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการบริหารในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ไม่ใช่สถานศึกษา จะอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่สำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จะอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ส่วนในทบวงมหาวิทยาลัยนั้น ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

ทั้งหมดจะอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ส่วนข้าราชการที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) การที่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์กรเดียวกันแต่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลหลายประการ เช่น ในกระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการครูซึ่งปฏิบัติงานในสถานศึกษาไม่อาจก้าวเข้าสู่ตำแหน่งอธิบดีหรือปลัดกระทรวงได้ เนื่องจากตำแหน่งอธิบดีและตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นตำแหน่งที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเท่านั้น หรือกรณีของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จะรู้สึกว่ามีความเจริญก้าวหน้าในอาชีพน้อยกว่าข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ปัญหาเหล่านี้ถือเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการที่อยู่ในระบบการจัดการศึกษาของไทย¹⁴

(2) องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูมีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ราชการส่วนกลาง ทำให้การบริหารงานบุคคลมีความไม่คล่องตัว

ข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการอยู่ในสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ก่อนมีการตราพระบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีสถานะเป็นข้าราชการครูที่อยู่ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เกิดขึ้นมาจากการที่พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้กำหนดให้คุรุสภาเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เนื่องจากข้าราชการครูมีเป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ลักษณะงาน ตำแหน่ง และหน้าที่ของข้าราชการครูยังมีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่เนื่องจากคุรุสภาไม่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการเพื่อการบริหารงานบุคคล ทำให้ไม่เหมาะสมที่จะให้คุรุสภาดำเนินการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูอีกต่อไป จึงได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยให้คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลแทนคุรุสภา โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูเป็นฝ่ายสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการข้าราชการครู และแม้ว่าจะมีคณะกรรมการข้าราชการครูเพื่อบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูเพื่อทำหน้าที่แล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการข้าราชการครู

¹⁴ เฟิงอ้าง, น. 39-42.

ก็ยังมีปัญหาในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ดังนั้น การที่จะรับบุคคลคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู รวมทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือพิจารณาความดีความชอบให้กับข้าราชการครูนั้น จะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูเท่านั้น สถานศึกษาซึ่งเป็นองค์กรที่มีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาย่อมทราบว่าในสถานศึกษาของตนนั้นขาดแคลนข้าราชการครูที่มีความเชี่ยวชาญในวิชาใด แต่ก็ไม่สามารถสรรหาบุคคลเพื่อทำการคัดเลือกและบรรจุเป็นข้าราชการครูได้เอง เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจสถานศึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล และแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะกำหนดให้อำนาจการบริหารงานบุคคลกระจายไปยังหน่วยงานในระดับจังหวัดและสถานศึกษาแล้วก็ตาม แต่ก็ให้บริหารงานบุคคลเฉพาะกับข้าราชการระดับ 6 ลงไปเท่านั้น และขณะเดียวกันการกระจายอำนาจดังกล่าวยังก่อให้เกิดความลักลั่นของการบริหารงานบุคคลในระดับพื้นที่ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้เฉพาะข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเท่านั้นที่มี อ.ก.ค. ระดับจังหวัด ส่วนการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูขององค์กรอื่นนั้นยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครู 7 คน รวมเป็น 17 คนนั้น การที่กำหนดให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูมีจำนวน 7 คน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากกว่ากรรมการจากองค์กรประกอบอื่น และไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูไว้สูงมากนัก ทำให้อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดตำแหน่ง การลงโทษทางวินัย หรือการอุทธรณ์ ของข้าราชการครูที่ตำแหน่งสูงกว่าซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งอาจให้คุณให้โทษแก่ผู้แทนข้าราชการครูผู้นั้นได้เมื่อพ้นจากตำแหน่ง กรรมการข้าราชการครูไปแล้วได้ และผู้แทนข้าราชการครูมักจะไม่วางตัวเป็นกลางเมื่อจะต้องต่อสู้ในเรื่องผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนข้าราชการครูเอง จนบางครั้งอาจไม่ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์และความถูกต้องได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดจากการวางโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับข้าราชการครูที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและได้ค่าตอบแทนตลอดจนสวัสดิการที่เหมาะสม

1.1.2.3 ปัญหาด้านงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาให้องค์กรที่จัดการศึกษาได้รับอย่างพอเพียงและต่อเนื่องเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการศึกษาประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ แต่ด้วยปัญหาดังต่อไปนี้ อาจเป็นปัจจัยที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษา

ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐที่ผ่านมา 100 กว่าปีได้

(1) การบริหารจัดการศึกษาพึ่งพาระบบงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนมาก ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่เพียงพอในการบริหารจัดการศึกษา

การบริหารจัดการศึกษาของประเทศไทยนั้นเริ่มต้นจากการที่รัฐใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดการศึกษาให้มีขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นระบบในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จากนั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ให้ประชาชนที่เป็นผู้ชายอายุ 18 ถึง 60 ปี ต้องเสียภาษีทางการศึกษา หรือ “เงินศึกษาพลี” ในอัตราคนละ 1-3 บาทต่อปี ดังนั้นในรัชสมัยนี้ การศึกษาของไทยจึงมีทั้งเงินศึกษาพลี และงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินที่ใช้ในการอุดหนุนการบริหารจัดการศึกษา จากนั้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เป็นรัชสมัยที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำพระองค์จึงทรงให้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี และใช้งบประมาณแผ่นดินอุดหนุนการศึกษาเพียงอย่างเดียว เรื่อยมาจนกระทั่งมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การบริหารจัดการศึกษาก็ยังคงพึ่งพางบประมาณแผ่นดินเป็นหลักอยู่เช่นเดิม แม้ว่าจะมีช่องทางในการระดมทรัพยากรทางการศึกษาจากแหล่งอื่นได้ เช่น เงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ เงินบำรุงการศึกษา ค่าเล่าเรียน หรือค่าหน่วยกิต และค่าธรรมเนียม เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค เงินรายได้ และผลประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา เงินทุนสะสมของสถานศึกษาเหล่านี้เป็นเงินนอกงบประมาณที่ยังอยู่ในระบบราชการซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค และเงินขององค์กรการกุศล มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณะที่ใช้เพื่อจัดการศึกษา ซึ่งเป็นเงินนอกระบบ แหล่งที่มาของเงินเหล่านี้ยังมีสัดส่วนน้อยกว่าเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้เพื่ออุดหนุนการบริหารจัดการศึกษาในแต่ละปี โดยอาจมีสาเหตุมาจากการขาดการผลักดันจากภาครัฐให้มีการระดมทุนอย่างจริงจัง เนื่องจากประชาชนในประเทศเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา จึงไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการระดมทุนหรือรวบรวมทรัพยากรอื่นใดนอกจากงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีอากรเป็นหลัก ดังนั้น การบริหารจัดการศึกษาของรัฐที่ต้องพึ่งพางบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลักจึงไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างคล่องตัวและเพียงพอได้ เนื่องจากการใช้งบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งวางกฎระเบียบในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ยังไม่มีระบบที่เหมาะสมในการควบคุม งบประมาณแผ่นดินที่ได้จัดสรรให้สำหรับการบริหารจัดการศึกษาก็กระจายไปยังองค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการศึกษาที่มี

ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรได้ ทำให้การได้รับงบประมาณในบางองค์กรนั้น อาจไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการศึกษาภายในองค์กร โดยเฉพาะในสถานศึกษาซึ่งอยู่ในถิ่นทุรกันดารของประเทศอาจไม่ได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาเลยในแต่ละปีงบประมาณ

(2) สถานศึกษาชั้นพื้นฐานไม่ได้รับงบประมาณ และทรัพยากรที่จัดสรร สำหรับการบริหารจัดการศึกษาอย่างเพียงพอ

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น หน่วยงานของรัฐที่สามารถตั้งหรือรับงบประมาณได้เองโดยตรงจะต้องมีฐานะระดับกรมขึ้นไป ทำให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐระดับกองซึ่งปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการทางการศึกษาไม่สามารถที่จะตั้งหรือรับงบประมาณได้เอง ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการทางงบประมาณในสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ซึ่งทำให้การบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้อย่างเต็มที่ และเนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นการลงทุนระยะยาวที่ต้องการความต่อเนื่อง ซึ่งกว่าจะประสบความสำเร็จต้องใช้ระยะเวลานาน แต่ระบบงบประมาณรายจ่ายมีการจัดสรรให้เป็นปีต่อปี ระบบดังกล่าวไม่อาจทำให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานวางแผนระยะยาวเกินปีงบประมาณได้ แม้ว่าจะมีระเบียบการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 ที่ให้ส่วนราชการขออนุมัติคณะรัฐมนตรีสำหรับรายการที่ต้องใช้จ่ายมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณได้ แต่หากปีงบประมาณต่อไปความต้องการของภาครัฐในด้านอื่นมีลำดับความสำคัญมากกว่า รายการดังกล่าวหรือนโยบายของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็อาจตัดทอนงบประมาณในรายการดังกล่าวได้ หากสถานศึกษาชั้นพื้นฐานมีโครงการหรือแผนที่จะจัดทำโครงการในระยะยาวแล้ว การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าในแต่ละปีจะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้การจัดการศึกษาเป็นสัดส่วนเท่าใดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ก็อาจเป็นไปได้ว่าโครงการหรือแผนที่จะจัดทำนั้นอาจถูกตัดทอนงบประมาณในการจัดทำได้ นอกจากนี้การที่สถานศึกษาชั้นพื้นฐานไม่สามารถตั้งหรือรับงบประมาณได้เองโดยตรงเพราะไม่ใช่หน่วยงานในระดับกรมตามกฎหมายนั้น ทำให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานจะต้องรอกรมต้นสังกัด¹⁵ เช่น กรมสามัญศึกษา หรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดสรรมาให้แก่สถานศึกษาชั้นพื้นฐานอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้การได้งบประมาณเป็นจำนวนเท่าใดจากกรมต้นสังกัดขึ้นอยู่กับผู้บริหารในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานว่ามีความใกล้ชิดกับผู้บริหารระดับสูงในกรมเพียงใด นอกจากนี้การที่งบประมาณแผ่นดินมีขั้นตอนการเบิกจ่ายที่มีหลายขั้นตอน และมีกระบวนการกลั่นกรองหลายระดับ ทำให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานตั้งงบประมาณไว้เผื่อตัด จึงไม่ได้วางแผนการใช้จ่ายไว้อย่าง

¹⁵ เฟิงอ้วง, น. 107-108.

เหมาะสม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินงบประมาณล่าช้าและไม่เป็นไปตามเป้าหมาย หรือใช้จ่ายได้ไม่ทันปีงบประมาณซึ่งจะทำให้งบประมาณดังกล่าวตกเป็นพับไปเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

1.2 ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน

ปัญหาของการจัดการศึกษาที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อข้างต้นนั้น เมื่อมีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติให้การได้รับการศึกษาของประชาชนเป็น “สิทธิ” ที่ประชาชนจะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย¹⁶ และได้วางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในมาตรา 81 ให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ เพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับ เศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รัฐจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ การศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาของชาติทั้งในด้าน การจัดวางโครงสร้างระบบการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกัน คุณภาพการศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการเสนอแนะการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงาน การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการลงทุนทางการศึกษา จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้ชัดเจน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการปฏิบัติงานที่ซ้อนทับกันระหว่างส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการ และจำเป็นที่ จะต้องจัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้มีเอกภาพ สามารถ ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้ การบริหารจัดการศึกษามีลักษณะและวิธีปฏิบัติงาน ตลอดทั้งระบบบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะ พิเศษแตกต่างไปจากการปฏิบัติราชการในกระทรวงอื่น ๆ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนด ให้จัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

¹⁶ มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

- (1) ระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา และ
- (3) ระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล

ซึ่งในหัวข้อนี้จะขอแสดงให้เห็นเฉพาะระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันเท่านั้น จึงขออธิบายระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนกลาง และระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา

1.2.1 ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนกลาง

ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในส่วนกลาง จะขอแบ่งอธิบายเป็นระบบโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและระบบโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดของแต่ละระบบ ดังนี้

1.2.1.1 ระบบโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีการบริหารงานแบบรวมอำนาจเข้าสู่ราชการส่วนกลางเหมือนกับการจัดส่วนราชการในกระทรวงอื่น โดยกระทรวงศึกษาธิการมีองค์กรหรือส่วนราชการในสังกัดถึง 14 องค์กร โดยมีปลัดกระทรวงเป็นผู้นำที่รับผิดชอบควบคุมราชการในกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวง โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการจึงมีขนาดใหญ่และมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ซึ่งไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการศึกษาที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการจัดบริการสาธารณะประเภทอื่นที่หน่วยงานในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้รับบริการทางการศึกษาหรือนักเรียน แต่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานกลับถูกกำหนดให้มีสถานะเป็น “กอง” ซึ่งตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน กองมีสถานะต่ำกว่าและอยู่ในสังกัดของส่วนราชการในระดับ “กรม” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารราชการภายในกรม และมีอำนาจในการขอตั้งและรับงบประมาณ และบริหารจัดการทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมเองได้ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหน่วยในการจัดการศึกษาจึงไม่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาได้เอง ทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ประกอบกับการที่กรมของกระทรวงศึกษาธิการแต่ละกรม ก็มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง อีกทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านการศึกษาให้แก่คณะรัฐมนตรีและวางแผนการศึกษาแห่งชาติคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

และองค์กรที่กำกับดูแลด้านการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาคือทบวงมหาวิทยาลัย ก็ไม่ได้เป็นส่วนราชการที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้การจัดการศึกษาขาดความต่อเนื่องและไม่ได้เป็นไปตามแผนการจัดการศึกษาแห่งชาติ ทั้งในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา และการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคล เพราะการบริหารจัดการศึกษาโดยองค์กรแบบกลุ่มย่อมมีความรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารจัดการศึกษาแบบเดิมที่มีอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในที่สุดภายในกรม แต่เพียงผู้เดียว โดยคณะบุคคลดังกล่าวอยู่ในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการมีจำนวน 4 องค์กร ได้แก่

(1) สภาการศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติ และเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาเพื่อดำเนินการตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พิจารณาเสนอแนะนโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา และดำเนินการประเมินผลการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และให้ความเห็นหรือคำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายและกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

(2) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(3) คณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตรการอาชีวศึกษาทุกระดับ ที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การส่งเสริมประสานงานการจัดการอาชีวศึกษาของรัฐและเอกชน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการอาชีวศึกษา โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเป็นเลิศทางวิชาชีพ

(4) คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย และแผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการของทั้ง 4 องค์กร จะต้องประกอบไปด้วยกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิ และให้มีสำนักงานของคณะบุคคลดังกล่าวเป็นนิติบุคคล และให้เลขาธิการของแต่ละสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในการจัดระบบการจัดการศึกษาของชาติ จึงได้มีการตรากฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อจัดระบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นฐานในการจัดการศึกษาของชาติ ดังนี้

(1) แยกอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬา ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาเพียงด้านเดียวเท่านั้น โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติให้กรมศิลปากร กรมการศาสนา และสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะด้านศิลปะและวัฒนธรรม เป็นกรมสังกัดอยู่กับกระทรวงวัฒนธรรม โดยให้กระทรวงวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และให้กรมพลศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกีฬา เป็นกรมสังกัดอยู่กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

(2) ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และเสนอแนะนโยบายหรือแผนในการจัดการศึกษา ซึ่งแต่เดิมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งถือเป็นการนำส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการวางแผนการศึกษาของชาติมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เพื่อที่จะให้แผนการศึกษาแห่งชาติสอดคล้องกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

(3) ให้ทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการในระดับทบวง ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ซึ่งเป็นส่วนราชการในระดับกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สังกัดกรมอาชีวศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการศึกษา

ในระดับอุดมศึกษา จัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งถือเป็นการนำส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่กระจายอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ภายในสังกัดกระทรวงศึกษาเองและอยู่นอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มาอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นผู้กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาในระดับอุดมศึกษาดำเนินไปในแนวทางเดียวกันตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

(4) รวมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา กรมวิชาการ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการส่งเสริมและประสานงานวิชาการในด้านหลักสูตรการศึกษาและการแนะแนว สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งถือเป็นการนำส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา ให้สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

(5) ให้กรมอาชีวศึกษา ซึ่งเป็นส่วนราชการในระดับกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการจัดและส่งเสริมการศึกษาวิชาชีพ ในระดับประกาศนียบัตร ไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

(6) จัดตั้งสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง จัดทำงบประมาณและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่มีได้อยู่ในอำนาจของส่วนราชการอื่น และกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ยังได้บัญญัติรวมอำนาจหน้าที่ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนราชการระดับกรมของกระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง

โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในส่วนกลาง ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ

มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยให้กระทรวงศึกษาธิการมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้ มีฐานะเป็นกรม และเป็นนิติบุคคล โดยให้หัวหน้าของส่วนราชการเหล่านี้ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา

(1) สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวง มีปลัดกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมราชการ ในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการ ในกระทรวงศึกษาธิการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ในกระทรวงศึกษาธิการให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ ของส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง¹⁷ โดยสำนักงานปลัดกระทรวง มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ การแปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ ดำเนินการ เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จัดทำงบประมาณและบริหารราชการประจำทั่วไป ของกระทรวง เพื่อการบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁸

1. ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง
2. พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง
3. แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ
4. จัดทำงบประมาณและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง
5. ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจราชการและการตรวจสอบภายใน ราชการทั่วไปของกระทรวง
6. ดำเนินการเกี่ยวกับงานลูกเสือ ยุวกาชาดและกิจการนักเรียน

¹⁷ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

¹⁸ ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

7. ส่งเสริมและสนับสนุนงานการศึกษาอันกระบวนและการศึกษาตามอัธยาศัย คณะกรรมการการศึกษาเอกชน คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

(2) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ประกอบด้วย

1. สภาการศึกษาแห่งชาติ¹⁹ เป็นคณะบุคคล อยู่ในรูปของสภามีหน้าที่ ดังนี้
 - (1) พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬากับการศึกษาทุกระดับ
 - (2) พิจารณาเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ
 - (3) พิจารณาเสนอนโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา
 - (4) ดำเนินการประเมินผลการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ
 - (5) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำในเรื่องกฎหมายและกฎกระทรวง ที่เกี่ยวกับการศึกษา
 - (6) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือคณะรัฐมนตรี

โดยคณะกรรมการสภาการศึกษาประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ พระภิกษุซึ่งเป็นผู้แทนคณะสงฆ์ ผู้แทนคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ผู้แทนองค์กรศาสนาอื่น และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน

2. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา²⁰ มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอ นโยบาย แผน และมาตรการการศึกษาของชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา การศึกษาทุกระดับ การเสนอนโยบายและแผนการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา และการประเมินผลการจัดการศึกษา รับผิดชอบงานเลขานุการของสภาการศึกษา โดยมีเลขาธิการสภาการศึกษาทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของสภาการศึกษา และเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมราชการในสำนักงาน แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของ

¹⁹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

²⁰ เพิ่งอ้าง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาให้เกิดผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษารองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ตลอดจนการจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยงาน โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้²¹

(1) จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬากับการศึกษาทุกระดับ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอนโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรด้านการศึกษาของชาติ

(2) ประสานการจัดทำข้อเสนอ นโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ

(3) วิจัยและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและการพัฒนาการศึกษา การพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้และภูมิปัญญาของชาติ ตลอดจนการรวบรวมและพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเพื่อการพัฒนา นโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นหรือคำแนะนำในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษา

(3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน²² เป็นคณะบุคคล อยู่ในรูปของคณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

²¹ ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

²² มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

โดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย กรรมการ โดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่น รวมกัน

2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน²³ มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน รับผิดชอบงานเลขานุการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่เป็น กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติการ กำกับการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติการของข้าราชการในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้²⁴

- (1) จัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา มาตรฐานการจัดการศึกษา และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และดำเนินการเกี่ยวกับการ สนับสนุนทรัพยากร การจัดตั้ง จัดสรรทรัพยากร และบริหารงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน
- (3) พัฒนาระบบการบริหาร และส่งเสริม ประสานงานเครือข่าย ข้อมูลสารสนเทศ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศไปใช้ในการเรียนการสอน รวมทั้งส่งเสริมการนิเทศ การบริหารและการจัดการศึกษา
- (4) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของเขตพื้นที่การศึกษา

²³ เฟิงอ่าว

²⁴ ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

(5) พัฒนานวัตกรรมทางการศึกษา ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถ พิเศษ และประสาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นของเขตพื้นที่การศึกษา

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน

(4) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาประกอบด้วย

1. คณะกรรมการการอาชีวศึกษา²⁵ เป็นคณะบุคคล อยู่ในรูปของ คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐาน และหลักสูตรการอาชีวศึกษา ทุกกระดับ ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การส่งเสริมประสานงานการจัดการอาชีวศึกษาของรัฐและเอกชน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาอาชีวศึกษา โดยคำนึงถึงคุณภาพและ ความเป็นเลิศทางวิชาชีพ และเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารงานของสำนักงาน

โดยสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาประกอบด้วย กรรมการ โดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่น รวมกัน

2. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา²⁶ มีภารกิจเกี่ยวกับการ จัดและการส่งเสริมอาชีวศึกษา และการฝึกอบรมวิชาชีพ โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเป็นเลิศ ทางวิชาชีพ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้²⁷

²⁵ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

²⁶ เพิ่งอ้าง

²⁷ ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2546

- (1) จัดทำข้อเสนอแนวนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตร การอาชีวศึกษาทุกระดับ
- (2) ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับมาตรฐานการอาชีวศึกษา และวิชาชีพ
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดงบประมาณและสนับสนุน ทรัพยากร
- (4) พัฒนาครูและบุคลากรการอาชีวศึกษา
- (5) ส่งเสริมประสานงานการจัดการอาชีวศึกษาของรัฐและเอกชน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นและสถานประกอบการ
- (6) ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการจัดการอาชีวศึกษาทั้ง ภาครัฐและเอกชน
- (7) จัดระบบ ส่งเสริม และประสานงานเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ
- (8) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของสำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษาและดำเนินการตามที่กรรมการอาชีวศึกษามอบหมาย
- (9) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และ ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

(5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาประกอบด้วย

1. คณะกรรมการการอุดมศึกษา²⁸ เป็นคณะบุคคล อยู่ในรูปของ คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้อง กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง สถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และ ประกาศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

²⁸ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

โดยคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประกอบด้วย กรรมการ โดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่น รวมกัน

2. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา²⁹ มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและการส่งเสริมการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้³⁰

(1) จัดทำข้อเสนอนโยบาย และมาตรฐานการอุดมศึกษา และแผนพัฒนาการอุดมศึกษา รวมทั้งให้ดำเนินงานด้านความสัมพันธ์ระดับอุดมศึกษากับต่างประเทศ

(2) จัดทำหลักเกณฑ์ และแนวทางการสนับสนุนทรัพยากร และการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชน

(3) ประสานงานและส่งเสริมการดำเนินงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และศักยภาพนักศึกษา รวมทั้งผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ ในระดับอุดมศึกษา และประสานงานส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง ตรวจสอบ และประเมินผล การจัดการอุดมศึกษาตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษามอบหมาย รวมทั้งการรวบรวมข้อมูล และจัดทำสารสนเทศด้านการอุดมศึกษา

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การจัดการอุดมศึกษาตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษามอบหมาย รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลและจัดทำสารสนเทศด้านการอุดมศึกษา

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(7) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

²⁹ เพิ่งอ้าง

³⁰ ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

1.2.1.2 ระบบโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นับแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่เป็นข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูเป็นฝ่ายสนับสนุนการทำงาน of คณะกรรมการข้าราชการครู และให้มีอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ (อ.ก.ค.) ประจำอยู่ในหน่วยงาน ดังนี้

(1) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรม (อ.ก.ค.กรม) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และตามที่ ก.ค. มอบหมาย รวมทั้งให้ความเห็นในเรื่องการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูแก่อธิบดี

(2) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ค.จังหวัด) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เฉพาะข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และตามที่ ก.ค. มอบหมาย

(3) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ค. กรุงเทพมหานคร) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เฉพาะข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และตามที่ ก.ค. มอบหมาย

แม้ว่าจะมี อ.ก.ค.จังหวัด และ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูที่อยู่ในส่วนภูมิภาค แต่ อ.ก.ค.จังหวัดและ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร กลับมีอำนาจบริหารงานบุคคลเฉพาะข้าราชการครูที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเท่านั้น ส่วนข้าราชการครูที่อยู่ในสังกัดส่วนราชการอื่นของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของ อ.ก.ค.กรม ที่ตนสังกัดเท่านั้น จึงทำให้การบริหารงานบุคคลในพื้นที่ที่ห่างไกลการบริหารราชการส่วนกลางนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทของการวางระบบการศึกษาของชาติ มาตรา 54 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พ.ศ. 2547 เพื่อบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน โดยให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในรูปของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) โดย ก.ค.ศ. มีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การกำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งของหน่วยงานการศึกษา และเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าครองชีพสวัสดิการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.ศ. โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (เลขาธิการ ก.ค.ศ.) มีฐานะเป็นอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการของสำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งสำนักงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

1.2.2 ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษา

แต่เดิมหน่วยงานทางการศึกษาที่ใกล้ชิดกับสถานศึกษาในส่วนภูมิภาคนั้น นอกจากหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด และระดับอำเภอแล้ว ยังมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นส่วนราชการตามระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ³¹ แต่ก็เป็นเพียงการแบ่งอำนาจจากการบริหารราชการในส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้มีการกระจายอำนาจสู่สำนักงานในภูมิภาคดังกล่าวหรือสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยที่จัดการศึกษาโดยตรง ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคใหม่ โดยให้การบริหารและการจัดการศึกษาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นด้วย โดยให้แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 2 ประเภท คือ เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา³² และให้กระทรวงกระจาย

³¹ อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 7, น.37

³² มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2545

อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง³³ ซึ่งต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ก็ได้ยุบเลิกสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการในเขตพื้นที่การศึกษา แบ่งออกเป็น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน³⁴ โดยต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2559 เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ได้กำหนดให้มีการขยายการจัดโครงสร้างการจัดการศึกษาออกไปเป็นระดับจังหวัด และระดับภาค ทำให้ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

1.2.2.1 คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในภูมิภาค

โดยที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงถึงสภาพปัญหาในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเกิดปัญหาการสั่งการและการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นเอกภาพ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคขึ้น ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการสภาการศึกษา เป็นกรรมการ และปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

³³ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2545

³⁴ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

เป็นกรรมการและเลขานุการ³⁵ โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้อำนาจ ดังนี้³⁶

- (1) กำหนดทิศทางในการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด
- (2) วางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด
- (3) พิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด
- (4) แต่งตั้ง โอน หรือย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด
- (5) สั่งให้ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัดหยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือให้พ้นจากตำแหน่ง
- (6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น
- (7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อกศจ.)
- (8) เชิญข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริง รวมทั้งเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

1.2.2.2 ระบบโครงสร้างการจัดการศึกษาระดับภาค

เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาและการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีเอกภาพ และประสานเชื่อมโยงและบูรณาการภารกิจในเรื่องการศึกษาของประเทศโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้มีคำสั่ง

³⁵ ข้อ 1 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

³⁶ ข้อ 2 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2559 เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ในภูมิภาค กำหนดให้มีสำนักงานศึกษาธิการภาค จำนวนทั้งหมด 18 ภาค³⁷ เป็นหน่วยงานในสังกัด สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีศึกษาธิการภาคเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างในสำนักงานศึกษาธิการภาค ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการศึกษาในระดับภาคและจังหวัด โดยการอำนวยการ ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการศึกษาแบบร่วมมือและบูรณาการกับหน่วยงาน ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่นหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นั้น ๆ³⁸

1.2.2.3 ระบบโครงสร้างการจัดการศึกษาระดับจังหวัด

(1) คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.)

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อน การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ได้กำหนดให้มีการยุบเลิกคณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษา และยุบเลิกคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำ เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) โดยให้โอนอำนาจของคณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. ตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปเป็น ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) แต่ละจังหวัด โดย กศจ. แต่ละจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการภาค ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เป็นรองประธาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย ท้องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด วัฒนธรรมจังหวัด ผู้แทนประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค จำนวน 2 คน ผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ

³⁷ รายละเอียดโปรดดูประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง จัดตั้งสำนักงานศึกษาธิการภาค สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

³⁸ ข้อ 2 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2559 เรื่อง การบริหาร ราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค จำนวน 2 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค จำนวน ไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ³⁹ โดยให้ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยในส่วนของ กรุงเทพมหานครนั้น ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในภูมิภาคทำหน้าที่เป็น กศจ. โดย กศจ. นอกเหนือจากมีได้รับโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. ตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ประสานและส่งเสริมการบริหารและ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ของบุคคล ครอบครัวยุวม ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในจังหวัด
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และสถานศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
4. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคเพื่อแต่งตั้ง โอน หรือย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่ การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาค หรือจังหวัด

³⁹ ผู้สนใจโปรดศึกษาการได้มาและการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนประชาชนในท้องถิ่น ผู้แทน ข้าราชการครูในท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ จากประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การได้มาและการ พ้นจากตำแหน่ง ของกรรมการ กศจ. ที่เป็นผู้แทนภาคประชาชนในท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการครู ในท้องถิ่น และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

5. กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด

6. วางแผนการจัดการศึกษาในจังหวัดและพิจารณาเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษา

(2) คณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.)

