

การประชุมทางวิชาการ
การวิจัยทางการศึกษา ครั้งที่ 10
The 10th National Symposium on Education
Research

ความร่วมมือระหว่าง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
และ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

วันที่ 18 – 19 กันยายน 2546

ณ ห้องคอนเวนชันฮอลล์ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ สุขุมวิท 11-13

กรุงเทพมหานคร

370.78 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
ส691ก การประชุมทางวิชาการเรื่อง การวิจัยทางการศึกษา ครั้งที่ 10 ,
กรุงเทพฯ : 2546
431 หน้า
ISBN : 974-650-378-2
1. การวิจัย 2. การศึกษา...วิจัย 3. ชื่อเรื่อง

การประชุมทางวิชาการเรื่อง การวิจัยทางการศึกษา ครั้งที่ 10

โดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ 83/2546

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2546

จำนวนพิมพ์ 3000 เล่ม

พิมพ์เผยแพร่โดย สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ถนนสุขุวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทร. 0 2668 7123 ต่อ 1211,1212

โทรสาร. 0 2243 0085

web-site : <http://www.onec.go.th>

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล

20/21-22 ถนนนนทบุรี 1 (สนามบินน้ำ)

ตำบลบางกระสอบ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทร. 0 2968 0661-4

โทรสาร 0 2968 0664

ชื่อเรื่อง ความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย
Propriety of Transferring Educational Institutes under the Supervision of
the Ministry of Education to Local Administration Organisations:
Reflections from Stakeholders

ผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ นิตยา เงินประเสริฐศรี (Assoc. Nitaya Ngern-Prasertsri)

ผู้ร่วมวิจัย

1. รองศาสตราจารย์ ดร.ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกุล (Assoc. Dr.Pongpan Trimongkolkul)
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประสงค์ ตันพิชัย (Asst. Dr.Prasong Tanpichai)

ปีที่ทำการวิจัยเสร็จ

2545

ความเป็นมา

ศตวรรษที่ 21 จัดว่าเป็นยุคเบ่งบานของการปกครองส่วนท้องถิ่น (World Bank, 2000) ซึ่งเป็นไปตามกระแสแนวคิดการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่น ภายใต้วิสัยทัศน์ของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่ต้องการให้องค์กรท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นคลื่นลูกใหม่ของกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นกลยุทธ์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งได้แพร่หลายไปทั่วโลกนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ทั้งนี้ ตามหลักสากล การกระจายอำนาจทางการศึกษา จำแนกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การแบ่งอำนาจ (*deconcentration*) การมอบอำนาจ (*delegation*) และการถ่ายโอนอำนาจ (*devolution*) ซึ่งใน 3 รูปแบบนี้ การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์มากที่สุดตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย

ในการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษานั้น United States Agency for International Development (USAID) สนับสนุนให้มีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่นและชุมชนมากกว่าให้ภาคเอกชนบริหารจัดการ โดยเฉพาะในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Martin, 1993: 65) ทั้งนี้ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมือง เพราะการ

กระจายอำนาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จากบทเรียนเชิงนโยบายของการกระจายอำนาจในต่างประเทศ อาทิ ประเทศโคลัมเบีย ในช่วงทศวรรษ 1980 พบว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคมาก เนื่องจากไม่สามารถสร้างฉันทานุมัติและการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะครูและนักการศึกษา (Fiske, 1996) นอกจากนี้ ก่อนเริ่มการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาให้แก่องค์กรท้องถิ่น ต้องวิเคราะห์ปัจจัยที่สำคัญคือ *ปัจจัยเกี่ยวกับองค์การและการบริหาร* (Hanson, 1997) เพื่อจะได้สารสนเทศนำไปสู่การตัดสินใจว่า การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบทางการศึกษาคงจะถ่ายโอนไปที่ระดับใด หรือถ่ายโอนไปให้องค์กรท้องถิ่นประเภทใด

