



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เรวดี กระโหมวงศ์ และคณะ

เมษายน 2558

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้

คณะผู้วิจัย

1. ผศ.ดร.เรวดี กระโหมวงศ์
2. รศ.ดร.สุจิตรา จรจิตร
3. ดร.พลพี ทุมมาพันธ์
4. นางสาวจิราภรณ์ เรืองยิ่ง

สังกัด

มหาวิทยาลัยทักษิณ
มหาวิทยาลัยหาดใหญ่

ชุดโครงการ นโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทย
ในกระแสเอเชีย ระยะที่ 2

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบและภาระหน้าที่จากหน่วยงานระดับสูงกว่าไปยังระดับต่ำกว่าหรือระหว่างหน่วยงาน ซึ่งการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติคือ การถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปจากส่วนกลางไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยมีความสำคัญ คือ (1) ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การและช่วยทำให้มีบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตย (2) เกิดการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้ (3) ช่วยทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง (4) เป็นระบบมีส่วนร่วมช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การเพิ่มมากขึ้น (5) เกิดความสามัคคีภายในองค์การทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกันตลอดถึงการมีติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพ และ (6) เกิดประสิทธิภาพโดยเฉพาะค่าใช้จ่าย งานด้านบริหารบุคคล ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งให้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (9) และมาตรา 17 (6) ที่กำหนดว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความครอบคลุมถึงการถ่ายโอนภารกิจการศึกษา

การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นที่คาดหมายว่านโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวของสมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทยหรือองค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาคัดค้านพระราชบัญญัติกำหนดแผน

และขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการศึกษา มาตรา 16 (9) โดยไม่เห็นด้วยที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดการศึกษา โดยอ้างว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ในด้านวิชาการศึกษาไม่เข้าใจปรัชญาและจิตวิทยาในการเรียนการสอนและขาดความพร้อมทั้งด้านบุคลากร คุณภาพของบุคลากรในการบริหารจัดการศึกษาผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความพร้อมและความเหมาะสมในการจัดการศึกษาถึงแม้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม โดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการถ่ายโอนสถานศึกษาภายในปี พ.ศ.2553 อีกทั้งการถ่ายโอนสถานศึกษาจะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบหลายประการ เช่น ด้านคุณภาพการจัดการศึกษา ความก้าวหน้าในวิชาชีพ ความมั่นคงในอาชีพ รวมทั้งด้านสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ จากผลการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551 พบว่า สถานศึกษาที่ถ่ายโอนส่วนใหญ่เปิดสอนในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา สถานศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 และปีที่ 6 ยังมีจำนวนน้อยและมีประสบการณ์การจัดการศึกษาในระดับนี้ไม่มากนัก ทั้งยังมีความล่าช้าและความไม่ชัดเจนในการถ่ายโอนสถานศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบการบริหารและการจัดการศึกษา และหาแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ โดยวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) พื้นที่ในการวิจัย คือ สถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ คือ นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล และสงขลา ประกอบด้วย สถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 9 แห่ง สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2 แห่ง และสังกัดเทศบาลตำบล 1 แห่ง รวม 12 แห่ง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนสถานศึกษา ประกอบด้วย อบจ. 4 แห่ง อบต. 2 แห่ง และเทศบาลตำบล 1 แห่ง รวม 7 แห่ง โดยคัดเลือกสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้มาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ภาคการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มโอนย้าย ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครู กลุ่มรับโอน ได้แก่ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลด้านการจัดการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศึกษาพิเศษ นักวิชาการศึกษา และนักบริหารการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา โดยใช้ อบท. เป็นหน่วยการวิเคราะห์ เพื่อนำผลการวิจัยเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเป็นนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติจริงสำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

สรุปผลการวิจัย

1. สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้พบว่า มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังเทศบาล การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล และการถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสภาพปัญหาและผลการดำเนินงานแต่ละรูปแบบเป็นดังนี้

รูปแบบที่ 1 การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังเทศบาล

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลภายในเรื่องการถ่ายโอนนั้นพบว่า นโยบายการรับโอนสถานศึกษาไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรี และงบประมาณไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในการสร้างอาคารรองรับนักเรียน ส่วนปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของโรงเรียนภายหลังการถ่ายโอนพบว่า ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมให้กับครูและบุคลากรในโรงเรียนต้องได้รับการสั่งการจากเทศบาลเท่านั้นจึงจะเบิกจ่ายได้ นโยบายของนายกเทศมนตรีมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนแม้ว่าจะได้รับงบประมาณมากขึ้นแต่ส่วนใหญ่เป็นงบครุภัณฑ์

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับตอนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า คุณภาพผู้เรียนดีขึ้นเพราะเทศบาลส่งเสริมวิชาการและการแข่งขัน ครูขาดโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรมของหน่วยงานภายนอก การบริหารจัดการดีขึ้นเพราะได้รับการสนับสนุนหลายด้าน เช่น รถรับ-ส่งนักเรียน ครูอัตราจ้าง และโรงเรียนได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างเอง

รูปแบบที่ 2 การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลภายในเรื่องการถ่ายโอนนั้นพบว่า นโยบายการจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเปลี่ยนนโยบายก็เปลี่ยนและขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะผู้รับผิดชอบส่วนการศึกษา ส่วนปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของโรงเรียนภายหลังการถ่ายโอนพบว่า โรงเรียนไม่เป็นนิติบุคคล บริหารจัดการไม่คล่องขาดแคลนครูและการเมืองมีผลต่อนโยบายและการจัดการศึกษาของโรงเรียน

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับตอนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้ดีขึ้น การบริหารจัดการดีขึ้น เนื่องจากได้รับงบประมาณมากขึ้น ครูมีโอกาสได้รับการพัฒนาเป็นรายบุคคลมากขึ้น

รูปแบบที่ 3 การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเรื่องการถ่ายโอนพบว่า นโยบายขาดความจริงจังและต่อเนื่องทั้งในระดับกระทรวงและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระเบียบกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ขาดแคลนศึกษานิเทศก์ การทำความเข้าใจระหว่าง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้อำนวยการโรงเรียนยังไม่ได้เท่าที่ควรและงบประมาณไม่เพียงพอ ส่วนปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของโรงเรียนภายหลังการถ่ายโอนพบว่า นักเรียนบางโรงเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น บางแห่งยังไม่พบความเปลี่ยนแปลง มีแนวโน้มจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น ครูได้รับการพัฒนา ครูมีความสุขในการทำงานดีและโรงเรียนมีการบริหารจัดการดีซึ่งจะขึ้นอยู่กับ การได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเปรียบเทียบกับตอนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า คุณภาพผู้เรียนดีขึ้นเพราะเทศบาลส่งเสริมวิชาการและการแข่งขัน ครูขาดโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรมของหน่วยงานภายนอก การบริหารจัดการดีขึ้นเพราะได้รับการสนับสนุนหลายด้าน เช่น รถรับ-ส่งนักเรียน ครูอัตราจ้างและโรงเรียนได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างเอง

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเปรียบเทียบกับตอนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า คุณภาพผู้เรียนบางโรงเรียนดีแต่บางแห่งยังไม่พบความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่น แต่นักเรียนมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทางวิชาการต่างๆ มากขึ้น เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณสนับสนุนการศึกษาได้มากขึ้น มีจำนวนครูที่สอนตรงเอกเพิ่มขึ้นเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสามารถใช้งบประมาณในการจ้างครูได้ แต่ครูขาดโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรมของหน่วยงานภายนอก การบริหารจัดการดีขึ้นเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการบริหารจัดการตามแนวทางการพัฒนาที่ได้วางแผนเอาไว้ และชุมชนให้ความร่วมมือดี

2. แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ มีดังนี้

รูปแบบที่ 1 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลตำบล

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาคือ เทศบาลควรเร่งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาและมีความรวดเร็วเพื่อให้ทันกับความต้องการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานและโรงเรียน และควรให้นักเรียนเข้าร่วมกิจกรรมอื่นๆ นอกเหนือจากกิจกรรมทางวิชาการในระดับที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางการเมือง

ในการบริหารจัดการเรื่องการพัฒนาครู กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรแก้ไขระเบียบกฎหมายโดยอนุญาตให้ครูสามารถเข้ารับการอบรมกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสังกัดของเทศบาลโดยได้รับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม และนายกเทศมนตรีควรกำหนดนโยบายในการบริหารงานด้านการศึกษาอย่างชัดเจน และดำเนินการประสานงานด้านการจัดการศึกษาต่อโรงเรียนและชุมชนให้มากขึ้น

รูปแบบที่ 2 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาคือ องค์การบริหารส่วนตำบลควรดำเนินการสรรหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานทั้งในส่วนของ อบต. และโรงเรียนอย่างเร่งด่วน กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้กับโรงเรียนที่รับโอนเสมือนกับเป็นนิติบุคคล และจัดการปัญหาด้านการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามามีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของ อบต. และโรงเรียน นอกจากนี้การเมืองในท้องถิ่นควรยึดนโยบายทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพสูงสุด

รูปแบบที่ 3 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาคือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้อำนาจการสรรหาบุคลากรแก่ท้องถิ่นและจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ พรบ.การกระจายอำนาจที่ว่า “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป” เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนมีงบประมาณในการบริหารจัดการตามความต้องการอย่างเหมาะสม โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้ทั่วถึงและเป็นธรรมกับทุกโรงเรียน ทั้งนี้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของ อบจ. ซึ่งในภาพรวมเป็นการแก้ปัญหาเรื่องบุคลากร ระเบียบกฎหมายและการบริหารจัดการโดยประสานกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อทบทวนระเบียบและกระบวนการ ถ่ายโอนให้ชัดเจน รวมทั้งปรับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จได้มากขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรกระจายอำนาจด้านงบประมาณอย่างชัดเจนและทำความเข้าใจกับโรงเรียนในเรื่องระเบียบการเงินและพัสดุเพื่อให้การบริหารจัดการได้ถูกต้อง คล่องตัว และรวดเร็ว รวมทั้งให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. เป็นนิติบุคคล

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน โดยเฉพาะในด้านวิชาการเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติงานด้านการจัดการศึกษาได้บรรลุเป้าหมาย และโรงเรียนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้เหมือนเดิม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. กระทรวงมหาดไทย

1.1 ควรเร่งรัดกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านบริหารงานทั่วไปให้เป็นไปตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องประสานความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการตลอดแนว การดำเนินงานการกระจายอำนาจทางการศึกษา

1.2 ควรปรับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการด้านการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ด้านการบริหารงบประมาณ การสรรหาและพัฒนาบุคลากร เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นให้มากที่สุด รวมทั้งควร กำหนดมาตรการในการกำกับติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานและบุคลากรในสังกัดในการ ดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน

1.3 ควรแก้ไขกฎหมายให้สถานศึกษาที่ถ่ายโอนเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้จำเป็นต้องศึกษา และประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้ทราบรูปแบบและวิธีการกำหนดให้สถานศึกษาเป็น นิติบุคคล ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ยังต้องทำความเข้าใจกับทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจของแต่ละฝ่าย

2. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ควรร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นต้นสังกัดเดิม ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ ให้สถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยความร่วมมือนี้สามารถทำได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การทำ ข้อตกลงในการส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรม และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การศึกษาข้อมูลการ จัดฝึกอบรมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นรายปี และประชาสัมพันธ์ให้ หน่วยงานในสังกัดทราบ เป็นต้น

2.2 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณและกำกับ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับสถานศึกษา แต่ละแห่งเพื่อให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ควรสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารและครูในสถานศึกษารวมทั้ง ประชาชนเพื่อเป็นแรงจูงใจไปสู่การถ่ายโอนสถานศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานด้านการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอมารับผิดชอบงานด้าน การศึกษาของหน่วยงาน และการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับความต้องการของสถานศึกษา

3.2 นโยบายทางการศึกษาของผู้นำท้องถิ่นควรดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งอย่าให้การเมืองในท้องถิ่นมีผลต่อการกำหนดนโยบายและงบประมาณการจัดการศึกษา

3.3 ควรมีการปรับระเบียบกฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เช่น ระเบียบที่เกี่ยวข้อง กับการเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรม

3.4 ควรจัดทำแผนการสรรหาและพัฒนาบุคลากรอย่างชัดเจน และดำเนินการสรรหาบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ ศึกษานิเทศก์ นักวิชาการศึกษาที่มีความรู้ความเข้าใจทางการศึกษาให้เพียงพอต่อการสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.5 ควรมอบอำนาจในการตัดสินใจใช้งบประมาณให้กับผู้บริหารสถานศึกษาให้มากขึ้นกว่าเดิมเพื่อความคล่องตัวในการจัดการศึกษา โดยทำการศึกษาขอบเขตและรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาภายใต้สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.6 ควรปรับวิธีการ งบประมาณ โดยกำหนดอัตราจัดสรรงบประมาณตามสภาพและความจำเป็นของสถานศึกษา

4. สถานศึกษาที่ถ่ายโอนและผู้บริหารสถานศึกษา

4.1 ควรทำความเข้าใจบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและเร่งพัฒนาคุณภาพครูเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ

4.2 ควรปรับทัศนคติให้เป็นทางบวกต่อผู้นำท้องถิ่น กำหนดความต้องการด้านงบประมาณที่เหมาะสมและสร้างความเข้าใจกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อจะได้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาเพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีกับกลุ่มตัวอย่างจำนวนน้อย ซึ่งมีความเฉพาะเจาะจงในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ข้อเสนอที่ได้มีขอบเขตการอธิบายในบริบทที่คล้ายคลึงกันเท่านั้น และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากมีการนำประเด็นที่ได้จากการศึกษาเหล่านี้ไปศึกษากับกลุ่มตัวอย่างมากขึ้น

2. นำกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ชุมชนและบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษาของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เห็นภาพการดำเนินงานตลอดแนวและได้ข้อมูลที่ครอบคลุมจากทุกฝ่ายมากขึ้น

3. จากการศึกษาพบว่าบางประเด็นที่ควรมีการศึกษาในเชิงลึกเพิ่มขึ้น เช่น ประเด็นระเบียบกฎหมายที่ควรมีการแก้ไขเพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณคล่องตัวมากขึ้น หรือการศึกษารูปแบบความเป็นนิติบุคคลที่เหมาะสมของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบการบริหารและการจัดการศึกษา และหาแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ โดยวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) พื้นที่ในการวิจัย คือ สถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 5 จังหวัดภาคใต้ คือ นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล และสงขลา ประกอบด้วย สถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 9 แห่ง สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2 แห่ง และสังกัดเทศบาลตำบล 1 แห่ง รวม 12 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนสถานศึกษา ประกอบด้วย อบจ. 4 แห่ง อบต. 2 แห่ง และเทศบาลตำบล 1 แห่ง รวม 7 แห่ง ผู้ให้ข้อมูลแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มโอนย้าย ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกลุ่มรับโอน ได้แก่ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลด้านการจัดการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศึกษาานิเทศก์ นักวิชาการการศึกษา และนักบริหารการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาเอกสาร และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย

1. สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้พบว่า

การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังเทศบาล ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานคือ นโยบายการรับโอนสถานศึกษาไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีและงบประมาณไม่เพียงพอ คุณภาพผู้เรียนดีขึ้นเพราะเทศบาลส่งเสริมวิชาการ แต่ครูขาดโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรมของหน่วยงานภายนอก

การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานคือ นโยบายการจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โรงเรียนไม่เป็นนิติบุคคลบริหารจัดการไม่คล่อง ขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะผู้รับผิดชอบส่วนการศึกษา และการเมืองมีผลต่อนโยบายและการจัดการศึกษาของโรงเรียน แต่โรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้ดีขึ้น เนื่องจากได้รับงบประมาณมากขึ้น

การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานคือ นโยบายขาดความจริงจังและต่อเนื่อง ระเบียบกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ขาดแคลนศึกษานิเทศก์ งบประมาณไม่เพียงพอ นักเรียนบางโรงเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น มีแนวโน้มจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น ครูมีความสุขในการทำงานดีและโรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้ดีขึ้น

2. แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้พบว่า

การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลตำบล แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหาร และการจัดการศึกษา คือ เทศบาลควรปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับ ความต้องการของสถานศึกษา และแก้ไขระเบียบกฎหมายโดยอนุญาตให้ครูสามารถเข้ารับการอบรม กับหน่วยงานภายนอกสังกัดของเทศบาลและสามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมได้

การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล แนวทางในการพัฒนาระบบ การบริหารและการจัดการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลควรดำเนินการสรรหาบุคลากรเพื่อ ปฏิบัติงานทั้งในส่วนของ อบต. และโรงเรียนอย่างเร่งด่วน กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้กับ โรงเรียน และจัดการปัญหาด้านการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามามีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา

การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด แนวทางในการพัฒนาระบบ การบริหารและการจัดการศึกษา คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้อำนาจการสรรหาบุคลากร แก่ท้องถิ่น และกระจายอำนาจด้านงบประมาณอย่างชัดเจน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้โรงเรียน ที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. เป็นนิติบุคคล

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจทางการศึกษา, โรงเรียนถ่ายโอน, และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research aims to study the current status of educational management systems and find the guidelines for educational management system development of transferred schools and Local Administrative Organizations in Southern Thailand. This is a case study project of 12 transferred schools: 9 schools under the Provincial Administrative Organization (PAO), 2 schools under the Sub-district Administrative Organization (SAO), 1 school under the Subdistrict Municipality, and 7 local administrative organizations (LAOs): 4 PAOs, 2 SAOs, and 1 Subdistrict Municipality, in five provinces including Nakhon Si Thammarat, Trang, Phatthalung, Satun, and Songkhla. The participants consist of two groups: (1) school principals and teachers in schools, and (2) LAO leaders, directors of the education division, educational supervisors, educators, and education administrative officers in LAOs. Data were collected by in-depth interviews and documentary studies, and analyzed by content analysis.

The results found that:

1. The current status of the educational management system of transferred schools and Local Administrative Organizations in Southern Thailand are as follow:

Schools transferring to Subdistrict Municipality: The problems of management are the instability of school transferring acceptance policy, which is according to the mayor; and insufficient budget for school administration. Student quality has improved after transferring from being under Educational Service Area (ESA) to Subdistrict Municipality because Subdistrict Municipalities promote academics. However, teachers lack of opportunity to participate in external training and development.

Schools transferring to Subdistrict Administrative Organization: Problems include: the policy is changing up to the Chief Executive of the SAO, schools have low authority leading to management inflexibility, the SAO has no educator, and educational policy and practice are impacted by local politics. But because of having a larger budget, schools seem to have better administration.

Schools transferring to Provincial Administrative Organization: The obstacles are: educational policy is not seriously and continuously implemented, law and regulations are not supportive for practices, there is no educational supervisor, and an insufficient budget. There are a number of improvements including: students' academic achievement has been raised, the number of students in schools has increased, teachers are happy to work, and schools are better managed.

2. The guidelines for educational management system development of the transferred schools and Local Administrative Organizations in Southern Thailand are presented as follow:

Schools transferring to Subdistrict Municipality: the Subdistrict Municipality should improve the budgeting system to match schools' needs, and revise and update the relevant laws and regulations to allow teachers to be able to participate in the external training and development with expenses coverage.

Schools transferring to Subdistrict Administrative Organization: the SAO needs to urgently recruit competent personnel and teachers to work at the SAO and schools, provide schools with administration authority, and solve the local politics problem that intervene the school administration.

Schools transferring to Provincial Administrative Organization: the Department of Local Administration (DLA) should decentralize personnel recruitment and budgeting authority to the PAO, and the PAO should provide more administration authority to schools.

Keyword: Educational Decentralization, Transferred School, Local Administrative Organization.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	ก
บทคัดย่อ.....	ซ
Abstract.....	ญ
สารบัญ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
คำถามการวิจัย.....	3
ขอบเขตของการวิจัย.....	3
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย.....	5
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
การกระจายอำนาจทางการศึกษา.....	6
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	16
การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	21
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	38
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	41
ส่วนที่ 1 สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้.....	41
ส่วนที่ 2 แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้.....	49
5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	54
บทย่อ.....	54
สรุปผลการวิจัย.....	54
อภิปรายผล.....	57
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	63
บรรณานุกรม.....	66
ภาคผนวก.....	70

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 การกระจายอำนาจทางการศึกษา.....	11
ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน.....	21
ภาพที่ 3 การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	27

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญในการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา ตามความต้องการของท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในมาตรา 43 ว่ารัฐจะต้องจัดการศึกษาให้ทั่วถึงและมี คุณภาพ คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน และในมาตรา 78 กำหนด ไว้ว่า รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเอง (รุ่ง แก้วแดง, 2540) อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80(4) ได้กำหนดบทบัญญัติ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้ส่งเสริมสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพ การศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 289 บัญญัติให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรบและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการ ภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้อง กับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความ พร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งให้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัด การศึกษา (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (9) และมาตรา 17 (6) ที่กำหนดว่าให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการศึกษาและให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นซึ่งมีความครอบคลุมถึงการถ่ายโอนภารกิจการศึกษา

การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เป็นที่คาดหมายว่านโยบายการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวของสมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย หรือองค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา คัดค้านพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการศึกษา มาตรา 16 (9) โดยไม่เห็นด้วยที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดการศึกษา โดยอ้างว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ในด้านวิชาการศึกษาไม่เข้าใจปรัชญาและจิตวิทยาในการเรียนการสอนและขาดความพร้อมทั้งด้านบุคลากร คุณภาพของบุคลากรในการบริหารจัดการศึกษา ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรการบริหารส่วนตำบลไม่มีความพร้อมและความเหมาะสมในการจัดการศึกษา ถึงแม้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม โดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการถ่ายโอนสถานศึกษาภายในปี พ.ศ. 2553 อีกทั้งการถ่ายโอนสถานศึกษาจะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบหลายประการ เช่น ด้านคุณภาพการจัดการศึกษา ความก้าวหน้าในวิชาชีพ ความมั่นคงในอาชีพ รวมทั้งด้านสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ (นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ, 2546: 49 - 64)

จากผลการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551 พบว่า การดำเนินงานด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2551 ได้กำหนดเป้าหมายให้ อบต. มีส่วนร่วมจัดการศึกษาในระบบในสัดส่วนที่สูงขึ้นร้อยละ 20 และสถานศึกษาสังกัด อบต. มีมาตรฐานระดับดี ตามเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 สำหรับสภาพการจัดการศึกษาในระบบ ในเชิงปริมาณมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จากเดิม 146 แห่ง ในปี 2548 เป็น 333 แห่ง ในปี 2551 และมีโรงเรียนในสังกัด อบต. จำนวนรวมทั้งสิ้น 1,481 โรงเรียน โดยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จากปี 2548 คิดเป็นร้อยละ 3.7 ของสถานศึกษาทั้งหมดของประเทศ สถานศึกษาส่วนใหญ่เปิดสอนในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษามากที่สุด การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อบต. ได้จัดในรูปศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีจำนวนทั้งสิ้น 18,780 แห่ง เพิ่มขึ้นจากปี 2548 คิดเป็นร้อยละ 16.56 ในเชิงคุณภาพ อบต. ได้ดำเนินการส่งเสริมการประเมินคุณภาพภายในและภายนอก ทำให้สถานศึกษามีคุณภาพระดับดี สูงกว่าภาพรวมทั้งประเทศ และได้ส่งเสริมให้สถานศึกษาในสังกัดเข้ารับการทดสอบระดับชาติทั้งในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และปีที่ 6 โดยสถานศึกษาสังกัด กทม. มีผลการทดสอบในทุกรายวิชาสูงกว่าภาพรวมทั้งประเทศ ขณะที่สถานศึกษาสังกัด อบต. มีผลการทดสอบในทุกรายวิชาต่ำกว่าสถานศึกษาในทุกสังกัด ส่วนผลการทดสอบระดับชาติ (O-NET) ในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 สถานศึกษาสังกัด อบต. มีผลการทดสอบในรายวิชาคณิตศาสตร์และสังคมสูงกว่าภาพรวม ขณะที่สถานศึกษาสังกัด กทม. มีผลการทดสอบรายวิชาส่วนใหญ่ต่ำกว่าภาพรวมของประเทศ เป็นที่