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ได้กำหนดให้มี คณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) ประกอบด้วย บุคคลซึ่ง กศจ. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็น กศจ. เป็นประธานอนุกรรมการ บุคคลซึ่ง กศจ. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็น กศจ. จำนวนสองคน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษา ซึ่ง กศจ. แต่งตั้งจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่ง กศจ. แต่งตั้ง จำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ โดยให้ศึกษาธิการจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยปัจจุบัน ได้มีคำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ที่ 1/2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งคำสั่งดังกล่าว ได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัดในแต่ละจังหวัด 3 คณะ ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน การพัฒนาการเสริมสร้าง และการปกป้องคุ้มครองระบบคุณธรรม ดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2. คณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเกี่ยวกับวิถีสอนและสิทธิประโยชน์ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่เสริมสร้างขวัญกำลังใจ ยกย่องเชิดชูเกียรติ ให้สิทธิประโยชน์อื่น ให้มีวิถีสอน เลื่อนวิถีสอน พิจารณาความดีความชอบ ของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3. คณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง และการย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่บรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

(3) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2559 เรื่อง การบริหาร ราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ได้กำหนดให้มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในแต่ละ จังหวัด โดยมีศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้าง ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่หลักในการรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

ศึกษาธิการจังหวัด และการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และตามที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดมอบหมาย นอกจากนี้ศึกษาธิการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ซึ่งได้รับโอนมาตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว

1.2.2.4 ระบบโครงสร้างการจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา

ตามที่ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ส่งผลให้ไม่มีคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอีกต่อไป โครงสร้างในการจัดการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาจึงเหลือเพียงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษา และพัฒนาสาระของหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พัฒนางานด้านวิชาการและจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา รับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาของสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยในปัจจุบัน มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาทั้งหมด 183 เขต⁴⁰ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 42 เขต⁴¹

1.2.2.5 ระบบโครงสร้างการจัดการศึกษาระดับสถานศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล⁴² ซึ่งสามารถแบ่งโครงสร้าง

⁴⁰ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁴¹ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁴² มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

การจัดการศึกษาระดับสถานศึกษาได้เป็นโครงสร้างของกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและโครงสร้างของสถานศึกษา ซึ่งมีองค์ประกอบในโครงสร้าง ดังนี้

(1) กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา โดยจำนวนของคณะกรรมการสถานศึกษานั้น ขึ้นอยู่กับสถานศึกษา ว่าเป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก คือ สถานศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน จะมีจำนวนคณะกรรมการสถานศึกษา 9 คน หรือสถานศึกษาขนาดใหญ่ คือ สถานศึกษาที่มีนักเรียนเกินกว่า 300 คนขึ้นไป จะมีคณะกรรมการสถานศึกษาจำนวน 15 คน⁴³ โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้⁴⁴ มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. ประธานกรรมการ มาจากการเลือกโดยกรรมการทั้งหมด โดยเลือกจากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ⁴⁵

2. กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนผู้ปกครองจะเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้ผู้ปกครองนักเรียนของสถานศึกษาเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และให้

⁴³ ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁴⁴ ข้อ 6 แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁴⁵ ข้อ 2(1) ,ข้อ 5(5),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁴⁶

3. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนครูจะเป็นกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานต้องเป็นครู โดยให้ครูของสถานศึกษาเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁴⁷

4. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนองค์กรชุมชนจะเป็นกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานต้องไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษาที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้องค์กรชุมชนเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน ในกรณีไม่มีองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงที่เป็นภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษาหรือตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาตั้งอยู่ หรือมีองค์กรชุมชนแต่องค์กรชุมชนนั้นไม่เสนอชื่อผู้แทนเข้ารับเลือกเป็นกรรมการให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสรรหาผู้แทนองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงใกล้เคียงหรือในท้องที่ตำบลหรือแขวงของเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงเป็นกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในสถานศึกษานั้น และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁴⁸

5. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน โดยให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอรายชื่อผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 1 คน และให้

⁴⁶ ข้อ 2(2) ,ข้อ 4(1) ,ข้อ 5(1),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการคุณสมบัตินี้ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁴⁷ ข้อ 2(3) ,ข้อ 4(2) ,ข้อ 5(1),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการคุณสมบัตินี้ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁴⁸ ข้อ 2(4) ,ข้อ 4(3) ,ข้อ 5(2),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการคุณสมบัตินี้ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁴⁹

6. กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนศิษย์เก่าจะเป็นกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานต้องเป็นผู้ที่เคยศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้ศิษย์เก่าของสถานศึกษาเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁵⁰

7. กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนา ในพื้นที่จำนวน 1 รูป หรือ 1 คน สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวน 2 รูป หรือ 2 คน สำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่⁵¹

8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 1 คน สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวน 6 คน สำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ต้องไม่เป็นกรรมการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเกินกว่าสามแห่งขึ้นไปในเวลาเดียวกัน และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้กรรมการสถานศึกษาที่เหลือร่วมกันพิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ได้จำนวน 2 คน สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวน 7 คน สำหรับสถานศึกษา

⁴⁹ ข้อ 2(5) ,ข้อ 5(3),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁵⁰ ข้อ 2(6) ,ข้อ 4(4) ,ข้อ 5(1),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁵¹ ข้อ 2(7) ,ข้อ 5(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

ขนาดใหญ่ และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁵²

9. ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา⁵³

(2) สถานศึกษาชั้นพื้นฐาน

ในส่วนของโครงสร้างสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁵⁴

1. บริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบาย และวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ

2. ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

3. เป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ

4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

5. อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐานกำหนด

⁵² ข้อ 2(8) ,ข้อ4 (5) ,ข้อ 5(4),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁵³ ข้อ 2(9) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁵⁴ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

6. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย



บทที่ 2

ปัญหาของการจัดการศึกษาของโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โดยที่กฎหมายกำหนดให้การบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันต้องยึดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก โดยคำนึงถึงระดับการศึกษา จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นประกอบกันนั้น¹ ส่งผลให้ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายขึ้นโดยแบ่งออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาและประถมศึกษา ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่เป็นโรงเรียนมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” เพื่อให้โรงเรียนมีความคล่องตัว และสามารถจัดการการศึกษาได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้เพื่อบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจึงได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กระจายอำนาจออกเป็นด้านต่างๆ ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านวิชาการ 2. ด้านงบประมาณ 3. ด้านการบริหารงานบุคคล และ 4. ด้านการบริหารทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542² แต่เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาออกจากกันอย่างชัดเจน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้จัดทำประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ขึ้น เพื่อแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

¹ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553

² มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

แต่เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของโรงเรียนจากกฎหมายลำดับรองดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าโรงเรียนนั้นไม่ได้มีอิสระในการบริหารจัดการการศึกษาได้เองอย่างเต็มที่ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในแต่ละด้าน ดังนี้

2.1 ปัญหาด้านวิชาการ

2.1.1 ปัญหาด้านหลักสูตรการศึกษา

โดยที่ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ออกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ สพฐ 293/2551 เรื่อง ให้ใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทิศทางในการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนในแต่ละระดับ โดยได้กำหนดโครงสร้างเวลาเรียนขั้นต่ำของแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ในแต่ละชั้นปี ไว้ในหลักสูตรแกนกลาง เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาในการวางแผนงานด้านวิชาการโดยกฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดด้วยจึงจะดำเนินการได้ ส่วนกรณีของโรงเรียนนั้นเฉพาะอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนงานด้านวิชาการ การพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนจะดำเนินการได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการศึกษาก่อน และโรงเรียนยังประสบปัญหาความไม่คล่องตัวในการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปภายใต้การกำหนดเวลาเรียนขั้นต่ำของแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ในหลักสูตรแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ควรปล่อยให้เป็นที่หน้าที่ของแต่ละโรงเรียนในการกำหนดเพิ่มเติมหรือลดคาบการเรียนการสอนได้เอง เพื่อให้โรงเรียนสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างคล่องตัวและเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนแต่ละแห่ง

2.1.2 ปัญหาด้านการพานักเรียนไปทัศนศึกษา

การพานักเรียนไปทัศนศึกษานอกโรงเรียนนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายพบว่ากระทรวงศึกษาธิการได้ตราระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการพานักเรียนและนักศึกษาไปนอกสถานที่ พ.ศ. 2548 โดยกำหนดว่าต้องเป็นไปโดยสมัครใจเพื่อทำกิจกรรมการเรียนการสอนมิใช่พาไปเพื่อทดสอบสมรรถภาพหรือกิจกรรมอื่นเพื่อเป็นการวัดให้ผลคะแนน แต่เมื่อพิจารณาตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

พบว่าการทำศึษาในประเทศนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการโรงเรียน แต่หากเป็นการทำศึษาในต่างประเทศกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึษาขั้นพื้นฐานเสียก่อน แต่เนื่องจากการที่ประเทศไทยกำลังจะพัฒนาไปสู่การรวมกลุ่มประเทศในภูมิภาคอาเซียนเพื่อเป็นประชาคมอาเซียนย่อมจะต้องมีการเปิดเสรีด้านการศึษาตามข้อตกลง ดังนั้น เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึษาขั้นพื้นฐานควรมอบอำนาจการอนุมัติให้ไปทำศึษาในประเทศกลุ่มอาเซียนให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึษาหรือผู้อำนวยการโรงเรียน เพื่อความคล่องตัวของกรไปทำศึษาและตอบสนองต่อการเปิดเสรีทางการศึษาในกลุ่มประเทศอาเซียนอีกด้วย³

2.1.3 ปัญหาด้านการวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน

โดยที่การจัดการเรียนการสอนและอำนาจหน้าที่ในการวัดผล ประเมินผล และการดำเนินการเทียบโอนผลการเรียนของโรงเรียนนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึษาและสถานศึษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 พบว่ากฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มอบอำนาจตรงไปยังโรงเรียน โดยผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้รับมอบอำนาจส่วนเงื่อนไขการเลื่อนชั้น เงื่อนไขการซ้ำชั้น และการจบหลักสูตรการศึษานั้น เป็นอำนาจเกี่ยวกับการวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้โรงเรียนสามารถดำเนินการได้โดยมอบอำนาจด้านการบริหารวิชาการดังกล่าวแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึษา ก่อนจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งควรหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่จะส่งผลให้การวัดผลการศึกษา และการประเมินผลทางการศึษาให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ

2.2 ปัญหาด้านงบประมาณ

กรณีอำนาจด้านการบริหารงบประมาณของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึษาขั้นพื้นฐาน แม้จะมีการกระจายอำนาจตามกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และระเบียบ

³ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึษานิติบุคคลระดับการศึษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึษาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น, 2555), น.23

ของกระทรวงศึกษาธิการก็ตาม หากแต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการด้านงบประมาณของโรงเรียนยังคงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นต้น นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนในปัจจุบันยังไม่เพียงพอ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และไม่เอื้อต่อการจัดห้องเรียนที่เปิดสอน ตามโครงการพิเศษของโรงเรียน การได้รับงบประมาณสำหรับการปรับปรุงอาคารหรือซ่อมแซมวัสดุที่ชำรุดเสียหายมีความล่าช้า และงบประมาณในส่วนค่าสาธารณูปโภคที่ได้รับไม่ตรงกับความเป็นจริง ส่วนการบริหารงบประมาณ โรงเรียนควรได้รับเงินสนับสนุนเป็นก้อนเพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการบริหารจัดการ และเพื่อให้เห็นปัญหาดังกล่าวได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอแบ่งปัญหาด้านงบประมาณในโรงเรียน ดังนี้

2.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณ พบว่า กระทรวงศึกษาธิการมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำและเสนอของบประมาณไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น โรงเรียนจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติไว้ อย่างไรก็ตาม การจัดทำและเสนอของบประมาณนั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย จึงก่อให้เกิดการไม่คล่องตัว ควรแก้ไขโดยให้โรงเรียนสามารถเสนอตั้งงบประมาณโดยได้รับอนุมัติจากเขตพื้นที่การศึกษาภายใต้คณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณที่เขตพื้นที่การศึกษาตั้งขึ้น เมื่อเขตพื้นที่การศึกษานุมัติแล้วจึงแจ้งไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอีกทีหนึ่ง

2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

การระดมทรัพยากรเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้โรงเรียนมีทรัพยากรในการจัดการศึกษาได้อย่างเพียงพอในการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจ การบริหารและจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 กำหนดให้เป็น

อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการโรงเรียน หากแต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเสียก่อน⁴

2.2.3 ปัญหาด้านการจัดหาพัสดุ

โดยที่กฎหมายกำหนดให้กรณีการจัดหาพัสดุด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 เช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป ส่วนกรณีการจัดหาพัสดุด้วยเงินนอกงบประมาณ ให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยอนุโลม ตามที่กำหนดในข้อ 10 ของระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินรายได้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2549 แต่ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการสั่งซื้อสั่งจ่าย และการดำเนินการทั้งปวง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ครั้งละไม่เกิน 10 ล้านบาท โดยหลักเกณฑ์ อัตรา และวิธีการนำเงินรายได้ไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่าย ให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยหลักเกณฑ์ อัตรา และวิธีการนำเงินรายได้สถานศึกษาไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2549⁵ อย่างไรก็ตาม การจัดหาพัสดุของโรงเรียนยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎระเบียบ และคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการอีกหลายฉบับ โดยเฉพาะกรณีของการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณลักษณะเฉพาะวัสดุครุภัณฑ์ประจำปีงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งส่งผลให้โรงเรียนขาดความคล่องตัวในการดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์ที่เหมาะสมและรวดเร็ว

2.2.4 ปัญหาด้านการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

การบริหารพัสดุและทรัพย์สินของสถานศึกษา โดยหลักการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป ยกเว้นการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์บางประเภทของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมไว้ในระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.27.

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, *เพ็งอ้าว*

ชั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2551 โดยกรณีของการจัดหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการโรงเรียนโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำแผนการใช้ที่ดินและอาคาร ส่วนอสังหาริมทรัพย์ที่สามารถนำมาจัดหาประโยชน์ได้นั้น กระทบได้เฉพาะที่ดินและอาคาร นอกเหนือจากแผนการใช้ที่ดินและอาคารเท่านั้น นอกจากนี้ กรณีทรัพย์สินนั้นเป็นที่ราชพัสดุ นอกจากจะต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าด้วยการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2551 ของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้รายได้ที่ได้รับจะต้องนำส่งคลัง ซึ่งหากต้องการให้โรงเรียนมีความคล่องตัวควรกำหนดให้โรงเรียนสามารถนำรายได้ดังกล่าวมาใช้ในกิจการของโรงเรียนได้เอง โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

2.2.5 ปัญหาด้านการจัดทำบัญชี

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีของโรงเรียนเป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ดังนั้น โดยหลักการบริหารและจัดการเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีของโรงเรียนจึงยังคงเป็นไปตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง เช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป ยกเว้นเรื่องที่กำหนดเพิ่มเติมไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการหรือระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ โรงเรียนส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากรด้านการเงินงบประมาณและการบัญชีเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำบัญชีงบประมาณการเงินเป็นการเฉพาะ

2.3 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

การบริหารบุคคลของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้อำนาจในการวางแผนอัตรากำลังเป็นของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนแต่อย่างใด นอกจากนี้ อำนาจในการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอนย้าย และการพิจารณาความดีความชอบ ยังเป็นของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด โรงเรียนแต่ละแห่งจึงไม่มีความเป็นอิสระในการจัดหาบุคลากร

ทางการศึกษาที่มีความรู้ความสามารถตามที่โรงเรียนแต่ละแห่งขาดแคลน หรือต้องการเพิ่มเติม และการกำหนดอัตรากำลัง การสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง การโอนย้าย การพิจารณาความดีความชอบ ของข้าราชการครูไม่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียน ขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่ สนับสนุนการจัดการศึกษา เช่น เจ้าหน้าที่แนะแนว เจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุ เป็นต้น หรือขาด แคลนผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะด้าน เช่น พยาบาล นิติกร เป็นต้นและในส่วนของครูอัตราจ้าง ระบบมีอยู่ในปัจจุบันไม่จูงใจครูที่มีความสามารถสูงเข้ามาทำงานในโรงเรียน ควรให้อิสระโรงเรียน ในการจ้าง การกำหนดค่าตอบแทน การจัดสวัสดิการ และควรให้ครูอัตราจ้างสามารถนับอายุ การทำงานเพื่อเป็นพนักงานราชการได้ด้วย

2.4 ปัญหาด้านบริหารงานทั่วไป

2.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

โดยที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมี “คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของโรงเรียน พบว่ามีปัญหาดังต่อไปนี้

2.4.1.1 กรณีจำนวนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีความเหมาะสม กับโรงเรียน

กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้สถานศึกษาขนาดเล็ก (สถานศึกษาที่มี นักเรียนไม่เกิน 300 คน) ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 9 คน และสถานศึกษา ขนาดใหญ่ (สถานศึกษาที่มีนักเรียนเกินกว่าสามร้อยคน) ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 15 คน ก่อให้เกิดปัญหาการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมเพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ โรงเรียนได้ จึงควรแก้ไขให้กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่ควรกำหนดจำนวนของกรรมการไว้ตายตัว แต่ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นจำนวนชั้นสูงและชั้นต่ำไว้⁶ เพื่อให้โรงเรียนสามารถสรรหาคณะกรรมการได้ตามความเหมาะสมตามขนาด และภูมิประเทศ ของแต่ละโรงเรียน

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 99, น.17.

2.4.1.2 กรณีคุณสมบัติของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีความชัดเจน

กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 มิได้กำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจนในส่วนของ คณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิตามกฎหมายนั้น จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านใด

2.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านอื่น ๆ

การดำเนินการพื้นฐานขั้นต่าง ๆ อาทิ การรับนักเรียนเข้าศึกษา การกำหนด ระยะเวลาการเปิดและปิดภาคการศึกษา การเปิดห้องเรียนพิเศษ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การพานักเรียนไปนอกสถานศึกษา ไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละโรงเรียน ควรให้อิสระแต่ละ โรงเรียนในการกำหนดเองตามความเหมาะสมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนสื่อหรือวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ก็มีอยู่อย่างจำกัด และบางอย่างล้าสมัยเช่นกัน

บทที่ 3

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

3.1 ข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เดิมมีชื่อว่า “โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”¹ จัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2480 เป็นสถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนระดับเตรียมอุดมศึกษาในสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเตรียมนักเรียนแผนกต่าง ๆ ไว้สำหรับเข้าศึกษาในคณะต่าง ๆ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามความมุ่งหมายของแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479²

ต่อมาปีพุทธศักราช 2490 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้โอนไปสังกัดกรมวิสามัญศึกษา และมีระเบียบกำหนดให้นักเรียนที่เรียนจบการศึกษาจากโรงเรียนนี้สอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับนักเรียนชั้นเตรียมอุดมศึกษาของโรงเรียนทั่วไป ทั้งยังได้ตัดคำว่า “แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” ออก คงเหลือแต่คำว่า “โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา” เท่านั้น

ปัจจุบัน โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ตั้งอยู่ที่ 227 ถนนพญาไท แขวงปทุมวัน เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษาครอบคลุมทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้มีวิสัยทัศน์ที่จะเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพ มาตรฐานสากล บนพื้นฐานของความเป็นไทย โดยมีเอกลักษณ์ของโรงเรียนคือความเป็นเลิศทางวิชาการและคุณธรรม โดยชื่อของ “โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา” ยังคงชื่อเฉพาะที่มีความหมายเช่นเดิม เพราะนักเรียนที่เข้ามาเรียนในโรงเรียนนี้ ส่วนมากต้องการไปเรียนต่อระดับอุดมศึกษา โดยในปีการศึกษา 2557 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีนักเรียน

¹ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา, “ประวัติโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2558, จาก<http://www.triamudom.ac.th/>เกี่ยวกับโรงเรียน/ประวัติโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

² สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, การจัดการศึกษาไทยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ : อดีต-ปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530), น.135-149.

ทั้งหมด 4,373 คน มีครูจำนวน 204 คน อัตราส่วนระหว่างจำนวนครูต่อนักเรียนอยู่ที่ ครู 1 คน ต่อนักเรียน 21 คน³

3.2 ระบบการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นสถานศึกษานิติบุคคลในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาเขต 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงมีโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ ดังนี้

3.2.1 โครงสร้างผู้บริหารของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งมีฐานะเป็นสถานศึกษานิติบุคคลตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โครงสร้างผู้บริหารของ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนด โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีผู้บริหารโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นผู้ควบคุมกำกับการบริหารโรงเรียน และผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของโรงเรียน

3.2.1.1 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

โดยที่มาตรา 40 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่ กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นการปฏิบัติ ตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นกฎหมายต้นแบบในการจัดการศึกษาของชาติ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 จึงได้บัญญัติให้มี คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง

³ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา, รายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีของ สถานศึกษา ปีการศึกษา 2557, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น.8.

และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎกระทรวง ที่ออกตามความ ได้กำหนดให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งเป็นสถานศึกษาที่มีนักเรียนเกินกว่า สามร้อยคนขึ้นไป เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ จึงให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 15 คน ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ มาจากกาเลือกจากกรรมการทั้งหมด โดยเลือกจากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ⁴

(2) กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทน ผู้ปกครองจะเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลัง ศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือ ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้ผู้ปกครองนักเรียนของสถานศึกษาเสนอรายชื่อ ผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และให้ ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณา แต่งตั้งเป็นกรรมการ⁵

(3) กรรมการที่เป็นผู้แทนครู จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนครูจะเป็น กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเป็นครู โดยให้ครูของสถานศึกษาเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็น กรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁶

(4) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทน องค์กรชุมชนจะเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของ

⁴ ข้อ 2(1) ,ข้อ 5(5),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁵ ข้อ 2(2) ,ข้อ 4(1) ,ข้อ 5(1),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรง ตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁶ ข้อ 2(3) ,ข้อ 4(2) ,ข้อ 5(1),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรง ตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

สถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้องค์กรชุมชนเสนอชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน ในกรณีไม่มีองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงที่เป็นภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษาหรือตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาตั้งอยู่ หรือมีองค์กรชุมชนแต่องค์กรชุมชนนั้นไม่เสนอชื่อผู้แทนเข้ารับเลือกเป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสรรหาผู้แทนองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงใกล้เคียง หรือในท้องที่ตำบลหรือแขวงของเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงเป็นกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในสถานศึกษานั้น และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁷

(5) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน โดยให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอรายชื่อผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 1 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁸

(6) กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนศิษย์เก่าจะเป็นกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานต้องเป็นผู้ที่เคยศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้ศิษย์เก่าของสถานศึกษาเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ⁹

⁷ ข้อ 2(4) ,ข้อ 4(3) ,ข้อ 5(2),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁸ ข้อ 2(5) ,ข้อ 5(3),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

⁹ ข้อ 2(6) ,ข้อ 4(4) ,ข้อ 5(1),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

(7) กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่จำนวน 2 รูป หรือ 2 คน¹⁰

(8) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องไม่เป็นกรรมการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเกินกว่าสามแห่งขึ้นไปในเวลาเดียวกัน และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้กรรมการสถานศึกษาที่เหลือร่วมกันพิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ได้จำนวน 7 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ¹¹

(9) ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา

3.2.1.2 ผู้อำนวยการสถานศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546¹² ได้กำหนดให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในโรงเรียน และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารกิจการของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

(2) ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

¹⁰ ข้อ 2(7) ,ข้อ 5(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

¹¹ ข้อ 2(8) ,ข้อ 4 (5) ,ข้อ 5(4),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

¹² มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

(3) เป็นผู้แทนของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ

(4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดของกรุงเทพมหานคร

(5) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

(6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษามัชฌมศึกษา เขต 1 รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย

3.2.2 โครงสร้างการบริหารงานภายในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542¹³ ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา จึงมีอำนาจในการบริหารงานภายในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้มอบอำนาจ ดังนี้

3.2.2.1 การบริหารงานด้านวิชาการ

หลักสูตรที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา นั้น ใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 เป็นฐานในการจัดทำโครงสร้างหลักสูตร และเพื่อให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนมาตรฐานสากล จึงได้พัฒนาหลักสูตรของโรงเรียนโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามข้อ 4 วรรคสอง แห่งประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550

¹³ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ซึ่งปัจจุบันโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาใช้โครงสร้างหลักสูตรโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2558 – 2560 แบ่งออกเป็น 3 สาระการเรียนรู้ได้แก่¹⁴

(1) สาระการเรียนรู้พื้นฐาน เป็นสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 มีทั้งหมด 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ได้แก่ สาระการเรียนรู้ ภาษาไทย สาระการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ สาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ สาระการเรียนรู้ คณิตศาสตร์ สาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สาระการเรียนรู้สุขศึกษาและ พลศึกษา สาระการเรียนรู้ศิลปะ และสาระการเรียนรู้การงานอาชีพและเทคโนโลยี

(2) สาระการเรียนรู้เพิ่มเติมส่วนที่ 1 เป็นสาระการเรียนรู้ที่จัดเพื่อเพิ่มพูน ความรู้และทักษะเฉพาะด้านอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาต่อในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ โดยแบ่งการ จัดสาระการเรียนรู้ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ได้แก่ กลุ่มสาระการเรียนรู้ที่เน้นวิทย์ – คณิต กลุ่มสาระการ เรียนรู้ที่เน้น ภาษา – คณิต (ภาษาอังกฤษ และภาษาจีน) และกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่เน้น ภาษา – ภาษา (ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น สเปน จีน)

(3) สาระการเรียนรู้เพิ่มเติมส่วนที่ 2 เป็นสาระการเรียนรู้ที่จัดเพิ่ม เพื่อตอบสนองความสามารถ ความถนัด ความสนใจ ของผู้เรียนแต่ละคนทั้งด้านวิชาการและด้าน วิชาชีพซึ่งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจัดให้นักเรียนที่เรียนในกลุ่มสาระการเรียนรู้เพิ่มเติมที่เน้น วิทย์ – คณิต โดยจัดแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มคอมพิวเตอร์ กลุ่มวิทย์ – คณิตประยุกต์ กลุ่มบริหารจัดการ กลุ่มคุณภาพชีวิต กลุ่มภาษาฝรั่งเศส ภาษาเยอรมัน ภาษาญี่ปุ่น ภาษาจีน ส่วนนักเรียน ที่เรียนในกลุ่มสาระการเรียนรู้เพิ่มเติมที่เน้นกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่เน้นภาษา - คณิต จะจัดการเรียนรู้ การบริหารจัดการและภาษาจีนเพิ่มเติมในสาระการเรียนรู้เพิ่มเติมส่วนที่ 2 และนักเรียนที่เรียนในกลุ่ม สาระการเรียนรู้เพิ่มเติมที่เน้นกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่เน้นภาษา – ภาษา จะจัดการเรียนรู้คุณภาพชีวิต เพิ่มเติมในสาระการเรียนรู้เพิ่มเติมส่วนที่ 2

โดยนักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะต้องมีผลการประเมินรายวิชา ของกลุ่มสาระการเรียนรู้ทั้งหมดจำนวนไม่น้อยกว่า 81.0 หน่วยกิต¹⁵ และโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีหลักสูตรให้นักเรียนสามารถเรียนได้ 2 หลักสูตร คือ 1. หลักสูตรการเรียนการสอนทั่วไป และ 2. หลักสูตรพิเศษสำหรับนักเรียนความสามารถพิเศษ ในกลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาไทย คณิตศาสตร์

¹⁴ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา, คู่มือนักเรียน ครู และผู้ปกครอง โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2558, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น.90-91.

¹⁵ เพ็ญอ้าง, น.100.

วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ¹⁶ หลักสูตรโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2558 – 2560 ซึ่งใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 เป็นฐานในการจัดการเรียนการสอน จึงเป็นหลักสูตรที่ส่งเสริมให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนต้นแบบของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรฐานสากล ให้นักเรียนได้พัฒนาความรู้ความสามารถในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้พื้นฐานที่ได้เลือกตามความถนัด และส่งเสริมให้นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษในด้านต่าง ๆ ทั้งภาษาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่ตนมีความสามารถพิเศษโดยผ่านการศึกษจากหลักสูตรสำหรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ เพื่อเตรียมพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีคุณภาพสูงเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ผลจากการที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาใช้หลักสูตรโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2558 – 2560 เป็นหลักสูตรที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปรากฏว่า นักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีผลการทดสอบทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O-NET) เฉลี่ยในกลุ่มสาระการเรียนรู้หลักสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนทั่วประเทศ¹⁷ จึงถือว่าหลักสูตรที่ใช้ในการเรียนการสอนของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นฐานในการจัดทำหลักสูตรนั้น เป็นหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ

3.2.2.2 การบริหารงานด้านบุคคล

บุคลากรหลักที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นบุคลากรที่มีสถานะเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยอยู่ภายใต้องค์การบริหารงานบุคคลกลางองค์การเดียวกันกับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอื่น ๆ คือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ ก.ค.ศ. ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยมีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดในกรุงเทพมหานคร ซึ่งรับโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 1 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการบรรจุ แต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พิจารณาความดีความชอบ

¹⁶ เฟิงอ้วง, น.111-118.

¹⁷ เฟิงอ้วง, น.215.