ในกรณีของประเทศไทย พิณสุตา สิริรังศรี (2541) ได้ฉายให้เห็นภาพว่า การศึกษาของไทยในภาพรวมมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ถูกครอบงำผูกขาดโดยรัฐ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ว่า ราชการส่วนกลางจัดการศึกษาถึงประมาณร้อยละ 95 และอีกเพียงประมาณร้อยละ 5 เป็นการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอดีตที่ผ่านมา การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งบรรลุผลสำเร็จและล้มเหลว ตัวอย่างของความสำเร็จพิจารณาได้จากการจัดการศึกษาของเทศบาล และกรุงเทพมหานคร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543: 1) ตัวอย่างของความล้มเหลวคือ การจัดการศึกษาโดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในช่วงปี พ.ศ. 2509-2523 ซึ่งประสบปัญหา ต้องโอนกลับมาให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) กระทรวงศึกษาธิการ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปของการถ่ายโอนอำนาจอยู่แล้วส่วนหนึ่ง ได้แก่ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตามความพร้อมขององค์กรเหล่านี้ เป็นที่คาดหวังว่านับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะเริ่มเปลี่ยนบทบาทจาก “สำนักปกครองคน” มาสู่ “สำนักสร้างคนเพื่อการเรียนรู้” โดยการรับโอนสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อบริหารจัดการอย่างอิสระ

การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกจุดประกายจากกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้เปิดกระบวนทัศน์ใหม่ และเปิดเวทีท้าทายศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามา

บริหารจัดการศึกษาในรูปของสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อยู่ระหว่างการนำเสนอรัฐสภา)

เป็นที่คาดหมายว่านโยบายการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวขององค์กรครูกลุ่มต่างๆ ซึ่งได้แสดงพลังต่อต้านในปี พ.ศ. 2543 ถึงแม้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม โดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการถ่ายโอนสถานศึกษาภายในปี พ.ศ. 2553 แต่ปฏิบัติการต่อต้านได้คุกรุ่นอยู่ในหมู่ประชาคมการศึกษา

ในแผนการกระจายอำนาจฯ ได้ระบุให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะต่างๆ ดังนั้น ถ้ารัฐต้องการให้การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาส่งผลทางบวกต่อการปฏิรูปการศึกษาของไทย จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมในกระบวนการให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดฉันทานุมัติ การสะท้อนความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจึงเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะได้ข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายในการกระจายอำนาจทางการศึกษาและบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา อันมีปลายทางที่การสร้างสังคมแห่งภูมิปัญญา

การวิจัยครั้งนี้ จึงทำการศึกษาข้อมูลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อตอบคำถามหลักว่า “นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษามีความเหมาะสมหรือไม่? มีปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลสำเร็จต่อการถ่ายโอนสถานศึกษา? ทางเลือกและกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการถ่ายโอนควรเป็นเช่นใด?”

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยบ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อเสนอทางเลือกและกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย การวิจัยเชิงคุณภาพ

ประชากร/กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ คือ

1. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เลือกผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์ และด้านการศึกษา ที่มีบทบาทในเชิงแนวคิดหรือการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและแผนการกระจายอำนาจทางการศึกษา รวมผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 10 คน เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 5 คน ด้านการศึกษา จำนวน 5 คน

2. กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

2.1 กลุ่มผู้รับโอนและผู้ถูกโอน ได้จากการสุ่มหลายขั้นตอน โดย เลือกแบบเจาะจงเขตพื้นที่การศึกษา 8 เขต จาก จำนวน 13 เขต ซึ่งกระจายทุกภาค ได้แก่ เขตที่ 1, 4, 6, 7, 8, 9, 12 และส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) และเลือกแบบเจาะจง จังหวัดในแต่ละเขตการศึกษา เพื่อให้ได้ภาพรวมของจังหวัดที่มีขนาดและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย รวม 8 จังหวัด ได้แก่ นครปฐม อ่างทอง อุตรดิตถ์ เชียงราย พิษณุโลก ชลบุรี ภูเก็ต และกรุงเทพมหานคร ซึ่งในแต่ละจังหวัด เลือกแบบเจาะจง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 23 แห่ง หน่วยงานการศึกษา จำนวน 21 แห่ง และโรงเรียนครบทุกประเภทและขนาด จำนวน 40 โรงเรียน ทั้งนี้ สุ่มกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล จำแนกตามสังกัด ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฝ่ายรับโอน) ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ 75 คน ครูและผู้บริหารโรงเรียนเทศบาลและอื่นๆ 205 คน

2) กระทรวงศึกษาธิการ (ฝ่ายถูกโอน) ครู ผู้บริหาร และนักการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา รวม 674 คน (เฉพาะกลุ่มครู ทำการสุ่มให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างในสัดส่วนตามขนาดโรงเรียน)