สังเกตว่าสถานศึกษาสังกัด อบท. ที่จัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 และปีที่ 6 ยังมีจำนวนน้อย และมีประสิทธิภาพการจัดการศึกษาในระดับนี้ไม่มากนัก ทั้งยังมีความล่าช้าและความไม่ชัดเจน ในการถ่ายโอนสถานศึกษา (รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551, 2553: ค-จ)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าในพื้นที่ภาคใต้ยังมีการถ่ายโอนน้อย สืบเนื่องจากบริบทที่แตกต่างกันจึงเห็นความจำเป็นในการศึกษาการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการศึกษาครั้งนี้ มุ่งเน้นในจังหวัดนครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล และสงขลา วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน และหาแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ โดยทำการวิจัยแบบผสานวิธี เก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อนำผลการวิจัยเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เป็นนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติจริงสำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้
2. เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้

คำถามการวิจัย

1. สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้เป็นอย่างไร
2. แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ควรเป็นอย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านวิธีวิทยาการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการรวบรวมและสังเคราะห์ผลงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนำผลที่ได้มาใช้ในการศึกษาสภาพปัจจุบัน

และหาแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ โดยวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study)

ขอบเขตด้านพื้นที่การวิจัย

1. พื้นที่ในการวิจัย

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ คือ สถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ คือ นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล และสงขลา โดยถ่ายโอนไปเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปีการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย สถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 9 แห่ง สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2 แห่ง และสังกัดเทศบาลตำบล 1 แห่ง รวม 12 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนสถานศึกษา ประกอบด้วย อบจ. 4 แห่ง อบต. 2 แห่ง และเทศบาล 1 แห่ง รวม 7 แห่ง

2. ประชากรในการวิจัย

ประชากรในการศึกษาเฉพาะกรณี แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มโอนย้าย ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครู 2) กลุ่มรับโอน ได้แก่ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลด้านการจัดการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศึกษาพิเศษ นักวิชาการศึกษา และนักบริหารการศึกษา ส่วนประชากรในการสำรวจและรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ คือ ครูหัวหน้างานในสถานศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **การกระจายอำนาจทางการศึกษา** หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารทั่วไป จากกระทรวงศึกษาธิการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ และการโอนอำนาจการบริหารจัดการและการตัดสินใจ

2. **สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน** หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่เป็นไปตามที่คาดหวังและที่ไม่เป็นไปตามที่คาดหวังของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอน โดยพิจารณาตามโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

2.1 ส่วนกลาง หมายถึง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2.3 สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่ถ่ายโอนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. **พื้นที่ภาคใต้** หมายถึง จังหวัดที่ตั้งอยู่ในเขตภาคใต้ของประเทศไทย ในการศึกษาครั้งนี้
ประกอบด้วย จังหวัดนครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล และสงขลา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษา
ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ และภาคอื่นๆ
เพื่อกำหนดเป็นนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติจริง

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย “การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้” คณะผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำเสนอในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางการศึกษา
 - 1.1 ความหมายและความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา
 - 1.2 ความเป็นมาของการกระจายอำนาจทางการศึกษา
 - 1.3 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา
 - 1.4 กระบวนการกระจายอำนาจทางการศึกษา
 - 1.5 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.1 ปรัชญา แนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.2 พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
 - 2.3 โครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3.1 นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3.2 การดำเนินงานการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3.3 สภาพปัจจุบันของการกระจายทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การกระจายอำนาจทางการศึกษา

1.1 ความหมายและความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา Hanson (1998: 112) “การกระจายอำนาจคือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบและภาระหน้าที่จากหน่วยงานระดับสูงกว่าไปยังระดับต่ำกว่า หรือระหว่างหน่วยงาน” กระทรวงศึกษาธิการ (2546) กล่าวถึง การกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่าหมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหาร การศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คือ การถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป

จากส่วนกลาง (กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม) ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง กล่าวอีก นัยหนึ่งคือ การที่หน่วยงานบริหารในส่วนกลางยอมให้หน่วยงานระดับล่างหรือระดับผู้ปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับจากส่วนกลาง (สรรค์ วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง, 2545) ซึ่งสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาคือการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจทางการศึกษามีความสำคัญหลายประการ Husen และ Posrlethevaite (1985: 1318) ได้สรุปถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ 6 ประการ คือ (1) ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การและช่วยให้มีบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตย (2) ก่อให้เกิดการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้ (3) ช่วยทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง (4) เป็นระบบมีส่วนร่วม ช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การเพิ่มมากขึ้น (5) ก่อให้เกิดความสามัคคีภายในองค์การทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกันตลอดถึงการมีการติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพ และ (6) ก่อให้เกิดประสิทธิภาพโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายงานด้านบริหารบุคคล

อย่างไรก็ดีเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในปัจจุบันไม่ได้อยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาเหมือนในยุคเริ่มต้นของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแล้ว แต่เป็นการมุ่งปรับปรุงคุณภาพของการจัดการศึกษา ซึ่งรวมถึงคุณภาพของผู้เรียนด้วย (Weidman & DePietro-Jurand, 2011) ซึ่งจากผลการวิจัยหลายเรื่องพบผลที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น ผลงานวิจัยของ Ikoya (2008) พบว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของทีมนิเทศโรงเรียนช่วยให้โรงเรียนมีสิ่งอำนวยความสะดวกทางกายภาพมากขึ้น เหมาะสมมากขึ้น และสามารถใช้งานได้มากขึ้น ซึ่งที่เป็นเช่นนี้เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษากระตุ้นความรับผิดชอบและลดปัญหาคอรัปชั่นในการบริหารงานโรงเรียน แต่ Ahlin และ Mörk (2008) ศึกษาผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาต่อทรัพยากรของโรงเรียนในท้องถิ่นพบว่า โดยรวมการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่ได้มีผลต่อทรัพยากรของโรงเรียนแต่อย่างใด โดยพบว่า (1) การใช้จ่ายของโรงเรียนและความหนาแน่นของครูถูกกระจายอย่างเท่าเทียมกันในกลุ่มเทศบาลที่ดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษา (2) ภาษีท้องถิ่น (Local Tax) ไม่ได้มีอิทธิพลต่อทรัพยากรของโรงเรียนมากขึ้นกว่าก่อนที่จะกระจายอำนาจทางการศึกษา และ (3) ในแง่ของทุน (Grant) นั้น พบว่าทุนที่ถูกกำหนดมาอย่างเฉพาะเจาะจงมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรมากกว่าทุนทั่วไป

ในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน Leme, Paredes และ Portela (2009) ศึกษาการกระจายอำนาจกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในประเทศบราซิล โดยวิธีการ The difference in difference พบว่ายังไม่พบความเปลี่ยนแปลงของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน Madeira (2012) ศึกษาผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาต่อการจัดการศึกษาในเซาเปาโล ประเทศบราซิล พบผลที่ขัดแย้งกันในตัวชี้วัดคุณภาพของโรงเรียน โดยพบว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาทำให้อัตราการออกกลางคันและการสอบตกเพิ่มขึ้นในทุกระดับชั้นของระดับประถมศึกษาแต่เพิ่มทรัพยากรของโรงเรียนบางแห่ง ซึ่งการออกกลางคันและการสอบตกนี้เป็นผลมาจากความเสรีในด้านโอกาสการเข้าถึงโรงเรียนด้วยส่วนหนึ่ง ซึ่งมีผลอย่างมากในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตชนบทและยากจนด้วย นอกจากนี้ยังพบว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเพิ่มช่องว่างระหว่างโรงเรียนที่ดีและโรงเรียนที่แย่ และพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลไม่มีผลต่อผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

สำหรับประเทศไทยนั้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นไปเพื่อลดปัญหาการจัดการศึกษาที่เป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร ขาดระบบการกำกับตรวจสอบคุณภาพ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่อง และขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน โดยหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษานั้นคือ ให้ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542ก; 2542ข)

1.2 ความเป็นมาของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นผลสืบเนื่องจากแนวคิดการกระจายอำนาจ ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสากลในศตวรรษที่ 21 ในลักษณะของการเกิดโลกาภิวัตน์ด้านการสื่อสาร คมนาคม การเงินระหว่างประเทศและการค้าขาย การยอมรับในพลังกลไกของตลาด การกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ การยึดมั่นคุณค่าร่วมกันทางสิทธิมนุษยชน การรักษาสภาพแวดล้อม การแบ่งปันทรัพยากรและเทคโนโลยี และการสร้างระบบการค้าเสรี กระแสต่างๆ ล้วนเป็นกระแสการกระจายอำนาจ การลดการควบคุมสั่งการแบบลำดับชั้น การติดต่อร่วมมือกันแบบเครือข่ายสภาพแวดล้อมกลไกอำนาจรัฐจึงขัดแย้งกับโครงสร้างและองค์กร (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535: 195-293)

การกระจายอำนาจเป็นการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง (โกวิท พงษ์งาม, 2548: 36-37) คำว่า “การกระจายอำนาจ” เป็นคำที่มีความหมายกลางๆ ที่ครอบคลุมทั้งการกระจายอำนาจที่เป็นการแบ่งอำนาจและการโอนอำนาจ ซึ่งการจะมองว่าเป็นการกระจายอำนาจในความหมายใดนั้นขึ้นอยู่กับพิจารณา

ในรายละเอียดของการกระจายอำนาจว่ามีมิติและขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใด (วิระวัฒน์ น่วมถนอม, 2548: 7; อ้างอิงจาก ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2544: 7) ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเกิดขึ้นจากแนวคิดการกระจายอำนาจ และเน้นการกระจายอำนาจในด้านการบริหารจัดการศึกษาเป็นหลัก

1.3 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

โดยทั่วไปนักวิชาการแบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น 4 แบบ คือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) และการให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) (Rondinelli et al., 1984; อ้างถึงใน พิณสุดา สิริรังศรี, 2544; กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) ซึ่งเสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ (2541: 22-23) ได้ขยายความประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจที่มีการกล่าวถึงกันค่อนข้างมาก “การแบ่งอำนาจเกี่ยวข้องกับการให้ความรับผิดชอบในการจัดการจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคหรือระดับอื่นๆ ที่ต่ำกว่า โดยที่ส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมอยู่” (Paqueo & Lammert, 2000) ซึ่งเสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ (2541: 22-23) กล่าวเพิ่มเติมว่าการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชานี้เป็นไปเพื่อสะดวกในการดำเนินกิจการ เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) “การมอบอำนาจเกิดขึ้นเมื่อผู้มีอำนาจในส่วนกลางให้หน่วยงานในระดับต่ำกว่ายืมอำนาจ หรือแม้แต่หน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลครึ่งหนึ่ง (Semiautonomous Organization) โดยรับรู้ว่าอำนาจนั้นอาจถูกถอดถอนได้” (Paqueo & Lammert, 2000) ซึ่ง เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ (2541: 22-23) อธิบายเพิ่มเติมว่าเป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางได้จัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กรเพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงาน ในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) “การโอนอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจทางการเงิน การบริหารงาน หรือทางการสอน อย่างถาวร และการถ่ายโอนนั้นไม่สามารถยกเลิกได้อย่างกะทันหัน” (Paqueo & Lammert, 2000) ซึ่งเสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ (2541: 22-23)

อธิบายเพิ่มเติมว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบ เกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุม การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษาผู้โอนอำนาจได้ตัดสินใจ ขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการ ดำเนินการในภารกิจที่ได้รับโอนไปแล้ว

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็น บุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่าง หนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการ บางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541: 22-23)

