

# คุณภาพการศึกษาไทย กับมาตรฐานการบริการสาธารณะของรัฐ Quality of the Thai Education and Directive Principle of Fundamental State Policy

พญกษา เครือแสง  
Phrueksa Krueasaeng

## บทคัดย่อ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามกฎหมายในการจัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นการบริการพื้นฐานสำคัญที่ทรัพยากรมนุษย์จะมีโอกาสได้รับการศึกษาอบรม และรัฐเองมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการ ซึ่งการดำเนินงานกิจการของรัฐในการจัดการบริการสาธารณะมีความสำคัญเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติ ดังนั้น การดำเนินงานกิจการของรัฐนอกจากจะต้องจัดสรรให้ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคไม่เหลื่อมล้ำ เพียงพอทั่วถึง และพัฒนาอย่างต่อเนื่องแล้ว สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือคุณภาพของการจัดการศึกษา ต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการศึกษาไว้อย่างเคร่งครัด เพราะหากมาตรฐานการศึกษาของรัฐไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย รัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

**คำสำคัญ:** คุณภาพการศึกษา นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การบริการสาธารณะ มาตรฐานการบริการสาธารณะ

## Abstract

Directive principle of fundamental state policy under the law on educational public service is a crucial fundamental service for human resources to have an opportunity to receive education. The government is directly responsible for managing education, of which the operation of public service management by government is vital for national interest. Thus, the procedure conducted by the government needs to allocate equal opportunity to all citizens and develop them continuously. Furthermore, another essential factor is educational management quality, which must conform strictly with the law frame of educational regulation. If the national educational standard does not achieve the objectives under the law, the government must take responsibilities of the citizens.

**Keywords:** Quality of the Education, Directive Principle of Fundamental State Policy, Public Service, Standard of Public Service

มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง  
Lampang Rajabhat University  
E-mail: phrueksa44@gmail.com

## บทนำ

“การศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ ทศนคติ ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคล เพื่อให้เป็นพลเมืองดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศก็ย่อมทำได้สะดวกราบรื่น ได้ผลที่แน่นอนและรวดเร็ว” พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่ครูใหญ่ และนักเรียน ณ ศาลาดุสิดาลัย พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นรากฐานของการพัฒนาทั้งต่อตัวบุคคล สังคม และประเทศชาติ ความสำคัญของการศึกษาจึงเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่คำนึงถึง เพราะบุคคลจะสามารถประสบความสำเร็จและเจริญได้ล้วนแล้วแต่มาจากการศึกษา

การศึกษาในประเทศไทย เป็นการจัดการโดยรัฐ ซึ่งควบคุมกำกับดูแลโดยกระทรวงศึกษาธิการ และเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการศึกษา ตั้งแต่ระดับการศึกษาปฐมวัย จนถึงระดับอุดมศึกษา สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในประเทศไทยนั้น ได้กำหนดให้พลเมืองไทยต้องจบการศึกษาอย่างน้อยที่สุดระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และต้องเข้ารับการศึกษาอย่างช้าสุดเมื่ออายุ 7 ปี ตามกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุเด็กเพื่อเข้ารับการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปีก่อนระดับอุดมศึกษา แบ่งออกเป็นระดับชั้นประถมศึกษา 6 ปีและมัธยมศึกษา 6 ปี ทั้งนี้ รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ส่วนการบริหารและการควบคุมการศึกษาในระดับอุดมศึกษาดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นแผนกหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ ในปัจจุบัน การศึกษาในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้ การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่บังคับให้ประชาชนต้องเข้าเรียนแต่เป็นสิทธิ์ของคนไทย ส่วนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการบังคับให้เข้าเรียนถือเป็นหน้าที่ของพลเมือง

ปัจจุบันการศึกษาที่รัฐจัดบริการให้แก่ประชาชนยังประสบปัญหามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านคุณภาพ การศึกษา คุณภาพผู้เรียน ด้านครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ด้านประสิทธิภาพของการบริหารจัดการศึกษา ด้านการเพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษาที่ไม่ทั่วถึง

เท่าเทียม และด้านการผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศได้ ซึ่งปัญหาต่างๆ ปრაภฏเป็นข้อเท็จจริงระดับคุณภาพการจัดการศึกษาของไทยที่ตกต่ำเมื่อเทียบกับบรรดาประเทศต่างๆ และผลการทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดต่างๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ มีคะแนนสอบเฉลี่ยในระดับต่ำในทุกกลุ่มวิชา ทั้งหมดจำนวน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ (สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), 2557) ดังนี้ กลุ่มสาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ กลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ กลุ่มสาระการเรียนรู้ศิลปะ กลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาไทย กลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กลุ่มสาระการเรียนรู้การงานอาชีพและเทคโนโลยี และกลุ่มสาระการเรียนรู้สุขศึกษาและพลศึกษา

นอกจากนี้ ผลการสำรวจโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ หรือ ซึ่งมีคณิตศาสตร์เป็นการประเมินหลัก และมีการอ่านและวิทยาศาสตร์เป็นการประเมินรอง ผลการประเมินในปี ค.ศ. 2012 PISA (กระทรวงศึกษาธิการ, สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2556) ของประเทศไทย จัดอยู่ในลำดับที่ 50 จาก 65 ประเทศ ตามมาด้วยมาเลเซีย ในอันดับที่ 52 และอินโดนีเซียในอันดับที่ 64 รวมทั้งการทดสอบทางวิชาการในระดับนานาชาติ (TIMSS หรือ Trends in International Mathematics and Science Study) โดยสมาคมนานาชาติเพื่อการประเมินผลการศึกษา หรือ International Association for Educational Assessment (IEA) (โครงการ PISA ประเทศไทย สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2552) ประเทศไทยมีผลการประเมินลดลงต่อเนื่องจนอยู่ในกลุ่มต่ำ ซึ่งอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐยังไม่อาจแก้ไขต่อการจัดบริการสาธารณะทางการจัดการศึกษาในประเทศได้ และเมื่อปัญหาโดยรวมด้านการจัดการศึกษาของรัฐไม่อาจแก้ไขได้ ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดวิกฤตด้านการศึกษาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานต่อเนื่อง และเกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษา นั่นเพราะเมื่อการศึกษาของไทยบกพร่อง การพัฒนาประเทศจึงไม่อาจทำได้เท่าที่ควร

ดังนั้น การจัดการการศึกษาจึงถือเป็นกิจการหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้กับประชาชน เป็นนโยบายสำคัญส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ และเพื่อสนองความต้องการทางการศึกษาของประชาชน นอกจากรัฐจะต้องจัดบริการ

การศึกษาอย่างทั่วถึงกับประชาชนทุกกลุ่มแล้ว รัฐต้องจัดการศึกษาให้เป็นไปตามกรอบคุณภาพมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้น

## แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะเป็ นฉบับ พุทธศักราช 2540 หรือ ฉบับ พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักเกณฑ์นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้คล้ายคลึงกันว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ทั้งจะต้องพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 กำหนดให้สภาพปฏิรูปแห่งชาติ มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ คือ การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ พลังงาน สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สื่อสารมวลชน สังคม และอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็วและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบด้าน การศึกษาของประเทศได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และ (ร่าง) Roadmap การปฏิรูป การศึกษาเพื่อพัฒนาคนอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2558-2564 เป็น แนวทางการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปการ ศึกษา โดย (ร่าง) Roadmap การปฏิรูปการศึกษา ดังกล่าว มีกรอบแนวทางการปฏิรูป 6 ประเด็น ได้แก่ 1) ปฏิรูปครู 2) ปฏิรูประบบการบริหารจัดการ 3) ปฏิรูปการเรียนรู้ 4) เพิ่ม และกระจายโอกาสและคุณภาพอย่างทั่วถึงเท่าเทียม 5) ผลิต และพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน และ 6) ปรับ ระบบการใช้เทคโนโลยี (ICT) เพื่อการศึกษา ทั้งนี้ สภาพการ ศึกษาได้เห็นชอบ (ร่าง) Road Map การปฏิรูปการศึกษาเพื่อ

พัฒนาคนอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2558-2564 ดังกล่าวแล้ว เพื่อส่ง ไปยังคณะกรรมการปฏิรูปประเทศและหัวหน้าฝ่ายสังคม จิตวิทยาเพื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไป (เห็นชอบร่าง Road Map, 2557)

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลต่างๆ ของรัฐในการดำเนิน นโยบายทางการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะสถานการณ์ของ บ้านเมืองจะเป็นประการใด นโยบายหลักที่รัฐต้องปรับปรุง พัฒนาจะต้องมีประเด็นเรื่องการศึกษาและคุณภาพทางการ จัดการศึกษา อันเป็นภารกิจของการจัดการบริการสาธารณะ ของรัฐ และในปัจจุบัน การดำเนินกิจการของรัฐทางการ บริการด้านการศึกษาที่เป็นคุณภาพนั้นยังไม่อาจดำเนินการได้ ด้วยข้อเท็จจริงด้านคุณภาพการศึกษาไทยที่ปรากฏต่อ สาธารณชนโลก ไม่ว่าจะเป็ นผลการประเมินการจัดการศึกษา ชั้นพื้นฐานเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน อันเป็นหลักฐานที่ ชัดแย้งต่อความพยายามผลักดันและสนับสนุนงบประมาณ เพื่อพัฒนาในเรื่องการจัดการศึกษา อันสามารถสะท้อนได้ว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การบริการสาธารณะทางการ จัดการศึกษาที่เป็นคุณภาพของรัฐ ไม่อาจดำเนินการได้จริง ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่กำหนด เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นที่มา ของการพยายามผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อปฏิรูป ประเทศ ซึ่งประชาชนไทยต้องการปฏิรูปคุณภาพในการ จัดการศึกษาของรัฐที่ต้องควบคุม กำกับ ดูแล ให้สามารถ ดำเนินการให้เป็นคุณภาพเท่าเทียมไม่เหลื่อมล้ำกันทั้งประเทศ ซึ่งเป็นภารกิจหลักที่รัฐต้องรับผิดชอบตามแผนการปฏิบัติการ ของรัฐ ที่นอกจากจะจัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษา ให้เพียงพอแล้ว ยังต้องจัดการบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ ตามเกณฑ์มาตรฐานของการศึกษาที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ควบคุม และกำกับ

ดังนั้น นโยบายของรัฐอันเป็นการจัดการบริการ สาธารณะ ด้านการศึกษาเพื่อประชาชนนั้น นอกจากจะต้อง ดำเนินการให้เพียงพอแล้ว ที่สำคัญเป็นอย่างมากคือ คุณภาพ ของการจัดบริการด้านการศึกษาต้องมีมาตรฐานและประชาชน ได้รับการพัฒนาทางการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ

## การบริการสาธารณะ

“การบริการสาธารณะ” หรือ “Public Service” เป็น ภารกิจของภาครัฐหรือรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการโดยตรง เพื่อ มุ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เช่น การ ปกป้องประเทศของเจ้าหน้าที่ทหาร การรักษาความสงบสุข

ภายในของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การจัดทำถนน ไฟฟ้า ประปา การศึกษา เป็นต้น การจัดการบริการสาธารณะหรือบริการ ส่วนรวมที่หลากหลาย นับได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่เบื้องต้นของ รัฐหรือรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตามหลักการ รัฐเป็นผู้มี อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมอบหมายให้ องค์การฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึง จำเป็นต้องให้ความสำคัญเรื่องประสิทธิภาพในเชิงการบริหาร จัดการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดทิศทาง ในภาพรวมของประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐ ที่มีต่อ ระบบการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงระบบเศรษฐกิจอีกด้วย

สำหรับองค์ประกอบด้านโครงสร้างของการจัดบริการ สาธารณะที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของ ประชาชน ผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ คือ ฝ่ายปกครองทั้งหลาย อันได้แก่ บรรดานิติบุคคลใน กฎหมายมหาชน คือ รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การ- มหาชน หรือวิสาหกิจมหาชนต่างๆ หรืออาจเป็นกิจการที่ ดำเนินการจัดทำโดยเอกชน แต่จะต้องเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครอง มอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน และฝ่ายปกครอง ยังคงมีความสัมพันธ์กับกิจการนั้นอยู่คือยังคงต้องเป็นผู้ควบคุม การดำเนินกิจกรรมของเอกชนให้อยู่ในสภาพเดียวกับที่ ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

## การบริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

(1) บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่นิติบุคคลใน กฎหมายมหาชนเป็นผู้จัดทำ อันได้แก่ หน่วยงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ส่วนการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มักจะให้องค์การมหาชนเป็นผู้จัดทำ เนื่องจากมีความเป็น อิสระมากกว่านิติบุคคลในกฎหมายมหาชนรูปแบบอื่นๆ และ ยังหมายความรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มอบ กิจกรรมของตนบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

(2) กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วในข้อ (1) จะต้องเป็น กิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบ สอนองความต้องการของประชาชน

## ประเภทของการบริการสาธารณะ:

การบริการสาธารณะแบ่งได้ 2 ประเภท คือ การบริการ สาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และการบริการสาธารณะ ที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

### 1. การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

หมายถึง กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ ของฝ่ายปกครองที่จะต้องทำเพื่อสนองตอบความต้องการของ ประชาชน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและ ความสงบสุขของประชาชน ทั้งนี้ การบริการสาธารณะทาง ปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชน โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน นอกจากนี้ เนื้อหาของการบริการ สาธารณะทางปกครองจะเป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครอง ที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามา ดำเนินการแทนได้ การบริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในโดยเจ้าหน้าที่ ตำรวจ การป้องกันประเทศโดยเจ้าหน้าที่ทหาร การอำนวย ความยุติธรรมโดยศาลหรือการคลังโดยรัฐบาล เป็นต้น แต่เดิมนั้นการบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นการ บริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรม เหล่านี้มีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่ แตกต่างกันไป จึงเกิดการบริการสาธารณะ “ประเภท” ใหม่ๆ เช่น การให้บริการสาธารณะที่เก็บค่าบริการจากประชาชน ผู้ใช้บริการซึ่งมีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นต้น (เน้นทวิวัฒน์ บรมานันท์, 2555)

### 2. การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม

หมายถึง การผลิตสินค้า จำหน่ายสินค้า หรือการ ให้บริการซึ่งเป็นกิจกรรมที่คล้ายคลึงกับวิสาหกิจของเอกชน ทั้งด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ วิธีการทำงานที่คล่องตัว และเงินทุน จากการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการ เช่น การเดินรถ โดยสารประจำทาง การให้บริการที่เป็นสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ และการผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