2.2 ผู้ปกครองและองค์กรประชาชน

1) ผู้ปกครอง สุ่มผู้ปกครองในพื้นที่ที่ศึกษาตามโอกาส เพื่อทำการสัมภาษณ์เดี่ยวหรือกลุ่ม

2) องค์กรประชาชน ได้แก่ สภาการศึกษาภาคประชาชน สัมภาษณ์ผู้แทนและรับฟังความคิดเห็นในการประชุมสัมมนา กับ องค์กรสังคมชุมชน

ท้องถิ่น ใช้ข้อมูลที่น่าเสนอในการประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3 เรื่อง “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” วันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2544 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้ปกครอง และองค์กรประชาชน แบบสอบถามผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และแบบบันทึกการสังเกตบริบทของสถานศึกษาในการจัดการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความพร้อมขององค์กร

การรวบรวมข้อมูล

คณะนักวิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลจากทุกกลุ่มในภาคสนามด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความตรง (validity) มากที่สุด

การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก เสริมด้วยกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเฉพาะส่วนข้อมูลที่ได้จากการสำรวจด้วยแบบสอบถาม

สรุปผลการวิจัย

1. ความพร้อมของบริบท

บริบททางกฎหมายและการเมืองการปกครองของไทย ยังไม่พร้อมรับนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา กล่าวคือ

1.1 มีความเข้าใจที่สับสนและขัดแย้ง ในการตีความตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1.2 ภาคการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง กล่าวคือ

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งและไม่เป็นอิสระจากระบบอำนาจและอิทธิพล

(2) ประชาคมในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในการร่วมคิดร่วมทำ และร่วมตรวจสอบในระบบการเมืองการปกครองของท้องถิ่น

1.3 นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาก่อตั้งขึ้นจากระดับบน และเป็น การบังคับด้วยกฎหมาย ขาดการมีส่วนร่วมเท่าที่ควรในระดับล่าง

1.4 ทำที่ของฝ่ายต่างๆ ทั้งภาคการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้รับนโยบาย และประชาคมการศึกษา ยังไม่เป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนนโยบายการ ถ่ายโอนสถานศึกษา

2. ทรรศนะจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

จากการศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในระดับปฏิบัติ 3 ฝ่าย สรุป ได้ว่า

2.1 ฝ่ายรับโอน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ มีความเห็นค่อนข้างสอดคล้องกันว่า นโยบายในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา มี ความเหมาะสมตามหลักการกระจายอำนาจ และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องรับโอนตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัตินั้นความเหมาะสมในการรับโอนภารกิจนี้ขึ้น อยู่กับประเภทและระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่องค์กรบริหารส่วน ตำบล (อบต.) ประเมินศักยภาพของตนเองว่ายังไม่พร้อมและยังไม่ต้องการรับภาระใน การจัดการศึกษา

2.2 ฝ่ายถูกโอน คือ ครูและบุคลากรการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีความเห็นว่า นโยบายการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาไม่เหมาะสมกับบริบทของไทยใน ขณะนี้ ทั้งนี้เพราะองค์กรท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารขององค์กรท้องถิ่นส่วนมากไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา ชาวการศึกษาประเมินว่า องค์กรท้องถิ่นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ อบต. ยังไม่มีความพร้อมและความเหมาะสมในการ จัดการศึกษา อีกทั้งเห็นว่า การถ่ายโอนสถานศึกษาจะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบหลาย ประการ จึงควรชะลอการดำเนินการตามนโยบายนี้ หรือดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป ตามความพร้อม

2.3 ฝ่ายประชาชน คือผู้รับบริการซึ่งจะได้รับผลโดยตรงจากการจัดการ ศึกษา มีความเห็นที่โน้มเอียงไปในทิศทางเดียวกับชาวการศึกษา กล่าวคือ เห็นด้วยใน หลักการของการกระจายอำนาจ แต่ไม่มีความศรัทธาเชื่อมั่นในความพร้อมของการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่น อีกทั้งเห็นว่าประชาชนยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ทางการเมืองการปกครองได้อย่างแท้จริงและปลอดภัย ดังนั้น จึงยังไม่มีความเหมาะสม ที่จะดำเนินการตามนโยบายการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา ซึ่งเป็นงานที่มีความ

ละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามในท้องถิ่นในระดับส่วนใหญ่ยังไม่รับรู้และไม่ให้ความสนใจประเด็นในเรื่องการถ่ายโอนการศึกษามากนัก

เสียงสะท้อนของผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่มนี้ บ่งบอกว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้บังเกิดผลดีต่อทุกฝ่ายและต่ออนาคตการศึกษาของชาติ จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบและรอบด้าน ประเด็นความเหมาะสมจึงไม่ได้อยู่ที่การบังคับตามเงื่อนไขเวลา แต่อยู่ที่ความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. ลักษณะที่บ่งชี้ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอน

จากร่างเกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา จัดทำโดยกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (คณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษา, 2543) ซึ่งได้นำไปตรวจสอบความคิดเห็นอีกครั้งในการวิจัยครั้งนี้ ได้ข้อสรุปลักษณะบ่งชี้ความพร้อม 6 ประการ พร้อมตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้

1) มีคณะกรรมการการศึกษาที่มีศักยภาพในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น

2) มีแผนการจัดการศึกษาที่แสดงความพร้อมด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

3) มีแผนงานด้านการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ

4) มีแผนงานด้านการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ การพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษา และการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่ชัดเจน

5) มีศักยภาพด้านรายได้ที่จัดเก็บได้ และสามารถจัดสรรเพื่อเป็นงบประมาณสมทบในการบริหารจัดการการศึกษาอย่างมีคุณภาพ

6) มีแผนการบริหารและแผนติดตามการใช้งบประมาณด้านการศึกษาที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

4. ลักษณะที่บ่งชี้ความพร้อมของสถานศึกษาในการถ่ายโอน

ลักษณะบ่งชี้ความพร้อมของสถานศึกษาในการถ่ายโอน ประมวลจากหลักเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ และความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่

4.1 สถานศึกษาที่ผ่านการประเมินมาตรฐานการศึกษา อ้างอิงตามเกณฑ์ของสำนักมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ., 2544) ได้แก่

(1) สถานศึกษามีความสามารถจัดการเรียนการสอนจนทำให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร

(2) สถานศึกษามีการจัดองค์กร/โครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา

(3) สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

(4) ผู้บริหารสถานศึกษามีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการ

(5) ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

(6) ครูมีคุณวุฒิ/ความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่ได้รับผิดชอบ และมีจำนวนครูเพียงพอ

(7) สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้

4.2 สถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นในการถ่ายโอน ในกรณีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษ

4.3 สถานศึกษาที่คณะกรรมการสถานศึกษาเห็นชอบในการถ่ายโอน

ทั้งนี้ ลักษณะบ่งชี้สำคัญที่สุดตามความคิดเห็นของฝ่ายท้องถิ่น และฝ่ายการศึกษา ได้แก่ ลักษณะในข้อที่ 4.1

5. ปัจจัยที่บ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษา

จากข้อมูลทุกระดับในการศึกษาครั้งนี้ นำมาสังเคราะห์โมเดลเชิงระบบ “ปัจจัยบ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษา” ประกอบด้วย 3 กลุ่มปัจจัย ได้แก่

1) ปัจจัยด้านความพร้อม มี 8 ปัจจัยหลัก พร้อมด้วย 21 ตัวชี้วัด ตามน้ำหนักความสำคัญ

2) ปัจจัยด้านความต้องการ มี 1 ปัจจัยหลัก พร้อมด้วย 3 ตัวชี้วัด ตามน้ำหนักความสำคัญ

3) ปัจจัยด้านความเหมาะสม มี 1 ปัจจัยหลัก พร้อมด้วย 6 ตัวชี้วัด ตามน้ำหนักความสำคัญ

6. หลักการและกลยุทธ์ในการถ่ายโอนสถานศึกษา

เพื่อให้การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีต่อการศึกษาของไทย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.1 หลักการ

(1) ให้เป็นการถ่ายโอนแบบค่อยเป็นค่อยไปบนเงื่อนไขของความพร้อม ความต้องการ และความเหมาะสม

(2) คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ในทุกขั้นตอนของกระบวนการถ่ายโอน

(3) การถ่ายโอนต้องไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา อีกทั้งไม่ขยายช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างสถานศึกษา