อย่างไรก็ดี รุ่งชัชดาพร เวหะชาติ (ม.ป.ป.) กล่าวว่าถึงแม้มีรูปแบบการดำเนินงานที่ หลากหลายก็จริง ความหลากหลายของชื่อที่เรียกและยุทธวิธีการปฏิรูปการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ ไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เนื่องจากผู้ปฏิบัติคิดเอาเองว่าคนอื่นมีความเข้าใจการ กระจายอำนาจและวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันในการหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดเหล่านี้จึงต้องมีการ ทบทวนถึงวิธีการต่างๆ ในการดำเนินการกระจายอำนาจก่อนที่จะปฏิบัติจริง

1.4 กระบวนการกระจายอำนาจทางการศึกษา

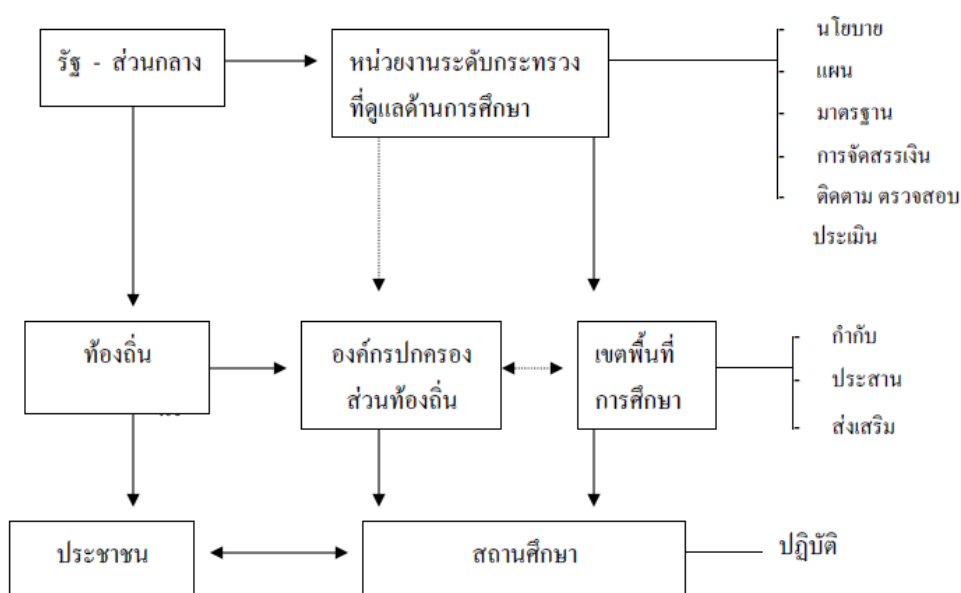
Weidman และ DePietro-Jurand, (2011) กล่าวถึงกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า ประกอบด้วยการปฏิรูป 4 ประการ ได้แก่ (1) การใช้กรอบทางการเมืองและกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดบทบาทและภาระงาน ขอบเขตของอำนาจ และระบุกฎการประสานงานระหว่าง องค์ประกอบระดับต่างๆ (2) การลดขนาดของการบริหารงานการศึกษาส่วนกลาง ให้เปลี่ยนบทบาท จากผู้ดำเนินการเป็นผู้อำนวยความสะดวก และการให้การสนับสนุนหน่วยงานระดับท้องถิ่นและโรงเรียนอย่าง ทันทีทันใด (3) การสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานรัฐระดับในพื้นที่ ทั้งในด้านของอัตรากำลังและ ความสามารถของบุคลากร และ (4) การเพิ่มการบริหารจัดการการเงินระดับท้องถิ่น ในระดับที่เหมาะสม

นอกจากนี้ Weidman และ DePietro-Jurand, (2011) ยังได้กล่าวถึงหลักในการออกแบบ และดำเนินการโปรแกรมการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ประสบความสำเร็จว่าประกอบด้วย ใช้เวลาในการวิเคราะห์ระบบเดิมที่มีอยู่และกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง ทำ ความเข้าใจแรงขับเคลื่อนที่อยู่เบื้องหลังนโยบาย สร้างภาพความสำเร็จและแผนการดำเนินงานที่ ชัดเจนและเป็นไปได้จริงร่วมกัน หน่วยงานรัฐระดับชาติและท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและ พร้อมที่จะแบ่งอำนาจ ต้องเข้าใจว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานและเป็นการ

เปลี่ยนแปลงใหญ่จึงจะสำเร็จ หน่วยงานรัฐระดับพื้นที่และท้องถิ่นได้รับอำนาจในการดำเนินการปฏิรูป และต้องมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่นและโรงเรียนต้องได้รับอำนาจในการบริหารงบประมาณและมีความสามารถในการจัดการงบประมาณได้

สำหรับประเทศไทยซึ่งการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการจัดสรรอำนาจรัฐในรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา ในลักษณะของการตัดสินใจด้วยองค์คณะบุคคลอย่างมีอิสระและเอกภาพทั้งในด้านการจัดการองค์การบริหาร การพัฒนานโยบายและแผนการบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณ การบริหารวิชาการ การติดตามประเมิน และควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาและการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติทางการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
สรุปดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การกระจายอำนาจทางการศึกษา (อ้างอิงจาก สรรค์ วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง, 2545)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาหรือการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษามีระดับของการกระจายอำนาจ และแบ่งอำนาจกันชัดเจนระหว่างองค์กรราชการส่วนกลางและองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอิสระ กล่าวคือ

- องค์กรราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่เฉพาะด้านนโยบาย แผน มาตรฐานสนับสนุนทรัพยากรและการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลตามภารกิจขององค์กร

- องค์การปฏิบัติในท้องถิ่น แบ่งเป็น เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
 - * เขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่เฉพาะกำกับ สนับสนุน ส่งเสริมสถานศึกษาหรือหน่วยงาน องค์การที่จัดการศึกษา
 - * สถานศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติ
- องค์การอิสระ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจ ได้อย่างมีอิสระ คล่องตัว และบริหารเบ็ดเสร็จในตนเอง
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบของการโอนอำนาจของรัฐไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ
- เอกชน เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการ
- รัฐ ยังคงทำหน้าที่กำกับในด้านนโยบาย มาตรฐานการศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร และการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาโดยรวม

SEAMEO Innotech (2012) ได้รายงานจุดเด่นของการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยว่าเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการด้านวิชาการผ่านคณะกรรมการเขตพื้นที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา การถ่ายโอนอำนาจครอบคลุมด้านต่างๆ ได้แก่ (1) การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นหรือหลักสูตรสถานศึกษา (2) การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน (3) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ (4) การวัด ประเมินผลและเทียบโอนผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ (5) การแนะแนวนักเรียน (6) การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนและมาตรฐานการศึกษา (7) การสร้างความเข้มแข็งด้านวิชาการให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและชุมชน (8) การสร้างเครือข่ายสถานศึกษา (9) การจัดเตรียมกฎระเบียบและแนวทางด้านกิจการทางวิชาการของสถาบันการศึกษา (10) การเลือกตำราเรียน และ (11) การพัฒนาและประยุกต์ใช้สื่อเทคโนโลยีการศึกษา

ส่วนปัญหาที่พบในการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยคือ ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อต้าน เนื่องจากอาจสูญเสียตำแหน่งซึ่งส่งผลให้เกิดบรรยากาศของความไม่ไว้วางใจและความขัดแย้งขึ้นอันเนื่องมาจากบุคลากรที่ไม่พอใจ นอกจากนี้ยังขาดการประสานงานกันระหว่างคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการจัดการด้านการศึกษา ทำให้เกิดการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน ส่วนหน่วยงานท้องถิ่นต้องเผชิญกับการต่อต้านที่ต่อเนื่องในการถ่ายโอนการจัดการสถานศึกษาไปยังหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานระดับกระทรวงบางหน่วยงานไม่เอาใจใส่อย่างเต็มที่ในการประสานงานและการสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถให้บริการการศึกษาแก่คณะกรรมการท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งด้านกฎหมาย เช่น ระเบียบงบประมาณที่ขัดขวางการบริหารจัดการของหน่วยงานท้องถิ่น

รวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่นยังไม่ได้รับการเตรียมการหรือขาดความสามารถในการทำงาน เช่น การเป็นผู้นำด้านวิชาการ เป็นต้น

1.5 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

Winkler และ Yeo (2007) ได้สรุปว่าปัจจัยจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่มีผลต่อการจัดการศึกษานั้นคือการสร้างความรับผิดชอบมากกว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดการศึกษา ซึ่งการสร้างความรับผิดชอบนี้ขึ้นอยู่กับการพัฒนาหรือคุณสมบัติที่มีอยู่ในตัวของบุคลากรของโรงเรียน ในด้านการให้อำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณและการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง อย่างไรก็ตามในส่วนของการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองนั้น Yolcu (2011) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการบริหารโรงเรียนในประเทศตุรกี ในบริบทของการกระจายอำนาจทางการศึกษาพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเกี่ยวข้องกับระดับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ หากผู้ปกครองในชุมชนมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานโรงเรียนได้มากกว่าและดีกว่าผู้ปกครองในชุมชนมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมน้อยกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการใช้จ่ายพื้นฐานและการเพิ่มคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียน นอกจากนี้ Yolcu ยังพบว่าการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองไม่ได้สร้างความเดือดร้อนต่อการบริหารงานของโรงเรียนแต่อย่างใด สำหรับหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการควรเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการจัดการ การวัดผลระดับชาติและการกระจายข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อโรงเรียน (Winkler & Yeo, 2007)

การกระจายอำนาจการศึกษาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง หากนโยบายหรือแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาถูกขัดขวางด้วยอุปสรรคต่างๆ ดังนี้ (ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2541)

1. ความไม่ชัดเจนในเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นไปเพื่อใคร หรือจะให้อำนาจแก่ใคร
2. ความสับสนในด้านการรับรู้เกี่ยวกับความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
3. ความเคยชินของการใช้ระบบอำนาจ ตามรูปแบบอำนาจนิยมของกลุ่มข้าราชการ
4. ระดับของความรู้ความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของผู้บริหาร การศึกษาทุกระดับ ครูและประชาชนในการที่จะสร้างศรัทธา ความเชื่อมั่นและการยอมรับในนโยบายดังกล่าว
5. กำลังงบประมาณของท้องถิ่นที่ต้องสามารถรองรับการพัฒนาและบริหารการจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้

6. ระดับของการประสานงานในแต่ละระดับการจัดการศึกษาที่จะก่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกันในแต่ละระดับของการบริหารและจัดการศึกษาซึ่งจะต้องมีการประสานอย่างใกล้ชิด และชัดเจนในทางปฏิบัติมากที่สุด

7. กฎระเบียบที่มีความตึงตัวและไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและอาจถึงขั้นยกเลิกได้ในกฎหมายบางฉบับที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาการศึกษา ตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ภาณุวัฒน์ ภักดิ์วงศ์ (2540) ยังได้กล่าวถึงลักษณะที่เอื้อและสนับสนุนในการกระจายอำนาจ การบริหารที่จะประสบผลสำเร็จ โดยรวบรวมประสบการณ์ในการดำเนินการของต่างประเทศ ไว้ดังนี้ พันธกิจที่ได้จากการตัดสินใจของระดับล่าง ความรับผิดชอบในงานที่มีความชัดเจนในแต่ละภารกิจ ของผู้ร่วมงาน มีการวางแผนอย่างเป็นยุทธศาสตร์และมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด มีการกำหนดข้อเสนอแนะ เพื่อการปฏิรูปอย่างชัดเจนทั้งในรูปคู่มือและกระบวนการ มีการพัฒนาทักษะใหม่ๆ อยู่เสมอ มีการ ประเมินผลโดยผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและทรัพยากรการบริหารและการจัดการ ต้องมีเพียงพอ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) สรุปปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จ และ/หรือเป็น อุปสรรคต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ 1) กฎหมาย 2) การเมือง 3) โครงสร้างขององค์กร 4) งบประมาณ 5) บุคลากร 6) เทคโนโลยีและ การสื่อสาร 7) สภาพทางกายภาพของเขตพื้นที่การศึกษา 8) ความพร้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/ สถานศึกษา 9) ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/ผู้อำนวยการสถานศึกษา 10) วัฒนธรรมองค์กรและการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา

ชินจิตต์ วงษ์พนัส และคณะ (2556) ได้สรุปปัจจัยการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังนี้

1. ปัจจัยภายใน พบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการสร้าง กลไกและเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาโดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน หน่วยงานทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและสร้างความเชื่อมั่น ให้ทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพตลอดจนมุ่งเน้นการพัฒนามนุษย์ใน ลักษณะบูรณาการคือให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกด้าน ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา คุณธรรม ความคิด ความสำนึก ความรับผิดชอบ ซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีความมุ่งมั่นอุทิศตนเพื่อ ความเจริญก้าวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ก็มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ขาดประสบการณ์ ความรู้ในการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีอคติและแนวคิดที่ว่าครู อาจารย์และ

บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน ไม่เป็นมืออาชีพ ในการดำเนินการจัดการศึกษา

2. ปัจจัยภายนอก พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่เล็งเห็นความสำคัญด้าน การศึกษาโดยคำนึงถึงแต่ชีวิตความเป็นอยู่ในปัจจุบันให้ความสำคัญด้านการแสวงหารายได้เพื่อจุนเจือ ครอบครัว ซึ่งประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดกลางบางแห่งมีรายได้และ การศึกษาค่อนข้างต่ำ มีอาชีพการทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำประมงและการหาของป่ามีลักษณะพึ่งตนเอง มีรายได้น้อยไม่เพียงพอจึงไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวมีโอกาสได้ศึกษาในระดับ ที่สูงขึ้นและไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนประชาชน ในท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดกลางบางแห่งให้ความสำคัญด้านการศึกษา ประชาชน ในท้องถิ่นมีระดับการศึกษาสูงและประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่มีรายได้และรายจ่ายสูงสามารถ ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวมีโอกาสได้ศึกษาในระดับที่สูงขึ้นและสามารถส่งเสริมสนับสนุน ให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตลอดจนการเมืองในระดับชาติมีผลกระทบต่อการบริหาร จัดการศึกษาจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) บ่อยๆ ทำให้การดำเนินนโยบายการพัฒนาการศึกษาไม่ต่อเนื่องโดยนักการเมืองมองกระทรวงศึกษาธิการว่า เป็นกระทรวงที่สร้างผลงานได้ยาก ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงนำมาใช้เพื่อ วัตถุประสงค์ทางการเมือง

อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ หลายประการอันเกิดจากทั้งสภาพแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา ดังนี้

1. บริบททางวัฒนธรรม บริบททางวัฒนธรรมของประเทศเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ เช่น ค่านิยมของชุมชนที่มีต่อการสนับสนุนโรงเรียน ค่านิยมของ ชุมชนที่มีต่อหลักสูตร ท้องถิ่น พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของสังคม

2. การสนับสนุนทางการเมืองการกระจายอำนาจมักจะได้รับการต่อต้านในหลายลักษณะ เช่น ผู้มีอำนาจจากส่วนกลางจะดำเนินการอย่างล่าช้าในการมอบอำนาจ การให้ข้อมูล การจัดสรร ทรัพยากรหรือสร้างข้อขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายหากผู้มีอำนาจทางการเมืองส่งเสริมและสนับสนุน การกระจายอำนาจและถือว่าการกระจายอำนาจเป็นความสำคัญอันดับสูงๆ ของการบริหารก็จะช่วยให้ การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ

3. การวางแผนและการจัดการ การกระจายอำนาจจำเป็นต้องกำหนดเป็นนโยบาย นำนโยบายจัดทำแผนและปฏิบัติตามนโยบายและแผนที่กำหนดในการดำเนินการกระจายอำนาจและ จำเป็นต้องมีระบบและเครือข่ายการสื่อสารที่ดี ด้วยเหตุนี้การวางแผนและการจัดการที่ดีจึงเกี่ยวข้อง กับความสำเร็จและความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ

4. การตระหนักของผู้เกี่ยวข้อง โดยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรอยู่ใกล้กับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติให้มากที่สุด ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรมีความรู้และความเข้าใจในภารกิจนั้นๆ มีความเชื่อว่าผู้รับอำนาจมีความสามารถในการตัดสินใจในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและการมีวัตถุประสงค์นโยบาย และมาตรการที่ชัดเจน แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกัน

5. การเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Local Empowerment)

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ปรัชญา แนวคิดขององค์การปกครองท้องถิ่น

กฎหมายการปกครองท้องถิ่น แสดงให้เห็นจุดมุ่งหมายสำคัญ 2 ประการ คือ ต้องการให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ นั่นคือจัดทำบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นตามความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่นซึ่งจุดมุ่งหมายนี้จะสำเร็จลงได้ก็ด้วยวิธีการให้ราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการด้วยและต้องการให้การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันสอนการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นนั้น

ดังนั้น กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น จึงมีวัตถุประสงค์กระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางในขอบเขตการกำกับดูแล นั่นคือจะไม่กำหนดให้ราชการส่วนกลางมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือคณะผู้บริหารของท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ แต่จะให้มีความอำนาจในการกำกับดูแลเพื่อป้องกันมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่นและเพื่อเป็นหลักประกันแก่ราษฎรในท้องถิ่นว่าจะได้รับการบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือจะกำกับดูแลและตรวจสอบให้ราชการส่วนท้องถิ่น กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หากมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นก็จะมีอำนาจในการเพิกถอนหรือยับยั้งการกระทำนั้นได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางให้กระทำได้อย่างชัดแจ้งด้วย

แม้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 282 ยังบัญญัติไว้ว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น" และมาตรา 283 วรรค 2 "การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึง

สาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้"

ดังนั้น แนวคิดพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นจึงพอสรุปได้ว่า (1) เป็นระบบของการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่น (2) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง ตรงกับความต้องการของราษฎรและเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น (3) โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ (4) เพื่อเป็นกระบวนการให้การเรียนรู้ในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น (5) ราชการส่วนกลางต้องไม่มีอำนาจเหนือคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่นแต่มีบทบาทในการกำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือ และ (6) ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการนโยบายและการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ในระดับหนึ่ง

2.2 พัฒนาการขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวคือ ได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นฉบับแรก คือ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 โดยกำหนดให้สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีหน้าที่ดำเนินการรักษาความสะอาด และป้องกันโรค ทำลายขยะมูลฝอย จัดสถานที่ถ่ายอุจจาระปัสสาวะสำหรับราษฎรทั่วไป ห้ามการปลูกสร้างหรือซ่อมแซมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรค รวมทั้งการขนย้ายสิ่งโสโครกที่ทำความรำคาญให้กับราษฎรไปทิ้ง เป็นต้น ต่อมาได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้นในต่างจังหวัดเป็นแห่งแรก

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ได้ตราธรรมนูญการปกครองคณะนคราภิบาลดุสิตธานี พ.ศ.2461 เพื่อทดลองรูปแบบเมืองจำลอง "ดุสิตธานี" นับเป็นการปกครองในรูปแบบเทศบาลครั้งแรก อันเป็นรูปแบบการปกครองอย่างประเทศอังกฤษ โดยกำหนดให้เป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนกลาง มีรายได้ของตนเอง ดูแลการคมนาคม การดับเพลิง สวนสาธารณะ โรงพยาบาล สุสาน โรงฆ่าสัตว์ ดูแลโรงเรียนราษฎร การรักษาความสะอาด และการป้องกันโรค ทำบริการสาธารณะที่มีกำไร เช่น ตั้งโรงรับจำนำ ตลาด รถราง เป็นต้น ออกใบอนุญาต และเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับยานพาหนะ ร้านจำหน่ายสุรา โรงละคร โรงหนัง สถานเริงรมย์ และอื่นๆ

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 โดยในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476

(ปัจจุบันใช้ พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496) แต่ต่อมาปรากฏว่า การดำเนินงานของเทศบาลไม่ได้ผลเต็มที่ตามที่มุ่งหมายไว้จึงไม่อาจขยายการตั้งเทศบาลออกไปทุกท้องที่ที่พระราชอาณาจักรได้ตั้งขึ้นเพียง 120 แห่งก็ระงับการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่เป็นเวลานานหลายสิบปีและได้มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้นแทนเทศบาลในท้องที่ที่ยังไม่มีฐานะเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 จนกระทั่งถึงปี 2500 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลคือ เทศบาลตำบลกระบินทร์ เทศบาลโคกสำโรง เทศบาลตำบลบัวใหญ่ เป็นต้น และกรณีที่มีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ก็ให้จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นในท้องถื่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาลก็ยังไม่เป็นไปโดยทั่วถึง ส่วนใหญ่จึงคงอยู่ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้นเพื่อแก้ความเหลื่อมล้ำในการปกครองท้องถื่นในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลกับท้องถื่นที่อยู่นอกเขตดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตพื้นที่จังหวัดนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล

นับแต่นั้นมาการปกครองส่วนท้องถื่นจึงครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือทุกพื้นที่ของประเทศไทยจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถื่นไม่รูปใดก็รูปหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถื่นรูปพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่มีประชากรมากที่สุด ส่วนเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะพิเศษและใช้รูปแบบการบริหารโดยการจ้างผู้บริหารซึ่งปรากฏว่าไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลง ให้เป็นเทศบาลนคร

ในปี พ.ศ.2537 ก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถื่นในส่วนพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งแล้วทั่วประเทศ 6,397 แห่ง ซึ่งนับว่าเป็นองค์การปกครองท้องถื่นรูปแบบใหม่ที่เล็กและใกล้ชิดประชาชนในท้องถื่นมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. ด้วย แต่ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในกิจการที่ อบต. ดำเนินการไม่ได้หรือต้องประสานงานร่วมกันระหว่าง อบต. หลายแห่ง เป็นต้น

ดังนั้น ปัจจุบันประเทศไทยจึงมีรูปแบบการปกครองท้องถื่น ทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2.3 โครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อกล่าวในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็พบว่า ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 กำหนดให้ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจึงจะแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) **สภาท้องถิ่น** มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในระดับท้องถิ่นนั้น ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการงบประมาณประจำปีฝ่ายบริหารเสนอและเรื่องอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นกฎ/ระเบียบ/ข้อบังคับที่ให้ชุมชนในท้องถิ่นนั้นได้ยึดถือปฏิบัติหรือเป็นกติกาของสังคมเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข

2) **คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการต่างๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและดำเนินการให้เกิดการบังคับใช้ตามกฎหมายท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นได้ตราขึ้นเพื่อให้เกิดการบำบัดทุกข์บำรุงสุขและคุ้มครองประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผนงาน โครงการและการตั้งกระทำการที่สงสัยหรือให้ความเห็นข้อแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารฯ ได้

2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้กลไก (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการส่วนท้องถิ่น) ดำเนินภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดซึ่งประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ ดังนี้คือ

1) การใช้สิทธิในการเลือกสรรหรือเลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเพื่อเป็นตัวแทนในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์และกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองและชุมชน ทั้งนี้ หากผู้แทนข้างต้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ประชาชนในท้องถิ่นก็มีสิทธิที่จะไม่เลือกตั้งให้เป็นผู้แทนในสมัยต่อไปได้

2) การเสนอความต้องการต่อผู้แทนของตนเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณากำหนดเป็นนโยบายแผนงาน/โครงการในเรื่องต่างๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน

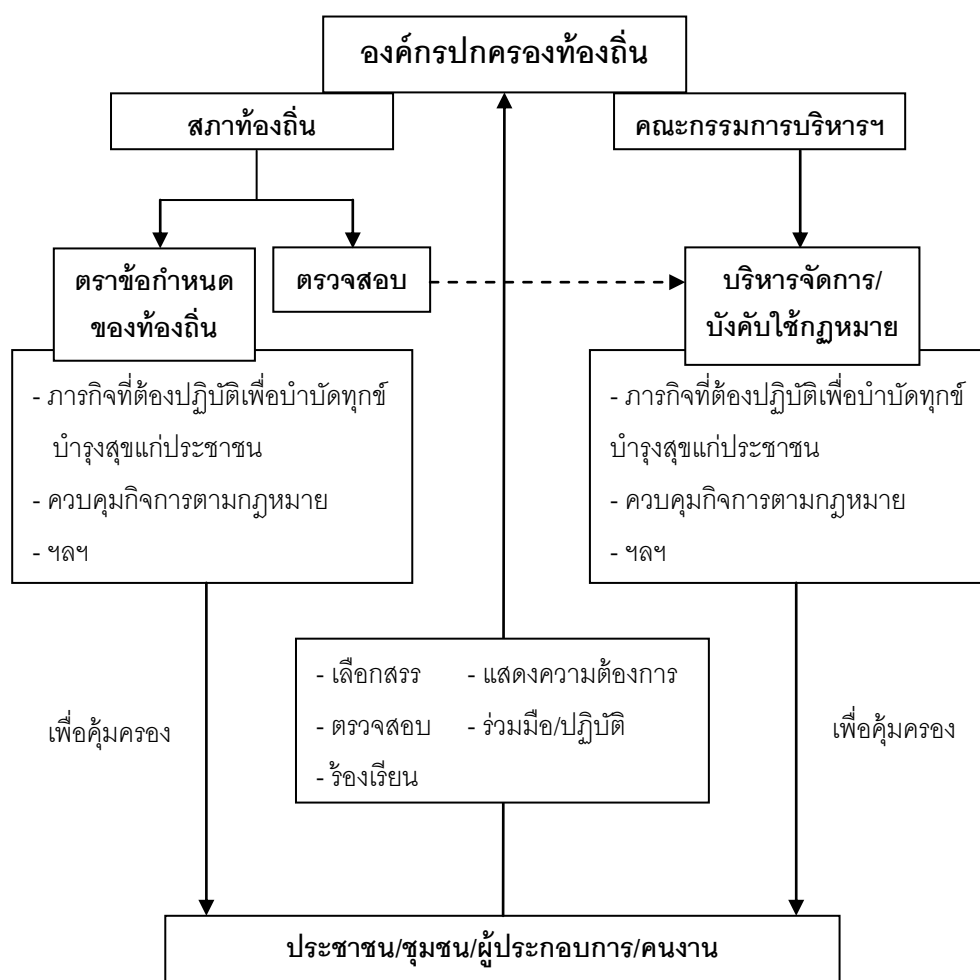
3) การตรวจสอบการดำเนินงานของสภา และคณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นประชาชนสามารถตรวจสอบได้โดยการเฝ้ามองและติดตามการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนแล้วเสนอความคิดเห็นต่อสาธารณะโดยเสนอในนามของกลุ่ม/ชมรมหรือองค์กรชุมชนในท้องถิ่นโดยอาจผ่านสื่อของชุมชน เช่น หอกระจายข่าว สื่อมวลชนท้องถิ่น หรือโดยวิธีการตั้งข้อสังเกตโดยผ่านปากต่อปากของชุมชนเองหรือผ่านผู้แทนของตนที่ได้เลือกไป รวมทั้งการร้องเรียนผ่านผู้บริหารของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นก็ได้

4) การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการใดๆ ในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถร้องเรียนได้และขณะเดียวกันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานฯ ที่ต้องดำเนินการแก้ไขเรื่องดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

5) การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งถือว่า เป็น "กติกา" หรือ "หลักปฏิบัติ" ที่สภาท้องถิ่นได้ตราขึ้น เพื่อให้ใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้วแต่กรณี รวมทั้งต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมเรื่องต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

จากบทบาทและสิทธิหน้าที่ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าประชาชนเป็นองค์ประกอบหรือปัจจัยที่สำคัญที่จะให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประชาชนได้ เป็นที่พึงและเป็นหัวใจของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น สมดังเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่นที่เป็น "ประชาธิปไตย" และที่ประชาชนมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเข้มแข็งได้อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประชาชนได้อย่างยั่งยืนประชาชนในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการดำเนินงานในลักษณะ "ประชาสังคม" กล่าวคือมีการรวมตัวของชุมชนเป็นองค์กรหรือชมรมหรือกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลายตามความต้องการของชุมชน เพื่อให้ทุกส่วนของชุมชนได้มีส่วนร่วมทั้งในการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การดำเนินการ และติดตามกำกับ การ โดย้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเป็นองค์ภาคีหนึ่งที่สำคัญและมีบทบาทร่วมกับองค์กรต่างๆ ของชุมชนนั้นในการดำเนินการพัฒนา



ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน

3. การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 นโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นในระดับชาติ ประกอบด้วยกฎหมายและแนวนโยบายการดำเนินงานดังต่อไปนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญๆ ได้แก่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

มาตรา 80 (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 289 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติรวมทั้งการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นด้วย

3.1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญๆ มีรายละเอียดดังนี้ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, 2545)

มาตรา 9 (2) การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 41 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ กฎกระทรวงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จัดการศึกษาอยู่แล้วให้มีสิทธิจัดการศึกษาได้ต่อไปโดยไม่ต้องประเมินอีกแต่ถ้าเป็นการรับโอนสถานศึกษาหรือเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาต้องดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง

3.1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไว้หลายประการโดยเฉพาะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ (1) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ (2) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (3) การจัดการศึกษา (4) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี

คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (5) การบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณีภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (7) การส่งเสริมกีฬา (8) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ (9) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

(1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในสี่ปี

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ชัดเจนโดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันโดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งจะต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 1 ปี

3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือส่วนดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4) กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาภายในระบบและการศึกษานอกระบบเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระบุหลักการไว้ดังนี้

1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องทำภารกิจการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

2) ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา (ปัจจุบันยุบรวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อายุ 4 - 6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

3) ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ปัจจุบันยกเลิกมาขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

4) การถ่ายโอนการศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ถ่ายโอนเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและตามความตกลงเป็นกรณีๆ ไป เช่น สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งเน้นให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา สถานศึกษาที่จัดการศึกษาผู้พิการและด้อยโอกาสและสถานศึกษามีลักษณะเป็นสถานศึกษาระดับใหญ่ กล่าวคือระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ซึ่งมีภาระและงบประมาณ การบริหาร บุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน สถานศึกษาที่มีผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาในรูปแบบสหการ เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง แต่ละแห่งมีรายได้ 8 ล้านบาท รวมรายได้เป็น 15 ล้าน จึงร่วมมือกันขอรับโอนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่ให้บริการการศึกษาในพื้นที่สามารถทำได้ เป็นต้น

จากรายละเอียดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้กิจกรรมการจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบเป็นภารกิจที่จะต้อง

ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถรับการถ่ายโอนตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้

3.1.4 แนวนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559 (ถนอมขวัญ สกุลพานิช, 2547)

1) การจัดการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การจัดการศึกษาปฐมวัยเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์สังคม และสติปัญญาเต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิตการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเองด้านวิชาการวิชาชีพ ความสามารถในการประกอบกิจการอาชีพและทักษะทางสังคมโดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในความเป็นไทย

3) การจัดการบริการให้ความรู้ด้านวิชาชีพ เป็นการจัดการบริการหรือส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชนรวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อส่งเสริมความแข็งแกร่งของชุมชน

4) การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็ก เยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

5) การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริมสนับสนุนอนุรักษ์ ศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีความพร้อมสามารถจัดการศึกษาได้ โดยคำนึงถึง ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น ข้อมูลข้อเท็จจริง (จำนวนนักเรียน จำนวนเด็ก สภาพที่ตั้ง ฯลฯ) ข้อคิดเห็นของบุคลากรในสถานที่ที่จะโอนและศักยภาพของท้องถิ่น (ได้แก่ ศักยภาพในการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศักยภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ ความสนใจ ความสามารถ วิสัยทัศน์ต่อการจัดการศึกษา รายได้ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่จะเพิ่มขึ้นและได้รับอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ และความต้องการทางด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ที่จะให้มีการที่จะได้รับโอนที่จะให้เกิดที่จะขอสนับสนุน)

การพิจารณาความพร้อมในการมีส่วนจัดการศึกษาพิจารณาจากลักษณะและการแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นอย่างทั่วถึงตามความต้องการของประชาชน

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดการศึกษา ดำเนินการจัดบริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามความเหมาะสม ความพร้อม และความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายใต้การประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

2. การแบ่งกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) กลุ่มความพร้อมสูง ควรดำเนินการกิจการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ และบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

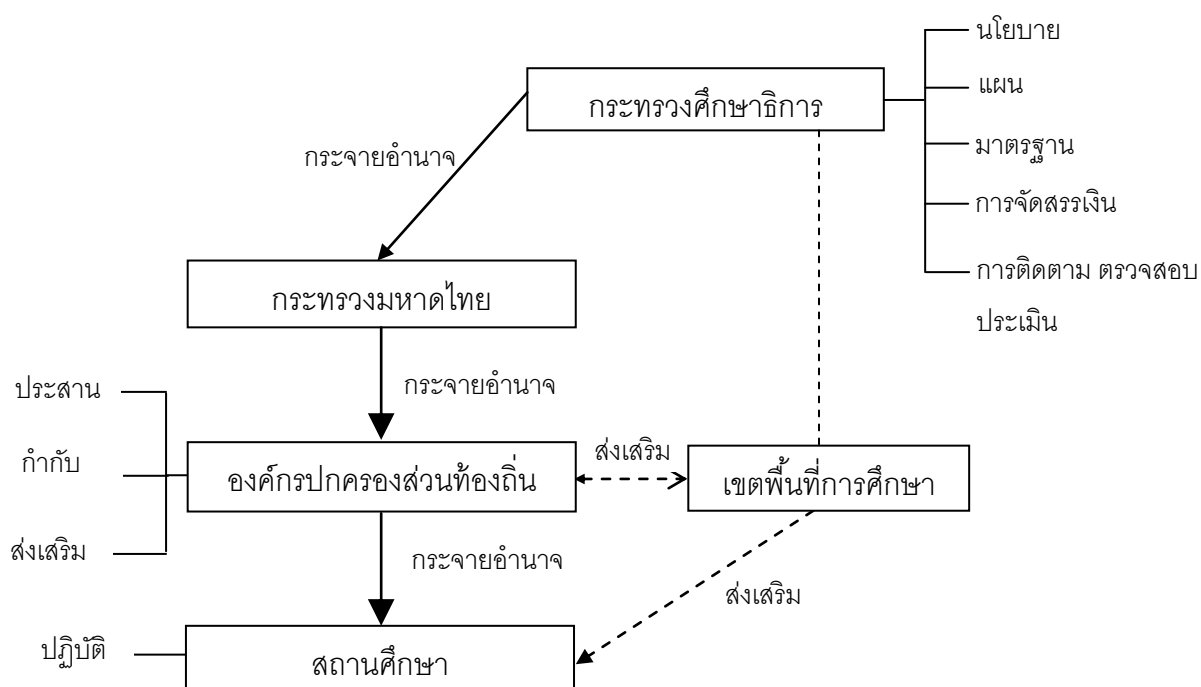
2) กลุ่มความพร้อมปานกลาง ควรดำเนินการกิจการศึกษาขั้นพื้นฐาน (การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา) การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ และบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

3) กลุ่มความพร้อมต่ำ ควรดำเนินการกิจการส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ และบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและร่วมการจัดการศึกษาของรัฐ

3.2 การดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1 การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลการจัดการศึกษาของประเทศไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระบวนการกระจายอำนาจเป็นดังต่อไปนี้



ภาพที่ 3 การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายและการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะคือ (ถนอมขวัญ สกุลพานิช, 2547)

1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งออกได้ 3 ประเภท

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอาโดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้วหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้วโดยไม่สามารถรับโอนได้ทันทีและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยมีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยหรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการ

(3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชนหรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพหรือคณะกรรมการดำเนินการ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐเป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการร่วมกัน

3) ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนแต่คงกำหนดให้รัฐดำเนินการต่อไปในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการเช่นเดียวกัน

3.2.2 ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความพร้อมในการจัดการบริหารด้านการศึกษาระดับพื้นฐานมีองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในหลายประการ ดังพิจารณาได้ดังนี้ (วีรพงษ์ อุนมวนนท์, 2546: 16-17)

1) พิจารณาในแง่ของทรัพยากรในการบริหาร ทรัพยากรในการบริหารและการจัดการทางการศึกษา โดยยึดหลักทฤษฎีองค์การ 4 M คือ Man, Money, Materiel, และ Management ดังนี้

1.1) Man ประกอบด้วยบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ครู - อาจารย์ นักเรียน นักศึกษา เป็นต้น

1.2) Money ประกอบด้วยงบประมาณภาครัฐ ค่าใช้จ่ายต่อหัว เงินบริจาคภาคเอกชน ตลอดจนการสนับสนุนด้านทรัพย์สินต่างๆ จากชุมชน องค์กร และสถาบันต่างๆ เป็นต้น

1.3) Materiel ประกอบด้วย สถานศึกษา อาคารสถานที่ ห้องเรียน วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ เป็นต้น

1.4) Management ประกอบด้วย การบริหารการจัดการหลักสูตรการเรียนการสอน การนิเทศ ติดตามประเมินผล นโยบายและแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรและสถาบันต่างๆ การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เป็นต้น

องค์ประกอบของความพร้อมในแง่ของทรัพยากรในการบริหารดังกล่าวข้างต้นมีความเกี่ยวข้องกับความพร้อมในการจัดบริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน กล่าวคือถ้าเรามีเป้าหมายจำนวนนักเรียน นักศึกษาเป็นจำนวนมากแต่มีจำนวนห้องเรียนที่จะรองรับนักเรียน นักศึกษาตลอดจนครู อาจารย์ และงบประมาณไม่เพียงพอก็จะส่งผลต่อความพร้อมในการจัดบริการด้านการศึกษาได้ เป็นต้น

2) พิจารณาในแง่ของการวิเคราะห์เชิงระบบ โดยระบบใดระบบหนึ่งจะประกอบด้วย องค์ประกอบ 3 ส่วน คือ สิ่งป้อนเข้า หรือข้อมูลนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลงาน (Output) หรือผลผลิต (Product) ดังนี้

2.1) สิ่งป้อนเข้า (Input) หมายถึง ปัจจัยต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบแรกที่จะนำไปสู่ การดำเนินงานของระบบ โดยรวมไปถึงสภาพแวดล้อม (Context) ต่างๆ อันเป็นที่ตั้งของระบบนั้นด้วย ในระบบอุตสาหกรรม ตัวป้อน ได้แก่ ที่ดิน โรงเรียน คนงาน เครื่องจักรและอื่นๆ ในระบบการศึกษา ตัวป้อน ได้แก่ นักเรียน สถานศึกษา อาคาร สถานที่ ห้องเรียน วัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณ ครู - อาจารย์ สภาพแวดล้อมของนักเรียน สถานศึกษา และอื่นๆ

2.2) กระบวนการ (Process) เป็นองค์ประกอบที่สองของระบบ ซึ่งหมายถึงวิธีการ ต่างๆ ที่จะนำไปสู่ผลงานหรือผลผลิตในลักษณะต่างๆ ส่วนในระบบการศึกษาได้แก่ การเรียนการสอน การบริหารหลักสูตร ระบบการจัดการ การนิเทศ ติดตามประเมินผล นโยบายและแผนการมีส่วนร่วม ของประชาชน องค์กร สถาบันต่างๆ ในการจัดการศึกษาและอื่นๆ

2.3) ผลผลิต (Product) หรือ ผลงาน (Output) หมายถึง ความสำเร็จในลักษณะ ต่างๆ ที่มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบอุตสาหกรรมอาจได้แก่ สินค้าสำเร็จรูปต่างๆ เช่น รถยนต์ เสื้อผ้าสำเร็จรูปและอื่นๆ ส่วนในระบบการศึกษาได้แก่ สมรรถนะของนักเรียนลักษณะต่างๆ หรือนักเรียนที่มีความรู้ความสามารถที่จะดำรงชีวิตในอนาคตได้ตามควรแก่อัตภาพซึ่งอาจเรียกว่า คุณภาพชีวิตและความครอบคลุมของการจัดบริการการศึกษา เป็นต้น ความพร้อมในแง่ของระบบ ดังกล่าว จะมีความสัมพันธ์กันทำงานร่วมกันเป็นวัฏจักรและยังมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมด้วย ซึ่งความสามารถในการจัดการศึกษาหรือความพร้อมนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับสิ่งป้อนเข้าว่ามีเพียงพอหรือไม่ มีสภาพและข้อจำกัดเป็นอย่างไร มีเป้าหมายจำนวนนักเรียนที่ต้องการผลิตเป็นจำนวนมากและมีภูมิหลัง แตกต่างกัน อันเป็นข้อจำกัดในการเข้ารับบริการทางการศึกษา ก็จะเกี่ยวข้องกับโรงเรียน ห้องเรียนที่จะ รองรับจำนวนนักเรียน ตลอดจนครู-อาจารย์ งบประมาณและอื่นๆ นอกจากนี้ถ้ามีทรัพยากรอื่นจำกัด จะต้องมีการบริหารจัดการเพื่อรองรับจำนวนนักเรียนที่มีมากให้ได้และถ้าต้องการผลผลิตที่มี คุณภาพก็ต้องเกี่ยวข้องกับหลักสูตรการเรียนการสอน อุปกรณ์ต่างๆ และอื่นๆ เป็นต้น

3.2.3 การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนภารกิจให้ความช่วยเหลือสนับสนุนคำแนะนำและ คำปรึกษาทางเทคนิค วิชาการ และการดำเนินงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ให้มีการสนับสนุนและส่งเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนงบประมาณและภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นต้นไปจนกว่าจะดำเนินการถ่ายโอนเสร็จสิ้น

3) การจัดทำโครงการ/กิจกรรมตามโครงการที่ถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะแรกเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ควรพิจารณาจากโครงการ/กิจกรรมของแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาตำบลเป็นหลัก

4) ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.4 การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทควรมีการจัดโครงสร้างองค์กรพื้นฐานที่มีมาตรฐานเดียวกันในแต่ละประเภทและแต่ละแห่งโดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่ได้รับการโอนขีดความสามารถทางการบริหารการเงิน การคลัง และอัตรากำลังเป็นหลัก

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท แต่ละแห่งย่อมมีอิสระที่ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรโดยขึ้นอยู่กับภารกิจที่ได้รับมอบหมายและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

3) การปรับหรือการขยายโครงสร้างองค์กรต้องคำนึงต้นทุนของการบริหารและควบคุมค่าตลอดจนเอกภาพของการบริหาร

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย

5) ส่งเสริมให้มีการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับโอนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.5 ขั้นตอนการถ่ายโอนเมื่อผ่านการประเมินความพร้อม

1) การถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษา ดำเนินการดังนี้ (1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งให้สถานศึกษาที่เกี่ยวข้องทราบ (2) สถานศึกษา จัดทำบัญชีโอนภารกิจและเอกสารหลักฐานจำนวน 3 ฉบับ (3) ผู้มีอำนาจในการลงชื่อการโอนภารกิจ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงนามรับโอน (4) รายงานการโอนภารกิจให้กรมเจ้าสังกัด และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ

2) การถ่ายโอนทรัพย์สิน ดำเนินการดังนี้ (1) สถานศึกษาสำรวจและจัดทำรายการทรัพย์สินที่จะถ่ายโอน (2) แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทราบและลงนามรับโอนทรัพย์สิน (3) รายงานการโอนให้กรมเจ้าสังกัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ

3) การถ่ายโอนบุคลากร ดำเนินการดังนี้ (1) จัดทำรายชื่อบุคลากรครู และบุคลากรทางการศึกษาตามภารกิจที่ถ่ายโอน (2) สำรวจความสมัครใจของบุคลากรแล้วจัดทำบัญชีแยกเป็นบุคลากรที่สมัครใจถ่ายโอนและไม่สมัครใจถ่ายโอน (3) ลงชื่อรับมอบการถ่ายโอนระหว่างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสำหรับบุคลากรที่ไม่สมัครใจถ่ายโอน กระทรวงศึกษาธิการต้องแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งในโรงเรียนอื่น (4) รายงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ

ดังนั้นการพิจารณาและตรวจสอบถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้กลไกการถ่ายโอนภารกิจจัดการบริการสาธารณะเป็นไปโดยราบรื่นและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ

3.3 สภาพปัจจุบันของการกระจายทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสภาพปัจจุบันและปัญหาดังนี้

1) ผลการดำเนินงานตามนโยบายการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ความคืบหน้าการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2550 ซึ่งได้มีการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยสรุปผลการประชุมได้ดังนี้

ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนการปฏิบัติการซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้ภารกิจจัดการศึกษาในระบบและนอกระบบเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอบเขตการถ่ายโอนกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติและในระดับเขตพื้นที่การศึกษาประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีประเมินที่กำหนดร่วมกับ กกถ. ผลการดำเนินการได้มี อปท. จำนวน 587 แห่ง ขอรับโอนสถานศึกษาในปีการศึกษา 2549 จำนวน 2,120 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 6.55 ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 32,364 แห่ง โดยในส่วนที่ผ่านการประเมินความพร้อมของกระทรวงศึกษาธิการและความสมัครใจของครู ผู้บริหารสถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษาแล้วได้แก่ อปท. 65 แห่ง เป็นจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 378 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 1.17 ของจำนวนโรงเรียนในสังกัด สพฐ. จำแนกเป็นโรงเรียนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขอรับโอน 346 แห่ง (ร้อยละ 91.53) เทศบาล 20 แห่ง (ร้อยละ 5.29) องค์การบริหารส่วนตำบล 11 แห่ง (ร้อยละ 2.91) และกรุงเทพมหานคร 1 แห่ง (ร้อยละ 0.27)

ในจำนวนโรงเรียนที่ผ่านการประเมินความพร้อม 377 แห่ง เป็นโรงเรียนตามบัญชี 1 จำนวน 85 แห่ง ซึ่งจำกัดให้ถ่ายโอนให้แก่ อบจ. (ต่อแห่ง) ได้ไม่เกิน 3 แห่ง เมืองพัทยาและเทศบาลที่เคยจัดการศึกษาไม่เกิน 2 แห่ง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน 1 แห่ง นอกจากนี้เป็นโรงเรียนตามบัญชี 2 จำนวน 292 แห่ง (เฉพาะอบจ.ที่ขอรับโอน)

ซึ่งกำหนดให้พิจารณาถ่ายโอนเป็นรายกรณีไม่จำกัดจำนวนตามเหตุผล ความจำเป็นและความพร้อมของ อบท.