ข้อแตกต่างระหว่างการบริการสาธารณะที่มีลักษณะ ทางปกครองกับการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมนั้นมีอยู่ 3 ประการ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555) คือ

1. วัตถุประสงค์แห่งบริการ การบริการสาธารณะที่มีลักษณะ ทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการ คือ เพื่อสนองความต้องการ ของประชาชนในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนการบริการ สาธารณะที่มีลักษณะอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมี วัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจ เอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ

และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจกรรมของเอกชน

2. วิธีปฏิบัติงาน การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน และมีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจาก ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

3. แหล่งที่มาของเงินทุน การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง จะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการ ที่ใช้แบ่งแยกประเภทของการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ออกจากการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว นักวิชาการบางส่วนยังมองว่า ผู้ใช้บริการของการบริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีสถานภาพที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สถานภาพของผู้ใช้การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้นจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ซึ่งรวมถึงตั้งแต่กำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน โดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการจะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข ในขณะที่การบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการบริการสาธารณะกับผู้ให้บริการ บุคลากรและคู่ค้าทางธุรกิจจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการของการบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2555) ส่วนการบริการสาธารณะทางปกครองจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ยังมีบริการสาธารณะอีกหลายประเภทซึ่งแบ่งตาม “วัตถุประสงค์” ของการบริการสาธารณะ กล่าวคือ

#### 1. การบริการสาธารณะทางสังคม

กิจกรรมของรัฐที่สามารถจัดได้ว่าเป็นการบริการสาธารณะทางสังคม ได้แก่ กิจกรรมทุกประเภทที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการบริการสาธารณะที่ดำเนินการจนกลายเป็นประเพณีนิยม และจะพบมากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งศูนย์ดูแลเด็กก่อน การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ ฯลฯ

#### 2. การบริการสาธารณะทางสุขภาพ

หมายถึง กิจกรรมที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลรักษาสุขภาพ รมรงค์ให้มีการรักษาสุขภาพ หรือ รมรงค์เพื่อต่อต้านโรคภัยไข้เจ็บบางประเภท รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันพิเศษเพื่อรักษาโรคบางประเภท เช่น กิจกรรมรมรงค์เรื่องไข้เลือดออก ความรู้เรื่องเพศ การวางแผนครอบครัว ฯลฯ

#### 3. การบริการสาธารณะทางวัฒนธรรม

การบริการสาธารณะทางวัฒนธรรมอาจมีลักษณะแตกต่างกันไป โดยอาจหมายถึงโรงละคร ศูนย์ส่งเสริมเยาวชน พิพิธภัณฑ์ หรือสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ต่างๆ ก็ได้ นอกจากนี้ การบริการสาธารณะทางวัฒนธรรมยังเป็นการบริการสาธารณะประเภทที่รัฐอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

#### 4. การบริการสาธารณะทางด้านการกีฬา

การบริการสาธารณะทางด้านการกีฬา ถือว่าเป็นการบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางการกีฬา เช่น ลานกีฬาต้านยาเสพติด เป็นต้น

แม้จะมีการแบ่งการบริการสาธารณะออกเป็นอีก 4 ประเภทนี้ แต่ในทางปฏิบัติทั้งศาลปกครองสูงสุดเองและทั้งในวงการวิชาการ ต่างก็ถือว่าการบริการสาธารณะยังคงมีอยู่เพียงสองประเภทคือ การบริการสาธารณะทางปกครองกับการบริการสาธารณะอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

### หลักการสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นการบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการบริการสาธารณะประเภทใดหรือจัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้กับการบริการสาธารณะทุกประเภท กฎหมายของการบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการบริการสาธารณะนี้ ได้ถูกสร้างขึ้นมาให้มีส่วนคล้ายกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาสถานภาพของการบริการสาธารณะนั้น กฎหมายของการบริการสาธารณะ หรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552) อนึ่ง การให้เปล่าไม่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการบริการสาธารณะ ดังนั้น ในปัจจุบันการบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรม

และพาณิชย์กรรมดำเนินกิจการโดยการเก็บค่าบริการเป็นหลัก

### 1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำกรบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำกรบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน โดยประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะนี้เป็นการรับรองขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมาย อันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา

ความเสมอภาคที่ว่านี้มีหลายประเภท นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังหมายความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องของราคาค่าบริการหรือกรบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐที่จะต้องมีการเรียกประกวดราคาหรือประมูลเพื่อให้บุคคลทั่วไปมีโอกาสเข้าแข่งขันกับผู้อื่นเพื่อเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถพื้นฐาน

### 2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่จำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากกรบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้กรบริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ กรบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

ความต่อเนื่องดังกล่าวไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัว ในการนี้ กรบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น กรรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ กรรักษาพยาบาล หรือกรควบคุมการคมนาคมทางอากาศ โดยความต่อเนื่อง หมายถึงกรจัดทำกรบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลา วันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่กรบริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวร แต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ หรือโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถานกรกำหนดเวลาเปิด-ปิด กำหนดวันหยุดได้ หรือกรศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้กรศึกษา รวมทั้งกรหยุดพักร้อนประจำปี เป็นต้น

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะมีข้อพิจารณานอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอีก 2 ประเด็น ดังนี้

1) ประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนจัดทำกรบริการสาธารณะบางอย่างแทน แต่ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีส่วนรับผิดชอบในเรื่องความต่อเนื่องของกิจกรรมที่มอบให้เอกชนไปจัดทำ โดยในการจัดทำกรบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครองนั้น เอกชนคู่สัญญาจะอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ

1.1) ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของการบริการสาธารณะ

1.2) ในกรณีที่เกิดเหตุร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของการบริการสาธารณะที่มีการมอบให้เอกชนไปจัดทำแทนนั้น ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปดำเนินกิจการนั้นแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ

1.3) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้นและมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำกรบริการสาธารณะ ไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปรับภาระบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดกรบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง

2) ประเด็นความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการนัดหยุดงานโดยไม่มีเหตุถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย เพราะกรจัดการกรบริการสาธารณะแก่ประชาชนถาวร

### 3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

หลักการนี้มีว่า กรบริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพัฒนาตลอดเวลาเพื่อให้ทันกับความต้องการของประชาชนส่วนรวมเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ สถานการณ์ และความจำเป็น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอาจมีผลใน 4 ระดับ คือ

1) ในระดับฝ่ายปกครอง ผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องพัฒนากรบริการสาธารณะของตนเองเสมอ เพื่อตอบสนองความต้องการและสร้างความพอใจให้ประชาชน หากกรให้กรบริการสาธารณะไม่เพียงพอหรือไม่มีคุณภาพ หากประชาชน

ร้องเรียนจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา

2) ในระดับพนักงานของฝ่ายปกครอง พนักงานของฝ่ายปกครองต้องยอมรับในผลที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เช่น มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ วิธีการทำงานมีการโยกย้าย หรือพนักงานฝ่ายปกครองต้องพัฒนาตัวเองเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้การดำเนินการดีขึ้น

3) ในระดับคู่สัญญาทางปกครอง คู่สัญญาทางปกครองต้องพร้อมที่จะปรับปรุงและพัฒนาการบริการสาธารณะทำให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยรัฐมีสิทธิขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้เพื่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปได้