(4) การถ่ายโอนต้องไม่ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของครูและบุคลากรทางการศึกษา

6.2 กลยุทธ์ (พร้อมมาตรการ)

(1) เสริมสร้างความพร้อมของเงื่อนไขทางบริบทเพื่อรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา

(2) พัฒนาโครงสร้างและกลไกรองรับภารกิจการถ่ายโอนสถานศึกษา

(3) เสริมสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา

(4) วิจัยและพัฒนาแนวทางและกระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษาที่เหมาะสม

(5) พัฒนาระบบและหลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยอมรับร่วมกัน

(6) ดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาตามความพร้อมและความต้องการ

(7) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

7. ความเหมาะสมของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

นโยบายการกระจายอำนาจในรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจยังไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในขณะนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

7.1 นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาด้วยการถ่ายโอน ได้รับแรงกระตุ้นจากภายนอกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในเรื่องท้องถิ่นนิยม และด้วยคำแนะนำเชิงวิชาการของธนาคารโลก

7.2 นโยบายดังกล่าวได้ก่อตัวขึ้นจากระดับบน ถูกขับเคลื่อนด้วยพลังทางการเมืองในขณะนั้นและบังคับด้วยกฎหมายเพื่อตอบสนองอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง โดยขาดการมีส่วนร่วมจากระดับล่าง

7.3 การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจขาดแรงผลักดันทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และขาดความตั้งใจจริงทางการเมือง (political will) ระหว่างรัฐบาลที่ริเริ่ม และรัฐบาลที่สานต่อนโยบาย

7.4 การตีความในเรื่องการกระจายอำนาจขาดความเป็นเอกภาพ (singular interpretation) เห็นได้จากความขัดแย้งในการตีความสาระบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และความไม่ชัดเจนในการถ่ายทอดสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติของทั้งสองฝ่าย

7.5 การถ่ายโอนสถานศึกษาถูกกำหนดให้รวมอยู่ในภารกิจบริการสาธารณะของรัฐที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้าน รวมถึง 245 ภารกิจ โดยต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2553 ทั้งๆ ที่การศึกษาเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาเป็นการเฉพาะ

7.6 บริบททางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นของไทยยังไม่เข้มแข็ง ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งให้เห็นว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษา

7.7 กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งในระดับบนและระดับล่าง ยังไม่มีฉันทานุมัติในเรื่องนโยบายการถ่ายโอน นโยบายดังกล่าวจึงขาดพลังหนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

ข้อเสนอแนะ

ทางเลือกที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสำหรับประเทศไทยขณะนี้ ควรเป็นการผสมผสานระหว่าง การแบ่งอำนาจ และ การถ่ายโอนอำนาจ โดยมีแนวทางดังนี้

1. กำหนดให้การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย โดยต้องดำเนินการบนเงื่อนไขความพร้อม และเมื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บรรลุตามเป้าหมายแล้ว

2. ในระยะเปลี่ยนผ่านก่อนการกระจายอำนาจแบบสมบูรณ์ ทางเลือกของ นโยบายที่เหมาะสมควรจะเป็น “การกระจายอำนาจแบบผสมผสาน” โดยให้กระทรวง ศึกษาธิการ (ในโครงสร้างใหม่) รับผิดชอบเป็นกระทรวงหลักในการกระจายอำนาจทาง การศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความพร้อมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระบบคู่ขนานโดยมีเอกภาพ เชิงนโยบาย

ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จตามข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1) ความเข้มแข็ง และความเป็นอิสระของหน่วยงานระดับปฏิบัติ และ 2) เอกภาพในเชิงนโยบายและ มาตรฐานการศึกษา โดยปลายทางของการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือความเข้มแข็ง ของการบริหารจัดการที่สถานศึกษา ซึ่งจะต้องมีการวิจัยเพื่อทดลองหารูปแบบที่เหมาะสม ที่สุดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ในบริบทสังคมไทยต่อไป

เหนือสิ่งอื่นใด หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือความเข้มแข็งของประชาคมในท้องถิ่นในกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงต้องมีการรณรงค์อย่างจริงจังเพื่อสร้างวัฒนธรรมการตรวจสอบ ให้เป็นจิตสำนึกร่วมกัน ของประชาชน ควบคู่กับการพัฒนาระบบและกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด และประกันความปลอดภัยแก่ภาคประชาชน