ของผู้บริหารสถานศึกษา ดำเนินการทางวินัย การอนุญาตให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา นอกจากนี้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังสามารถจ้างครูอัตราจ้างได้ จึงทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีครูอัตราจ้าง และครูผู้ทรงคุณวุฒิ (ครูโรงเรียนเตรียมเตรียมอุดมศึกษาที่เกษียณอายุราชการแล้ว) ทั้งที่เป็นชาวไทย และชาวต่างชาติด้วย โดยในปีการศึกษา 2557 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา จำนวนทั้งหมด 169 คน และมีครูอัตราจ้างทั้งหมดจำนวน 69 คน โดยในจำนวนนี้มีครูอัตราจ้างชาวต่างชาติจำนวน 13 คน¹⁸

3.2.2.3 การบริหารงานด้านงบประมาณ

การบริหารงานด้านงบประมาณของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 เหมือนกับสถานศึกษาศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งอื่น ซึ่งได้กำหนดอำนาจของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ในด้านงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ ดังนี้¹⁹

(1) ด้านงบประมาณ

โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ ในส่วนที่ตั้งไว้สำหรับโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาตามที่ได้รับกำหนดวงเงินและได้รับมอบหมาย จากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ทั้งนี้ ยกเว้นงบประมาณ ในหมวดเงินเดือน โดยในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ได้รับเงินงบประมาณ เป็นเงินจำนวน 92,838,655.57 บาท และโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังได้รับเงินนอกงบประมาณ เป็นเงินจำนวน 48,407,340.72 บาท รวมแล้วในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีรายได้ทั้งหมด 141,245,995.99 บาท²⁰

¹⁸ เฟิงอ้าง , น.9-26.

¹⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา , การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น), น.121-122.

²⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น.31.

(2) ด้านการเงิน

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินและบัญชีของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศกำหนด นอกจากนี้ กรณีที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้กับโรงเรียน การรับบริจาคดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ทั้งนี้ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ไว้เป็นหลักฐานพร้อมทั้งสรุปรายการบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวแล้วรายงานให้อำนาจการเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ทราบทุกสิ้นปีงบประมาณ แล้วรายงานต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อทราบ นอกจากนี้ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่โรงเรียน เว้นแต่การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้โรงเรียนที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษา และเมื่อได้มีการจำหน่ายทรัพย์สินแล้วโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะต้องรายงานให้อำนาจการเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ทราบโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศดังกล่าวได้

(3) ด้านการพัสดุ

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัสดุเฉพาะในส่วนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบหรืออยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด โดยต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

3.2.2.4 การบริหารงานทั่วไป

(1) การแบ่งส่วนราชการในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

การแบ่งส่วนราชการภายในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 โดยโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น

4 กลุ่มบริหาร และ 2 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มบริหารงานวิชาการ กลุ่มบริหารกิจการนักเรียน กลุ่มบริหารงบประมาณ และบุคลากร กลุ่มบริหารงานทั่วไป ฝ่ายนโยบายและแผน และฝ่ายพัฒนาคุณภาพ

(2) สภาพแวดล้อมทั่วไปของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ ตั้งอยู่บนพื้นที่ 80 ไร่ อาคารเรียนทั้งหมด 10 อาคาร มีหอประชุมขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับผู้เข้าประชุมได้ 1,500 คน มีโรงอาหารจำนวน 4 แห่ง มีสนามกีฬามาตรฐานและมีอาคารประเภทอื่น ๆ เช่น ตึกปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ อาคารประชาสัมพันธ์ อาคารนันทนาการ โรงพลศึกษา เรือนเกษตร หอสมุด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีห้องปฏิบัติการทางภาษา ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ตามอาคารเรียน และมีห้องเรียนการสอน เช่น ห้องจริยธรรม ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่าง ๆ ห้องโสตทัศนศึกษา ห้องแนะแนว ห้องพิพิธภัณฑน์ ห้องดนตรีไทย ห้องดนตรีสากล เป็นต้น²¹

3.3 ปัญหาในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

3.3.1 ปัญหาการจัดการศึกษาด้านวิชาการ

เมื่อพิจารณาจากการบริหารงานด้านวิชาการของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแล้ว จะเห็นได้ว่าการทำจัดทำหลักสูตรของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นการจัดทำหลักสูตรตามหลักเกณฑ์ของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ สพฐ 293/2551 เรื่อง ให้ใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทิศทางในการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนในแต่ละระดับ โดยได้กำหนดโครงสร้างเวลาเรียนขั้นต่ำของแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ในแต่ละชั้นปี ไว้ในหลักสูตรแกนกลาง แม้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะได้จัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนไว้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว แต่การจัดทำหลักสูตรภายใต้หลักเกณฑ์ของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 นั้น ทำให้การจัดทำหลักสูตรของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาประสบปัญหาความไม่คล่องตัวในการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปภายใต้การกำหนดเวลาเรียนขั้นต่ำของแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ ในหลักสูตรแกนกลางของกระทรวงศึกษาดังกล่าว จึงควรให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในการกำหนดเพิ่มหรือลด คาบการเรียนการสอนได้เอง เพื่อให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างคล่องตัวและเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

²¹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น.27-38.

3.3.2 ปัญหาการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ

ตามที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องบริหารงานด้านงบประมาณของโรงเรียน ภายใต้หลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุในส่วนที่ตั้งไว้สำหรับโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาตามที่ได้รับมอบจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด และการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคจากจะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด นอกจากนี้ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังมีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ไว้เป็นหลักฐานพร้อมทั้งสรุปรายการบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวแล้วรายงานให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาที่มัธยมศึกษา เขต 1 ทราบ ทุกสิ้นปีงบประมาณเพื่อรายงานต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อทราบ ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่มีอิสระในการบริหารด้านงบประมาณและจัดการทรัพย์สินและพัสดุในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้เอง ทั้งที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

3.3.3 ปัญหาการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาทั้งการสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดกรอบอัตรากำลัง การโยกย้ายผู้บริหาร การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ และสวัสดิการให้แก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งรับโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ประจำเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 1 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในภูมิภาค นั้น ทำให้การได้บุคลากรหรือผู้บริหารมาปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา อาจไม่ตรงตามความต้องการของโรงเรียน ที่อาจขาดแคลนบุคลากรด้านอื่นที่ไม่ได้รับการจัดสรร หรือหากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน เช่นครูสอนภาษาต่างประเทศ ที่เป็นคนสัญชาติอื่น โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาอาจต้องใช้งบประมาณซึ่งได้มาจากการระดม

ทุนมาจ้างผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น ซึ่งอาจไม่มากพอที่จะเป็นแรงจูงใจให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญอยากทำการเรียนการสอนให้แก่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้ นอกจากนี้บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ครูของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาบางคน นอกจากจะต้องทำหน้าที่ในการสอนหนังสือให้นักเรียนแล้ว ยังมีหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องอื่น เช่น เป็นเจ้าหน้าที่การเงิน เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ เป็นเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถเตรียมการสอนให้กับนักเรียนได้เต็มที่

3.3.4 ปัญหาการจัดการศึกษาด้านบริหารงานทั่วไป

การที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแบ่งส่วนราชการภายในโรงเรียนต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น พ.ศ. 2547 ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่มีความคล่องตัวในการจัดแบ่งส่วนราชการภายในโรงเรียนได้

3.4 เหตุผลและความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้มีสถานะแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป

จากการศึกษาการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในหัวข้อที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามีเหตุผลพิเศษบางประการที่ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อผลิตนักเรียนที่มีความเป็นเลิศทางวิชาการและคุณธรรมในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้นักเรียนมีความพร้อมก่อนไปศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามความถนัดและสนใจของนักเรียนแต่ละคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนสถานะของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้มีสถานะแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป ดังนี้

3.4.1 เหตุผลในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้มีสถานะแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป

3.4.1.1 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นต้นแบบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศ

จากการที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งการที่นักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ การสามารถสอบเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ การสามารถสอบชิงทุนการศึกษาไปต่างประเทศได้ เนื่องจากการจัดทำโครงสร้าง

หลักสูตรการศึกษาที่เหมาะสมกับโรงเรียน ประกอบกับการที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถระดมทุน เพื่อการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้เป็นจำนวนมาก มีสมาคมผู้ปกครองและครู และสมาคมนักเรียนเก่าที่เข้มแข็ง จึงทำให้สถานศึกษาชั้นพื้นฐานอื่นสามารถนำแนวทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไปเป็นแบบในการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับสถานศึกษา ชั้นพื้นฐานอื่นได้ จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาควรมีอิสระและมีความคล่องตัว ทางกฎหมายมากกว่าสถานศึกษาชั้นพื้นฐานโดยทั่วไป

3.4.1.2 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาที่ไม่จำกัดเขตพื้นที่บริการ

โดยที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ได้ทั่วประเทศ โดยไม่จำกัดเขตพื้นที่บริการ ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแตกต่างจากสถานศึกษาอื่น ที่จะรับนักเรียนได้เฉพาะในเขตบริการการศึกษาในลำดับแรกเท่านั้น ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีความเหมาะสมที่จะมีอิสระ มีสถานะแตกต่างจากสถานศึกษาชั้นพื้นฐานโดยทั่วไป

3.4.2 ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้มีสถานะแตกต่างจากสถานศึกษาชั้นพื้นฐานโดยทั่วไป

3.4.2.1 ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินงานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการใช้จัดระเบียบโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้ศึกษาที่จัดการศึกษาชั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถบริหารจัดการการศึกษาในสถานศึกษาได้อย่างคล่องตัว ซึ่งส่งผลให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษา ในระดับการศึกษาชั้นพื้นฐานทุกแห่งในประเทศไทยรวมทั้งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งแม้จะเป็น ส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรม และถูกจัดตั้งขึ้นโดยประกาศสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง ให้โรงเรียนหรือสถานศึกษาเป็นสถานศึกษาในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเพียง “เทียบเท่ากอง” หรือต่ำกว่า กลายเป็น ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของกฎหมายทันที แต่การดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับการ บริหารจัดการการศึกษาในส่วนของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องเป็นไปตามระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษา ชั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินกิจการใด ๆ ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ต้องดำเนินการผ่านไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 เพื่อเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยคณะกรรมการการศึกษา

ขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของการจัดทำบริหารสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการดำเนินการในกิจการของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา²² ซึ่งเป็นการดำเนินงานผ่านสายการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน การดำเนินงานจึงเป็นไปด้วยความล่าช้า

แต่หากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีมีโครงสร้างของการดำเนินงานตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ ทำให้การบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในเรื่องต่าง ๆ อยู่ที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเท่านั้น จะทำให้มีสายการบังคับบัญชาสั้นลง การดำเนินงานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.4.2.2 ความจำเป็นในด้านความคล่องตัวในการดำเนินงานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

แม้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ แต่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษากลับไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแต่ประการใด ซึ่งหมายความว่าโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่อาจสามารถจัดทำคำขอของงบประมาณและเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณได้เอง โดยโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องดำเนินการยื่นคำขอผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนำเรื่องการขอเบิกจ่ายงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ การบริหารงานบุคคล ยังมีกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้อำนาจการวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาและการบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอำนาจของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการได้ครูที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในรายวิชาที่ไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเองได้อย่างอิสระและคล่องตัวในฐานะนิติบุคคล เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดกลไกที่จะรองรับความเป็นอิสระของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแต่ประการใด อันส่งผลให้การดำเนินการใด ๆ ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังคงต้องอยู่

²² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น), น.8-9.

ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด

แต่หากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอำนาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เอง โดยสามารถยื่นคำขอของงบประมาณและเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณได้เอง และสามารถกำหนดการวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาและการบรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เอง ทำการดำเนินงานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีความคล่องตัวและเหมาะสมกับภารกิจของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

3.4.2.3 ความจำเป็นในด้านความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

การที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีความสามารถในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เอง แต่ต้องดำเนินการบริหารจัดการการศึกษาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินกิจการใด ๆ ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ต้องดำเนินการผ่านไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการดำเนินการในกิจการของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษานั้น ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่มีอิสระในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องอยู่ภายใต้กรอบที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ดังกล่าวกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งบางเรื่องต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และบางเรื่องต้องให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้พิจารณา ซึ่งการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาบางอย่างของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่ต้องเสนอต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจพิจารณาไม่ให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาดำเนินการก็ได้ ซึ่งอาจทำให้นักเรียน ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เสียประโยชน์จากการพิจารณาจากองค์กรที่อาจไม่ได้เข้าใจถึงความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้

แต่หากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่มีอิสระในการบริหารงานภายใต้ระบบกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด โดยให้รัฐมนตรีซึ่งถือเป็นผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ

โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาโดยตรง อาจทำให้นักเรียน ครู หรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน
เตรียมอุดมศึกษาได้ประโยชน์ในการดำเนินการกิจการใด ๆ ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้



บทที่ 4

การบริหารจัดการศึกษาในต่างประเทศ : ศึกษากรณีประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์เป็นหมู่เกาะในคาบสมุทรแปซิฟิก ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของเครือรัฐออสเตรเลีย ใกล้ขั้วโลกใต้ มีพื้นที่ประมาณ 270,467 ตารางกิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นเกาะ มีเกาะใหญ่สองเกาะ ได้แก่ เกาะเหนือ และเกาะใต้ มีทัศนียภาพสวยงามทั้งภูเขาและทุ่งหญ้า มีกรุงเวลลิงตันเป็นเมืองหลวง มีประชากรประมาณ 4,692,901 คน¹ ประกอบไปด้วยชาวผิวขาว และชาวเมารีที่เป็นพื้นเมืองดั้งเดิม อาชีพส่วนใหญ่ได้แก่ การเลี้ยงสัตว์และผลิตภัณฑ์แปรรูปจากสัตว์ โดยเฉพาะแกะและวัว ปี 2552 รายได้เฉลี่ยประชากร ต่อคน/ปี 30,493 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ปี 2555 ความสามารถในการแข่งขันนานาชาติ อันดับที่ 21 จากการจัดอันดับของสถาบันการศึกษานานาชาติ อัตราว่างงาน อัตราร้อยละ 6.8 อายุเฉลี่ยประมาณ 82 ปี อัตรารู้หนังสือของประชาชน ร้อยละ 99 โดยให้ความสำคัญกับการศึกษา เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ²

4.1 ระบบและรูปแบบการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ ได้ชื่อว่า เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จทางการศึกษาเป็นอย่างสูง อันดับต้น ๆ ของโลก จากการทดสอบสมรรถนะทางการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ในโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (PISA) ครั้งที่ 4 เมื่อปี 2552 อยู่ในอันดับที่ 7 จาก 65 ประเทศ เป็นผลพวงหนึ่งจากการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ เมื่อปี พ.ศ. 2532 โดยกระจายอำนาจทางการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังโรงเรียนโดยตรงในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา (Board of Trustee) ที่ไม่มีองค์กรทางการบริหารอื่นมาคั่นกลาง มีสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review office) ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาทุก 5 ปี ในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ควบคู่กับการกระจายอำนาจ และมีสำนักงานรับรองคุณภาพ

¹ Statistics New Zealand Tauranga Aotearoa, "Population Clock," Accessed June 12, 2016 from <http://www.stats.govt.nz>

² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการวิจัยและพัฒนา เรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด, 2557), น.91-104

การศึกษาของนิวซีแลนด์ (The New Zealand Qualification Authority) สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ดูแลมาตรฐานคุณภาพ และการรับรองคุณวุฒิการศึกษา การจัดการศึกษาตามกฎหมาย การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2532 มีแนวทางแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา (National Guidelines) เป้าหมาย การศึกษาแห่งชาติ (Education Goal) และกรอบคุณวุฒิและหลักสูตรแห่งชาติเป็นแนวดำเนินการ จัดการศึกษา ด้วยหลักการของการกระจายอำนาจทางการศึกษา หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยยึดแนวคิดในการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ดังนี้ 1. โรงเรียนเป็นแหล่งที่ทุกคนเข้ามาใช้ได้ 2. โรงเรียนเป็นแหล่งที่เด็กเข้ามาเล่นได้ 3. โรงเรียนเป็นแหล่งของความรู้และความสำเร็จ และ 4. ครูจะต้องมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีการให้ความสำคัญกับการให้การศึกษาแก่ชาวเมารี จากข้อบัญญัติของสนธิสัญญาไวทังกิ ที่แม้จะมีชาวเมารีเพียงคนเดียวในโรงเรียนนั้น ๆ ก็ต้องจัดหลักสูตรการเรียนการสอนให้กับชาวเมารี เป็นการเฉพาะ³

4.1.1 ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์

การจัดการศึกษาในระบบของนิวซีแลนด์ มีการปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาหลาย ครั้งจากการปฏิรูปการศึกษา และปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มระดับ ได้แก่

- (1) การศึกษาก่อนวัยเรียน (early childhood) อายุตั้งแต่แรกเกิด – 5 ปี
- (2) การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ชั้นปีที่ 1-8 (อายุ 5 - 13ปี)
- (3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (secondary school) ชั้นปีที่ 9 - 13 (อายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป – 16 ปี)
- (4) การศึกษาระดับอุดมศึกษา อายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป

การศึกษาภาคบังคับอายุระหว่าง 6 – 16 ปี ซึ่งเป็นการศึกษาในระดับ ประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐต้องจัด การศึกษาให้เปล่าอย่างมีคุณภาพ เป็นการศึกษาในระบบโรงเรียน 13 ปี และมีข้อกำหนดว่า หากเด็ก คนใดมีที่อยู่ห่างจากโรงเรียนเกิน 5 กิโลเมตร อาจได้รับการยกเว้นการเรียนภาคบังคับในโรงเรียน แต่ต้องลงทะเบียนเรียนการศึกษาทางไกลหรือทางไปรษณีย์

³ Ministry of Education New Zealand Government, “Maori in Schooling,” Accessed June 12, 2016 from <http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/maori-education/maori-in-schooling>

4.1.2 รูปแบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์

ในการนี้ รูปแบบการจัดการศึกษา แบ่งเป็นหลายรูปแบบ กล่าวคือรูปแบบการจัดการศึกษาตามอายุ และรูปแบบการจัดการศึกษาตามงบประมาณการสนับสนุน กล่าวคือ

4.1.2.1 รูปแบบการจัดการศึกษาจำแนกตามอายุ สามารถจำแนกได้ ดังนี้

- (1) โรงเรียนประถมศึกษาตอนต้น ชั้นปีที่ 1 - 6 อายุระหว่าง 5 - 11 ปี
- (2) โรงเรียนประถมศึกษาแบบสมบูรณ์ ชั้นปีที่ 1 - 8 อายุระหว่าง 5 - 13 ปี
- (3) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น (Intermediate school) ชั้นปีที่ 7 - 8 อายุระหว่าง 10 - 13 ปี
- (4) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย (Secondary School) ชั้นปีที่ 9 - 13 อายุระหว่าง 12 - 18 ปี

นอกจากนั้น อาจมีบางโรงเรียนมีรูปแบบการจัดการศึกษาที่แตกต่างออกไป โดยรวมชั้นปีเข้าด้วยกัน ได้แก่

- (1) โรงเรียนประเภท Composite School/Area School สอนตั้งแต่ชั้นปีที่ 1 - 13 ดังเช่น โรงเรียนเอกชน หรือโรงเรียนของรัฐสายสามัญทั่วไป
- (2) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย สอนชั้นปีที่ 7-13
- (3) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนกลาง (Middle school) ชั้นปีที่ 7-10
- (4) โรงเรียนมัธยมศึกษาระดับสูง (Senior School) ชั้นปีที่ 11-13
- (5) โรงเรียนทางไกล (The Correspondence School) ตั้งแต่อ่อนวัยเรียนจนถึงชั้นปีที่ 13

4.1.2.2 รูปแบบการจัดการศึกษาจำแนกตามการจัดสรรงบประมาณ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) โรงเรียนของรัฐเป็นโรงเรียนที่รัฐจัดสรรงบประมาณเต็มจำนวนที่จำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ เช่น โรงเรียนของรัฐที่เปิดสอนสายสามัญโดยทั่วไป โรงเรียนสำหรับชาวเมารี ที่จัดสอนทั้งวิชาปกติและวิชาที่สอนเฉพาะชาวเมารี สอนภาษา และสอนวัฒนธรรมเมารี โรงเรียนการศึกษาพิเศษ สำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ โรงเรียนพื้นที่เฉพาะ ในชนบทห่างไกล โรงเรียนที่มีเอกลักษณ์เฉพาะเป็นต้น

(2) โรงเรียนเอกชนเป็นโรงเรียนที่จัดโดยเอกชน และรัฐจัดสรรงบประมาณให้ร้อยละ 25

(3) โรงเรียนแบบบูรณาการของรัฐ เป็นโรงเรียนที่เคยเป็นของเอกชน และโอนมาเป็นของเอกชน และโอนมาเป็นของรัฐตามกฎหมาย เมื่อ ปี พ.ศ. 2518 และยังเป็น

ดำเนินงานโดยเอกชน ที่คงเอกลักษณ์เฉพาะของตนไว้ ทั้งด้านศาสนาและความเชื่อ ได้รับงบประมาณทั้งหมดจากรัฐ

นอกจากนั้น ยังเปิดโอกาสให้พ่อแม่ผู้ปกครองจัดสอนบุตรหลานได้ ภายใต้การควบคุมของรัฐว่าจะจัดการศึกษาแก่บุตรหลานได้อย่างมีคุณภาพ โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายเป็นรายปี

4.2 การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศนิวซีแลนด์

การจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์ จะเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาจากราชการส่วนกลางไปยังโรงเรียนโดยตรง โดยการศึกษาที่จัดในโรงเรียนของรัฐเป็นการจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustee) ที่มาจากประชาชน (ผู้ปกครองตัวแทนชุมชน/ท้องถิ่น) โดยตรง

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาดังกล่าว ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณ 5-7 คน ตามขนาดของโรงเรียน และหากเป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา จะมีตัวแทนนักเรียนร่วมเป็นตัวแทนกรรมการด้วย มีอำนาจเบ็ดเสร็จทางการบริหารทั้งด้านงบประมาณ วิชาการ บริหารบุคคล การบริหารกิจการนักเรียน และการบริหารทั่วไป ที่ทำหน้าที่รับนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการโดยตรงตามกฎหมายการศึกษา ดังนี้

4.2.1 การบริหารงานด้านวิชาการ

การบริหารงานวิชาการในระดับรัฐมีการกำหนดแนวทางการศึกษาของชาติ เป้าหมายการศึกษาของชาติ และกรอบหลักสูตรของนิวซีแลนด์รวมถึงกำหนดธรรมนูญของโรงเรียน เพื่อเป็นแนวทางการบริหารวิชาการของโรงเรียนและกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นเสมือนแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของทุกหน่วยงานและเป็นแนวทางในการสนับสนุนของรัฐที่มีต่อหน่วยงานทางการศึกษาในด้านการบริหารงานวิชาการมีลักษณะของการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในโรงเรียนตามที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดการศึกษาของชาติ

การบริหารงานวิชาการในโรงเรียน กรรมการบริหารสถานศึกษา ได้รับการกระจายอำนาจให้ทำทุกเรื่องเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ทั้งการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน และการประเมินผลการเรียน โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ สื่อมวลชน

ครู ผู้ปกครอง และนักธุรกิจต่างๆทุกขั้นตอน ผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น การระดมความคิดเห็น การประชาพิจารณ์ ประชุมสัมมนาและการเผยแพร่สู่มวลชน เพื่อรับการวิภาควิจารณ์แก้ไข กล่าวคือ

(1) การพัฒนาหลักสูตร โรงเรียนพัฒนาหลักสูตรจากรอบหลักสูตรแห่งชาติที่รัฐกำหนด โดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง และชุมชน ร่วมกันกำหนดเลือกใช้หลักสูตรและพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสูตรกลางและสภาพของท้องถิ่นและสถานศึกษาที่ครอบคลุมสาระการเรียนรู้ 7 สาระ คือ ภาษาประจำชาติ (ภาษาอังกฤษ และภาษาอื่น) คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมศาสตร์ ศิลปะ สุขศึกษาและพลานามัย โดยมุ่งปลูกฝังค่านิยมและคุณลักษณะพึงประสงค์ของพลเมือง และทักษะที่จำเป็น 8 ประการ ทักษะการสื่อสาร การคำนวณ ทักษะด้านสารสนเทศ ทักษะการแก้ปัญหา ทักษะการจัดการตนเองและการแข่งขัน ทักษะทางสังคม และการร่วมมือกัน ทักษะทางกายภาพ ทักษะในการทำงานและการเรียนรู้ โดยชั้นประถมจะเน้นภาษาและคณิตศาสตร์ที่เป็นพื้นฐานไปเรียนต่อวิชาอื่นได้ต่อไป หลังการปรับปรุงหลักสูตร ปี พ.ศ. 2553 มีการกำหนดสมรรถนะของผู้เรียน ดังนี้ คือ สมรรถนะด้านการคิด การใช้ภาษา สัญลักษณ์และตำราเรียน การจัดการตนเอง การสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่น และการมีส่วนร่วมและสนับสนุนช่วยเหลือที่แต่ละโรงเรียนต้องให้ความสำคัญและพัฒนาผู้เรียนให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย หลักสูตร และแนวทางแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา

ปีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาชั้นต้น จะแบ่งเป็นระบบ 4 ภาคการศึกษา โดยมี การปิดภาคการศึกษาช่วงสั้น ๆ ครั้งละสองสัปดาห์ในเดือนเมษายน กรกฎาคม และกันยายน มีการแยกกลุ่มสาระการเรียนรู้ชัดเจน มีโอกาสเลือกรายวิชามากขึ้นเพื่อให้เด็กค้นพบตัวเอง และหลายวิชาเน้นภาคปฏิบัติ กล่าวคือ โรงเรียนมัธยมศึกษาเน้นให้นักเรียนค้นพบอัตลักษณ์ของตนเอง

(2) การจัดการเรียนการสอนเป็นหน้าที่ของครูที่จะนำหลักสูตรที่ได้พัฒนาแล้ว มาวางแผนการสอน และเลือกตำราเรียนได้เอง และเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และทักษะต่างๆโดยทั่วไป ใช้หลัก 4 ประการ คือ จัดการเรียนรู้ตามระดับความสามารถ สนับสนุนทัศนคติเชิงบวกต่อการเรียนรู้ สิ่งใหม่ จัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย และกำหนดสภาพความสำเร็จและตัวชี้วัดการประเมินผลที่ชัดเจน และการติดตามช่วยเหลือ ในกรณีนี้ กรอบหลักสูตรแห่งชาติได้กำหนดแนวทางวิธีการสอนของครู ที่ควรคำนึง คือ การกระตุ้นให้เด็กได้คิดเป็น ทำเป็น การสร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่เหมาะสม การพัฒนาวิธีให้สอดคล้องกับความรู้ใหม่ๆ การอำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมการเรียนรู้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการเรียนรู้และประสบการณ์ โอกาสที่จะเรียนรู้ และการสอนแบบ ตั้งคำถาม และผู้บริหารหรือผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการโรงเรียน จะต้องมีส่วนร่วมในการสอน ทุกคนไม่มากก็น้อย ตามสัดส่วนภาระการบริหาร ดังนั้น ผู้บริหารจัดมีความเข้าใจในการบริหารงาน วิชาการเป็นอย่างดี

(3) การประเมินผลการเรียน เป็นหน้าที่ของครูโดยตรวจที่จะประเมินอย่างอิสระ ด้วยวิธีการต่างๆ ในปี พ.ศ. 2553 รัฐได้พัฒนารอบการประเมินขึ้น และยึดเป็นแนวทางในการประเมินผู้เรียน ในการนี้ครูจะประเมินผู้เรียนอย่างหลากหลาย เช่น การสังเกตพัฒนาการของผู้เรียน ผลงาน รายงาน การประเมินตนเองของผู้เรียน การประเมินโดยบุคคลภายนอก แพ้ผสมผลงาน ตัวชี้วัด การประชุมพิจารณาร่วมกัน และการทดสอบ ทั้งนี้รัฐมีการจัดทำเครื่องมือการประเมินให้แก่ครูเพื่อให้ง่ายต่อการประเมิน รวมทั้งผู้ปกครองจะมีส่วนร่วมในการประเมิน และให้ข้อมูลด้วย เพื่อประโยชน์ในการรับทราบพัฒนาการ ทักษะและความต้องการของเด็ก

4.2.2 การบริหารงานด้านงบประมาณ

รายได้ของโรงเรียนมาจาก 1. เงินอุดหนุนของรัฐตามรายหัวนักเรียนและแผนงาน โครงการที่เสนอขอเป็นเงินอุดหนุน (Lump sum) 2. ค่าเล่าเรียนที่เก็บจากนักเรียน นักศึกษาต่างชาติ 3. จากการบริจาคของชุมชนและการจัดกิจกรรมหารายได้ของโรงเรียน

นอกจากเงิน 3 ประเภทดังกล่าวแล้ว ในส่วนของรัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการ ยังมีการจัดสรรเงินอุดหนุนตามนโยบายและโครงการพิเศษให้กับสถานศึกษาแล้วแต่กรณี ได้แก่ เงินอุดหนุนช่วยเหลือครู เงินอุดหนุนตามเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์การศึกษา เงินอุดหนุนการศึกษาพิเศษ เงินอุดหนุนความรู้ แนะแนวด้านอาชีพ เงินอุดหนุนการแก้ปัญหาสังคม เงินค่าบำรุงรักษาอาคารสถานที่ และเงินค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น