4) ในระดับผู้ใช้บริการ ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการบริการสาธารณะเพื่อความเหมาะสม รวมทั้งยอมรับการปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการซึ่งจะนำไปพัฒนาการบริการให้ดีขึ้น เช่น ขึ้นค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า หรือค่าโดยสารรถเมล์ รถไฟ เครื่องบิน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาหลักการสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะทั้ง 3 หลักการแล้ว จะเห็นว่าคุณภาพการศึกษาของไทยที่จัดโดยภาครัฐยังมีการรวมศูนย์ ทั้งนี้ เมืองใหญ่และสถาบันอุดมศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนสูง ขณะที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษายังต่ำกว่าที่ได้ลงทุนไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความเท่าเทียม อีกทั้งการให้เปล่าในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ไม่ได้ครอบคลุมถึงอุปกรณ์การเรียนที่จำเป็น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเชิงคุณภาพของการศึกษาในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้ต่างกัน

นอกจากนี้ คุณภาพการศึกษาของไทยเกิดจากขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบาย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในระดับสูงบ่อยครั้ง จึงทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นอกจากนี้ยังขาดการบริหารจัดการทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าขณะนี้กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การดำเนินการ ไม่เป็นไปตามแผนหรือตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดโดยนโยบาย

## ปัญหาการบริหารจัดการบริการสาธารณะของรัฐ

“ระบบราชการไทย” เป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ช่วยผลักดันให้ประเทศชาติพัฒนาความเจริญก้าวหน้ามายาวนานหลายร้อยปี สำหรับสภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “ระบบราชการ” ได้แก่ ขนาดของระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ โครงสร้างซ้ำซ้อนทั้งในด้านการกิจ ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ไม่คล่องตัว ขาดความยืดหยุ่น และไม่สามารถตอบสนองและรองรับกับความสลับซับซ้อน และพลวัตที่สูงของการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบัน และอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่กฎระเบียบ กลไก ตลอดจนวิธีการทำงานต่างๆ ค่อนข้างล้าสมัย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับภาคธุรกิจ อีกทั้งยังคงมุ่งเน้นที่ปัจจัยนำเข้า และรายละเอียด โดยให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติมากกว่า ยุทธศาสตร์และการบรรลุผล ทำให้ไม่ได้ตอบสนองความต้องการ หรือพยายามสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ ระบบราชการไทยยังมีปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ เนื่องจากการทำงานของระบบราชการมีลักษณะผูกขาด และพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการยังคงความเป็นเจ้าขุนมูลนาย เล่นพรรคเล่นพวก เปิดโอกาสให้มีอภิสิทธิ์ชน อันเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่วมกับเอกชนและนักการเมืองกระทำการทุจริตคอร์รัปชันจนกลายเป็นปัญหาวิกฤตศรัทธาที่สังคมมีต่อระบบราชการและข้าราชการในปัจจุบัน (สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2557)

การที่รัฐจะดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รัฐต้องกำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวทางในการไปสู่เป้าหมาย ดังนั้นจึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางดำเนินการของรัฐเอาไว้ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา ในชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” หรือ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย (2513) ได้ให้ความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า หมายถึง หลักการสำคัญแห่งนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) กล่าวคือเป็น “หลักการ” ใหญ่ๆ แห่งนโยบายของรัฐ เช่น เรื่องการศึกษา ส่วน “นโยบาย” เป็นวิถีทางที่จะบรรลุหลักการที่วางไว้ โดยนัยนี้ พรรคการเมืองต่างๆ อาจมีหลักการแห่งนโยบายหรือแนวนโยบายอย่างเดียวกัน แต่อาจมีนโยบาย

หรือวิถีทางที่จะให้เป็นไปตามหลักการหรือตามแนวนั้นๆ แตกต่างกันไป เช่น พรรคการเมืองชาตินิยมอาจมีนโยบายที่จะทำให้ชาติเข้มแข็งด้วยการมีทหารหรือศาสตราวุธมากมาย แต่พรรคการเมืองสังคมนิยมอาจมีนโยบายเพื่อชักชวนให้ประเทศต่างๆ ลดกำลังทหารและทำสัญญาไม่รุกรานกัน เป็นต้น

การบริการสาธารณะเป็นกิจการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่การดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังมีปัญหาด้านการบริหารจัดการ โดยเฉพาะปัญหาทางด้านสภาพบังคับอย่างเด็ดขาดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นเพียงแนวทางในการบริหารปกครองประเทศเท่านั้นและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้เป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ (เอกรินทร์ วิริโย, 2556) นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะได้ปรับปรุงบทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีความชัดเจนและผูกพันรัฐบาลมากยิ่งขึ้น แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังมีปัญหาสภาพบังคับทางการเมืองและปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมาย เพราะบทบัญญัติด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นรูปธรรมได้เนื่องจากมาตรการบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งอยู่ในความควบคุมและตรวจสอบของรัฐสภา (ศรีัญญา ททรัพย์ชาตอนันต์, 2555) ซึ่งในประเด็นดังกล่าวมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2545 วางหลักว่าบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิใช่เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินอันอยู่ในความควบคุมของรัฐสภา จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่อำศัยการทำหน้าที่ของรัฐสภาเป็นสภาพบังคับทางการเมืองจนกว่าจะมีประเด็นเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตต่อไป (กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต, 2554) และปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมายยังทำให้ไม่สามารถควบคุมการดำเนินกิจการของภาครัฐในการบริหารงานได้ จึงส่งผลให้มาตรฐานการจัดบริการสาธารณะตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐล้มเหลว

การจัดการศึกษาเป็นการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญและอยู่ภายใต้การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งการจัดการศึกษาของไทยเป็นการจัดการภายใต้ต้นนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย และแม้จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อพัฒนาแล้ว แต่คุณภาพการ

ศึกษาของไทยยังเป็นปัญหาที่กล่าวถึงอย่างแพร่หลาย หากพิจารณาด้านการจัดการศึกษาของไทยภายใต้ระบบบกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินที่ขั้นตอนซับซ้อน ไม่คล่องตัว ไม่ยืดหยุ่นต่อการปฏิบัติงาน และสภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐต่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพนั้นยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ให้เป็นรูปธรรม ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพของไทย ซึ่งทุกภาคส่วนควรร่วมมือกันแก้ไขปัญหอย่างจริงจังและเร่งด่วน

ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาภายใต้ปัญหาดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของรัฐแก่ประชาชน และการแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพของรัฐเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาที่ใช้บังคับอยู่ให้เอื้อต่อการพัฒนาการศึกษา โดยเพิ่มมาตรการตรวจสอบและช่องทางร้องทุกข์ของประชาชนให้ง่ายขึ้น และกำหนดโทษต่อการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ทางการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างชัดเจน เช่น แก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น รวมทั้งเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ที่จำเป็นต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเพื่อเอื้อประโยชน์ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ระบบการศึกษามีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เช่น พระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างคุณภาพการเรียนรู้ เป็นต้น

### การจัดการศึกษากับการจัดบริการสาธารณะ

การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพถือเป็นภารกิจสำคัญที่รัฐต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อันเป็นไปตามหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่การจัดการศึกษาต้องมีความคุณภาพและมาตรฐานในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น รัฐต้องดำเนินการตามหลักการสำคัญของการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักความเสมอภาค โดยรัฐต้องดำเนินการจัดการศึกษามีให้เกิดความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้ารับการศึกษาและคุณภาพการศึกษา โดยประชาชนทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติหรือผลประโยชน์จากการจัดการศึกษาของรัฐทุกคนไม่เฉพาะเจาะจงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด



รัฐต้องจัดการศึกษาที่มีคุณภาพที่ต่อเนื่องในทุกพื้นที่ของประเทศ โดยประชาชนต้องไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพที่ไม่ต่อเนื่อง และไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และต้องปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาให้เป็นไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะสังคมในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมด้านการให้บริการสาธารณะของรัฐในการจัดการศึกษาที่มีมาตรฐานจึงต้องพัฒนาและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

หลักการสำคัญทั้งสามประการไม่ว่าจะเป็นหลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เป็นหลักการที่สำคัญต่อการจัดการบริการสาธารณะของรัฐที่อยู่ในสถานการณ์ปัจจุบันจำเป็นต้องปฏิรูปในทุกภาคส่วน ซึ่งในด้านการศึกษา ประชาชนคนไทยทุกคนต่างคาดหวังที่จะได้รับบริการด้านการศึกษามีคุณภาพตามหลักการและกฎหมายกำหนด

มาตรฐานการบริการสาธารณะกับการจัดการศึกษาของไทยอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ ซึ่งได้วางแผนตามแนวนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง พ.ศ. 2552-2561 ซึ่งมุ่งให้เกิดผลสำคัญสามประการ คือ 1) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทย 2) โอกาสทางการศึกษาและเรียนรู้ และ 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารจัดการศึกษา เมื่อพิจารณาแนวนโยบายดังกล่าวแล้วเห็นว่า แนวทางการจัดการศึกษาของภาครัฐที่รับผิดชอบตามแผนนโยบายได้ดำเนินการจัดการแล้วบางส่วน แต่บางส่วนที่ยังดำเนินการไม่บรรลุผลเท่าที่ควร และบางส่วนยังไม่ได้ดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา เพราะอำนาจในการบริหารจัดการยังอยู่รวมศูนย์ โดยส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคท้องถิ่นยังไม่อาจบริหารจัดการภายใต้อำนาจของตนได้ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการในการศึกษาของกลุ่มคนในท้องถิ่นได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคเอกชนและทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษาและสนับสนุนการศึกษาและเรียนรู้ให้มากขึ้น ทั้งนี้ ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมเพียงแค่รับทราบข้อมูลในการบริหารจัดการศึกษาเท่านั้น ซึ่งในประเด็นนี้รัฐยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ส่วนในด้านอื่นๆ ภาครัฐอยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาให้การจัดการศึกษาของไทยมีคุณภาพที่ดี

มาตรฐานการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของไทยที่เป็นการจัดบริการสาธารณะจะต้องมีกรอบแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการการศึกษา ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักกรรมการ 3. คณะกรรมการการศึกษา วุฒิสภา, 2552)

1. กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา
2. พัฒนาระบบบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสเป็นธรรมและมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
3. พัฒนาการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาอย่างมีคุณภาพ
4. พัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคเอกชนและทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษาและสนับสนุนการศึกษาและเรียนรู้ให้มากขึ้น
5. พัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

## ปัญหาคุณภาพการศึกษาของไทย

เมื่อเทียบกับประเทศอื่นในโลกและระดับภูมิภาคอาเซียน คุณภาพการศึกษาของประเทศไทยอยู่ในลำดับท้ายแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับที่ดีขึ้น จึงต้องพิจารณาปัญหาของระบบการจัดการเรียนการสอนที่เป็นคุณภาพของประเทศไทย เพราะการศึกษาเป็นพื้นฐานของการจัดการบริการสาธารณะที่รัฐต้องดำเนินการ และเป็นรากฐานที่ทำให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถในการจะเป็นกำลังสำคัญของชาติต่อไปในอนาคต ปัญหาดังกล่าวจึงสะท้อนความล้มเหลวด้านการจัดการบริการสาธารณะของรัฐสู่ประชาชน การควบคุมและการคอยตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการ และการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายแห่งรัฐตามกฎหมาย

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบดัชนีคุณภาพการศึกษาของของประเทศสมาชิกอาเซียน จากรายงาน Global Competitive Report 2014-2015

คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน		คุณภาพระบบอุดมศึกษา		คุณภาพคณิต-วิทย์		GDP ต่อหัวประชากร		
อันดับ	ประเทศ	อันดับ	ประเทศ	อันดับ	ประเทศ	อันดับ	มูลค่า (USD)	ประเทศ
1(3)	สิงคโปร์	1(3)	สิงคโปร์	1(1)	สิงคโปร์	1(8)	54,776	สิงคโปร์
2(17)	บรูไน	2(19)	มาเลเซีย	2(27)	มาเลเซีย	2(62)	10,548	มาเลเซีย
3(33)	มาเลเซีย	3(32)	บรูไน	3(29)	บรูไน	3(79)	5,674	ไทย
4(55)	อินโดนีเซีย	4(36)	อินโดนีเซีย	4(35)	อินโดนีเซีย	4(197)	3,519	อินโดนีเซีย
5(76)	ฟิลิปปินส์	5(40)	ฟิลิปปินส์	5(80)	ไทย	5(103)	2,790	ฟิลิปปินส์
6(79)	ลาว	6(57)	ลาว	6(85)	เวียดนาม	6(108)	1,902	เวียดนาม
7(86)	ไทย	7(76)	กัมพูชา	7(90)	ลาว	7(114)	1,477	ลาว
8(97)	เวียดนาม	8(78)	ไทย	8(96)	ฟิลิปปินส์	8(126)	1,016	กัมพูชา
9(106)	กัมพูชา	9(98)	เวียดนาม	9(102)	กัมพูชา	9(129)	869	พม่า
10(143)	พม่า	10(125)	พม่า	10(134)	พม่า			
หมายเหตุ อันดับโลก 144 ประเทศ								

ที่มา: World Economic Forum (2014)

จากตารางที่ 1 ข้อมูลเปรียบเทียบดัชนีคุณภาพการศึกษาของประเทศสมาชิกทั้งหมด 144 ประเทศทั่วโลก จากรายงาน Global Competitive Report 2014-2015 โดย World Economic Forum หรือ WEF (2014) สรุปว่าขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย อยู่อันดับที่ 31 ของโลก และเป็นอันดับ 3 ของอาเซียน แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะดัชนีด้านการศึกษากลับ จะเห็นว่ามีความคุณภาพของการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของไทยอยู่ในอันดับที่ 7 ของอาเซียน หรืออันดับที่ 86 ของโลก ส่วนคุณภาพของระบบอุดมศึกษาของไทย อยู่อันดับที่ 8 ของอาเซียน หรืออันดับที่ 78 ของโลก แม้ว่าขีดความสามารถด้านคณิตศาสตร์-วิทยาศาสตร์จะค่อนข้างดีคืออยู่อันดับที่ 5 ของอาเซียน แต่ก็อยู่อันดับที่ 80 ของโลก จึงควรพิจารณาว่าเหตุใดกระบวนการจัดการบริการสาธารณะของรัฐด้านการจัดการศึกษาจึงไม่เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐกำหนดในเรื่องการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ที่

ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้รัฐดำเนินการจัดการศึกษาแก่ประชาชนอันเป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ และยังมีแนวโน้มในเรื่องคุณภาพและมาตรฐานลดลง หากไม่มีการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน

เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2555 ผลการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (O-NET) ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในปี พ.ศ. 2556 พบว่ารายวิชาภาษาไทย วิชาสุขศึกษา และพลศึกษา วิชาภาษาอังกฤษและวิชาการงานอาชีพและเทคโนโลยี มีคะแนนเฉลี่ยสูงขึ้น ขณะที่รายวิชาซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยลดลงคือ วิชาคณิตศาสตร์ วิชาวิทยาศาสตร์ และวิชาศิลปะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาคณิตศาสตร์ผลคะแนนเฉลี่ยลดต่ำกว่าปี พ.ศ. 2554 หากพิจารณาโดยภาพรวมทั้งสามปี พบว่าวิชาภาษาไทย และภาษาอังกฤษมีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม คะแนนเฉลี่ยในวิชาคณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษก็ยังอยู่ในระดับต่ำกว่า 30 คะแนน ขณะที่วิชาวิทยาศาสตร์มีคะแนนเฉลี่ยในระดับ 30 คะแนน

นอกจากนี้ ผลการจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 พบว่ามีคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 20.48-62.03 คะแนน วิชาที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือ วิชาสุขศึกษาและพลศึกษามีคะแนนเฉลี่ย 62.03 และวิชาที่มีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ วิชาคณิตศาสตร์ มีคะแนนเฉลี่ย 20.48

นอกจากนั้น รายงานโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ หรือ PISA ซึ่งมีคณิตศาสตร์เป็นการประเมินหลัก และมีการอ่านและวิทยาศาสตร์เป็นการประเมินรอง ผลการประเมินในปี ค.ศ. 2012 (กระทรวงศึกษาธิการ. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2556) แม้จะมีคะแนนดีขึ้นกว่าผลการประเมินในปี ค.ศ. 2009 (โครงการ

PISA ประเทศไทย สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2552) แต่ก็ยังอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD ทุกวิชาโดยเฉพาะคณิตศาสตร์ซึ่งเพิ่มขึ้นน้อยที่สุด นอกจากนั้น นักเรียนไทยที่เรียนรู้คณิตศาสตร์ไม่ถึงระดับพื้นฐาน แม้มีสัดส่วนลดลงจาก PISA 2009 บ้างแต่เป็นการลดลงเพียงเล็กน้อยคือ ลดลงจากร้อยละ 53 เป็นร้อยละ 50 ซึ่งยังคงเป็นสัดส่วนที่สูง เพราะมีจำนวนมากกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD เกินเท่าตัว โดยคะแนนที่เพิ่มขึ้นมาจากกลุ่มโรงเรียนขยายโอกาส ขณะที่โรงเรียนในสังกัดกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับคงที่ ตามผลการจัดอันดับจาก 65 ประเทศสมาชิก (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 รายงานโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ 2012 (PISA 2012)

ประเทศ	คณิตศาสตร์ ค่าเฉลี่ย 494 คะแนน	วิทยาศาสตร์ ค่าเฉลี่ย 501 คะแนน	การอ่าน ค่าเฉลี่ย 496 คะแนน	อันดับ
ประเทศสิงคโปร์ (Singapore)	573	551	542	2
ประเทศเวียดนาม (Vietnam)	511	528	508	17
ประเทศไทย (Thailand)	427	444	441	50
ประเทศมาเลเซีย (Malaysia)	421	420	398	52
ประเทศอินโดนีเซีย (Indonesia)	375	382	396	64
หมายเหตุ อันดับประเทศสมาชิก 65 ประเทศ				

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (2556)

ผลการทดสอบ (ตารางที่ 2) ดังกล่าวสะท้อนสัมฤทธิ์ผลด้านการศึกษาของประเทศสมาชิกในอาเซียนทั้ง 5 ประเทศ โดยประเทศที่มีคะแนนรวมสูงสุดในทุกด้าน ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 2 จาก 65 ประเทศสมาชิก ตามมาด้วยประเทศเวียดนามในอันดับที่ 2 ของประเทศสมาชิก

อาเซียนที่ติดอันดับในกลุ่มชั้นนำของผลการสำรวจ PISA ในอันดับที่ 17 จาก สมาชิก OECD 65 ประเทศ สังเกตเห็นได้ว่าคุณภาพการศึกษาไทยต่ำกว่าทั้งสองประเทศถึง 33 อันดับ

## ปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษาของไทย

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2555-2559) โดยระบุปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษาของไทยที่ต้องการปฏิรูป (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2557) ดังนี้

1. คุณภาพของหลักสูตรและระบบจัดการเรียนการสอนของแต่ละสถาบันทั้งของรัฐและเอกชน โดยที่การบริหารจัดการรายวิชาที่จัดให้แก่ผู้เรียนตั้งแต่ระดับพื้นฐานจนถึงระดับบัณฑิตศึกษา ต้องเป็นรายวิชาที่มีเนื้อหาทางวิชาการที่ช่วยให้ผู้เรียนสามารถคิด วิเคราะห์อย่างเป็นระบบได้ และสามารถทำให้ผู้เรียนมีความพร้อมต่อการปฏิบัติงานได้ทันทีตามศาสตร์วิชานั้นๆ ภายหลังจากที่ได้สำเร็จการศึกษา

ทั้งนี้ รัฐต้องเร่งแก้ไขประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานของสถาบันทางการศึกษา ซึ่งไม่เพียงควบคุมมาตรฐานของสถาบันการศึกษาภาคเอกชนเท่านั้น ยังคงต้องควบคุมสถาบันการศึกษาในสังกัดของรัฐหรือสถาบันการศึกษาในกำกับของรัฐบาลด้วย และหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดระบบการเรียนการสอนให้มีคุณภาพโดยตรงต้องไม่ละเลยแม้ได้ผ่านการประเมินมาแล้วก็ตาม

2. คุณภาพของผู้สอนหรือวิชาชีพความเป็นครู ในสถาบันการศึกษาหลายแห่ง ผู้สอนบางส่วนไม่ได้มีคุณวุฒิด้านครุศาสตร์ ซึ่งไม่ได้ผ่านการศึกษาในด้านระบบการจัดการเรียนการสอนโดยตรง ดังนั้น ผู้สอนที่มีได้ศึกษาวิชาชีพครูมาโดยตรงอาจมีความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญไม่เพียงพอ อันอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพการสอนได้ เพราะเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้เรียนสามารถเข้าใจและนำความรู้ไปใช้ได้ ทั้งนี้ ผู้สอนยังต้องหมั่นพัฒนาตนเองอยู่เสมอ โดยต้องหาแนวทางและรูปแบบการถ่ายทอดที่หลากหลายและมีความเข้าใจ เอาใจใส่ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเป็นภาระที่ยิ่งใหญ่ นอกเหนือจากคุณภาพของผู้สอนที่ต้องเสียสละและพัฒนาตนเองอยู่เสมอแล้ว นอกจากนั้น ผู้สอนยังมีภาระงานอื่นนอกเหนือจากงานสอนและงานวิชาการ ตัวอย่างเช่น ผู้สอนยังรับภาระงานทางด้านการประกันคุณภาพการศึกษาซึ่งเป็นภารกิจอีกประการหนึ่งที่จะต้องปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

ในสถานการณ์ปัจจุบัน ยังขาดอัตรากำลังผู้สอน ไม่ว่าจะ เป็น ครู อาจารย์ ในสถาบันการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก ในการนี้ สถาบันการศึกษาส่วนใหญ่จะใช้วิธีการให้บุคคลภายนอกซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีผลงานเป็นที่