ในส่วนงบประมาณของรัฐ การจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาให้เปล่าของรัฐ รายรับของโรงเรียนส่วนใหญ่ ได้มาจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนตามสภาพเศรษฐกิจของพื้นที่ให้แก่โรงเรียนโดยตรง แบ่งเป็น 3 ส่วนใหญ่ คือ เงินเดือนครู (ปัจจุบัน รัฐส่งเงินเข้าบัญชีของครูโดยตรง) งบดำเนินการ และงบสนับสนุน ตามที่ได้กล่าวข้างต้น โดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะบริหารการใช้จ่ายงบประมาณเองโดยอิสระ มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดตั้งงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน และเสนอเป็นแผนงานหรือโครงการไว้กับกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนจะวางแผนการใช้จ่ายเงินในเรื่องต่าง ๆ หากมีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างอื่นมากกว่า ก็มีสิทธิเปลี่ยนแปลงได้ และหากใช้งบประมาณไม่หมดก็สามารถนำไปใช้ในปีถัดไปได้ รัฐจะตรวจสอบการใช้งบประมาณจากการที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียนโดยมีสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐยึดหลักความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมของผู้เรียนที่จะได้รับการศึกษา ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาของรัฐ จึงจัดตามเกณฑ์ที่กำหนดของสถานศึกษา ออกเป็น 10 ระดับ ระดับ 1 เป็นสถานศึกษาที่อยู่ในถิ่นยากจนที่สุด

และระดับ 10 เป็นสถานศึกษาที่มีความพร้อมและอยู่ในถิ่นร่ำรวยที่สุด โดยเพิ่มงบประมาณสนับสนุนให้กับโรงเรียนเพิ่มตามระดับความยากจนดังกล่าวข้างต้น

4.2.3 การบริหารงานด้านบุคคล

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจเต็มในการบริหารงานบุคคลโดยมีกระบวนการบริหารงานบุคคล การสรรหา การพัฒนา การบำรุงรักษาครูไว้ในระบบ การปฐมนิเทศ การสร้างขวัญและกำลังใจ การพัฒนา การสร้างและปลูกฝังเจตคติของครู การให้ออกจากงาน

ในการนี้ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้สรรหาและคัดเลือกผู้บริหาร และมอบอำนาจให้ผู้บริหารคัดเลือกครู ผู้บริหารและครูทุกคนเป็นพนักงาน ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และขึ้นทะเบียนเป็นครูที่มาจากการจ้าง และทำสัญญาจ้างกับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้บริหารโรงเรียน แล้วแต่กรณี เป็นรายปี ราย 3 ปี หรือครูประจำการ แล้วแต่การประเมินผ่านคุณสมบัติ ครูของนิวยอร์กได้รับรับการยกย่องว่า เป็นวิชาชีพชั้นสูง ที่มีเงินเดือนโดยเฉลี่ย ปี 2553 ประมาณ 54,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา นับว่าสูงมากสำหรับอาชีพโดยทั่วไป

การสรรหาผู้บริหารโรงเรียน ดำเนินการโดยกำหนดคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่ต้องการและประกาศลงในวารสารของกระทรวงศึกษาธิการ การคัดเลือกกระทำโดยการสัมภาษณ์

การสรรหาครู ผู้บริหารโรงเรียนจะจัดทำแผนบุคลากรของโรงเรียนระยะ 5 ปี เพื่อการสรรหาครูและพัฒนาครูแต่ละปี เสนอคณะกรรมการบริหารโรงเรียนในแต่ละปี จะประกาศความต้องการครูผ่านสื่อสาธารณะ และวารสารของกระทรวง ในการนี้ สภาครูได้กำหนดมาตรฐานระดับสูงของครูไว้ว่า ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ เป็นผู้ที่มีชื่อเสียง ไว้วางใจได้ มีความน่าเชื่อถือ มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น ยอมรับและนับถือผู้อื่น เป็นผู้มีจินตนาการ กระตือรือร้น อุทิศตน มีความสามารถในการสื่อสาร และสุขภาพกายและใจที่ดี อาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่จะเป็นครูต้องเป็นคนดี และมีคุณธรรมจริง ๆ

ในด้านการพัฒนาครู ในแต่ละปี ครูทุกคนต้องได้รับการพัฒนา ในการนี้ มีการจัดสรรงบประมาณบุคลากรให้แก่ครูที่สามารถเลือกเข้ารับการพัฒนาด้วยตนเอง โดยกระทรวงศึกษาธิการมอบหมายให้มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะคณะศึกษาศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาไปยังสถานศึกษาที่ครูสามารถเลือกเข้ารับการพัฒนาตามความต้องการการพัฒนาตนเอง นอกจากนั้น ครูต้องหาความรู้ด้วยตนเอง เช่น การศึกษาทางไกล การอ่านวารสาร เข้าร่วมสัมมนา เป็นต้น

4.2.4 การบริหารงานทั่วไป

(1) การติดตามและประเมินผล มีการติดตาม 2 ระบบ คือ 1. การติดตามประเมินผลภายใน ได้แก่ สำนักประเมินและตรวจสอบภายในเพื่อติดตามผลการดำเนินงาน

ตามนโยบาย และสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาเพื่อรับรองมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษา รับรองวิทยฐานะ 2. การติดตามประเมินผลภายนอก ระบบการประเมินผลภายนอก โดยสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (องค์การอิสระ) ตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ทุก 5 ปี ตามที่กำหนดไว้ในแนวทางของชาติ เป้าหมายการศึกษาของชาติ และกรอบหลักสูตรแห่งชาติ และธรรมนูญโรงเรียน แล้วส่งผลการตรวจสอบไปยังกระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการบริหารโรงเรียนนั้น ๆ เพื่อการปรับปรุงพัฒนา และมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป รวมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อให้สาธารณชนทราบ ชุมชนรับรู้การพัฒนาและเลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้าศึกษา หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนต่อไป

การประเมินผลหลักสูตรในระดับโรงเรียน มีการจ้างกลุ่มวิชาการจัดทำแบบทดสอบประเมินบทเรียน ผลการดำเนินการเผยแพร่สู่สาธารณชนทราบ ส่วนการประเมินผลการเรียนในรายวิชาทักษะอาชีพ จะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นกรรมการประเมินร่วมกับครูผู้สอนในวิชานั้น ๆ ด้วย

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการสถานศึกษาของนิวซีแลนด์ ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการหนึ่งในการบริหารนับตั้งแต่การวางแผน การดำเนินการ การจัดการเรียนการสอน การประเมินผล พ่อแม่ผู้ปกครองและชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน รวมทั้ง การเข้ามาเป็นกรรมการบริหารโรงเรียนที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จทางการบริหารดังกล่าวข้างต้น

4.3 การเปรียบเทียบโครงสร้างและการบริหารจัดการศึกษาระหว่างประเทศไทยและประเทศนิวซีแลนด์

4.3.1 การเปรียบเทียบระบบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาระหว่างประเทศไทยและประเทศนิวซีแลนด์

โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์นั้น จะการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ

(1) โครงสร้างการบริหารการศึกษาส่วนกลาง

โครงสร้างบริหารราชการส่วนกลางในการจัดการศึกษานั้น กระทรวงศึกษาธิการ เป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำหนดแนวทางแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา (National Guidelines) เป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ (Education Goal) การสนับสนุนงบประมาณ การประเมินวิชาการ และการพัฒนาบุคลากร และการประเมินผล

(2) โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับสถานศึกษา

โรงเรียนของประเทศนิวซีแลนด์ โดยได้รับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในทุกด้าน ทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา โดยโครงสร้างการบริหารในสถานศึกษานั้น มีผู้บริหารสถานศึกษาดังนี้

1. คณะกรรมการสถานศึกษา (Board of Trustee) ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณ 5-7 คน ตามขนาดของโรงเรียน และหากเป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา จะมีตัวแทนนักเรียนร่วมเป็นตัวแทนกรรมการด้วย มีหน้าที่ให้สัตยาบันรัฐในการบริหารจัดการสถานศึกษา และจัดทำธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) ภายใต้แนวทาง เป้าหมาย กรอบหลักสูตรการศึกษาของชาติ และสภาพความต้องการของชุมชน พร้อมทั้งแผนงาน โครงการ จัดส่งให้กระทรวงพิจารณาอนุมัติและจัดสรรงบประมาณตามธรรมนูญโรงเรียนดังกล่าว และหากไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ให้ไว้กับกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการก็มีอำนาจในการยุบคณะกรรมการนี้ได้ ส่งผลให้คณะกรรมการเกิดความรับผิดชอบในการบริหารจัดการโรงเรียน

2. ผู้บริหารโรงเรียน มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา โดยมีการกำหนดคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่ต้องการและประกาศลงในวารสารของกระทรวงศึกษาธิการ และทำการคัดเลือกโดยการสัมภาษณ์ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีส่วนร่วมในการสอนทุกคนไม่มากก็น้อย ตามสัดส่วนภาระการบริหาร ดังนั้น ผู้บริหารจะมีความเข้าใจในการบริหารงานวิชาการเป็นอย่างดี

ส่วนโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 จะการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานออกเป็น 2 ระดับ⁴ เช่นกัน คือ

(1) โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาส่วนกลาง

โครงสร้างบริหารราชการส่วนกลางในการจัดการศึกษานั้น กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรการศึกษาแกนกลางขั้นพื้นฐาน

⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ สนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน⁵

(2) โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้การบริหารจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย

1. การบริหารจัดการศึกษาระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด⁶ ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือ เลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา⁷ โดยมีผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ⁸

2. การบริหารจัดการศึกษาระดับสถานศึกษา โดยให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ของสถาบัน ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ⁹ โดยมีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสถานศึกษา ประสานการกระตมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญา ในราชการของสถานศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ จัดทำ รายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการเสนอคณะกรรมการศึกษาธิการ

⁵ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁶ ข้อ 6 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

⁷ มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁸ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁹ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

จังหวัด อนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของสถานศึกษาตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐานกำหนด¹⁰

จากการเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของทั้งสองประเทศแล้ว
จะเห็นได้ว่า ระบบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์จะมีสายการบังคับบัญชา
ที่สั้น และมีความเป็นอิสระและคล่องตัวกว่าระบบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของไทย
เนื่องจากระบบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์จะเป็นการกระจายอำนาจ
จากราชการส่วนกลางไปสู่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติคือสถานศึกษาโดยตรง ส่วนโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา
ของประเทศไทยนั้นแม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษายัง
เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีกฎหมายลำดับรอง
กำหนดการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นบางเรื่องเท่านั้น นอกจากนี้
โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ยังให้อิสระกับคณะกรรมการบริหาร
สถานศึกษาซึ่งถึงแม้ว่าจะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการคล้ายคลึงกับคณะกรรมการสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานของประเทศไทย แต่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์กลับมีอิสระ
ในการบริหารจัดการศึกษาเอง ต่างจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย
ที่เป็นเพียงแต่ผู้กำกับดูแลและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น
แต่ทั้งนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อการบริหาร
สถานศึกษาโดยหากการบริหารสถานศึกษาไม่เป็นไปตามที่วางแผนไว้ในธรรมนูญโรงเรียน
กระทรวงศึกษาธิการก็มีอำนาจในการสั่งยุบคณะกรรมการสถานศึกษาได้

4.3.2 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาระหว่างประเทศไทยและประเทศ นิวซีแลนด์

4.3.2.1 การเปรียบเทียบด้านการบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการในประเทศนิวซีแลนด์ในระดับสถานศึกษา
กรรมการบริหารโรงเรียนจะได้รับการกระจายอำนาจให้ทำทุกเรื่องเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน
ทั้งการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับหลักสูตรกลางและสภาพของท้องถิ่นและสถานศึกษา
การจัดการเรียนการสอน และการประเมินผลการเรียน โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย
ได้แก่ สื่อมวลชน ครู ผู้ปกครอง และนักธุรกิจต่างๆทุกขั้นตอน ผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น การระดม
ความคิดเห็น การประชาพิจารณ์ ประชุมสัมมนาและการเผยแพร่สู่มวลชน เพื่อรับการวิภาควิจารณ์
แก้ไข ในขณะที่การบริหารงานวิชาการในประเทศไทยนั้น การจัดทำหลักสูตรการศึกษานั้น

¹⁰ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

สถานศึกษาต้องใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เหมือนกับของประเทศนิวซีแลนด์ แต่หลักสูตรการศึกษาที่สถานศึกษาจัดทำขึ้นนั้น จะไม่มีการระดมความคิดเห็น การปรึกษาหารือ ประชุมสัมมนาและการเผยแพร่สู่มวลชน เพื่อรับการวิพากษ์วิจารณ์ แก้ไข อีกทั้งอาจไม่ได้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นเพราะจะต้องผ่านการอนุมัติหลักสูตรการศึกษาจากราชการส่วนกลางก่อน ดังนั้น การบริหารงานวิชาการในประเทศไทยจึงไม่มีความคล่องตัวเท่ากับของประเทศนิวซีแลนด์ที่คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานวิชาการเองอย่างเต็มที่

4.3.2.2 การเปรียบเทียบด้านการบริหารงานงบประมาณ

รายได้ของสถานศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐ ตามรายหัวนักเรียนและแผนงานโครงการที่เสนอขอเป็นเงินอุดหนุน ค่าเล่าเรียนที่เก็บจากนักเรียนต่างชาติ และเงินบริจาคของชุมชนและการจัดกิจกรรมหารายได้ของโรงเรียน โดยหากโรงเรียนใช้งบประมาณที่รัฐจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไม่หมดก็สามารถนำไปใช้ในปีถัดไปได้ โดยรัฐจะตรวจสอบการใช้งบประมาณจากการที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน ทั้งนี้ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐยึดหลักความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมของผู้เรียนที่จะได้รับการศึกษา ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนของรัฐ จึงจัดตามเกณฑ์ที่กำหนดของสถานศึกษา ออกเป็น 10 ระดับ ระดับ 1 เป็นโรงเรียนที่อยู่ในถิ่นยากจนที่สุด และระดับ 10 เป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมและอยู่ในถิ่นร่ำรวยที่สุด โดยเพิ่มงบประมาณให้กับโรงเรียนเพิ่มตามระดับความยากจนดังกล่าวข้างต้น

ส่วนรายได้ของโรงเรียนในประเทศไทย นั้น เนื่องจากโรงเรียนในประเทศไทย มีสถานะเป็นโรงเรียนนิติบุคคลอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การได้รับงบประมาณของสถานศึกษานั้น ขึ้นอยู่กับการจัดสรรให้ของหน่วยงานต้นสังกัดคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งโรงเรียนอาจไม่ได้รับงบประมาณตามจำนวนที่โรงเรียนต้องการ นอกจากนี้โรงเรียนอาจมีรายได้ทางอื่นในการจัดการศึกษา แต่ต้องขึ้นอยู่ความสามารถในการระดมทุนของผู้บริหารโรงเรียน ดังนั้นการบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณของโรงเรียนในประเทศไทยจึงไม่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัว

4.3.2.3 การเปรียบเทียบด้านการบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการบริหารโรงเรียนของประเทศนิวซีแลนด์ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่ โดยการกำหนดกระบวนการบริหารงานบุคคล การสรรหา การพัฒนา การบำรุงรักษาครูไว้ในระบบ การปฐมนิเทศ การสร้างขวัญและกำลังใจ การพัฒนา การสร้างและปลูกฝังเจตคติของครู การให้ออกจากงาน โดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้สรรหาและคัดเลือกผู้บริหาร และมอบอำนาจให้ผู้บริหารคัดเลือกครู ซึ่งผู้บริหารและครู ไม่ได้เป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานจ้างของรัฐ ที่ได้รับเงินเดือนโดยตรงจากรัฐ

ส่วนการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยนั้น ผู้บริหารและครู จะมีสถานะเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการการบรรจุ แต่งตั้ง หรือโยกย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั่วประเทศ โดยมีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ทำหน้าที่ในการบรรจุ แต่งตั้ง หรือโยกย้าย ดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัด โรงเรียนของประเทศไทยจึงไม่มีอิสระในการสรรหาครูได้ตามความต้องการของโรงเรียน

4.3.2.4 การเปรียบเทียบด้านการบริหารงานทั่วไป

การเปรียบเทียบด้านการบริหารงานทั่วไปของประเทศนิวซีแลนด์ ในเรื่องของการประเมินผลการจัดการศึกษานั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น การติดตามประเมินผลภายใน โดยมีสำนักประเมินและตรวจสอบภายในเพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบาย และสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาเพื่อรับรองมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษา และการติดตามประเมินผลภายนอกโดยสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (องค์กรอิสระ) ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในแนวทางของชาติ เป้าหมายการศึกษาของชาติ และกรอบหลักสูตรแห่งชาติ และธรรมนูญโรงเรียน แล้วส่งผลการตรวจสอบไปยังกระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการบริหารโรงเรียน เพื่อการปรับปรุงพัฒนา และมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป รวมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อให้สาธารณชนทราบ ชุมชนรับรู้ การพัฒนาและเลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้าศึกษา หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนต่อไป โดยการบริหารงานทั่วไปในส่วนของ การประเมินผลการจัดการศึกษาในประเทศไทยนั้น ก็มีลักษณะ คล้ายคลึงกับของประเทศนิวซีแลนด์คือมีการติดตามประเมินผลภายในโรงเรียนโดยฝ่ายตรวจสอบภายใน และคณะกรรมการที่มาจากกระทรวงศึกษาธิการและมีการประเมินผลภายนอกโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) เป็นผู้ตรวจสอบการจัดการศึกษาของโรงเรียน

บทที่ 5

แนวทางในการแก้ไขปัญหการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

เนื่องจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไปอยู่ 2 ประการ คือ 1. โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้นแบบที่มีศักยภาพสูงในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 2. โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนที่รับนักเรียนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแบบไม่จำกัดเขตพื้นที่บริการ ลักษณะที่เป็นพิเศษทั้งสองประการดังกล่าวของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นปัจจัยที่เรียกร้องให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่เนื่องจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในปัจจุบันต้องบริหารจัดการศึกษาโดยอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการศึกษาเหมือนกับโรงเรียนทั่วไปที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีการบริหารจัดการศึกษาโดยราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการ และแม้ว่าโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาและโรงเรียนทั่วไปจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม แต่การบริหารจัดการศึกษายังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการที่การดำเนินการใด ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษา เนื่องจากไม่มีความเป็นอิสระและไม่มีความคล่องตัว ดังที่หน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลพึงมีตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เพื่อให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว และสามารถบริหารจัดการการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ซึ่งเป็นการส่งเสริมลักษณะพิเศษทั้งสองประการดังกล่าวของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยในบทนี้จะแสดงถึงการแก้ปัญหาทางกฎหมายในระบบโครงสร้างของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเพื่อให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพ โดยมีรูปแบบที่เหมาะสมกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา 2 รูปแบบคือ 1. การให้กระทรวงศึกษาธิการ

มอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน¹ หรือ 2. เปลี่ยนแปลงสถานะของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นองค์การมหาชน ซึ่งการแก้ปัญหาทั้งสองรูปแบบดังกล่าวมีสาระสำคัญพอสังเขปได้ดังนี้

5.1 การให้กระทรวงศึกษาธิการมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนนิติบุคคล ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงมีสถานะเหมือนกับโรงเรียนทั่วไปที่เป็นนิติบุคคล จึงต้องตกอยู่ภายใต้การบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 1 ซึ่งมีได้มีความเป็นอิสระแยกออกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและเขตพื้นที่การศึกษาแต่อย่างใด หากแต่การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษากลับตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในภูมิภาคซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษานั้น เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น ระบบการบริหารจัดการศึกษาและโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่ไม่แตกต่างจากโรงเรียนโดยทั่วไปแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน² และยังกำหนดให้การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นจะต้องยึดเขตพื้นที่การศึกษา³ การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กระทรวงศึกษาธิการต้องการจะมุ่งเน้น

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, แนวทางการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลในกำกับของรัฐ : กรณีโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน), (กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค, 2551) น.55

² มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

³ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553

ให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนต้นแบบที่มีศักยภาพสูงในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น เพื่อให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นโรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในด้านการบริหาร วิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ให้แก่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นกรณีพิเศษ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 3⁴ แห่งกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ซึ่งการมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีอำนาจ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการอยู่เช่นเดิม โดยการที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้รับมอบอำนาจดังกล่าว จะก่อให้เกิดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

5.1.1 โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่ได้รับมอบอำนาจในการจัดการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เมื่อโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้รับมอบอำนาจในการจัดการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียน

⁴ ข้อ 3 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กำหนดในข้อ 1 เรื่องใด จะกำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา เป็นผู้รับมอบการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี ประกาศกำหนด ทั้งนี้ในประกาศดังกล่าวอาจกำหนดให้ในระยะแรกมีการกระจายอำนาจเฉพาะบางเรื่องหรือกำหนดการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแตกต่างกันตามลักษณะหรือความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งอาจกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจได้

แต่จะต้องปรับปรุงการกระจายอำนาจนั้นให้เพิ่มมากขึ้นตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามหลักการในข้อ 2 สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาอาจกำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยก็ได้

เตรียมอุดมศึกษา ทั้งในส่วนของคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ย่อมต้องมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ดังนี้

5.1.1.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ในการกำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และได้บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งหากต้องการให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องดำเนินการมอบอำนาจและกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเมื่อได้รับมอบอำนาจ

ตามที่กฎหมายการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ในการกำกับส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง⁵ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตรากฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้ออกประกาศคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาบางประการของโรงเรียนจะต้องได้รับความเห็นชอบ

⁵ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

จากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงมีหน้าที่ในการกำกับส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่หากต้องการให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตัวเอง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรดำเนินการออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เพื่อให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเป็นอิสระจากระบบบริหารราชการส่วนกลางโดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะต้องทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารสูงสุดของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยให้มีอำนาจตัดสินใจในการบริหารและจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งโดยปกติจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคซึ่งทำหน้าที่เป็น กศจ. ของกรุงเทพมหานคร เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เอง นอกเหนือจากการกำกับส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ตลอดจนมีอำนาจในการสรรหา เสนอแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

(2) จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเมื่อได้รับมอบอำนาจ

ตามที่กฎหมายการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดโดยให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตรากฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ขึ้น โดยกำหนดให้สถานศึกษาขนาดเล็ก คือ สถานศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกินสามร้อยคน มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 คน และให้สถานศึกษาขนาดใหญ่ คือ สถานศึกษาที่มีนักเรียนเกินกว่าสามร้อยคนขึ้นไป มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 15 คน โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่จึงมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 15 คน โดยให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิถึง 7 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากเกินไปสำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาที่ต้องการความเป็นอิสระ ประกอบกับกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านใด ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีจำนวนและองค์ประกอบในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายในโรงเรียนที่เหมาะสมในการบริหารและจัดการศึกษาที่มีความเป็นอิสระ กระทรวงศึกษาธิการจะต้องดำเนินการตรากฎกระทรวงกำหนดจำนวน องค์ประกอบ และคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของการบริหาร การศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 วรรคสาม⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2542 โดยให้มีจำนวนคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเพียงจำนวน 11 คน โดยกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่เกิน 4 คน ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่เน้นทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ โดยอาจกำหนดให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ในด้านคณิตศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านภาษาศาสตร์ และด้านสังคมศาสตร์ ก็ได้

5.1.1.2 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายของราชการ ประสานการระดมทรัพยากร

⁶ มาตรา 38 วรรคสาม “องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาสำหรับสถานศึกษาบางประเภทที่มีสภาพและลักษณะการปฏิบัติงานแตกต่างไปจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป อาจกำหนดให้แตกต่างไปตามสภาพและลักษณะของการปฏิบัติงาน ตลอดจนความจำเป็นเฉพาะของสถานศึกษาประเภทนั้นได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินของสถานศึกษา เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษา จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา อนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิบัตรของสถานศึกษา และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย โดยผู้อำนวยการสถานศึกษา มีสถานะเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประเภทผู้บริหาร ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมีสถานะเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบัญญัติไว้ หากต้องการให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว จะต้องดำเนินการมอบอำนาจและกำหนดที่มาของผู้ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเมื่อได้รับ

มอบอำนาจ

ตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้ตรากฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ตามที่กำหนดไว้ในประกาศ แต่ในบางเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียน หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และในบางเรื่องก็ไม่สามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่มีอำนาจในการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูได้ตามความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียน เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการศึกษาธิการ

จังหวัด (กศจ.) ในกรุงเทพมหานคร⁷ แต่หากต้องการให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีความเป็นอิสระ และคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตัวเอง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรดำเนินการออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เพื่อให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเป็นอิสระจากระบบบริหารราชการส่วนกลางโดยผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารและจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้ โดยต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับ นโยบาย และมติของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และต้องได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ในกรุงเทพมหานคร ในการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เอง เพื่อให้ได้ครูที่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน

(2) ที่มาของผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีสถานะเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ในกรุงเทพมหานคร⁸ โดยมีคณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) เกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง และการย้ายครูและบุคลากรทางการศึกษาในกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือและกลั่นกรองคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ

⁷ มาตรา 23 ประกอบมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และข้อ 5 ประกอบ ข้อ 6 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

⁸ มาตรา 53 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบข้อ 5 และข้อ 6 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

ศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ในกรุงเทพมหานคร ในการบรรจุ และแต่งตั้งผู้อำนวยการสถานศึกษา⁹ แต่เมื่อพิจารณาจากลักษณะพิเศษของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้นแบบที่มีศักยภาพสูงในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงควรจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารและจัดการศึกษาในระดับสูง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและความคล่องตัวของการบริหารและจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ตามวัตถุประสงค์ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ควรมาจากการสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งด้วยวิธีการพิเศษ โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ต้องออกกฎ ก.ค.ศ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นการเฉพาะ¹⁰ ซึ่งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาอาจเป็นบุคคลภายนอกก็ได้¹¹ โดยอาจกำหนดให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามาจากการทำสัญญาจ้างงานโดยมีกำหนดเวลา และให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ในกรุงเทพมหานคร มอบอำนาจให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นผู้ที่มีอำนาจในการสรรหาผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้เอง¹² เมื่อได้ผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแล้ว ให้ขออนุมัติจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสังกัดอยู่

⁹ ข้อ 8 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ที่ 1/2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และคำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ที่ 2/2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเพิ่มเติม

¹⁰ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

¹¹ มาตรา 52 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

¹² มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งบุคคลผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา¹³ โดยอาจกำหนดให้สถานภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีสิทธิหน้าที่และได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่สถานภาพดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งตามสัญญาจ้าง หรือถูกเลิกจ้าง หรือถูกลงโทษทางวินัย แล้วแต่กรณี¹⁴

5.1.2 การบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่ได้รับมอบอำนาจในการจัดการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาย่อมมีอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ดังนี้

5.1.2.1 การบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ

เมื่อโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว ในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาอาจจัดให้มีการใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยไม่ต้องใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นฐานในการจัดทำโครงสร้างหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา อาจดำเนินการตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำหลักสูตรโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้

5.1.2.2 การบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณ

เมื่อพิจารณาจากระบบการงบประมาณ การเงิน และการพัสดุของโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาในปัจจุบันนี้จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งโรงเรียนจะมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณเฉพาะในส่วนที่ตั้งไว้สำหรับโรงเรียนตามที่ได้รับกำหนดวงเงินและได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ

¹³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8

¹⁴ มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดเท่านั้น แต่เมื่อโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้รับมอบอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาแล้ว โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการด้านการงบประมาณ การเงิน การบัญชี และการพัสดุที่ เงินรายได้ที่ได้รับจากการบริจาคและผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ได้อย่างเป็นอิสระ โดยในเรื่องของเงินงบประมาณนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่สามารถตั้งหรือรับงบประมาณได้เองโดยตรงจะต้องมีสถานะเป็นกรม แม้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะได้รับมอบอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาให้เป็นอิสระและคล่องตัวจากระบบราชการส่วนกลางแล้วก็ตาม แต่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐระดับกอง จึงไม่สามารถที่จะตั้งหรือรับงบประมาณได้ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัดของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในระดับกรม จึงมีอำนาจขอตั้งหรือรับงบประมาณได้เอง ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องกำหนดให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาตั้งวงเงินงบประมาณที่โรงเรียนต้องการใช้ในแต่ละปีงบประมาณให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะส่งผลให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในด้านงบประมาณพอสมควรในลักษณะเดียวกันกับการได้รับเงินอุดหนุน โดยไม่ต้องรอรับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงสามารถบริหารจัดการด้านการเงิน การงบประมาณ การบัญชี และการพัสดุได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังมีเงินรายได้ที่ได้รับจากการบริจาค และผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถบริหารจัดการเงินรายได้ที่ได้รับจากการบริจาค และมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้จ่าย และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

5.1.2.3 การบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล

โดยที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ บุคลากรหลักที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงเป็นบุคลากรที่มีสถานะเป็น “ข้าราชการ” ทั้งสิ้น ดังนั้น บุคลากรของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงต้องอยู่ภายใต้องค์การบริหารงานบุคคลองค์กรเดียวกัน คือ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ ก.ค.ศ. และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจแก่ ก.ค.ศ.

ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล การออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการควบคุมดูแล ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบายและ หลักเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ส่วนในระดับเขตพื้นที่การศึกษานั้น คำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ได้บัญญัติให้คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ความเห็นชอบ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พิจารณาความดีความชอบดำเนินการ ทางวินัย กำกับ ดูแล ติดตามการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในเขตของจังหวัด¹⁵ และให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับ มอบหมายจาก กศจ.¹⁶ โดยโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตของกรุงเทพมหานคร ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ได้กำหนดให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคทำหน้าที่เป็น กศจ. และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของโรงเรียน เตรียมอุดมศึกษามีความเป็นอิสระและคล่องตัวตามเอกลักษณ์ของโรงเรียนที่เน้นความเป็นเลิศ ทางวิชาการจึงต้องจัดให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อส่งเสริมความเป็นเลิศทางวิชาการ ในด้านต่าง ๆ ให้กับนักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยการได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญดังกล่าวนี้ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการคัดเลือก ครูอาจารย์ที่มีความรู้ความสามารถเป็นการเฉพาะ ตลอดจนการกำหนดตำแหน่งและอัตรา ค่าตอบแทนแก่บุคคลเหล่านี้ในลักษณะที่แตกต่างจากครูอาจารย์ที่สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากรเหล่านี้ให้อยากทำงานให้กับโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงจำเป็นต้อง ทำให้มีลักษณะแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วไป โดย ก.ค.ศ. โดยผ่านความเห็นชอบจาก กระทรวงการคลัง ต้องออกกฎ ก.ค.ศ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหา บรรจุ และแต่งตั้ง

¹⁵ ข้อ 5 ประกอบ ข้อ 6 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ประกอบ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2547

¹⁶ ข้อ 8 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อน การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา¹⁷ ซึ่งผู้ที่จะมาเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาอาจเป็นบุคคลภายนอกก็ได้¹⁸ และอาจกำหนดให้มีการจ่ายค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการครู โดยอาจกำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างงานโดยมีกำหนดเวลา และให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ในกรุงเทพมหานคร มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นผู้ที่มีอำนาจในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้งครูโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้เอง¹⁹ โดยอาจกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามสัญญาจ้าง มีสิทธิหน้าที่และได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่สถานภาพดังกล่าวจะสิ้นสุดลง เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งตามสัญญาจ้าง หรือถูกเลิกจ้าง หรือถูกลงโทษทางวินัย แล้วแต่กรณี²⁰

5.1.2.4 การบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานทั่วไป

เมื่อโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว ในด้านการบริหารงานทั่วไป นั้น โรงเรียนอาจกำหนดการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อได้เอง เพื่อให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีจำนวนนักเรียนที่รับเข้าศึกษาต่อที่เหมาะสมกับหลักสูตรการศึกษา จำนวนครู และจำนวนห้องเรียนที่สามารถรองรับนักเรียนได้

5.2 การแก้ไขปัญหาโดยการเปลี่ยนสถานะโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจากส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน

การแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการศึกษาอีกวิธีการหนึ่งคือการเปลี่ยนสถานะของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจากส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็น “องค์การมหาชน” ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้รัฐบาลสามารถจัดตั้งหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการและ

¹⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10

¹⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11

¹⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12

²⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14

รัฐวิสาหกิจที่เรียกว่าองค์การมหาชน ซึ่งมีการกึ่งที่มีลักษณะเฉพาะที่ต้องการความคล่องตัว และมีการใช้ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินงาน แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ ให้แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ก็ให้จัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อจัดทำภารกิจนั้น โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น ซึ่งในส่วนของกรจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทยนั้น มีโรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีสถานะเป็นองค์การมหาชนเพียงแห่งเดียว คือ “โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์” โดยรัฐบาลได้มีพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นองค์การมหาชน²¹ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าประเทศไทยขาดแคลนนักวิจัยและพัฒนา และนักประดิษฐ์คิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงมีนโยบายที่จะให้เด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจำเป็นต้องมีวิธีการและหลักสูตรพิเศษขึ้นโดยเฉพาะ ดังนั้น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จึงถูกจัดตั้งขึ้น โดยให้มีการบริหารและการจัดการเรียนการสอนที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ โดยเป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนเฉพาะสายวิทยาศาสตร์อย่างเข้มข้นให้แก่เด็กที่มีความสามารถเป็นพิเศษในทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ เพื่อให้เป็นการเตรียมพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีคุณภาพสูงเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในการที่จะสร้างนักวิชาการอันยอดเยี่ยมของประเทศ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จึงเป็นตัวอย่างของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ถูกจัดตั้งให้เป็นองค์การมหาชน²²

5.2.1 หลักการ โครงสร้าง และความสัมพันธ์กับรัฐในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

5.2.1.1 หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นองค์การมหาชน

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ แต่เดิมนั้นเกิดขึ้นมาจากความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยมหิดล และกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้ร่วมกันลงนามในโครงการความร่วมมือจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาบนพื้นที่ของมหาวิทยาลัยมหิดล ตำบลศาลายา

²¹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

²² หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

กึ่งอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีความสนใจและมีความถนัดทางด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มีโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในสิ่งที่ตนเองถนัดและสนใจได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้นักเรียนเหล่านั้นได้รับการพัฒนาส่งเสริมให้มีความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ที่ถูกต้องลึกซึ้งและกว้างขวางตามศักยภาพของตนเองให้มากที่สุดอันจะเป็นพื้นฐานการศึกษาในระดับสูงขึ้นไปและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติ อีกทั้งเพื่อศึกษาวิจัยหารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์สำหรับเด็กไทย เพื่อพัฒนาสู่ความเป็นเลิศทางด้านวิทยาศาสตร์ควบคู่กับการมีคุณธรรมจริยธรรมที่ดั่งามบนพื้นฐานทางวัฒนธรรม ประเพณี ความศรัทธาความดีงามที่ดีของไทย ในการนี้มหาวิทยาลัยมหิดลได้ตกลงให้ความร่วมมือกับกรมสามัญศึกษาในการสนับสนุนทางด้านวิชาการ รวมถึงให้ใช้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ห้องปฏิบัติการ ห้องสมุด สนามกีฬา เป็นต้น โดยเปิดทำการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายรุ่นแรกในปีการศึกษา 2534 ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษา ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2534 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นส่วนราชการ ในสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เหมือนกับโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา จนกระทั่งวันที่ 25 สิงหาคม 2543 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ขึ้นเป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์แห่งแรกของประเทศไทย เปิดสอนในระดับมัธยมศึกษา มีสถานภาพเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ²³ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า ประเทศไทยขาดแคลนนักวิจัยพัฒนาและนักประดิษฐ์คิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงได้มีการส่งเสริมการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ในโรงเรียน โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้เด็กและเยาวชนมีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจำเป็นต้องมีวิธีการและหลักสูตรที่มีลักษณะพิเศษอันแตกต่างไปจากการเรียนการสอนในโรงเรียนปกติ ดังนั้น จึงได้จัดให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์อย่างเข้มข้นให้แก่นักเรียนที่มีความสามารถเป็นพิเศษในทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์เพื่อเป็นการเตรียมพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีคุณภาพสูงในการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา และเพื่อเป็นการสร้างนักวิชาการอันยอดเยี่ยมของประเทศ และเพื่อที่จะให้โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นมีการบริหารและจัดการเรียนการสอนที่มีความเป็นอิสระ

²³ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, “ประวัติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2559, จาก https://www.mwit.ac.th/content.php?content_title=HIST_TITLE&content=HIST_CONTENT

คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ จึงได้นำโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์มาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนเพื่อเป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์ต้นแบบแก่โรงเรียนในลักษณะดังกล่าว²⁴ โดยปัจจุบันโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ได้จัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายโดยเน้นความเป็นเลิศทางด้านวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ ในระบบโรงเรียนประจำ โดยรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3 เพื่อสอบคัดเลือกเข้าศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ปีการศึกษาละ 240 คน²⁵ ดังนั้น โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ในปัจจุบันจึงมีนักเรียนทั้งหมด 720 คน และในปีการศึกษา 2557 มีครูจำนวนทั้งสิ้น 67 คน²⁶ เฉลี่ยอัตราครูต่อนักเรียนอยู่ที่ ครู 1 คน ต่อนักเรียน 11 คน

5.2.1.2 ระบบโครงสร้างของการจัดการศึกษาของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะต้องมีการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการบริหารจัดการภายในองค์การมหาชนทุกประเภทจะต้องมีความคล่องตัว และสามารถดำเนินการตัดสินใจได้เบ็ดเสร็จภายในองค์กรเอง โดยองค์กรขององค์การมหาชนนั้นมีโครงสร้างการบริหารภายในองค์กร ที่จำแนกได้เป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารสูงสุดกลุ่มหนึ่ง และผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องนำนโยบายไปดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารอีกกลุ่มหนึ่ง²⁷ โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โครงสร้างการบริหารงานภายในของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์จึงประกอบไปด้วยกลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารสูงสุดกลุ่มหนึ่ง และผู้ปฏิบัติงานภายในโรงเรียนอีกกลุ่มหนึ่ง โดยแต่ละกลุ่มมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารสูงสุด

กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชน รวมทั้งทำหน้าที่ตัดสินใจในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมาย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

²⁴ หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2546

²⁵ โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์, รายงานประจำปี 2557, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 56

²⁶ เพิ่งอ้าง

²⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น.29-35.

1. กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนมักเป็นภารกิจที่ต้องการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความรวดเร็วในการตัดสินใจทำภารกิจที่รัฐมอบหมาย ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น การกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน การกำหนดระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในการบริหารงาน การบริหารจัดการการเงินและบัญชีขององค์การมหาชน และการแต่งตั้งผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์การมหาชน ย่อมจะต้องใช้ “องค์กรกลุ่ม” หรือในรูปของ “คณะกรรมการ” ในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวให้บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะองค์กรกลุ่มประกอบไปด้วย บุคคลจำนวนหลายคน และบุคคลเหล่านี้อาจมาจากหลากหลายวิชาชีพ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่หลากหลาย ทำให้การดำเนินการเรื่องของการกำหนดนโยบาย การออกระเบียบ ข้อบังคับ การบริหารจัดการการเงิน และการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารองค์การมหาชนเป็นไปด้วยความ ถูกต้อง เรียบร้อย และรอบคอบ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชน เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนที่เข้ามารับบริการ ซึ่งองค์ประกอบของกลุ่มนโยบายดังกล่าว จะต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ หรืออาจเรียกชื่ออย่างอื่นแต่ดำเนินการในรูปแบบขององค์กรกลุ่ม โดยมีประธานหรือองค์การมหาชนบางแห่งเรียกชื่ออย่างอื่น ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการปฏิบัติหน้าที่ และกรรมการ ซึ่งแต่ละองค์การมหาชนจะกำหนดการได้มาของประธานและกรรมการ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งองค์การมหาชน²⁸ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มผู้กำหนดนโยบายจะปฏิบัติหน้าที่โดยการประชุม และทำการลงมติในที่ประชุม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง ซึ่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดให้มี “องค์กรกลุ่ม” หรือ “คณะกรรมการ” ในการบริหารและดำเนินกิจการของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โดยเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์” ซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูง ทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือเทคโนโลยี กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและความชัดเจน เป็นที่ประจักษ์ในทางวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการ ของโรงเรียน จำนวนไม่เกิน 4 คน โดยให้มีผู้อำนวยการโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นกรรมการและ เลขาธิการโดยตำแหน่ง²⁹ ซึ่งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ มีอำนาจหน้าที่

²⁸ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

²⁹ มาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานของโรงเรียน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของโรงเรียน อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินของโรงเรียน ควบคุมการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกา และการกระทำอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโรงเรียน³⁰

2. ผู้บริหารสูงสุด

ผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่บริหารการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน และทำตามนโยบาย มติของที่ประชุมกลุ่มผู้กำหนดนโยบายขององค์การมหาชน โดยอาจจะเรียกชื่อตำแหน่งผู้บริหารนี้ว่าผู้อำนวยการหรือจะเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง³¹ โดยองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนดการได้มา คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งองค์การมหาชน และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง³² ซึ่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีผู้อำนวยการหนึ่งคน³³ โดยให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี³⁴ และมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของโรงเรียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่งของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์³⁵

(2) บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน

บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนคือบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่องค์การมหาชนตามภาระงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งสถานะของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนนั้น จะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนจึงไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงไม่อาจได้รับสิทธิ

³⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28

³¹ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³² มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³³ มาตรา 23 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

³⁴ มาตรา 25 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

³⁵ มาตรา 27 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

ประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ เหมือนอย่างข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนจะได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนกำหนด หรือตามที่กลุ่มผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารกำหนดให้³⁶ โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มี 3 ประเภท ได้แก่ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของโรงเรียนที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาช่วยปฏิบัติงานของโรงเรียนเป็นการชั่วคราว³⁷ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นผู้ปฏิบัติงานหลักของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ³⁸ และจะได้รับการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตามที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์กำหนดให้³⁹

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน

องค์การมหาชนถือเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น องค์การมหาชนจึงยังมีความสัมพันธ์กับรัฐอยู่ในฐานะที่รัฐเป็นผู้กำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย องค์การมหาชนจึงต้องถูกตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและการปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐได้มอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวจะต้องเคารพความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนด้วย⁴⁰ โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง⁴¹ พร้อมกันนี้กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงินการบัญชี และการพัสดุของโรงเรียน โดยต้องรายงาน

³⁶ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³⁷ มาตรา 31 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

³⁸ มาตรา 32 (5) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

³⁹ มาตรา 19 (3) (จ) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

⁴⁰ สุรพล นิติไกรพจน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 27*, น.35-39.

⁴¹ มาตรา 39 ประกอบมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

ให้คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ทราบอย่างน้อยปีละครั้ง โดยโรงเรียนต้องจัดทำงบดุลงบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีทุกปี และในทุกรอบปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน⁴² นอกจากนี้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ต้องทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้รายงานผลงานของโรงเรียนในปีที่ล่วงมาแล้วบัญชีทำการพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า⁴³

5.2.2 การบริหารการจัดการศึกษาของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

5.2.2.1 การบริหารการจัดการศึกษาด้านวิชาการ

ตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการ และดำเนินการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์สำหรับเด็กที่มีศักยภาพสูงทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์⁴⁴ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้การจัดการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสม⁴⁵ โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น การบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จึงเป็นภารกิจหลักที่ต้องมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากโรงเรียนทั่วไป โดยกฎหมายได้กำหนดให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีอำนาจหน้าที่หลัก ดังนี้⁴⁶

1. ดำเนินการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นความเข้มข้นของการเรียนการสอนทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์
2. จัดทำหลักสูตรวิธีการเรียนการสอน สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน สำหรับใช้ในโรงเรียน

⁴² มาตรา 35 และมาตรา 36 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

⁴³ มาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

⁴⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

⁴⁵ มาตรา 37 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553

⁴⁶ มาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

3. ดำเนินการและส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนเข้ามา
มีส่วนร่วมในการพัฒนามาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน

4. ให้บริการพิเศษทางการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์

โดยในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษา
ด้านวิชาการที่โรงเรียนสามารถจัดทำและพัฒนาหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนได้เอง ตลอดจน
กิจกรรมการพัฒนาผู้เรียนให้มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ จนถึงผลสัมฤทธิ์ในการ
บริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ ดังนี้

(1) หลักสูตรโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์

โดยที่มาตรา 8 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์
พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนสำหรับ
ใช้ในโรงเรียน โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์จึงได้มีการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรการศึกษา
สำหรับโรงเรียนขึ้นใช้เองเป็นการเฉพาะ โดยปัจจุบันโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ได้ใช้หลักสูตร
โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556 มาเป็นหลักสูตรการศึกษาสำหรับนักเรียนของโรงเรียน
โดยผ่านการประชุมระดมความคิดระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิ ครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนนักเรียน
โดยโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ต้องการให้หลักสูตรดังกล่าวมีวัตถุประสงค์มุ่งหมายให้นักเรียน
ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพของความสามารถพิเศษด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์
มีพื้นฐานความรู้ที่ดีทั้งด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมศึกษา ศาสนา ภาษา ดนตรี
และพลานามัย สามารถคิด วิเคราะห์และบูรณาการความรู้ทุกศาสตร์ได้ เป็นคนที่สมบูรณ์ทั้งด้าน
สติปัญญา ร่างกาย อารมณ์ สังคม มีจิตตั้งมั่นในความเมตตาและหวังดีต่อกัน ดูแลเอาใจใส่กัน
ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ให้กำลังใจซึ่งกันและกัน ผูกพันกันฉันญาติมิตร รักและภูมิใจในความเป็นไทย
มีจิตที่จะมุ่งตอบแทนประเทศชาติ และมีความเป็นสากล ซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่จะเป็นโรงเรียน
วิทยาศาสตร์ต้นแบบของรัฐ นำร่องสรรหาและจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ
ด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ระดับมัธยมศึกษาให้มีคุณภาพทัดเทียมกับโรงเรียนวิทยาศาสตร์
ชั้นนำของโลก มีจิตวิญญาณของความเป็นนักวิจัยและนักประดิษฐ์คิดค้น มีสุขภาพพลานามัยที่ดี
มีคุณธรรม จริยธรรม รักการเรียนรู้ มีความเป็นไทยมีความมุ่งมั่นพัฒนาประเทศชาติ มีเจตคติที่ดีต่อ
เพื่อร่วมโลกและธรรมชาติ⁴⁷

โครงสร้างหลักสูตรโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556 แบ่งรายวิชาที่
นักเรียนจะต้องลงทะเบียนเรียนออกเป็น 3 รายวิชา คือ รายวิชาขั้นพื้นฐาน รายวิชาบังคับ

⁴⁷ หลักสูตรโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556, น.1

และรายวิชาเลือกเสรี โดยนักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จะต้องมีผลการประเมินรายวิชาทั้งหมด จำนวนไม่น้อยกว่า 86.0 หน่วยกิต มีรายละเอียดแต่ละรายวิชาพอสังเขป ดังนี้

1. รายวิชาขั้นพื้นฐานตามหลักสูตรโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้มี 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ได้แก่ สาระการเรียนรู้ภาษาไทย สาระการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ สาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ สาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ สาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สาระการเรียนรู้สุขศึกษาและพลศึกษา สาระการเรียนรู้ศิลปะ และสาระการเรียนรู้การงานอาชีพและเทคโนโลยี ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการกำหนดกลุ่มสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลาง พ.ศ. 2551 ของกระทรวงศึกษาธิการ⁴⁸

2. รายวิชาบังคับตามหลักสูตรโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556 เป็นรายวิชาที่ต่อยอดจากรายวิชาพื้นฐาน โดยโรงเรียนกำหนดให้มีรายวิชาบังคับในกลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ กลุ่มสาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ และกลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ และกลุ่มสาระการเรียนรู้การงานอาชีพและเทคโนโลยี เพื่อให้นักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นนักเรียนที่ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์⁴⁹

3. รายวิชาเลือกเสรีตามหลักสูตรโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556 เป็นรายวิชาที่ต่อยอดจากรายวิชาบังคับ และเสริมทักษะการสร้างสรรคผลงาน และการแก้ปัญหา ตามความถนัดของนักเรียนแต่ละคน โดยแบ่งออกเป็นรายวิชาเลือกเสรีกลุ่มทั่วไปซึ่งมีรายวิชาของทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ และรายวิชาเลือกเสรีกลุ่มบูรณาการ⁵⁰

โดยนักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งเป็นนักเรียนที่มีความเป็นเลิศทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ นั้นจะสามารถเลือกแผนการจัดการเรียนการสอนได้สองแผน⁵¹ ดังนี้

1. แผนการจัดการเรียนการสอนทั่วไป โดยแผนนี้มีไว้สำหรับนักเรียนที่ไม่ได้สมัครหรือไม่ได้รับการคัดเลือกเข้าเรียนตามโครงการ สอวน. โดยนักเรียนที่เลือกเรียนในแผนการจัดการเรียนการสอนทั่วไปจะต้องลงทะเบียนเรียนในรายวิชาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่น้อยกว่า 86.0 หน่วยกิต

⁴⁸ เฟื่องอ้าง, น.4

⁴⁹ เฟื่องอ้าง, น.5

⁵⁰ เฟื่องอ้าง, น.6

⁵¹ เฟื่องอ้าง, น.7-9

2. แผนการจัดการเรียนการสอนในส่วนของโรงเรียนโครงการ สอวน. โดยโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ได้รับอนุญาตจากมูลนิธิส่งเสริมโอลิมปิกวิชาการและพัฒนามาตรฐานวิทยาศาสตร์ศึกษา ในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ (สอวน.) ในการจัดการเรียนการสอนนักเรียนที่เข้าร่วมโครงการ ในสาขาวิชาคณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา คอมพิวเตอร์ สาขาใดสาขาหนึ่ง โดยนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 4 ที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าว จะต้องเรียนในโครงการดังกล่าวช่วงปิดภาคเรียนต้นเดือนตุลาคม และช่วงปิดภาคเรียนฤดูร้อน

หลักสูตรโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556 จึงเป็นหลักสูตรที่ส่งเสริมให้นักเรียนที่มีความรู้ความสามารถพิเศษด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์นั้นมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์อย่างเข้มข้น ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์เพื่อเตรียมพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีคุณภาพสูงเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในการสร้างนักวิจัยและพัฒนาและนักประดิษฐ์คิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ

(2) กิจกรรมการพัฒนาผู้เรียน

การจัดกิจกรรมการพัฒนาผู้เรียนเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556 โดยกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์นั้น ในส่วนของกิจกรรมพัฒนาการเรียนรู้ จะเน้นการพัฒนาความเป็นเลิศทางด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี โดยโรงเรียนจะจัดกิจกรรมนำนักเรียนไปศึกษาดูงานในหน่วยงานวิจัยต่าง ๆ และจัดบรรยายพิเศษโดยนักวิจัยและผู้ทรงคุณวุฒิด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อจุดประกายนักเรียนให้คิดหัวข้อโครงการงานวิทยาศาสตร์และสร้างเสริมประสบการณ์ในการทำวิจัย เห็นบรรยากาศในการทำงานวิจัย และโอกาสในการประกอบอาชีพด้านงานวิจัยที่หลากหลาย นอกจากนี้โรงเรียนยังได้ขอความอนุเคราะห์ให้นักวิจัยในสถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานวิจัยต่าง ๆ ในการเป็นนักวิทยาศาสตร์พี่เลี้ยงให้แก่นักเรียน เพื่อให้โครงการงานวิทยาศาสตร์ของนักเรียนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีคุณภาพ โดยในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ได้รับความอนุเคราะห์จากนักวิจัยและนักวิทยาศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานวิจัย ในการเป็นที่ปรึกษาและทำโครงการงานวิจัยของนักเรียน จำนวน 67 คน จาก 7 สถาบัน⁵² ซึ่งนอกจากกิจกรรมพัฒนาการเรียนรู้ที่จะเน้นด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแล้วยังมีกิจกรรมที่ส่งเสริมการเรียนรู้วิชาภาษาต่างประเทศ และมีการเปิดกิจกรรมชุมนุมทางวิชาการอีกด้วย

⁵² อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 25, น.65

นอกจากนี้ โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ยังมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนด้านคุณธรรม จริยธรรม กิจกรรมพัฒนาจิตสาธารณะ กิจกรรมพัฒนาจิตสำนึกความเป็นไทยและความเป็นประชาธิปไตย และกิจกรรมพัฒนาสุขภาพและอนามัย ทำให้นักเรียนของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์นั้น นอกจากจะมีความสามารถพิเศษทางด้านคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์แล้ว นักเรียนยังได้เสริมทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศและมีสุขภาพพลานามัยที่ดีมีคุณธรรม จริยธรรม รักการเรียนรู้ มีความเป็นไทยด้วย⁵³

(3) ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์

การจัดการการศึกษาของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ตามหลักสูตรโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556 นั้น ปรากฏว่าในปีการศึกษา 2557 มีนักเรียนได้รับรางวัลในการแข่งขันทางวิชาการหลายแห่ง⁵⁴ ได้รับรางวัลในการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการภายในประเทศ และได้รับการคัดเลือกให้เป็นตัวแทนของประเทศไทยไปแข่งขันโอลิมปิกวิชาการระดับนานาชาติ โดยได้รับรางวัลเป็นจำนวนมาก⁵⁵ นอกจากนี้ นักเรียนโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ ยังได้รับรางวัลจากการประกวดโครงงานวิทยาศาสตร์เป็นจำนวนมาก⁵⁶ ในส่วนของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ มีผลสัมฤทธิ์ในการทดสอบทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Ordinary National Education Test : ONET) โดยได้คะแนนเฉลี่ยสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ของนักเรียนทั่วประเทศในทุกวิชา⁵⁷ และสามารถสอบคัดเลือกเพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในสถาบันชั้นนำของประเทศได้ทุกคน โดยสามารถศึกษาต่อในสาขาวิทยาศาสตร์และวิทยาศาสตร์ประยุกต์ จำนวน 234 คน คิดเป็นร้อยละ 98.32 นอกจากนี้ในแต่ละปี นักเรียนโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ จะได้รับทุนการศึกษาเพื่อไปศึกษาต่อในต่างประเทศรุ่นละประมาณร้อยละ 10 - 16 อีกด้วย⁵⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นผลสัมฤทธิ์ของการบริหารจัดการการศึกษาด้านวิชาการของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ ที่มีวัตถุประสงค์ในการเตรียมพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีคุณภาพสูงในด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ เพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในการสร้างนักวิจัยและพัฒนาและนักประดิษฐ์คิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ

⁵³ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47, น. 10-12

⁵⁴ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 48-49

⁵⁵ เพิ่งอ้าง, น. 32-34

⁵⁶ เพิ่งอ้าง, น. 35-45

⁵⁷ เพิ่งอ้าง, น. 30

⁵⁸ เพิ่งอ้าง, น. 50

5.2.2.2 การบริหารจัดการการศึกษาด้านงบประมาณ

การที่รัฐจัดตั้งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นองค์การมหาชนนั้นก็เพื่อต้องการความเร่งด่วน รวดเร็วในการจัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งองค์การมหาชนดังกล่าวต้องมีระบบบริหารงานแยกออกจากส่วนราชการ ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการในด้านงบประมาณที่ไม่ต้องรอการจัดสรรงบประมาณจากรัฐรวมกับส่วนราชการ แต่ขณะเดียวกัน เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจในด้านวิชาการและการบริการสังคมและไม่ได้มีภารกิจในการทำการค้าหรือแสวงหากำไรให้แก่รัฐ เพราะฉะนั้นแหล่งรายได้หลักที่จะมาเป็นทุนและทรัพย์สินขององค์การมหาชน ย่อมจะมาจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้เป็นหลัก⁵⁹ โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์การมหาชน มีทุนหรือทรัพย์สินในการดำเนินกิจการ ประกอบด้วย⁶⁰

1. เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
2. เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนเดิม
3. เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
4. เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
5. ค่าธรรมเนียม บำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

6. ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน ซึ่งบรรดารายได้ขององค์การมหาชนนั้นไม่เป็นรายได้ที่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁶¹ แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนจะต้องมีเรื่องทุน รายได้ งบประมาณ และทรัพย์สินด้วย⁶² โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ก็ได้กำหนดให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีทุนและทรัพย์สินในการ

⁵⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 27*, น.36.