ยอมรับในศาสตร์สาขาวิชานั้นๆ มาช่วยสอนโดยเรียกว่า “อาจารย์พิเศษ” ซึ่งปัญหาที่พบคือ อาจารย์พิเศษส่วนใหญ่มีภาระงานประจำอยู่แล้ว ดังนั้น การเตรียมความพร้อมทางด้านการสอนอาจขาดตกบกพร่องและอาจจัดการเรียนการสอนต่อผู้เรียนไม่ครอบคลุมตามกรอบมาตรฐานการศึกษาของหลักสูตร อีกทั้งอาจารย์พิเศษไม่สามารถอยู่ประจำในสถาบัน ดังนั้น เมื่อนักศึกษาประสบปัญหาในเนื้อหาการเรียนการสอน จึงไม่อาจขอคำแนะนำได้ทันที

3. คุณภาพชีวิตของผู้เรียน แม้การจัดการเรียนการสอนจะดำเนินตามกรอบมาตรฐานการศึกษาของแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่หากตัวผู้เรียนไม่พร้อมต่อการเรียน ระบบการจัดการที่ดีก็ไม่อาจบรรลุผลได้ ซึ่งหากมองถึงคุณภาพของผู้เรียน ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อมาตรฐานการจัดการเรียนที่เป็นมาตรฐาน คือปัจจัยด้านภูมิหลังของผู้เรียนที่มีผลกระทบต่อระบบการศึกษาเป็นอย่างมากโดยเฉพาะด้านครอบครัวของผู้เรียน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านความพร้อมของผู้ปกครองทั้งด้านวิวุฒิและคุณวุฒิ รวมถึงความสามารถในการดูแล อบรม สั่งสอน การใช้เวลาใกล้ชิดต่อผู้เรียน นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยทางด้านสถานะของครอบครัว รายรับรายจ่าย อาชีพ ฯลฯ ซึ่งอาจทำให้ผู้เรียนเองขาดโอกาสทางการศึกษา เหตุเพราะผู้ปกครองมีปัญหาทางด้านการเงินที่จะช่วยสนับสนุน นอกเหนือจากที่กล่าวมาสำหรับตัวผู้เรียน ผู้เขียนยังมองถึงสถานศึกษาเดิมของผู้เรียนก่อนจะไปในระดับที่สูงขึ้น โดยหากสถานศึกษาเดิมจัดการเรียนการสอนที่บกพร่องทางด้านมาตรฐานการเรียนรู้อาจของผู้เรียน จะสร้างปัญหาแก่ผู้เรียนเพราะความเหลื่อมล้ำทางด้านมาตรฐานทางการจัดการเรียนการสอน ทำให้เมื่อผู้เรียนผ่านการเรียนที่หลากหลายสถาบัน จะพบปัญหาการทำความเข้าใจหรือมีพื้นฐานที่ไม่เพียงพอต่อการเรียนในระดับชั้นที่สูง โดยปัญหาที่พบมากคือผู้เรียนมีมาตรฐานการเขียน และการอ่านในระดับต่ำ

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้วิเคราะห์แผนปฏิรูปการศึกษาและพบปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของไทย (เห็นชอบร่าง Road Map, 2557) ดังนี้

1. ปัญหาครูประเด็นที่พบ คือ การผลิตและพัฒนาครู การขาดแคลนครู คุณภาพครู และหนี้สินครู
2. ปัญหาการเรียนรู้อื่นที่พบ คือ คุณภาพการศึกษา และคุณภาพของผู้เรียนตกต่ำ โดยเฉพาะกรณีที่เด็กอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้
3. ปัญหาหลักสูตรการเรียนการสอน กระบวนการจัดการเรียนรู้และการวัดประเมินผล ตัวอย่างเช่น การเรียนการสอนวิชาประวัติศาสตร์และหน้าที่ความเป็นพลเมือง ซึ่ง

ได้รับความสำคัญน้อยมากในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงหลักสูตรให้มีเนื้อหา สารวิชาประวัติศาสตร์และหน้าที่ความเป็นพลเมืองนั้นแยกมาโดยเฉพาะ เป็นต้น

4. ปัญหาระบบการบริหารจัดการ ประเด็นที่พบ เช่น ปัญหาโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษา เป็นต้น

5. ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แม้จะมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาแล้วก็ตาม แต่หน่วยที่นำไปปฏิบัติยังไม่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานและจัดการศึกษาเท่าที่ควร

6. ปัญหาการกระจายโอกาสและคุณภาพการศึกษา เช่น การจัดการศึกษาโดยภาครัฐของไทยมีการรวมศูนย์โดยส่วนกลาง แม้จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นพัฒนาหลักสูตรได้เอง แต่ในทางปฏิบัติ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและหลักสูตรสถานศึกษา รวมทั้งเกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และโรงเรียนชายขอบโดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก และการศึกษาของเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในคุณภาพของการศึกษา เป็นต้น และยังมีปัญหาการผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน โดยพบว่าหลักสูตรอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองความต้องการเพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศได้

ศาสตราจารย์ นพ.วิจารณ์ พานิช (2555) วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของไทย ดังนี้

1. หลักสูตรของการจัดการเรียนการสอนเน้นครูเป็นศูนย์กลาง ขาดการคิดวิเคราะห์ และการเรียนรู้ทำให้ผู้เรียนไม่สามารถคิดเป็น แก้ปัญหาเป็น โดยไม่ส่งเสริมให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และไม่สร้างการเรียนรู้แบบเป็นกลุ่มโครงการหรือวิทยากรกระบวนการ

2. การใช้ระบบประเมินการจัดการศึกษาแบบเน้นได้เน้นตกเป็นหลัก ละเลยคุณค่าการประเมินเพื่อพัฒนา

3. การใช้ระบบการเลื่อนวิทยฐานะครูแบบ “ทำผลงาน” ซึ่งปรากฏในกระดาษมากกว่าผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน

4. การเข้าสู่ตำแหน่งและการดำรงผู้บริหารโรงเรียนมีแนวคิดที่ไม่ต้องมีความรู้เกี่ยวกับการเรียนการสอน รวมทั้งการเรียกร้องและการจ่ายเงินเพื่อตำแหน่งทางการศึกษา ตั้งแต่ระดับผู้บริหารระดับสูง จนถึงระดับปฏิบัติการทำให้ ผู้ดำรง

ตำแหน่งผู้บริหารไม่ได้มาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตามผลงาน ที่สำคัญคือการเมืองเข้าแสวงหาผลประโยชน์จากวงการการศึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (ม.ป.ป.) ได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยภายนอก ที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาของไทย อันจะเกี่ยวเนื่องกับคุณภาพการศึกษา ดังนี้

1. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี การจัดการศึกษาต้องมีการเพิ่มเติมความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ๆ ในหลักสูตรการเรียนการสอน และปรับปรุงให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เพราะหากการจัดการศึกษาไม่ทันกับเทคโนโลยีที่เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทำให้การศึกษาไม่พัฒนา

2. ปัจจัยด้านการเมือง การเมืองไทยมีเงื่อนไขบางประการที่เป็นอุปสรรค จะส่งผลให้การปฏิรูปการศึกษาไทยไม่ก้าวหน้าหรือประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ส่งผลต่อประสานต่อนโยบายทางการศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากสภาวะทางการเมืองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การดำเนินงานของบุคลากรหรือผู้บริหารในระดับต่างๆ เกิดการโยกย้าย เปลี่ยนแปลง ไม่มีความต่อเนื่อง