⁶⁰ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁶¹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁶² มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ดำเนินกิจการของโรงเรียนเหมือนกับที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดไว้⁶³ และกำหนดให้เป็นรายได้ของโรงเรียนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁶⁴ โดยให้คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของโรงเรียน และผู้อำนวยการโรงเรียนมีหน้าที่นำเสนอรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนทางการเงิน และงบประมาณปีต่อไปเพื่อให้คณะกรรมการบริหารโรงเรียนพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ได้ออกข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ 2 ฉบับ ได้แก่ ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการเงินและการบัญชี พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในหัวข้อนี้จะขอแบ่งเรื่องของการบริหารจัดการการศึกษาด้านงบประมาณออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารจัดการงบประมาณด้านการเงินและการบัญชี และการบริหารจัดการงบประมาณด้านการพัสดุ

(1) การบริหารจัดการด้านการเงินและการบัญชี

ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการเงินและการบัญชี พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้รักษาการตามข้อบังคับนี้ และให้มีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับนี้⁶⁵ และให้ผู้อำนวยการจัดทำงบประมาณรายรับและรายจ่ายประจำปีโดยแยกหมวดเงินและประเภทรายจ่ายตามแผนงาน และโครงการ เสนอต่อคณะกรรมการเพื่ออนุมัติใช้เป็นงบประมาณในปีงบประมาณนั้น⁶⁶ โดยในข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดในเรื่องของรายได้ การรับเงินและการเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน ทรัพย์สิน การบัญชี การตรวจสอบบัญชี การงบประมาณ และกองทุนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นผู้อนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน โดยมีเรื่องที่สมควรศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านงบประมาณของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ดังนี้

⁶³ มาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

⁶⁴ มาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

⁶⁵ ข้อ 4 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการเงินและการบัญชี พ.ศ. 2543

⁶⁶ ข้อ 52 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการเงินและการบัญชี

1. การบริหารการใช้งบประมาณของโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ

งบประมาณของโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณโดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปีถือเป็นงบประมาณที่สำคัญของโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักในการดำเนินงานของโรงเรียนโดยจะเห็นได้จากในปีงบประมาณ 2558 โรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ ได้เงินงบประมาณรัฐบาลที่รัฐบาลจัดสรรเป็นเงินจำนวน 342,673,700 บาท ซึ่งเป็นจำนวนรายได้ที่มากที่สุด เมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่นรวมกันเป็นเงินจำนวน 39,660,773.34 บาท โดยรายได้ประเภทอื่น ๆ ที่โรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณได้รับในแต่ละปีงบประมาณนั้น มีทั้งรายได้ค่าหอพักนักเรียน รายได้จากเงินบริจาค รายได้จากดอกเบี้ยรับ และรายได้อื่น ๆ โดยโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ จะใช้งบประมาณทั้งหมดเป็นค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ในการบริหารโรงเรียน ได้แก่ ด้านบุคลากร ค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 30 การดำเนินงานซึ่งประกอบด้วยการทำงานในการจัดการเรียนการสอนและการจัดการศึกษาเนื่องจากเป็นโรงเรียนประจำรวมทั้งการขยายผลสู่โรงเรียนอื่นและค่าสาธารณูปโภคประมาณร้อยละ 57 ทุนการศึกษาประมาณร้อยละ 13 สำหรับงบลงทุนจะดำเนินการจัดตั้งค่าขอตามความจำเป็นแต่ละปี ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ในการจัดซื้อครุภัณฑ์ หรือการก่อสร้างปรับปรุงอาคารสถานที่

2. การตรวจสอบการใช้งบประมาณของโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ

การตรวจสอบการใช้งบประมาณของโรงเรียนจะมีการตรวจสอบอย่างโปร่งใสทั้งภายในและการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก การตรวจสอบภายในจะมีผู้ปฏิบัติงานทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบโดยเฉพาะและรับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ และสำหรับการตรวจสอบภายนอกนั้น ในรอบหนึ่งปีให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยแสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ การประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินจะทำโดยตรวจสอบเอกสาร การสอบทาน การทดสอบรายการ การวิเคราะห์ การสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตเพื่อพิจารณาความเหมาะสมและเปรียบเทียบแผนงาน โครงการมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ กับผลการปฏิบัติงานจริงว่ามีผลต่างกันหรือไม่อย่างไร โดยพิจารณาถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งจะพบว่าส่วนใหญ่การบริหารงบประมาณจะมีการใช้จ่ายตามแผนการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้

อาจมีการปรับแผนการใช้งบประมาณได้โดยผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้อนุมัติในกรณีที่เป็นรายจ่ายประเภทเดียวกัน ซึ่งนับว่าการบริหารงบประมาณของโรงเรียนมีความคล่องตัวสูง⁶⁷

3. ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการด้านงบประมาณของโรงเรียน มหิตลวิทยานุสรณ์

สำหรับประสิทธิผลของการบริหารงบประมาณเมื่อเทียบระหว่างการลงทุนจัดการเรียนการสอนของนักเรียนเป็นรายหัวกับผลที่เกิดขึ้นกับผู้เรียน 1 คน เป็นเงินประมาณ 88,200 บาท ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายทั่วไปของนักเรียน (ค่าอาหาร ค่าหนังสือ ค่าหอพัก) จากทุน 44,000 บาท ค่าใช้จ่ายทางอ้อม ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอาจารย์ 31,000 บาท ค่าใช้จ่ายด้านการดำเนินงานของโรงเรียน เช่น ค่าสาธารณูปโภค กิจกรรมเสริมการเรียนการสอน วัสดุสิ้นเปลือง เป็นต้น ประมาณ 13,200 บาท โดยงบประมาณที่ลงทุนไปกับผลที่เกิดขึ้นกับตัวนักเรียนจะประเมินได้จากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน การสร้างผลงานเด่นของนักเรียนในการแสดงความสามารถในกิจกรรมต่างๆ ทั้งในประเทศ ต่างประเทศ โดยเฉพาะผลงานโครงงานวิจัยที่มีคุณภาพสูงของนักเรียน รวมถึงความพึงพอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดูได้จากกลไกของการจัดการศึกษาที่กล่าวไว้ในหัวข้อผลสำเร็จของการดำเนินงานโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์

(2) การบริหารจัดการด้านงานพัสดุ

การบริหารจัดการด้านงานพัสดุนั้น หน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปจะต้องดำเนินงานด้านการพัสดุโดยใช้ระเบียบปฏิบัติเดียวกันซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งลักษณะของระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่กำหนดขึ้นอย่างรัดกุม มีความยืดหยุ่นน้อย แต่สำหรับโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชนนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้มีอำนาจในการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุได้เองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบพัสดุของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้อดีที่จะทำให้งานด้านพัสดุมีความยืดหยุ่นมากขึ้นคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ จึงได้ออกข้อบังคับโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2543 สำหรับใช้ในการจัดการงานพัสดุของโรงเรียน โดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ได้วางเค้าโครงของข้อบังคับดังกล่าวให้คล้ายคลึงกับระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เพราะคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์เห็นว่าระเบียบว่าด้วยการพัสดุของสำนักนายกรัฐมนตรีมีจุดแข็งหลายประการ ได้ใช้ในวงราชการมาหลายปี มีความรัดกุมสูง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับงานพัสดุที่เป็นหน่วยงานภายนอกมีความคุ้นเคยกับระเบียบดังกล่าว แต่ขณะเดียวกันก็ได้ปรับข้อกำหนดในรายละเอียดเป็นบางตอน เช่น การกำหนด

⁶⁷ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.55

อำนาจของผู้บริหารให้มากขึ้น การขยายขอบเขตของการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษให้มีทางเลือกมากขึ้น และหากมีกรณีใดที่เมื่อปฏิบัติตามข้อบังคับแล้วไม่เกิดผลดีต่อองค์กร หรือมีกรณีที่ยังไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ ก็สามารถนำเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ปฏิบัติตามที่เห็นเหมาะสมได้เป็นคราว ๆ ไป⁶⁸ โดยเนื้อหาสาระของข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มี การจัดทำ จัดซื้อ จัดจ้าง แลกเปลี่ยน เช่า จำหน่าย และดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ขององค์กร การดำเนินงานจึงต้องมีการบริหารที่รอบคอบ รัดกุม รักษาประโยชน์ขององค์กร มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในขณะเดียวกัน จะต้องมีความสะดวก รวดเร็ว ทันเหตุการณ์ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจขององค์กรดำเนินไปได้โดยไม่ชะงัก

5.2.2.3 การบริหารจัดการการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล

ทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร ดังนั้น การบริหารงานบุคคลจึงเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง ที่องค์กรจะต้องมีการจัดการที่ดี และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมจริยธรรม พัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพ และรักษาทรัพยากรบุคคลดังกล่าวให้ทำงานร่วมกับองค์กร ดังนั้น ภารกิจของการบริหารงานบุคคลจึงประกอบด้วย การวางแผนอัตรากำลังและการกำหนด ตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน วินัยและการรักษาวินัย และการออกจากงาน⁶⁹

และโดยที่องค์การมหาชนนั้น จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำภารกิจของรัฐที่ต้องการความเป็นอิสระและความรวดเร็วและไม่อยู่ภายใต้การบริหารงานของส่วนราชการ ดังนั้นบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนตามภาระงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ จะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ เพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการจัดทำภารกิจขององค์การมหาชนนั่นเอง ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนจึงไม่อาจได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ เหมือนอย่างข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนจะได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนกำหนด

⁶⁸ เฟิงอ้วง, น. 56

⁶⁹ เฟิงอ้วง, น. 58

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ก่อตั้งขึ้นโดยผลของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังนั้น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จึงเป็นสถานศึกษาที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชน บุคลากรผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จึงไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และไม่อาจได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ เหมือนอย่างข้าราชการหรือพนักงาน แต่จะเป็นมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่หรือลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของโรงเรียนรัฐวิสาหกิจ โดยโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีแนวทางในการบริหารงานบุคคล ดังนี้

(1) แนวทางการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลสำหรับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โดยได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งกำหนดประเภทคุณสมบัติ และการพ้นจากตำแหน่งไว้ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ มีอำนาจในการควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับโรงเรียนในเรื่อง การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง และมีอำนาจในการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอนวินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง⁷⁰
2. ผู้อำนวยการโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด⁷¹
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียน นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับโรงเรียน และมีอำนาจสั่งให้โรงเรียนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของโรงเรียนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์

⁷⁰ มาตรา 19 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

⁷¹ มาตรา 28 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

ของการจัดตั้งโรงเรียน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับโรงเรียน ตลอดจน สั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้⁷²

4. ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนมี 3 ประเภท คือ 1. เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของโรงเรียน 2. ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งโรงเรียนจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง และ 3. เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาช่วยปฏิบัติงานของโรงเรียนเป็นการชั่วคราว และได้กำหนดคุณสมบัติ และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ที่ปฏิบัติงานของโรงเรียนไว้ด้วย⁷³

จะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ได้ กำหนดให้มีผู้ปฏิบัติงานภายในโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์อยู่ 3 ประเภท และให้คณะกรรมการ บริหารโรงเรียนมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดหรือเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล โดยให้อำนาจผู้อำนวยการโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นผู้มีอำนาจบริหารงานบุคคล โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

(2) แนวทางการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน มหิดลวิทยานุสรณ์

โดยที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด เพื่อที่จะได้ดำเนินการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ คณะกรรมการ บริหารโรงเรียนจึงได้ออกข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยข้อบังคับดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล โดยให้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือการออกระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล สวัสดิการของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนเสนอแนะให้คำปรึกษาให้แก่คณะกรรมการ บริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์⁷⁴ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล โดยคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลประกอบด้วย กรรมการบริหารโรงเรียน หรือที่ปรึกษา คณะกรรมการบริหารโรงเรียน หรือที่ปรึกษาโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ จำนวน 1 คน ทำหน้าที่เป็น

⁷² มาตรา 39 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

⁷³ หมวด 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

⁷⁴ ข้อ 7 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

ประธานอนุกรรมการ ผู้อำนวยการโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นรองประธานอนุกรรมการ กรรมการบริหารโรงเรียน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นอนุกรรมการ รองผู้อำนวยการที่ผู้อำนวยการมอบหมายจำนวน 1 คน เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนเจ้าหน้าที่ที่มาจากกรรมการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่จำนวน 2 คน เป็นอนุกรรมการ และหัวหน้าฝ่ายอำนวยการเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยผู้อำนวยการ อาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้⁷⁵

2. กำหนดคุณสมบัติและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่และตำแหน่งของผู้บริหาร โดยโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ ได้แก่เจ้าหน้าที่กลุ่มครู มีตำแหน่ง ครูวิชาการ ครูชำนาญการ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ และเจ้าหน้าที่กลุ่มปฏิบัติการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ เจ้าหน้าที่ชำนาญการ เจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญพิเศษ ส่วนตำแหน่งของผู้บริหารโรงเรียนประกอบด้วย ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หัวหน้าสาขาวิชา และหัวหน้าฝ่าย⁷⁶

3. กำหนดให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นเจ้าหน้าที่ของโรงเรียน โดยให้แต่งตั้งจากผู้ที่ผ่านกระบวนการสรรหาหรือคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และให้ผู้อำนวยการทำสัญญาจ้างกับผู้ที่ผ่านการกระบวนการสรรหาและคัดเลือก โดยในการทำสัญญาจ้างครั้งแรก เป็นสัญญาจ้างทดลองปฏิบัติงานเป็นระยะเวลา 1 ปี เมื่อผ่านการประเมิน ให้ทำสัญญาจ้างงานเป็นครั้งที่ 2 มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี การจ้างครั้งที่ 3 และการจ้างครั้งต่อไป มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี⁷⁷ จนกระทั่งเกษียณอายุราชการการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

⁷⁵ ข้อ 5 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2552

⁷⁶ ข้อ 11 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2552

⁷⁷ ข้อ 19 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2550 และข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2552

ของเจ้าหน้าที่ให้กระทำปีละ 2 ครั้ง ในเดือนมีนาคมและเดือนกันยายนของทุกปี⁷⁸ และยังกำหนดให้มีการเลื่อนตำแหน่งและขึ้นเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ด้วย

4. กำหนดให้ผู้อำนวยการขออนุมัติต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเพื่อทำสัญญาจ้างที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ หรือความชำนาญงานพิเศษ คราวละไม่เกิน 1 ปี⁷⁹

5. กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ โดยการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ คุณธรรม จริยธรรม⁸⁰

6. ให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนดจำนวนวันที่เจ้าหน้าที่สามารถลาได้ กำหนดประเภทการลา และให้มีการจัดระบบสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และเงินตอบแทน ในลักษณะต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ตามความจำเป็นและเหมาะสม⁸¹

7. กำหนดวินัยและโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่โรงเรียน โดยโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ให้มีอยู่ 4 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ ตัดเงินเดือน และปลดออก⁸²

8. กำหนดการออกจากงานของเจ้าหน้าที่ และขั้นตอนการออกจากงานของเจ้าหน้าที่⁸³

9. กำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์⁸⁴ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์⁸⁵ สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของเจ้าหน้าที่⁸⁶ และสิทธิในการร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่⁸⁷

⁷⁸ ข้อ 22 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁷⁹ หมวด 4 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁸⁰ หมวด 5 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁸¹ หมวด 6 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁸² ข้อ 44 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁸³ หมวด 8 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

10. กำหนดจำนวนอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์ แต่ละตำแหน่ง โดยกำหนดให้มี ผู้อำนวยการ 1 ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการ 3 ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หัวหน้าสาขาวิชา หัวหน้าฝ่าย รวมกันมีทั้งหมด 16 ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่กลุ่มครู 92 ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่กลุ่มปฏิบัติการ 59 ตำแหน่ง โรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์จึงมีอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่รวมทั้งหมด 171 ตำแหน่ง⁸⁸

การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์ จึงมีความคล่องตัวสูง โรงเรียนมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ วางแผนอัตรากำลัง ดำเนินการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ การกำหนดวงเงินในแต่ละตำแหน่ง ได้โดยโรงเรียนเอง สิ่งเหล่านี้จึงสามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสมตามสภาพที่เป็นจริงของโรงเรียน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานทั้งหมดจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

(3) การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์ได้มีการออกระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์หลายฉบับ เพื่อช่วยทำให้การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนเป็นไปตามวัตถุประสงค์และขอบข่ายภารกิจของการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานของโรงเรียน เพื่อให้มีการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพสูง การพิจารณาระเบียบแต่ละฉบับ มีการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ และแม้ได้ประกาศใช้แล้วก็ยังมีติดตามผลการปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดขึ้นนั้น และนำกลับมา

⁸⁴ ข้อ 56 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁸⁵ ข้อ 57 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁸⁶ ข้อ 59 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁸⁷ ข้อ 60 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁸⁸ บัญชีหมายเลข 1 ท้ายข้อบังคับโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับโรงเรียนมหิตลวิธานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2555

ทบทวนปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา อนุกรรมการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนได้จัดทำระเบียบต่างๆ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และเครื่องมือในการบริหารงานบุคคลรวม 16 ฉบับ ดังนี้

1. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการพัฒนาเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นระเบียบที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าหน้าที่ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือลาไปพัฒนาตนเองทั้งในประเทศและต่างประเทศ กำหนดประเภทของทุนที่ให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือลาไปพัฒนาตนเอง

2. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นระเบียบที่กำหนดสิทธิในการได้รับเงินเดือน ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด สิทธิในการลาและการได้รับเงินในระหว่างลา สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จัดสวัสดิการ เช่น จัดน้ำสะอาดสำหรับดื่ม และจัดให้มีห้องน้ำอย่างเพียงพอ จัดให้มีบริการเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ เมื่อประสบอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วย จัดให้มีการตรวจสุขภาพและร่างกายให้แก่เจ้าหน้าที่ จัดให้มีสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลของเจ้าหน้าที่เองและบิดา มารดา สามี ภรรยา หรือบุตร ค่าทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ จัดให้มีค่าทำศพทั้งของเจ้าหน้าที่ บิดา มารดา สามี ภรรยา การจ่ายเงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตรของเจ้าหน้าที่ การจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ถูกเลิกจ้าง การให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่จนได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือถึงแก่ความตาย และการกำหนดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเจ้าหน้าที่

3. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนลูกจ้าง พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นระเบียบที่กำหนดสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนให้แก่ลูกจ้างเหมือนกับเจ้าหน้าที่ของโรงเรียน

4. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการพิจารณาเงินเดือนประจำ พ.ศ. 2544 เป็นระเบียบที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อเป็นบำเหน็จความให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลใช้ความรู้ความสามารถและความอุตสาหในการปฏิบัติงาน ตลอดจนรักษาวินัยและปฏิบัติตนเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่

5. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การจ้างลูกจ้างและการให้ลูกจ้างได้รับเงินเดือนตามประสบการณ์หรือผลงานทางวิชาการ พ.ศ.2544 เป็นระเบียบที่กำหนดการจ้างลูกจ้าง โดยกำหนดให้การจ้างลูกจ้างกระทำได้โดยการให้ผู้อำนวยการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดค่าตอบแทนลูกจ้าง

6. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการกำหนดค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยงานโรงเรียน เป็นการชั่วคราว พ.ศ. 2544 เป็นระเบียบที่กำหนดการจ้างผู้ทรงคุณวุฒิหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดค่าตอบแทนของผู้ทรงคุณวุฒิ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกำหนดสิทธิในการลาและประโยชน์เกื้อกูลสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องไม่เกินกว่าสิทธิในการลาและประโยชน์เกื้อกูลที่เจ้าหน้าที่ของโรงเรียน มหิดลวิทยานุสรณ์ได้รับ

7. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการสั่งพักงานและ เงินเดือนของผู้ถูกพักงาน พ.ศ. 2544 เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาสั่งพักงาน ของเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือถูกดำเนิน คดีอาญา และหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเดือนของผู้ถูกพักงานหลังจากการพิจารณาดำเนินการทางวินัย หรือตัดสินคดียุติแล้ว

8. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรง พ.ศ. 2544 เป็นระเบียบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ละทิ้งหน้าที่หรือขาดงานติดต่อในคราวเดียวกัน เกินกว่า 10 วันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดวินัยกรณีใดกรณีหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โรงเรียนอย่างร้ายแรง หรือจงใจปฏิบัติหรือกระทำการใด ๆ อันเป็น เหตุให้เกิดความเสียหายแก่โรงเรียนอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามข้อ 42 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 โดยผู้อำนวยการเห็นว่ามีมูลให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง โดยระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไว้

9. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยกองทุนสวัสดิการ ผู้ปฏิบัติงานโรงเรียน พ.ศ. 2545 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนสวัสดิการ ผู้ปฏิบัติงานโรงเรียน” เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับสวัสดิการอันควรแก่การสงเคราะห์และเป็นการ เสริมสร้างขวัญและกำลังใจ ส่งเสริมความสามัคคีของผู้ปฏิบัติงาน และเพื่อประโยชน์ในการ ดำเนินงานของโรงเรียน

10. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2550 เป็นระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ และผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารในตำแหน่งรองผู้อำนวยการ หัวหน้าสาขาวิชา และหัวหน้าฝ่าย รวมทั้งระยะเวลาในการดำรง ตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง

11. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินเพื่อต่ออายุสัญญาจ้างเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2553 โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ก่อนครบสัญญาจ้าง 6 เดือน ให้โรงเรียนแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างเจ้าหน้าที่แต่ละคน โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจจะต้องประเมินให้เสร็จสิ้นภายใน 3 เดือนนับจากวันที่ได้รับเอกสาร โดยผู้รับการประเมินและโรงเรียนต้องแจ้งผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบก่อนวันสิ้นสุดสัญญาจ้างไม่น้อยกว่า 2 เดือน โดยจะต้องผ่านการประเมินในด้านความรู้ ความสามารถในหน้าที่และมีผลการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในระดับดี ความเสียสละในการปฏิบัติงานเพื่อองค์กร และคุณธรรมและจริยธรรม โดยผู้ถูกประเมินจะต้องได้คะแนนร้อยละ 65 ถึงจะถือว่าผ่านการประเมิน โดยได้กำหนดผลงานที่ใช้ในการประเมินเพื่อต่อสัญญาในตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ด้วย

12. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2555 โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด สามารถขอเลื่อนตำแหน่งได้ โดยผู้อำนวยการจะแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่จะเลื่อนตำแหน่ง โดยได้กำหนดผลงานที่ใช้ประเมินผู้ขอเลื่อนตำแหน่งในตำแหน่งต่าง ๆ

13. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการให้เจ้าหน้าที่ออกจากงาน กรณีประพฤติตนไม่เหมาะสม บกพร่องในหน้าที่ ไม่มีประสิทธิภาพหรือใช้ความรู้ความสามารถไม่ถึงเกณฑ์ พ.ศ. 2553 โดยหากเกิดกรณีเจ้าหน้าที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่หรือบกพร่องในหน้าที่ด้วยเหตุใด ๆ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพหรือปฏิบัติงานไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด และผู้อำนวยการเห็นว่าถ้าให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติงานต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่โรงเรียน ผู้อำนวยการแต่งตั้งกรรมการเพื่อทำการสอบสวนโดยเร็ว และกำหนดวิธีการในการสอบสวน จัดทำคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ออกจากงาน โดยเจ้าหน้าที่ที่ถูกออกจากงานตามระเบียบนี้ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย

14. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยการให้ออกจากงาน และการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของลูกจ้าง พ.ศ. 2557 ซึ่งกำหนดให้นำข้อกำหนดเรื่องวินัย และหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งพักงานและการจ่ายค่าจ้างระหว่างรอผลการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ตามข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับกับลูกจ้างโดยอนุโลม และกำหนดให้โทษทางวินัยของลูกจ้างมี 4 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ ตัดเงินเดือน และปลดออก นอกจากนี้ยังกำหนดในเรื่องการออกจากงาน

และการอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยในเรื่องของการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของลูกจ้างให้นำหลักเกณฑ์ และวิธีการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ตามข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

15. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ จ่ายเงินประจำตำแหน่งของเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร พ.ศ. 2558 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินประจำตำแหน่งของเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร

16. ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการประเมินผลการ ปฏิบัติงานระหว่างการทำงานทดลองปฏิบัติงาน พ.ศ. 2559 โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานระหว่างการทำงานทดลองปฏิบัติงาน จะต้องได้รับการประเมินด้านผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณต่อวิชาชีพ ซึ่งรวมถึงการยอมรับในกฎ ระเบียบ กติกา และปฏิบัติงานตามเป้าหมายของโรงเรียน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน และการพัฒนา ศักยภาพตนเองเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้อำนวยการจะแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานระหว่างการทำงานทดลองปฏิบัติงาน โดยต้องแจ้งผลการประเมินให้ เจ้าหน้าที่ผู้ทดลองปฏิบัติงานทราบก่อนวันสิ้นสุดสัญญาจ้างไม่น้อยกว่า 2 เดือน โดยได้กำหนดผลงาน ที่ใช้ในการประเมินเพื่อต่อสัญญาในตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ด้วย

นอกจากนี้ยังออกประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลอีกจำนวน 2 ประกาศ ดังนี้

(ก) ประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เรื่องหลักเกณฑ์ การคัดเลือกและสรรหาเจ้าหน้าที่ และกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้มีประสบการณ์ พ.ศ. 2544 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม

(ข) ประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เรื่องมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2558

จากการที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ในฐานะโรงเรียนนิติบุคคลในกำกับ ของรัฐมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่ การดำเนินงานด้านนี้จึงมีความคล่องตัวสูง สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้อย่างทันท่วงที โรงเรียนสามารถที่จะ ดำเนินการเพื่อให้มีอัตรากำลังที่เหมาะสม เพียงพอ สามารถที่จะให้ประโยชน์ตอบแทนแก่บุคลากรที่ เหมาะสม เพื่อเป็นกำลังในการปฏิบัติการกิจได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมดูแล ของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

5.2.2.4 การบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไป เป็นงานที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริหารองค์กร เพื่อให้การบริหารด้านต่าง ๆ ขององค์กรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ บทบาทสำคัญของการบริหารทั่วไป คือ การประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อมุ่งพัฒนาองค์กรให้มีผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ที่สามารถตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชน โดยมีขอบข่ายภารกิจของการบริหารงานทั่วไป ดังนี้⁸⁹

- (1) การดำเนินงานด้านธุรการ เลขานุการ
- (2) การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร
- (3) การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร
- (4) การประชาสัมพันธ์องค์กร
- (5) การประสานงานกับหน่วยงานอื่น
- (6) งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

การบริหารทั่วไปสำหรับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์นั้น สามารถที่จะดำเนินการด้านบริหารทั่วไปได้อย่างมีความคล่องตัวสูง มีขั้นตอนการบังคับบัญชาน้อยขั้นตอน ผู้อำนวยการโรงเรียนสามารถกำหนดระเบียบหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารทั่วไปได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในองค์กร และได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียนให้จัดระบบสายงานบังคับบัญชาหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สาขาวิชาหรือฝ่ายได้ตามที่เห็นสมควร โดยให้รายงานคณะกรรมการบริหารโรงเรียนทราบ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตของส่วนงาน พ.ศ. 2552 จึงส่งผลให้การบริหารทั่วไปของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีความยืดหยุ่นสูง ก่อให้เกิดความคล่องตัว ความสะดวก รวดเร็ว ในการปฏิบัติภารกิจเป็นอย่างยิ่ง

การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนทำให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์สามารถดำเนินการบริหารจัดการให้เยาวชนที่มีความสามารถพิเศษได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพโรงเรียนมีอิสระในการดำเนินงาน รวมทั้งการพัฒนาหลักสูตรและสื่อที่มีลักษณะเฉพาะตัว แตกต่างจากโรงเรียนมัธยมศึกษาปกติโดยทั่วไป ภารกิจสำคัญของโรงเรียนคือ การวิจัย พัฒนา และสร้างองค์ความรู้ในการค้นหาและการจัดการศึกษาสำหรับผู้มีศักยภาพสูงด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี ระดับมัธยมศึกษาที่สามารถใช้เป็นต้นแบบขยายผลในวงกว้างได้ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนา

⁸⁹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 63

นักเรียนเหล่านั้นให้มีความสามารถระดับมาตรฐานโลกมีจิตวิญญาณของความเป็นนักวิจัย นักประดิษฐ์คิดค้น มีสุขภาพพลานามัยที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรม รักการเรียนรู้ มีความเป็นไทย มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศชาติและมีเจตคติที่ดีต่อเพื่อนร่วมโลกและธรรมชาติเป็นตัวป้อนที่มีคุณภาพสูงเข้าสู่ระดับอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นนักวิชาการนักวิจัยและนักประดิษฐ์คิดค้น ระดับมาตรฐานโลกของประเทศชาติในอนาคต

5.2.3 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ และโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

เมื่อได้ทราบถึงโครงสร้างและการบริหารจัดการศึกษาด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชนแล้ว ก็เห็นควรนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งมีสถานะเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่าการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาทั้งสองแห่ง ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกัน จะมีการบริหารจัดการศึกษาด้านใดเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร

5.2.3.1 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ

(1) หลักสูตรการศึกษา

โดยที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีสถานะเป็นองค์การมหาชน ตามกฎหมาย และมีวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ โดยกฎหมายกำหนดให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอนสำหรับใช้ในโรงเรียน ดังนั้นโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ จึงได้มีการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนขึ้นใช้เอง โดยปัจจุบันโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ใช้หลักสูตรโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พุทธศักราช 2556 ในการจัดการเรียนการสอน

ในส่วนของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งมีสถานะเป็นโรงเรียนนิติบุคคล ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่จัดการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงต้องใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ในการจัดการเรียนการสอนภายในโรงเรียน โดยปัจจุบันโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551⁹⁰

⁹⁰ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา, รายงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาประจำปีของสถานศึกษา ปีการศึกษา 2557, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น.33

(2) โครงสร้างหลักสูตรการศึกษา

หลักสูตรโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พุทธศักราช 2556 ได้กำหนดให้แบ่งรายวิชาที่นักเรียนจะต้องลงทะเบียนเรียนออกเป็น 3 รายวิชา คือ

1. รายวิชาขั้นพื้นฐานมี 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ได้แก่ สาระการเรียนรู้ภาษาไทย สาระการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ สาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ สาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ สาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สาระการเรียนรู้สุขศึกษาและพลศึกษา สาระการเรียนรู้ศิลปะ และสาระการเรียนรู้การงานอาชีพและเทคโนโลยี เหมือนกับหลักสูตรแกนกลาง พ.ศ. 2551 ของกระทรวงศึกษาธิการ

2. รายวิชาบังคับ เป็นรายวิชาที่ต่อยอดจากรายวิชาพื้นฐานเพื่อให้ นักเรียนโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์เป็นนักเรียนที่ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพด้านคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์

3. รายวิชาเลือกเสรี เพื่อเสริมทักษะการสร้างสรรค์ผลงาน และการแก้ปัญหา ตามความถนัดของนักเรียนแต่ละคน

โดยนักเรียนโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์จะต้องมีผลการประเมินรายวิชาทั้งหมดจำนวนไม่น้อยกว่า 86.0 หน่วยกิต และนักเรียนโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ สามารถเลือกแผนการจัดการเรียนการสอนได้สองแผน คือ 1. แผนการจัดการเรียนการสอนทั่วไป และ 2. แผนการจัดการเรียนการสอนในส่วนของการเรียนโครงการ สอนวน. ในสาขาวิชาคณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา ดาราศาสตร์ และคอมพิวเตอร์

หลักสูตรโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2556 จึงเป็นหลักสูตรที่ส่งเสริมให้นักเรียนที่มีความรู้ความสามารถพิเศษด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์นั้นมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์อย่างเข้มข้น ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์เพื่อเตรียมพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีคุณภาพสูงเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในการสร้างนักวิจัยและพัฒนาและนักประดิษฐ์คิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ

ส่วนโครงสร้างหลักสูตรของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา นั้น ใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 เป็นฐานในการจัดทำโครงสร้างหลักสูตร และเพื่อให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนมาตรฐานสากล จึงได้พัฒนาหลักสูตรของโรงเรียน โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามข้อ 4 วรรคสองแห่งประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยัง

คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ซึ่งปัจจุบันโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาใช้โครงสร้างหลักสูตรโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2558 – 2560 แบ่งออกเป็น 3 สาระการเรียนรู้ ได้แก่⁹¹

1. สาระการเรียนรู้พื้นฐาน เป็นสาระการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 มีทั้งหมด 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ได้แก่ สาระการเรียนรู้ภาษาไทย สาระการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ สาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ สาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ สาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สาระการเรียนรู้สุขศึกษาและพลศึกษา สาระการเรียนรู้ศิลปะ และสาระการเรียนรู้การงานอาชีพและเทคโนโลยี

2. สาระการเรียนรู้เพิ่มเติมส่วนที่ 1 เป็นสาระการเรียนรู้ที่จัดเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะเฉพาะด้านอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาต่อในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้

3. สาระการเรียนรู้เพิ่มเติมส่วนที่ 2 เป็นสาระการเรียนรู้ที่จัดเพิ่มเพื่อตอบสนองความสามารถ ความถนัด ความสนใจ ของผู้เรียนแต่ละคนทั้งด้านวิชาการและด้านวิชาชีพ

โดยนักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะต้องมีผลการประเมินรายวิชาของกลุ่มสาระการเรียนรู้ทั้งหมดจำนวนไม่น้อยกว่า 81.0 หน่วยกิต⁹² และโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีหลักสูตรให้นักเรียนสามารถเรียนได้ 2 หลักสูตร คือ 1. หลักสูตรการเรียนการสอนทั่วไป และ 2. หลักสูตรพิเศษสำหรับนักเรียนความสามารถพิเศษ ในกลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ⁹³

หลักสูตรโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2558 – 2560 ซึ่งใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 เป็นฐานในการจัดการเรียนการสอน จึงเป็นหลักสูตรที่ส่งเสริมให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนต้นแบบของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรฐานสากล ให้นักเรียนได้พัฒนาความรู้ความสามารถในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้พื้นฐานที่ได้เลือกตามความถนัด และส่งเสริมให้นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษในด้านต่าง ๆ ทั้งภาษา ศาสตร์ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่ตนมีความสามารถ

⁹¹ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา, คู่มือนักเรียน ครู และผู้ปกครอง โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2558, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น.90-91

⁹² เพิ่งอ้าง, น.100

⁹³ เพิ่งอ้าง, น.111-118

พิเศษโดยผ่านการศึกษาจากหลักสูตรสำหรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ เพื่อเตรียมพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีคุณภาพสูงเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

(3) การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยเน้นการเรียนการสอนทางด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ โดยในแต่ละปีการศึกษาจะเปิดรับสมัครนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากทั่วประเทศ เพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นนักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 โดยการทดสอบความรู้ความสามารถด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ และการสอบวัดความถนัดทางการเรียน (SAT) โดยแต่ละปีการศึกษาจะมีนักเรียนผ่านการทดสอบเป็นนักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ชั้นปีที่ 4 ปีละ 240 คน ดังนั้น จำนวนนักเรียนทั้งหมดของนักเรียนของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ทั้งสามระดับชั้นรวมกันทั้งหมดจึงมีจำนวน 720 คน โดยในปีการศึกษา 2557 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ มีจำนวนครูทั้งหมด 67 คน อัตราเฉลี่ยครูต่อนักเรียนอยู่ที่ ครู 1 คนต่อนักเรียน 11 คน

ส่วนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ โดยในแต่ละปีการศึกษาจะเปิดรับสมัครนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากทั่วประเทศ ไม่จำกัดพื้นที่บริการ เพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นนักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ซึ่งจะมาจากโควตาจังหวัดไม่เกินร้อยละ 20 และ มาจากการสอบคัดเลือกร้อยละ 80 โดยในปี 2557 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีนักเรียนทั้งหมดจำนวน 4,373 คน และมีครูทั้งหมดจำนวน 204 คน อัตราเฉลี่ยครูต่อนักเรียนอยู่ที่ ครู 1 คนต่อนักเรียน 21 คน

(4) มาตรฐานการศึกษา

ในปีการศึกษา 2557 นักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ได้รับรางวัลจากการแข่งขันทางวิชาการ และมีโครงการวิทยาศาสตร์ที่ได้รับรางวัลเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ นักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ยังได้เป็นตัวแทนประเทศไทยในการไปแข่งขันโอลิมปิกนานาชาติ และได้รับเหรียญรางวัลทั้งเหรียญทอง เหรียญเงิน และเหรียญทองแดง และนักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีผลการทดสอบทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O-NET) เฉลี่ยในกลุ่มสาระการเรียนรู้หลักสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนทั่วประเทศ

ส่วนนักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ในปีการศึกษา 2557 ก็ได้รับรางวัลจากการแข่งขันทางวิชาการ จำนวน 379 รางวัล รางวัลจากการแข่งขันศิลปะและดนตรี

193 รางวัล และได้รางวัลจากการแข่งกีฬา จำนวน 67 รางวัล⁹⁴ นอกจากนี้ นักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ยังได้เป็นตัวแทนประเทศไทยในการไปแข่งขันโอลิมปิกนานาชาติและได้รับเหรียญรางวัลทั้งเหรียญทอง เหรียญเงิน และเหรียญทองแดง⁹⁵ และนักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีผลการทดสอบทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O-NET) เฉลี่ยในกลุ่มสาระการเรียนรู้หลักสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนทั่วประเทศ⁹⁶ เหมือนกับนักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบจำนวนเหรียญรางวัล ที่ได้รับการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการระหว่างประเทศ ประจำปีการศึกษา 2557

สาขาวิชา	โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์				โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา			
	เหรียญทอง	เหรียญเงิน	เหรียญทองแดง	รวม	เหรียญทอง	เหรียญเงิน	เหรียญทองแดง	รวม
คณิตศาสตร์	-	1	-	1	-	2	1	3
ฟิสิกส์	2	1	-	3	1	-	-	1
เคมี	-	1	-	1	1	2	-	3
ชีววิทยา	-	1	-	1	1	1	-	2
ดาราศาสตร์ และฟิสิกส์ ดาราศาสตร์	-	-	2	2	1	-	-	1
วิทยาศาสตร์ และอวกาศ	1	-	-	1	-	1	-	1
คอมพิวเตอร์	-	-	-	-	1	-	-	1
ภาษาเยอรมัน	-	-	-	-	1	-	-	1

⁹⁴ อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 90, น.45-87

⁹⁵ เฟิงอ้าง, น.216-219

⁹⁶ เฟิงอ้าง, น.215

ตารางที่ 5.2 การเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยในสาขาวิชาหลักในการสอบ O-NET ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และคะแนนเฉลี่ยทั้งประเทศ

วิชา	โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์	โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา	คะแนนเฉลี่ยประเทศ
ภาษาไทย	78.86	77.97	50.76
สังคมศึกษา ศาสนาและ วัฒนธรรม	62.16	60.07	36.53
ภาษาอังกฤษ	71.08	72.30	23.44
คณิตศาสตร์	92.58	73.43	21.74
วิทยาศาสตร์	69.29	59.63	32.54

จากการเปรียบเทียบการบริหารทางด้านวิชาการนั้นจะเห็นได้ว่าสถานศึกษาทั้งสองแห่งต่างก็มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์จะมุ่งเน้นการเรียนการสอนในสาขาวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ตามความมุ่งหมายของการจัดตั้งโรงเรียน แต่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะเน้นการเรียนการสอนในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ โดยแม้ว่าโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะต้องใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการเป็นฐานในการพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งต่างจากโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน ที่จะมีความเป็นอิสระในการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนได้เอง แต่ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานวิชาการกลับไม่ได้มีความแตกต่างกัน คือสถานศึกษาทั้งสองแห่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการศึกษาทางด้านวิชาการ โดยเห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ในการได้เป็นตัวแทนของประเทศในการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการระหว่างประเทศและการได้รับรางวัล ซึ่งได้รับรางวัลจากการแข่งขันทางวิชาการเป็นจำนวนมาก รวมถึงมีผลการทดสอบทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O-NET) สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ

5.2.3.2 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณ

(1) การได้มาซึ่งงบประมาณและรายได้

การได้มาซึ่งงบประมาณของโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์นั้น ได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาก่อตั้งโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ดังนี้

1. ทรัพย์สินและงบประมาณที่ได้รับโอนมาจากการยุบเลิกโรงเรียน มหิดลวิทยานุสรณ์ สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งเงินงบประมาณ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำของข้าราชการและลูกจ้างของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ สังกัด กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการที่สมัครใจเข้ารับการคัดเลือกและประเมินเพื่อขอเปลี่ยนสถานะ ไปเป็นเจ้าของหน้าหรือลูกจ้างของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)

2. เงินที่รัฐบาลให้เป็นทุนประเดิม ซึ่งรัฐบาลให้ทุนประเดิมแก่โรงเรียน มหิดลวิทยานุสรณ์เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2543 เป็นเงินจำนวน 95,124,768.68 บาท⁹⁷

3. เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี โดยในปีงบประมาณ 2558 รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามความเหมาะสมให้แก่โรงเรียน มหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นเงินจำนวน 342,673,700 บาท⁹⁸

4. เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินที่มีผู้อุทิศให้

5. ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการ ดำเนินการ

6. ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของโรงเรียน

โดยในปีงบประมาณ 2558 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีรายได้ โดยไม่รวมเงินที่รัฐบาลให้เป็นทุนประเดิมและเงินที่ได้รับโอนมาจากโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เป็นเงินจำนวน 382,334,473.34 บาท⁹⁹

ส่วนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การขออนุมัติงบประมาณยังเป็นอำนาจของต้นสังกัด โรงเรียน เตรียมอุดมศึกษาจึงได้รับจัดสรรงบประมาณตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 1 กำหนด โดยในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียน เตรียมอุดมศึกษา ได้รับเงินงบประมาณ เป็นเงินจำนวน 92,838,655.57 บาท และโรงเรียน

⁹⁷ สามสิบลี่ อดีต, รายงานงบการเงินโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ปีงบประมาณ 2558, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น.22.

⁹⁸ เพิ่งอ้าง, น.5.

⁹⁹ เพิ่งอ้าง

เตรียมอุดมศึกษาฯยังได้รับเงินนอกงบประมาณ เป็นเงินจำนวน 48,407,340.72 บาท รวมแล้ว
ในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีรายได้ทั้งหมด 141,245,995.99 บาท¹⁰⁰

(2) อำนาจในการใช้งบประมาณ

เนื่องจากโรงเรียนมหิตลิวทยาฯมีสถานะเป็นองค์การมหาชน ดังนั้น
การบริหารโรงเรียนในเรื่องต่าง ๆ จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการบริหาร
โรงเรียนมหิตลิวทยาฯ และในเรื่องของการใช้งบประมาณ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน
มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานการบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน และ
เป็นผู้ออกข้อบังคับโรงเรียนมหิตลิวทยาฯว่าด้วยการเงินและการบัญชี พ.ศ. 2543
ซึ่งได้กำหนดให้ผู้อำนวยการเป็นผู้รักษาการตามข้อบังคับนี้ โดยในกรณีที่มีปัญหาให้ผู้อำนวยการ
เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดและให้ถือเป็นที่สุด นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้อำนวยการจัดทำงบประมาณรายรับและ
รายจ่ายตามแผนงานและโครงการเสนอต่อคณะกรรมการบริหารโรงเรียน หรืออนุมัติใช้งบประมาณ
และสามารถขอจัดสรรเพิ่มระหว่างปีได้ รวมทั้งสามารถอนุมัติการเปลี่ยนแปลงรายการได้

ส่วนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งมีสถานะเป็นสถานศึกษานิติบุคคล
ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การขออนุมัติใช้งบประมาณนอกจาก
ที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จัดสรรไว้ให้ยังคงเป็นอำนาจของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา
ยังต้องดำเนินการขอตามกฎระเบียบของหน่วยงานราชการต้นสังกัด¹⁰¹ แต่สำหรับเงินรายได้นั้น
โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถนำไปใช้จ่ายได้ แต่ต้องรายงานให้คณะกรรมการสถานศึกษาทราบ
ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ อัตรา และวิธีการนำเงิน
รายได้สถานศึกษาไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล
ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

(3) การพัสดุ

แม้โรงเรียนมหิตลิวทยาฯจะมีข้อบังคับโรงเรียนมหิตลิวทยาฯ
ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2543 แล้ว แต่ข้อบังคับดังกล่าวยังคงอิงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การพัสดุ พ.ศ. 2535

ส่วนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา การบริหารพัสดุ การบริหารงานพัสดุ
เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

¹⁰⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 90, น.31.

¹⁰¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น.73.

(4) การตรวจสอบการใช้งบประมาณและพัสดุ

โรงเรียนมหิตลิวทยาอนุสรณ์ มีการตรวจสอบภายในโดยฝ่ายตรวจสอบภายใน และมีการตรวจสอบภายนอกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ก็มีการตรวจสอบภายในโดยคณะกรรมการตรวจสอบภายในและมีการตรวจสอบภายนอกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเช่นเดียวกัน

จากการเปรียบเทียบการบริหารทางด้านงบประมาณนั้นจะเห็นได้ว่าการมีสถานะเป็นองค์การมหาชนของโรงเรียนมหิตลิวทยาอนุสรณ์ทำให้โรงเรียนมหิตลิวทยาอนุสรณ์เป็นหน่วยงานที่ขอตั้งและรับงบประมาณจากรัฐได้โดยตรง โดยรัฐจะใช้งบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี ทำให้โรงเรียนมหิตลิวทยาอนุสรณ์สามารถบริหารงบประมาณที่ได้รับอย่างคล่องตัว นอกจากนี้โรงเรียนมหิตลิวทยาอนุสรณ์ยังสามารถมีรายได้ในทางอื่น เช่นรายได้จากเงินอุดหนุนจากองค์กรอื่น หรือเงินที่มีผู้อุทิศให้ รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ เป็นต้น ส่วนการบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุนั้น คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ก็ได้ออกข้อบังคับโรงเรียนมหิตลิวทยาอนุสรณ์ ว่าด้วยการเงินและการบัญชี พ.ศ. 2543 และข้อบังคับโรงเรียนมหิตลิวทยาอนุสรณ์ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2543 ให้ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจในการบริหารและจัดการการเงินและการพัสดุโดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียนทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านการเงินและการพัสดุภายในโรงเรียนเป็นอย่างมาก ในขณะที่การบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่ได้เป็นส่วนราชการที่สามารถขอตั้งและรับงบประมาณจากรัฐได้โดยตรงตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงต้องรอการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 กำหนดให้เท่านั้น ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ แต่ทั้งนี้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังสามารถใช้งบประมาณ ที่ได้จากเงินที่มีผู้อุทิศให้ รวมทั้งค่าธรรมเนียมได้เองแต่ต้องรายงานให้คณะกรรมการสถานศึกษาทราบ การบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นสถานศึกษาในสังกัดส่วนราชการ จึงไม่ค่อยมีความคล่องตัวเมื่อเทียบกับการบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณของโรงเรียนมหิตลิวทยาอนุสรณ์ที่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการงบประมาณ

5.2.3.3 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล

(1) แนวทางการบริหารงานบุคคล

เนื่องจากโรงเรียนเรียนนวมิตลวิทยานุสรณ์ มีสถานะเป็นองค์การมหาชน การบริหารโรงเรียนจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนนวมิตลวิทยานุสรณ์ ประกอบกับบุคลากรของโรงเรียนนวมิตลวิทยานุสรณ์ไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ การบริหารงานบุคคลจึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง การบรรจุ แต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนได้ออกข้อบังคับโรงเรียนนวมิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ให้มีคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลแทน คณะกรรมการบริหารโรงเรียนนวมิตลวิทยานุสรณ์ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการบริหารงานบุคคล

ส่วนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน บุคลากรของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาส่วนใหญ่ มีสถานะเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของ คณะกรรมการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยมีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดในกรุงเทพมหานคร ซึ่งรับโอนอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูป การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนจะได้รับมอบอำนาจ การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่อง ๆ ไป

(2) การแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา

โรงเรียนนวมิตลวิทยานุสรณ์มีอิสระที่จะสรรหาผู้อำนวยการเองได้ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนนวมิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 รวมทั้งการสรรหาตำแหน่ง รองผู้อำนวยการ หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับโรงเรียนนวมิตลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

ส่วนผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และรองผู้อำนวยการ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษานั้น โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่สามารถสรรหาผู้อำนวยการเองได้ รวมทั้ง

ตำแหน่งรองผู้บริหารด้วย แต่จะมีการแต่งตั้งหรือโยกย้ายตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ในกรุงเทพมหานคร กำหนด

(3) การบรรจุแต่งตั้งครู

ตามข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคล สามารถออก กฎระเบียบเพื่อกำหนดตำแหน่ง หลักเกณฑ์ในการสรรหา และการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงาน สามารถที่จะบรรจุครูที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งได้กำหนดค่าตอบแทนสูงกว่า โรงเรียนอื่น โดยให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการพิจารณารับเจ้าหน้าที่และให้เจ้าหน้าที่ออกจาก การปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ไม่สามารถโอนย้ายครูไปหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นได้ เนื่องจากบุคลากรซึ่งเป็นครู ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ไม่ได้เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดโรงเรียน เตรียมอุดมศึกษาจะได้รับการบรรจุตามกรอบอัตรากำลังที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถโอนย้ายไปยัง สถานศึกษาแห่งอื่นได้ภายใต้ความเห็นชอบของหน่วยงานต้นสังกัด แต่หากเป็นตำแหน่งครูอัตราจ้าง โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถดำเนินการจ้างครูอัตราจ้างได้เอง¹⁰²

จากการเปรียบเทียบการบริหารทางด้านการบริหารงานบุคคล จะเห็นได้ว่า โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรมหาชน จะมีความคล่องตัวในการบริหารงาน บุคคล ตั้งแต่ระดับผู้บริหารโรงเรียนจนถึงครู โดยโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์สามารถที่จะแต่งตั้ง ผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ตามกฎหมายหรือกฎที่กำหนดไว้ และสามารถกำหนดตำแหน่ง คัดเลือก และบรรจุแต่งตั้งครูตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ โดยครูที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียน มหิดลวิทยานุสรณ์จะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ จึงไม่สามารถที่จะ ขอโยกย้ายไปหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นได้ ส่วนการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษานั้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบอัตรากำลังที่กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรให้ ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการครู ในบางสาขาวิชาที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาขาดแคลน แต่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาก็สามารถจ้างครู อัตราจ้างเพื่อทดแทนอัตราที่ขาดแคลนได้ และในส่วนของ การสรรหาผู้อำนวยการ และ รองผู้อำนวยการโรงเรียนนั้นจะมีการแต่งตั้งหรือโยกย้ายตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป

¹⁰² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น.74.

การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ในกรุงเทพมหานครกำหนด โดยผู้บริหารและครูของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีสถานะเป็นข้าราชการ ดังนั้นผู้บริหารและครูโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงสามารถโยกย้ายไปยังสถานศึกษาอื่นได้ การที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่สามารถที่จะบรรจุ แต่งตั้ง ครูและผู้บริหารเองได้นั้น ทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล

5.2.3.4 การเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารงานทั่วไป

(1) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ได้กำหนดให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลโรงเรียนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ประกอบด้วย¹⁰³

1. ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือเทคโนโลยี
2. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมสามัญศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและความชัดเจนเป็นที่ประจักษ์ในทางวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของโรงเรียน จำนวนไม่เกิน 4 คน ซึ่งจะต้องเป็นสาขาวิทยาศาสตร์หรือคณิตศาสตร์ไม่น้อยกว่าสองคน และบุคคลหนึ่งต้องเป็นบุคคลที่มีใช้ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ
4. ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

จำนวนของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนได้บัญญัติไว้ ถือว่ามีความเหมาะสมในการบริหารและควบคุมกำกับโรงเรียน ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์แล้ว โดยปัจจุบันโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จำนวน 11 คน โดยมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

¹⁰³ มาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

3 คน¹⁰⁴ และมีสถิติในการเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการในปี พ.ศ. 2558 ในอัตราร้อยละ 89.40¹⁰⁵ ซึ่งถือว่ากรรมการบริหารโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณมีความเอาใจใส่กับการบริหารโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ ประกอบการที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอื่น ทำให้ประธานกรรมการและกรรมการมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษานั้น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่น ในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นสถานศึกษาที่มีนักเรียนเกินกว่าสามร้อยคนขึ้นไป เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ จึงให้มี คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย

1. ประธานกรรมการซึ่งมาจากการเลือกโดยกรรมการทั้งหมด โดยเลือกจากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ¹⁰⁶

2. กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนผู้ปกครองจะเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือ

¹⁰⁴ โรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ, “คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2559, จาก https://www.mwit.ac.th/index_board.php

¹⁰⁵ โรงเรียนมหิตลิวทยาสุรณ, “การเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการบริหาร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2559, จาก https://www.mwit.ac.th/content.php?content_title=BM_TITLE&content=BM_CONTENT

¹⁰⁶ ข้อ 2(1) ,ข้อ 5(5),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้ผู้ปกครองนักเรียนของสถานศึกษาเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ¹⁰⁷

3. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนครูจะเป็นกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานต้องเป็นครู โดยให้ครูของสถานศึกษาเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ¹⁰⁸

4. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนองค์กรชุมชนจะเป็นกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานต้องไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้องค์กรชุมชนเสนอชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน ในกรณีไม่มีองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงที่เป็นภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษาหรือตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาตั้งอยู่ หรือมีองค์กรชุมชนแต่องค์กรชุมชนนั้นไม่เสนอชื่อผู้แทนเข้ารับเลือกเป็นกรรมการให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสรรหาผู้แทนองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงใกล้เคียงหรือในท้องที่ตำบลหรือแขวงของเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงเป็นกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในสถานศึกษานั้น และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ¹⁰⁹

5. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน โดยให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอรายชื่อผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 1 คน และให้

¹⁰⁷ ข้อ 2(2) ,ข้อ 4(1) ,ข้อ 5(1),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

¹⁰⁸ ข้อ 2(3) ,ข้อ 4(2) ,ข้อ 5(1),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

¹⁰⁹ ข้อ 2(4) ,ข้อ 4(3) ,ข้อ 5(2),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ¹¹⁰

6. กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า จำนวน 1 คน ซึ่งผู้แทนศิษย์เก่าจะเป็นกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานต้องเป็นผู้ที่เคยศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้ศิษย์เก่าของสถานศึกษาเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ¹¹¹

7. กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่จำนวน 2 รูป หรือ 2 คน¹¹²

8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานต้องไม่เป็นกรรมการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเกินกว่าสามแห่งขึ้นไปในเวลาเดียวกัน และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น โดยให้กรรมการสถานศึกษาที่เลือกร่วมกันพิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ได้จำนวน 7 คน และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานนำชื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการ¹¹³

¹¹⁰ ข้อ 2(5) ,ข้อ 5(3),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

¹¹¹ ข้อ 2(6) ,ข้อ 4(4) ,ข้อ 5(1),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

¹¹² ข้อ 2(7) ,ข้อ 5(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

¹¹³ ข้อ 2(8) ,ข้อ 4 (5) ,ข้อ 5(4),(6) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

9. ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา¹¹⁴

จำนวนของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งถูกกำหนดว่า เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่จะต้องมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนถึง 15 คน โดยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนถึง 7 คน เป็นจำนวนที่มากเกินไปสำหรับการจัดทำบริการ สาธารณะที่ต้องการความคล่องตัวและรวดเร็วในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากในการ ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา กรรมการจะต้องมาให้ครบองค์ประชุม คือมีกรรมการมาประชุมไม่ น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะดำเนินการประชุมได้ ดังนั้น ในการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ละครั้ง ต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยถึง 8 คน จึงจะครบองค์ประชุม ประกอบกับการไม่ได้ กำหนดว่าผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านใด จึงทำให้โรงเรียนอาจไม่ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมในการบริหารโรงเรียนได้¹¹⁵ นอกจากนี้ ยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอื่น¹¹⁶ ทำให้คณะกรรมการสถานศึกษาอาจไม่มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ได้

(2) การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ

การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ของโรงเรียน มหิดลวิทยานุสรณ์นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของโรงเรียนโดยแท้ ในการที่จะออกกฎระเบียบ เพื่อจะกำหนดหลักการในการรับนักเรียน นโยบายในการรับนักเรียน จำนวนนักเรียนที่จะรับเข้าศึกษา ต่อได้เอง

ส่วนการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ของ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษานั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงาน ต้นสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จะต้องออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง นโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับนักเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น

¹¹⁴ ข้อ 2(9) แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และ วิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจาก ตำแหน่งของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

¹¹⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการ สถานศึกษานิตินบุคคล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : วิ.ที.ซี. คอมามิวนิเคชั่น, 2555), น.17-18.

¹¹⁶ เพ็งอ้วง, น.19

พื้นฐานในทุกปีการศึกษา เพื่อกำหนดหลักการในการรับนักเรียน นโยบาย วิธีการในการรับนักเรียน จำนวนการรับนักเรียนต่อห้อง วันและเวลาในการรับนักเรียน โดยโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะออก ประกาศโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เรื่อง การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 เพื่อกำหนดจำนวนนักเรียนที่จะรับเข้าศึกษาต่อระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 และกำหนดวิธีการ รับนักเรียน วันและเวลาในการรับนักเรียน ตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานอีกครั้งหนึ่ง ทำให้การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาขาดความคล่องตัว

(3) การระดมทุนเพื่อจัดการศึกษา

สถานศึกษาทั้งสองแห่งต่างสามารถระดมทุนเพื่อจัดการศึกษาได้สูง โดยในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์มีรายได้จากค่าหอพักนักเรียน รายได้จากเงิน บริจาค รายได้จากเงินบริจาคและสนับสนุนโครงการ รายได้ดอกเบี้ยรับ และรายได้อื่น รวมกันเป็น จำนวนเงินถึง 34,644,388.91 บาท¹¹⁷ ส่วนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา นั้น มีองค์กรที่พร้อมสนับสนุน ให้ทุนเพื่อจัดการศึกษาอยู่ 4 องค์กร ได้แก่ มูลนิธิโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา สมาคมนักเรียนเก่า เตรียมอุดมศึกษา มูลนิธินักเรียนเก่าเตรียมอุดมศึกษา สหกรณ์โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา¹¹⁸ โดยเมื่อรวมกับรายได้ในทางอื่น ๆ ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแล้ว ในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีเงินนอกงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาถึง 48,407,340.42 บาท

จากการเปรียบเทียบการบริหารทางด้านการบริหารงานทั่วไปของ สถานศึกษาทั้ง 2 แห่งแล้ว พบว่า โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์มีความคล่องตัวในการบริหารงานทั่วไป มากกว่าโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ทั้งในเรื่องของการคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ที่โรงเรียน มหิตลวิทยานุสรณ์มีจำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการ จัดการเรียนการสอนในโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ อีกทั้งยังมีเบี้ยประชุมให้คณะกรรมการด้วย ส่วนคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษานั้น มีจำนวนที่มากเกินไป ประกอบกับ คุณสมบัติของคณะกรรมการอาจไม่สอดคล้องกับบริบทในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน เตรียมอุดมศึกษา รวมทั้งยังไม่มีข้อกำหนดเบี้ยประชุมให้คณะกรรมการ ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจ ที่จะปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย ในส่วนของการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ นั้น โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชนสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ จำนวนนักเรียนที่รับเข้าศึกษาต่อ วันและเวลาในการคัดเลือกนักเรียนเข้าศึกษาต่อได้เอง ส่วนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา จะต้องรอให้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วันและเวลา

¹¹⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 97

¹¹⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 91, น.155.

ในการคัดเลือกนักเรียนเข้าศึกษาเสียก่อน แล้วโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงออกประกาศโรงเรียนเพื่อกำหนดจำนวนนักเรียนที่รับเข้าศึกษาต่อ พร้อมระบุหลักเกณฑ์ วิธีการ วันและเวลาในการคัดเลือกนักเรียนเข้าศึกษาต่อตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการการศึกษา แต่ในเรื่องของการระดมทุนการศึกษานั้น ทั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์และโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต่างก็สามารถระดมทุนเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาได้จำนวนมากเช่นเดียวกัน

5.2.4 ความพร้อมในการปรับเปลี่ยนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นองค์การมหาชน

หลังจากได้ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการการศึกษาระหว่างโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน และโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็นสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว ต่อไปก็จะได้ทำการศึกษาถึงความพร้อมของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในการเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชน โดยจะได้พิจารณาจากความพร้อมด้านวิชาการ ความพร้อมด้านงบประมาณ ความพร้อมด้านการบริหารงานบุคคล และความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไป ดังนี้¹¹⁹

5.2.4.1 ความพร้อมด้านวิชาการ

โดยที่ความพร้อมด้านวิชาการนั้น มิได้หมายความว่าถึงเฉพาะกรณีที่สถานศึกษานั้นเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาที่โดดเด่นด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน แต่เพียงประการเดียวไม่ หากแต่ความพร้อมด้านวิชาการนี้ยังหมายถึงความรวมถึงความพร้อมขององค์ประกอบอื่น ๆ ที่มาช่วยสนับสนุนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาด้วย เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา พบว่า โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนในเครือข่ายวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฝ่ายมัธยม และโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปทุมวัน โดยนักเรียนของทั้ง 3 โรงเรียนดังกล่าวจะได้รับสิทธิพิเศษเรียนในโครงการเรียนล่วงหน้า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (CUAP Program) ในรายวิชาที่นักเรียนสนใจและถนัดเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีโครงการพิเศษที่ริเริ่มขึ้นมาสำหรับนักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาโดยเฉพาะ ได้แก่ โครงการพัฒนานักอักษรศาสตร์รุ่นใหม่ ซึ่งเป็นโครงการตามแนวพระราชดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ดำเนินการโดยคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งต่อมาได้เปิดรับนักเรียนจากโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฝ่ายมัธยม และโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปทุมวันด้วย นอกจากนี้ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังเป็นโรงเรียนแรก

¹¹⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 115, น.122-125.

ในประเทศไทยที่มีการเรียนการสอนภาษาสเปน และยังดำเนินการจัดสาระการเรียนรู้เพิ่มเติม เพื่อส่งเสริมให้นักเรียนมีความรู้และความสามารถตามศักยภาพ มีเนื้อหาสาระเพื่อเพิ่มความเป็นเลิศทางวิชาการและคุณธรรม โดยมุ่งเน้นการจัดการเรียนการสอนสู่การเป็นมาตรฐานสากล ประกอบกับโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นสถานศึกษาที่สามารถรับนักเรียนได้โดยไม่จำกัดเขตบริการโดยผลของประกาศคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ออกตามความในบทบัญญัติมาตรา 33 วรยศที่แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความพร้อมทางด้านวิชาการเป็นอย่างสูงของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งส่งผลให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้รับความนิยมและมีชื่อเสียง นำมาสู่การให้ความยอมรับด้านมาตรฐานในการจัดการศึกษา ส่งผลให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาอาจมีรายได้มากขึ้น โดยสามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครองหรือชุมชนมาเพื่อใช้ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาได้มากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นนี้ ย่อมส่งผลให้สามารถพึ่งพาตนเองได้

5.2.4.2 ความพร้อมด้านงบประมาณ

ความพร้อมด้านงบประมาณของโรงเรียนเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการการศึกษาไปสู่องค์การมหาชน เพราะฉะนั้นโรงเรียนที่มีความพร้อมในการพัฒนาไปสู่การเป็นองค์การมหาชนจะต้องมีรายได้ที่มากเพียงพอที่จะสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณรายหัวที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ประกอบกับจะต้องมีทรัพย์สินเพียงพอต่อการใช้ประโยชน์และจัดหารายได้หรือประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองตามความเหมาะสม และสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินและแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินของตน ตลอดจนสามารถที่จะระดมทรัพยากรอื่นเพื่อนำมาใช้ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างเพียงพอต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ เพื่อนำไปสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ มีห้องเรียนทั้งหมด 111 ห้องเรียน มีนักเรียนจำนวน 4,373 คน มีครูทั้งสิ้น 204 คน ตั้งอยู่บนเนื้อที่ 80 ไร่ มีอาคารขนาดใหญ่ 9 อาคาร มีหอประชุมขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับผู้เข้าประชุมได้ 1,500 คน มีโรงอาหารจำนวน 4 แห่ง มีสนามกีฬามาตรฐานและมีอาคารประเภทอื่น ๆ เช่น ตึกปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ อาคารประชาสัมพันธ์ อาคารนันทนาการ โรงพลศึกษา และเรือนเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีห้องปฏิบัติการทางภาษา ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ตามอาคารเรียน และมีห้องสนับสนุนการเรียนการสอน เช่น ห้องจริยธรรม ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องสมุดกลุ่มสาระการเรียนรู้ ห้องโสตทัศนศึกษา ห้องแนะแนว ห้องพิพิธภัณฑ์ ห้องกิจกรรมชมรมต่าง ๆ ห้องศิลปศึกษา ห้องสมุดของโรงเรียนที่มีศูนย์วิทยบริการพร้อมโสตทัศนอุปกรณ์อันทันสมัย ห้องเทคโนโลยีและนวัตกรรม

และห้องปฏิบัติการอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งสะท้อนถึงความพร้อมของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในการพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรมหาชนได้เป็นอย่างดี

5.2.4.3 ความพร้อมด้านการบริหารงานบุคคล

โดยที่การปรับเปลี่ยนโรงเรียนที่เป็นส่วนราชการไปสู่องค์กรมหาชนนั้น จะเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลทั้งระบบของส่วนราชการไปเป็นระบบที่มีความคล่องตัวสูงในลักษณะขององค์กรมหาชน ความพร้อมของบุคลากรของโรงเรียน ทั้งผู้บริหารโรงเรียนและครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ บุคลากรกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจระบบการบริหารจัดการการศึกษาแบบใหม่ภายใต้ “คณะกรรมการบริหาร” ที่เป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน ส่วนบุคลากรในระดับครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอื่นก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะจาก “ข้าราชการ” เป็น “พนักงานของรัฐ” ที่อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อตัดสินใจจ้างงานต่อเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง และสิทธิประโยชน์อื่น ที่เคยได้รับในระบบราชการก็จะเปลี่ยนแปลงไปโดยขึ้นอยู่กับแนวทางที่คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจะได้นำมาพิจารณาต่อไป ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวนี้ จำต้องอาศัยการเตรียมความพร้อมและเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำความเข้าใจกับบุคลากรในโรงเรียนเพื่อให้สามารถเข้าใจและปฏิบัติตามเงื่อนไขใหม่ที่จะเกิดขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนสถานะของโรงเรียนเป็นองค์กรมหาชนอีกด้วย และโดยที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษานั้น เป็นหนึ่งในสถานศึกษานิติบุคคลที่ทดลองระบบการบริหารจัดการในโครงการนำร่อง ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภาการศึกษา โดยเงื่อนไขการคัดเลือกประการหนึ่งที่สภาการศึกษาใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือก คือ การเป็นสถานศึกษาที่เป็นเครือข่ายของศูนย์พัฒนากฎหมายของสภาการศึกษาอันส่งผลให้ผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาตามกฎหมายได้เป็นอย่างดี อันย่อมจะสามารถที่จะทำความเข้าใจกับครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน เพื่อเตรียมความพร้อมในการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นองค์กรมหาชนได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นได้ถึงความพร้อมด้านบุคลากรของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้เป็นอย่างดี

5.2.4.4 ความพร้อมด้านบริหารงานทั่วไป

โรงเรียนใดที่มีความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไปไม่ว่าจะเป็น การวางแผนการบริหารการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐาน การปฏิบัติงาน การดำเนินงานธุรการต่าง ๆ หรือการบริหารงานทั่วไปด้านอื่น ๆ ย่อมส่งผลให้โรงเรียนนั้นสามารถที่จะวางแผนการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเป็นองค์กรมหาชนภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีความคล่องตัวสูง ทั้งยังส่งผลให้โรงเรียนสามารถที่จะระดม

ทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการจัดการศึกษา การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุน และประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่น ที่จัดการศึกษาและสามารถประสานงานการจัดการศึกษากับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้โรงเรียนได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากประชาชน และผู้ปกครองของนักเรียน ในโรงเรียน ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการปรับเปลี่ยนไปสู่องค์การมหาชนของโรงเรียนนั้น ๆ เกิดขึ้นได้เร็วขึ้นอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแล้ว พบว่า ภายใต้ความนิยมของโรงเรียนอันปรากฏชัดผ่านจำนวนนักเรียนที่รับเข้าศึกษาที่มีจำนวนถึง 4,373 คน ประกอบกับสิ่งสนับสนุนทางการศึกษาที่โรงเรียนมีอยู่ ส่งผลให้โรงเรียนได้รับความ สนับสนุนทั้งจากชุมชน ประชาชน โดยจะพบว่า นอกจากโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของ โรงเรียนตามกฎหมายแล้ว โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังมีสมาคมผู้ปกครองและครูโรงเรียนเตรียม อุดมศึกษา สมาคมนักเรียนเก่าเตรียมอุดมศึกษา ในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และมูลนิธินักเรียนเก่าเตรียมอุดมศึกษาที่คอยให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดการศึกษาของ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา อันส่งผลให้โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรสำหรับจัดการศึกษาได้อย่าง เต็มที่ ทั้งยังสามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียนโดยผ่านสมาคมและมูลนิธิต่าง ๆ เพื่อนำเงินรายได้มาสนับสนุนการจัดการศึกษาได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐอีกด้วย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นภารกิจของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนมีความรู้ และรัฐมุ่งหวังว่าประชาชนจะนำความรู้ที่ได้จากการศึกษามาพัฒนาให้รัฐมีความเจริญก้าวหน้าได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้เพียงพอในการประกอบอาชีพและเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นและจะต้องจัดให้มีประสิทธิภาพเพียงพอและทั่วถึงแก่ประชาชนทุกคน ดังนั้น เพื่อที่จะได้ทราบว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรัฐมีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงเป็นความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ต้องการจะศึกษาปัญหาการจัดการศึกษาของ “โรงเรียน” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะศึกษาปัญหาที่เกิดจากกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้เป็นฐานอำนาจในการจัดการศึกษา

โดยจากการศึกษาถึงปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วพบว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยเริ่มต้นจากความต้องการของรัฐที่จะให้ประเทศไทยมีความเจริญทัดเทียมนานอารยประเทศและเพื่อป้องกันประเทศไม่ให้ตกเป็นอาณานิคมของรัฐอื่น จึงได้จัดตั้งโรงเรียนซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแบบประเทศตะวันตก โดยในระยะแรกได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวังเพื่อให้พระบรมวงศานุวงศ์และบุตรธิดาของข้าราชการชั้นสูงได้รับการศึกษา จากนั้น จึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนตามวัดในพระพุทธศาสนาทั่วประเทศ เนื่องจากแต่เดิมก่อนมีการจัดศึกษาในโรงเรียนแบบประเทศตะวันตกนั้น วัดในพระพุทธศาสนาถือเป็นศูนย์กลางการศึกษาหาความรู้ของประชาชน การจัดตั้งโรงเรียนตามวัดก็เพื่อที่จะจูงใจให้ประชาชนเข้ามาศึกษาหาความรู้ รัฐจึงได้มีการออกกฎหมายให้ประชาชนเข้าศึกษาในโรงเรียน โดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการศึกษา ต่อมาจึงได้มีการตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อควบคุมกำกับโรงเรียนทั่วประเทศ คือ “กรมศึกษาธิการ” การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการพัฒนามาโดยลำดับตั้งแต่มีการออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนต้องส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียน ซึ่งต่อมาคือ การกำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ และการบังคับให้เสียภาษีเพื่อใช้ในการจัดการศึกษา หรือที่เรียกว่า “เงินศึกษาพลี” แต่ภายหลังก็ได้มีการยกเลิกไปเพราะเศรษฐกิจตกต่ำเนื่องจากภาวะ

สงคราม นอกจากนี้ยังเริ่มมีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยประชาชนที่มีใช้มีชนนารีชาวต่างประเทศที่เรียกว่า “โรงเรียนประชาบาล” และต่อมาได้มีการจัดตั้ง “กระทรวงธรรมการ” ขึ้น โดยรวมเอางานด้านการจัดการศึกษาของกรมศึกษาธิการเข้ากับงานด้านศาสนา และต่อมาก็ได้มีงานด้านอื่น เช่น งานด้านการศึกษา งานด้านศิลปวัฒนธรรม เข้ามาอยู่ในหน่วยควบคุมกำกับที่เปลี่ยนชื่อจาก “กระทรวงธรรมการ” มาเป็น “กระทรวงศึกษาธิการ” ในภายหลัง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยโดยรัฐนั้น เริ่มจากการจัดการศึกษาที่หน่วยจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง ซึ่งก็คือ “โรงเรียน” แล้วจึงตั้งหน่วยงานขึ้นมาควบคุมกำกับโรงเรียนอีกครั้งหนึ่ง แต่หน่วยงานควบคุมกำกับโรงเรียนหรือที่เรียกว่ากระทรวงศึกษาธิการนั้น รัฐไม่ได้ให้หน้าที่ในการจัดการศึกษาเพียงอย่างเดียว แต่ให้หน้าที่ด้านการศาสนา ด้านศิลปวัฒนธรรม และด้านการกีฬาด้วย จึงทำให้ความเอาใจใส่เกี่ยวกับหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมกำกับด้านการศึกษามีน้อยลง และถึงแม้ว่าจะมีกรมต่าง ๆ มารองรับการจัดการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่การเสนอนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาก็ยังต้องผ่านไปยังปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวงตามสายการบังคับบัญชาที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงทำให้โรงเรียนซึ่งแต่เดิมเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมกำกับอยู่ห่างไกลจากหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายหรือควบคุมกำกับ และเป็นเพียงหน่วยรับนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการจัดการศึกษาได้เอง เพราะมีสถานะเล็กกว่า “กรม” โดยผลของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงทำให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนมีประสิทธิภาพลดน้อยถอยลง และไม่ได้รับการพัฒนา

นอกจากนี้ กรมที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมีจำนวนมากกว่า 1 กรม จึงทำให้นโยบายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ต่อเนื่องและไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากแต่ละกรมต่างก็มีสถานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินนโยบายของกรมแต่ละกรมก็สามารถดำเนินนโยบายได้เองโดยไม่ต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานั้น นอกจากจะมีหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาแล้ว รัฐยังได้กำหนดให้หน่วยงานอื่นมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาเช่นกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและแผนงานด้านการศึกษาของชาติ และทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัย ต่างก็ไม่ได้เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใด ส่งผลให้การจัดการศึกษาของชาติทั้งระบบขาดความต่อเนื่องและไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากปัญหาดังที่กล่าวมาในเบื้องต้น ประกอบกับการที่รัฐเห็นว่า สมควรที่จะให้การจัดการศึกษานั้นมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ จึงได้มีการปฏิรูปการจัดการศึกษา

โดยเฉพาะการจัดระบบหน่วยงานในการจัดการศึกษาใหม่ โดยให้กระทรวงศึกษาธิการมีเฉพาะหน่วยงานระดับ “กรม” ที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาสังกัดอยู่เท่านั้น และให้หน่วยงานระดับ “กรม” เหล่านั้นขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานของส่วนราชการอื่น เพื่อความรวดเร็วในการบริหารจัดการศึกษาที่ต้องการความคล่องตัว และในส่วนของจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ก็ได้มีแนวความคิดให้โรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น รัฐจึงได้บัญญัติกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาของชาติ และได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อจัดระเบียบหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาใหม่ ให้มีความแตกต่างจากการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้แบ่งเป็นระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา และระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล โดยในส่วนของจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น จะมีการจัดระเบียบบริหารราชการที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ส่วน คือ การจัดระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง และระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา โดยในการบริหารราชการในส่วนกลาง กฎหมายได้กำหนดให้มีหน่วยงานในการจัดการศึกษาอยู่ 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งหน่วยงานทั้งหมดนี้มีสถานะเป็นกรมและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และในการบริหารราชการในเขตพื้นที่การศึกษาก็ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการแบ่งเป็นการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยความมุ่งหมายที่จะให้โรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาโดยตรงนั้นมีความเป็นอิสระ และสามารถบริหารจัดการศึกษาได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล การที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ก่อให้เกิดความสับสนในการบริหารจัดการศึกษา เนื่องจากโดยปกติแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะมีเพียงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมเท่านั้น แต่โรงเรียนซึ่งเป็นส่วนราชการในระดับ “กอง” กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการกลับบัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเมื่อโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจและหน้าที่ได้เหมือนนิติบุคคลที่เป็นส่วนราชการโดยทั่วไป

และมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่กฎหมายให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ต้องการจะทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล

โดยเมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในโรงเรียนนิติบุคคล ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้พบปัญหาในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

(1) ระบบโครงสร้างการบริหารโรงเรียนไม่ได้ถูกกำหนดให้โรงเรียนมีความคล่องตัวเหมือนกับนิติบุคคลโดยทั่วไป โดยเมื่อทำการศึกษาโครงสร้างของผู้บริหารโรงเรียนตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว พบว่า ในส่วนของผู้กำหนดนโยบายซึ่งกฎหมายกำหนดให้อยู่ในรูปของคณะบุคคลนั้น กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพียงกำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียนเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือแผนการจัดการศึกษา หรือการบริหารงานบุคคล หรือการบริหารงบประมาณแต่อย่างใด นอกจากนี้กฎหมายลำดับรองซึ่งได้ออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนยังกำหนดให้มีจำนวนถึง 15 คน และกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิถึง 6 คน โดยมิได้กำหนดว่าผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมาเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านใด มีคุณสมบัติอย่างไร ซึ่งการกำหนดจำนวนกรรมการให้มีถึง 15 คนนั้นเป็นจำนวนที่มากเกินไป และยากต่อการที่จะมาประชุมให้ครบองค์ประชุม ประกอบกับไม่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เบี่ยงหรือสิ่งจูงใจอย่างอื่นให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงยากที่จะสำเร็จลุล่วงไปได้ ในส่วนของผู้อำนวยการสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของโรงเรียนนั้น กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด ผู้บริหารโรงเรียนจึงมาจากการแต่งตั้งโดยราชการส่วนกลาง และมีอำนาจหน้าที่บริหารโรงเรียนตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้นด้วย

(2) ระบบการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน ก็ไม่ได้กำหนดให้โรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอิสระและมีความคล่องตัวเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการบริหารจัดการศึกษาในด้านงานด้านงบประมาณนั้น นิติบุคคลของรัฐโดยทั่วไปจะเป็นหน่วยที่สามารถตั้งและรับงบประมาณได้เอง แต่เนื่องจากกฎหมายวิธีการงบประมาณได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะขอตั้งและรับงบประมาณได้จะต้องมีสถานะเป็น “กรม” โรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้มีสถานะเป็น “กรม” จึงไม่สามารถเป็นหน่วยงานที่ขอตั้งและรับงบประมาณได้เอง จึงต้องรอรับงบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรให้ โดยผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้โรงเรียนอาจไม่ได้รับงบประมาณตามที่ต้องการ

ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ เพื่อบริหาร จัดการศึกษาตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนงานได้ หรือในการบริหาร จัดการศึกษาในด้านการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการบริหารนิติบุคคลของรัฐโดยทั่วไปย่อมมีอำนาจ ในการกำหนดอัตราค่าจ้าง สรรหา บรรจุแต่งตั้ง แต่งตั้ง โอนย้าย ลงโทษทางวินัย ให้ออกจากงาน ให้ออกจากราชการ หรือรับอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ แต่โรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กฎหมายกำหนดให้มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหาร งานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่ของโรงเรียน ดังนั้น คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจึงไม่มีอำนาจที่จะกำหนดอัตราค่าจ้าง สรรหา บรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย ลงโทษทางวินัย ให้ออกจากงาน ให้ออกจากราชการ หรือรับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้

จากปัญหาดังกล่าว จึงทำให้สรุปได้ว่า แม้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการจะกำหนดให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น นิติบุคคล โดยมีเจตนารมณ์ก็เพื่อต้องการให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการจัดการศึกษามากขึ้น และโดยที่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีเป็นจำนวนมากโดยแต่ละ โรงเรียนก็มีขนาดและปัจจัยความพร้อมในการเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างกัน การจะให้ทุกโรงเรียนเป็น โรงเรียนนิติบุคคลเต็มรูปแบบเหมือนกับนิติบุคคลของรัฐโดยทั่วไปอาจทำให้เกิดปัญหามากกว่าเป็น การแก้ปัญหาได้

แต่ขณะเดียวกันย่อมมีโรงเรียนที่มีความพร้อมที่จะบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบ นิติบุคคลเหมือนกับนิติบุคคลของรัฐโดยทั่วไป เช่น กรณีของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ซึ่งเป็น โรงเรียนที่มีลักษณะความพิเศษแตกต่างจากโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานโดยทั่วไปอยู่ 2 ประการ คือ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้นแบบ ที่มีศักยภาพสูงในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากนักเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่ดี มีผู้ให้การสนับสนุน การจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในรูปแบบของเงินบริจาคเป็นจำนวนมาก และโรงเรียน เตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาที่รับนักเรียนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแบบไม่จำกัด เขตพื้นที่บริการ ลักษณะที่เป็นพิเศษทั้งสองประการดังกล่าวของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เป็นปัจจัย ที่เรียกร้องให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน วิทยานิพนธ์นี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงแนวทางการแก้ปัญหาทางกฎหมาย ในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้มีความอิสระและคล่องตัวอีกประการหนึ่ง

โดยเมื่อได้ศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการศึกษาของ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแล้วพบว่า มีรูปแบบที่เหมาะสมกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน เตรียมอุดมศึกษา 2 รูปแบบ คือ

(1) ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เองทั้งในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล หรือการบริหารงานทั่วไป ได้เอง โดยในส่วนของการบริหารงานบุคคล นั้น เนื่องจากการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดในกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งในการสรรหา บรรจุ หรือแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เอง ส่วนในการของบประมาณ ซึ่งโดยปกติหน่วยงานที่จะขอหรือรับงบประมาณได้ ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ จะต้องมิสถานะเป็นกรม แต่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไม่ได้มิสถานะเป็นกรม จึงต้องให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาตั้งวงเงินงบประมาณที่โรงเรียนต้องการใช้ในแต่ละปีงบประมาณให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อขอตั้งหรือรับงบประมาณให้แก่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ

(2) เปลี่ยนแปลงสถานะของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นองค์การมหาชน โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาถึงความเป็นไปได้โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ซึ่งเป็นโรงเรียนเพียงแห่งเดียวที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชน ตามกฎหมายองค์การมหาชน ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่าโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ในฐานะที่เป็นองค์การมหาชน มีการบริหารจัดการศึกษาโดยรวมที่คล่องตัวกว่าโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาซึ่งมีฐานะเป็นโรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

6.2 ข้อเสนอแนะ

แนวทางการแก้ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาทั้ง 2 วิธีที่ได้นำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น สามารถที่จะแก้ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาได้ทั้ง 2 วิธี แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา โดยมีหลักในการพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อเป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.2.1 ความเหมาะสมตามสถานะและอำนาจหน้าที่

โดยที่กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนได้กำหนดให้กิจการอันเป็นการบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้ หนึ่งในนั้นคือการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย สามารถจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนได้ ซึ่งการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัยเป็นกิจการที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาที่เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจะต้องนำเสนอการจัดตั้งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาขึ้นเป็นองค์การมหาชนให้รัฐบาลพิจารณา เพื่อให้รัฐเห็นพ้องกับการจัดตั้งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นองค์การมหาชน และกำหนดเป็นนโยบายในการจัดตั้งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นองค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นต้นแบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ให้แตกต่างไปจากส่วนราชการโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเมื่อได้คำนึงถึงความเหมาะสมที่จะตั้งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นองค์การมหาชน ให้แตกต่างไปจากส่วนราชการแล้วโดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา พบว่า โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทสามัญศึกษา ครอบคลุมทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอนเหมือนกับโรงเรียนนิติบุคคลโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีลักษณะความพิเศษแตกต่างจากโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไปคือ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้นแบบที่มีศักยภาพสูงในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาถูกจัดตั้งขึ้นมาในสมัยที่แผนการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้มีการเรียนระดับเตรียมอุดมศึกษาก่อนที่จะเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ดังนั้น นักเรียนที่เข้ามาศึกษาต่อในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจึงมีความมุ่งหมายที่จะเข้าต่อระดับอุดมศึกษา และถึงแม้ว่าปัจจุบันจะไม่มีการเรียนระดับเตรียมอุดมศึกษาแล้ว แต่ความต้องการที่จะเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษายังคงเป็นความมุ่งหมายที่สำคัญที่ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาคาดหวัง จึงทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมสูงในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการตั้งใจจะให้เป็นโรงเรียนต้นแบบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยให้โรงเรียนอื่นเข้ามาศึกษาการบริหารและจัดการศึกษาของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา นอกจากนี้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษายังมีรายได้ที่ได้รับจากการบริจาค

ทั้งจากผู้ปกครอง และศิษย์เก่าเป็นจำนวนมาก และโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาที่รับนักเรียนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแบบไม่จำกัดเขตพื้นที่บริการ ก็เป็นเหตุผลเพียงพอที่รัฐจะเห็นพ้องกับการจัดตั้งโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาเป็นองค์การมหาชน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นต้นแบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

6.2.2 ความเหมาะสมทางด้านความเป็นอิสระและคล่องตัว

เมื่อได้ทำการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาทั้ง 2 รูปแบบ คือ การให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคมอบอำนาจให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างอิสระและคล่องตัว กับการเปลี่ยนแปลงสถานะของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นองค์การมหาชน นั้น พบว่าการเปลี่ยนแปลงสถานะของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาจากสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นองค์การมหาชนนั้น จะทำให้โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาสามารถบริหารและจัดการศึกษาได้คล่องตัวกว่าการได้รับมอบอำนาจให้บริหารและจัดการศึกษาจากหน่วยงานต้นสังกัดในกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารงบประมาณ ซึ่งกฎหมายวิธีการงบประมาณได้กำหนดให้หน่วยงานซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมเท่านั้นที่จะขอตั้งและรับงบประมาณได้ ซึ่งหากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีสถานะเป็นองค์การมหาชนย่อมจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นรายปีจากรัฐบาล ซึ่งจะมีความอิสระและคล่องตัวกว่าการที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาตั้งวงเงินงบประมาณให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนำไปขอตั้งและรับงบประมาณให้ ซึ่งอาจจะได้หรือไม่ได้รับงบประมาณตามที่ขอตั้งไว้ก็ได้

จากการพิจารณาความเหมาะสมทั้งสองประการข้างต้นแล้ว จึงเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสถานะของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาให้เป็นองค์การมหาชน เป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้การบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามีความเป็นอิสระและคล่องตัวอย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นก็เป็นเพียงข้อเสนอแนะของผู้เขียนที่จะเสนอทางเลือกให้โรงเรียนนิติบุคคลอย่างในกรณีของโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษาให้คล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ของผู้เขียน ที่ต้องการจะแสดงให้เห็นถึงปัญหาของกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดให้โรงเรียนนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นอิสระและคล่องตัว และแนวทางในการแก้ปัญหาทางกฎหมายเพื่อให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบของภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการศึกษาความเหมาะสมการปรับเปลี่ยนสถานภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์การมหาชน. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2546 สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.
- สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. การจัดการศึกษาไทยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ : อดีต-ปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคลระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น, 2555.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. การสังเคราะห์รายงานวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2549.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. แนวทางการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลในกำกับของรัฐ : กรณีโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน). กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. แนวพระราชดำริด้านการศึกษา 9 รัชกาล, (กรุงเทพมหานคร : เอส.ซี.พรีนซ์แอนด์แพค จำกัด, 2555
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. รายงานการวิจัยประเมินเพื่อจัดระดับคุณภาพเขตพื้นที่การศึกษา. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. รายงานการวิจัยและพัฒนา เรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2557.

สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน,

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2543.

สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน, กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

วิทยานิพนธ์

กฤตินี ดิ่งแก้ว. “มหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัย

นวมินทรราชินี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

เจษฎา ไชยดา. “แนวทางและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็น

องค์การมหาชนซึ่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้ง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

ณัฐสุพิน ชนประเสริฐ . “องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 : ศึกษา

เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม. “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ

ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

บทความในวารสารทางกฎหมาย

วนิดา แสงสารพันธ์. “การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการโรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัย

รูปแบบใหม่.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เล่ม 2. ปีที่ 42.

(มิถุนายน 2556) : 343.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

น้ำทิพย์ จุลประยูร. “ลำดับเหตุการณ์สำคัญๆ ของการศึกษาไทย 139 ปี ก่อนยุคปฏิรูปการศึกษา.”

<http://www.sahavicha.com/?name=article&file=readarticle&id=1843>,
16 มีนาคม 2556.

ฝ่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา, “โครงสร้างฝ่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษา,”

<http://devquality.triamudom.ac.th/index.php/about-us/2015-11-19-09-59-51>,
13 ธันวาคม 2558

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย. “ประวัติการศึกษาไทย.”

<http://www.teacher2009.exteen.com/20110104/entry-12>, 13 มีนาคม 2556.

ยุวดี ศิริ. “โรงเรียนมิชชันนารีชาย-หญิงแห่งแรกในประเทศไทย.”

<http://www.haab.catholic.or.th/article/articleart1/art08/art08.html>,
13 มีนาคม 2556.

โรงเรียนมหิตวิทยานุสรณ์. “คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิตวิทยานุสรณ์.”

https://www.mwit.ac.th/index_board.php, 9 มิถุนายน 2559.

โรงเรียนมหิตวิทยานุสรณ์. “การเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการบริหาร.”

https://www.mwit.ac.th/content.php?content_title=BM_TITLE&content=BM_CONTENT, 9 มิถุนายน 2559.

สลิต ชูชื่น. “แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2475) ถึงปัจจุบัน แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552-2559).”

<http://www.sahavicha.com/?name=article&file=readarticle&id=1845>,
16 มีนาคม 2556.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายพิชญ์ พิพัฒน์สันติกุล
วันเดือนปีเกิด	8 กันยายน พ.ศ. 2531
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2553: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ตำแหน่ง	นิติกร ปฏิบัติการ กลุ่มงานวินัยและนิติการ กองบริหารงานบุคคล สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
ประสบการณ์ทำงาน	2556 – ปัจจุบัน นิติกร ปฏิบัติการ กลุ่มงานวินัยและนิติการ กองบริหารงานบุคคล สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