3. ปัจจัยด้านวัฒนธรรม ขาดการมีส่วนร่วม สังคมไทยในปัจจุบันขาดความเหนียวแน่น ขาดความร่วมมือร่วมใจคนในสังคมจึงมองการศึกษาว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลไม่เกี่ยวกับตนเอง รวมไปถึงการที่สังคมไทยยังมีลักษณะสังคมอุปถัมภ์ เห็นแก่พวกพ้องมากกว่าส่วนรวม และการมีความคิดที่แตกต่างเป็นสิ่งไม่ดี มองผู้ที่คิดแตกต่างเป็นศัตรู และพยายามหักล้างความคิดซึ่งมักกระทำโดยใช้อารมณ์มิได้ใช้เหตุผลเป็นที่ตั้ง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาผู้เรียนที่ปัจจุบันมุ่งสร้างคนให้คิดเป็นทำเป็น

คุณภาพอันเป็นมาตรฐานทั้งหลายเหล่านี้อยู่ในความควบคุมและกำกับของรัฐ ดังนั้นเมื่อการจัดการของรัฐในทางการควบคุมดูแลไม่มีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการด้านการศึกษาของชาติจึงไม่อาจบรรลุผลได้ ขัดต่อทบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ของการจัดการบริการสาธารณะที่รัฐต้องรับผิดชอบและต้องปรับปรุงพัฒนาเพื่อเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

## unaru

การศึกษาเป็นรากฐานของทุกชีวิต และทุกชีวิตจะดีได้ด้วยการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐานการศึกษาที่ดีต้องเกิดจากการให้ความสำคัญของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อการพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่ง เมื่อคุณภาพการศึกษาดีแล้ว ประเทศชาติจะดียิ่งขึ้นไป ซึ่งในปัจจุบันคุณภาพการศึกษาของไทยยังด้อย-

คุณภาพ โดยปรากฏตามหลักฐานการวัดผลประเมินผลของหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่อาจตอบสนองต่อระบบการจัดการศึกษาตามนโยบายของรัฐที่วางไว้ ดังนั้นจึงต้องดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอย่างเป็นรูปธรรม ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาต้องได้รับการพัฒนาวิชาชีพ หลักสูตรต้องเน้นเนื้อหามากกว่ากระบวนการ และยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนในทุกระดับให้มีระดับสูงขึ้น

โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมให้เด็กไทยคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพิ่มทักษะการเรียนรู้ในหลักสูตร เน้นผู้เรียนแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษและด้อยโอกาสให้มีความหลากหลายเพียงพอกับความต้องการ อันเป็นการบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาที่มีมาตรฐานและมีคุณภาพ ▼

## บรรณานุกรม

- กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต. (2554). *สภาพบังคับของบทบัญญัติ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- กระทรวงศึกษาธิการ. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2556). *ผลการประเมิน PISA 2012 คณิตศาสตร์ การอ่าน และวิทยาศาสตร์ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (ม.ป.ป.). *วิเคราะห์ 5 ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการศึกษาไทย*. สืบค้นเมื่อ 7 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.kriengsak.com/node/1040>
- โครงการ PISA ประเทศไทย สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2552). *คุณภาพการเรียนรู้ของนักเรียนไทย สังเคราะห์การประเมินผลนักเรียนนานาชาติ PISA 2006 และ TIMSS 2007*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิจารณ์ พานิช. (2555). *ส่งความสุขสู่คุณภาพการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ซีโน พับลิชชิ่ง.
- ศรัญญา ทรัพย์ชาตอนันต์. (2555). *กลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ).
- สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). (2557). *รายงานประจำปี 2557*. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2558, จาก [http://www.niets.or.th/uploads/content\\_pdf/pdf\\_1438068312.pdf](http://www.niets.or.th/uploads/content_pdf/pdf_1438068312.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2557). *นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2555-2559)*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2557). *กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทยด้านการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักงานกรรมการ 3. คณะกรรมาธิการการศึกษา วุฒิสภา. (2552). *แนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- หยุด แสงอุทัย. (2513). *คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เห็นชอบร่าง Road Map. (2557). สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2557, จาก <http://www.edreform.moe.go.th/index.php/79-2014-07-04-06-59-46/89-road-map>

เอกรินทร์ วิริโย. (2556). การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (2550). *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*, 6(12), 87–103.

### Translated Thai References

- Approve to Thailand road map to educational reform. (2014). Retrieved October 5, 2014, from <http://www.edreform.moe.go.th/index.php/79-2014-07-04-06-59-46/89-road-map> (in Thai)
- Boramanun, N. (2009). *Principle of administrative law on public service* (4<sup>th</sup> ed.). Bangkok: Winyuchon Printing House. (in Thai)
- Boramanun, N. (2012). *Administrative law* (3<sup>rd</sup> ed.). Bangkok: Winyuchon Printing House. (in Thai)
- Chareonwongsak, K. (n.d.). 5 External factors analysis affecting Thailand education. Retrieved August 7, 2015, from <http://www.kriengsak.com/node/1040> (in Thai)
- Ministry of Education. The Institute for the Promotion of Teaching Science and Technology of Thailand. (2013). *Programs for international student assessment on 2012 executive summary*. Bangkok: Author. (in Thai)
- National Institute of Education Testing Service (Public Organization). (2014). Annual report 2014. Retrieved August 1, 2015, from [http://www.niets.or.th/uploads/content\\_pdf/pdf\\_1438068312.pdf](http://www.niets.or.th/uploads/content_pdf/pdf_1438068312.pdf) (in Thai)
- National Research Council of Thailand. (2014). *The 8<sup>th</sup> research policy and strategy (2012-2016)*. Bangkok: Author. (in Thai)
- Office Of The Permanent Secretary For Defence. (2014). Joint Agreement on National Reform Council on Administrative Organization of the State. Bangkok: Author. (in Thai)
- Panich, V. (2012). *Sending happiness to educational quality*. Bangkok: Zenopublishing. (in Thai)
- Programs for International Student Assessment. (2009). *Programs for international student assessment on 2006 and Trends in International Mathematics and Science Study on 2007*. Bangkok: Author. (in Thai)
- Saenguthai, Y. (1970). *Master's lecture faculty of political science: principles of constitution and general election law* (7<sup>th</sup> ed.). Bangkok: Thammasat University Printing House. (in Thai)
- Sapchartanan, S. (2012). *Enforcement mechanism of the directive principles of state policy* (Master's thesis, Assumption University of Thailand). (in Thai)
- Sawaengsak, C. (2012). *Administrative law* (19<sup>th</sup> ed.). Bangkok: Winyuchon Printing House. (in Thai)
- The Secretariat of the Senate. Committee on Education of the Senate Group. (2009). Approach to education reform 2009–2018. Bangkok: Author. (in Thai)
- Thipayasavej, K. (2011). *Binding force of the directive principles of fundamental state policy under the constitution* (Master's thesis, Thammasat University). (in Thai)
- Wiriyo, A. (2013). Protection of intellectual property in constitutional provision (2007). *Ubon Ratchathani Law Journal*, 6(12), 87–103. (in Thai)
- World Economic Forum. (2014). Global competitive report 2014-2015. Retrieved December 16, 2014, from [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf) (in Thai)