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุม เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 ได้รับทราบมติ กกถ. เกี่ยวกับแนวทางการถ่ายโอนโรงเรียนตามบัญชี 1 ดังกล่าว ซึ่งได้ข้อสรุปให้ดำเนินการถ่ายโอนโรงเรียนให้แก่ อบท. แล้ว จำนวน 70 แห่ง และในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2549 ได้พิจารณาการขอถ่ายโอนโรงเรียนตามบัญชี 2 โดยมีมติมอบหมายให้ กกถ. ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาถึงจำนวนโรงเรียนที่จะถ่ายโอนให้ได้ข้อยุติก่อนเนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่าจำนวนโรงเรียนที่ อบท. บางแห่งขอถ่ายโอนมากเกินไปควรถ่ายโอนในจำนวนที่เหมาะสม และควรมีกลไกในการติดตามดูแลโรงเรียนที่ต้องถ่ายโอนเป็นกรณีพิเศษ

ทั้งนี้ การถ่ายโอนโรงเรียนตามบัญชี 2 จำนวน 292 แห่ง กกถ. ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาหาข้อยุติในจำนวนโรงเรียนที่สามารถดำเนินการถ่ายโอนได้ภายใน 1 สัปดาห์ และพิจารณาเป็นรายโรงเรียนทั้งหมดภายใน 2 เดือน พร้อมทั้งชี้แจงรายละเอียดปัญหาอุปสรรคและเหตุผลในกรณีของโรงเรียนที่ไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนให้แก่ อบท. ได้ และได้มีการติดตามการถ่ายโอนโรงเรียนตามบัญชี 1 จำนวน 70 แห่งด้วย

จากผลการวิจัยที่ผ่านมาพบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นจนเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญคือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญของการศึกษามีการบริหารงานอย่างต่อเนื่องและมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางการศึกษา แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังมีปัญหาการบริหารจัดการศึกษา เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษาไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา บุคลากรด้านการศึกษาไม่เพียงพอ ขาดการนิเทศกำกับติดตามและประเมินผลการศึกษา ขาดความชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรในสำนักงาน/กองการศึกษาและขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการถ่ายโอนสถานศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความล่าช้าในการถ่ายโอนอันเนื่องมาจากมีขั้นตอนมากและซับซ้อนแนวนโยบายการถ่ายโอนไม่ชัดเจน ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม บุคลากรทางการศึกษากิจกรรมสถานศึกษา ผู้ปกครองและประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา (การกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น, 2551)

2) ปัญหาและอุปสรรคก่อนการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้เตรียมความพร้อมและติดตามการถ่ายโอนโรงเรียนตามบัญชี 1 จำนวน 64 แห่ง พบว่าก่อนการถ่ายโอนโรงเรียนให้แก่ อบต. มีปัญหาอุปสรรคสรุปได้ดังนี้

2.1) ปัญหาในระดับพื้นที่ ได้แก่ การถ่ายโอนบุคลากรให้กับ อบต. ล่าช้าทำให้เกิดผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาพึงได้รับ ครูไม่สมัครใจถ่ายโอนเป็นจำนวนมากและการจัดสรรตำแหน่งครูไปทดแทนครูที่ไม่ถ่ายโอนเป็นจำนวนมากและการจัดสรรตำแหน่งครูไปทดแทนครูที่ไม่ถ่ายโอนเป็นไปอย่างล่าช้า อบต. บางแห่งยังขาดความพร้อมในด้านบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านจัดการศึกษา เป็นต้น

2.2) ปัญหาในระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ขาดการประชาสัมพันธ์เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. และแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐานไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ไม่มีการย้ายสับเปลี่ยนบุคลากรที่ไม่สมัครใจกับบุคลากรในสถานศึกษาอื่น เป็นต้น

2.3) ปัญหาในระดับนโยบาย ได้แก่ แนวนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่จะถ่ายโอนโรงเรียนให้กับ อบต. ยังไม่ชัดเจนและหลักการถ่ายโอนบุคลากรโดยยึดหลักสถานศึกษาไป บุคลากรสามารถเลือกไปหรือไม่ไปตามความสมัครใจแต่อัตราตามตัวบุคลากรไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจซึ่งควรกำหนดว่า ภารกิจไป เงินไป และตำแหน่งไป เป็นต้น

ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้ให้ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดแนวนโยบายเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาให้กับ อบต. ให้ชัดเจนและปรับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น พร้อมทั้งมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและรายงานให้ กกถ. ทราบต่อไป

ขึ้นจิตต์ วงษ์พันธ์ และคณะ (2556) ได้ทำการวิจัยเรื่องความพร้อมการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้สรุปผลการวิจัยตามประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1) ด้านนโยบาย กฎหมายพบว่าภาครัฐส่วนกลางมีผลต่อขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการการนำนโยบายการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไปปฏิบัติ ปัจจุบันนี้ภาครัฐส่วนกลางยังไม่โอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด เช่น การ

บริหารจัดการด้านการบริหารจัดการทั่วไป การดำเนินงานด้านงบประมาณโดยภาครัฐส่วนกลางเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อนำไปส่งเสริมและสนับสนุนดำเนินการจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัยได้อย่างทั่วถึงกับตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนองค์กรปกครองขนาดเล็กและขนาดกลางบางแห่งไม่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้ เนื่องจากขาดปัจจัยด้านต่างๆ ซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดประสบการณ์ ความรู้ ในการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น จึงไม่มีความรู้ ความเข้าใจกฎระเบียบของการบริหารแผ่นดินที่ชัดเจนและมีความเชื่อในตัวเองสูงและเห็นกับพวกพ้องหรือผู้มีพระคุณ

2) ด้านความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีประสบการณ์และมีขีดความสามารถจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและพัฒนาคุณภาพของบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดติดประชาชนในท้องถิ่นย่อมดูแลลูกหลานของตนเองในท้องถิ่นได้ดี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางบางแห่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีประสบการณ์และไม่มีขีดความสามารถ ขาดงบประมาณ บุคลากรและวิธีการบริหารจัดการศึกษา อีกทั้งบุคลากรด้านการศึกษามีจำนวนจำกัดและบุคลากรมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารจัดการศึกษาไม่ได้มาตรฐานส่งผลให้การดำเนินการจัดการด้านการศึกษาไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด ตลอดจนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังไม่ให้ความสำคัญด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน/การจัดสรรทรัพยากรของประชาชนในการจัดสรรทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินการด้วยระบบอุปถัมภ์ โดยมีการจัดสรรที่ไม่เป็นธรรม ไม่ทั่วถึงและไม่เหมาะสมในการจัดสรรทรัพยากร (คน, เงิน, วัสดุอุปกรณ์)

3) ความพร้อมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน จัดกระบวนการเรียนรู้ภายในให้ชุมชนมีการจัดการศึกษา อบรม แสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร โดยให้สิทธิประชาชนทุกคนในท้องถิ่นได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงทัดเทียมกัน ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เนื่องจากมีงบประมาณ บุคลากร การบริหารงานทั่วไปไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากสภาพดังกล่าว ชื่นจิตต์ วงษ์พนัส และคณะ (2556) สรุปได้ว่าการดำเนินงานมี ปัญหาต่างๆ ได้แก่

1) การกระจายอำนาจจากส่วนกลางอย่างแท้จริง ภาครัฐส่วนกลางจัดสรรเงิน งบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอและไม่กระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ การศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

2) ทักษะและคุณภาพของบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และ บุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไม่ประสงค์ที่จะทำงานภายใต้การบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเห็นว่าบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีมาตรฐาน

3) ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 267 แห่ง มีความพร้อมในการจัดการศึกษา จำนวน 95 แห่ง และไม่มี ความพร้อมในการจัดการศึกษา จำนวน 172 แห่ง

4) ทักษะของผู้ปกครองนักเรียน ประชาชนในท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาใน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการต่อความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครองนักเรียน ประชาชน ในท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไม่มีความพร้อมด้านงบประมาณ ด้านวิชาการและด้านการบริหารบุคคล ดังนั้นจึงไม่เห็นด้วย กับการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์จุดอ่อนและอุปสรรคในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า หลังการถ่ายโอนโรงเรียนให้แก่ อบต. มีจุดอ่อนและอุปสรรคสรุปได้ ดังนี้ (การกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น, 2551)

จุดอ่อน ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และ บุคลากรท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาและไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้าน การศึกษาและมักจะขาดความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษาเมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหาร อบต. ส่วนหนึ่ง ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา เนื่องจากอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการถ่ายโอน อบต. ส่วนหนึ่งยังมีปัญหาขาดแคลนครูและ ขาดการนิเทศอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้สถานศึกษายังมีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาไม่ทัดเทียม กัน เนื่องจาก อบต.มีศักยภาพและความพร้อมแตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีทรัพยากรจำกัด

อุปสรรค ได้แก่ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรค ซึ่งทำให้การบริหาร จัด การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว การแทรกแซงการศึกษาโดยการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการบริหารหรือระบบจัดซื้อ จัดจ้าง และการหาประโยชน์จากการศึกษา ประชาชนส่วนใหญ่

ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาของ อบต. และบทบาทของประชาชนต่อการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังไม่สามารถมีบทบาทเท่าที่ควรในการประสานส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่น่าสนใจคือความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบจากงานวิจัยที่ศึกษาในช่วง 10 ปีที่แล้ว เช่นงานวิจัยของชินจิตต์ วงษ์พนัส และคณะ (2556) ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของดารารัตน์ พลเศรษฐเลิศ (2545) ได้ทำการศึกษาความพร้อมของกรุงเทพมหานครต่อการรับโอนภารกิจในกระบวนการกระจายอำนาจ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างคือ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 388 คน ผลการวิจัยพบว่า ความพร้อมของกรุงเทพมหานครต่อการรับโอนภารกิจในกระบวนการกระจายอำนาจในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีความสัมพันธ์กับความพร้อมของกรุงเทพมหานคร ส่วนเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มีความสัมพันธ์กับความพร้อมของกรุงเทพมหานคร ผดุงศักดิ์ อุบายลับ (2545) ได้ทำการศึกษาเรื่องความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับโอนงานด้านการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลพบุรี จำนวน 114 แห่ง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมในการรับโอนงานในการจัดการศึกษาในภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย ด้านที่มีความพร้อมมากที่สุดคือด้านบุคลากร รองลงมาคือ ด้านการจัดการด้านงบประมาณ และด้านวัสดุอุปกรณ์ ตามลำดับ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้มากจะมีความพร้อมมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อย

นอกจากนี้ เพ็ญพิชญา บรรหาร (2545) ได้ทำการศึกษาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับถ่ายโอนโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ศึกษากรณี อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 ชั้น ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 มีความพร้อมเนื่องจากมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและงบประมาณสนับสนุนเพียงพอในขณะที่ชั้น 3 - 5 ไม่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนการศึกษาเข้ามาสังกัด เนื่องจากบุคคลไม่เคยผ่านงานด้านการจัดการศึกษามาก่อน ทั้งยังต้องรับผิดชอบงานด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนมีโครงสร้างการบริหารงานขนาดเล็กทำให้ไม่สอดคล้องกับนโยบายการถ่ายโอน ดังนั้นรัฐควรกำหนดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างให้มีส่วนการศึกษาและมีบุคลากรด้านการศึกษาเข้ามาบริหารงานโดยเฉพาะ ธนวัฒน์ คุณวุฒิปรีชาชาญ (2547) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการรับการถ่ายโอนการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในระบบ ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล่า

อำเภอเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี โดยสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในระบบ จำนวน 60 คน ผลการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นผลดีต่อการรับการถ่ายโอนบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในระบบตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีความเห็นว่าการบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมในด้านต่างๆ อยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในด้านบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ และด้านสถานที่วัสดุอุปกรณ์ แตกต่างกันโดยกลุ่มผู้ปกครองและกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษามีความคิดเห็นด้วยมากกว่ากลุ่มครูอาจารย์แต่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นด้านงบประมาณไม่แตกต่างกัน

อาคม ตรงเที่ยง (2546) ได้ทำการศึกษาการถ่ายโอนงาน/กิจการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนประถมศึกษาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารสถานศึกษา ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารสถานศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 และ 2544 อยู่ในระดับปานกลางและเห็นว่าควรดำเนินโครงการอาหารเสริม (นม) ต่อไป และมีความเห็นว่าการถ่ายโอนงาน/กิจการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้ ดำเนินการดังนี้

1. รวบรวมและสังเคราะห์ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอน โดยการสำรวจผลงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย (TDC: ThaiLIS Digital Collection) และฐานข้อมูลของหน่วยงานทางการศึกษา โดยใช้คำสำคัญในการสืบค้น ได้แก่ “การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” “การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และคำสำคัญอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวบรวมข้อมูลตั้งแต่เริ่มประกาศใช้ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จนถึง พ.ศ. 2557 และทำการสืบค้นย้อนหลัง (Ancestry Approach) โดยสำรวจรายชื่อผลงานวิจัยจากรายการอ้างอิงของงานวิจัยที่สืบค้นได้มาก่อนหน้าแล้ว

2. คัดเลือกผลงานวิจัย โดยพิจารณานิยามศัพท์เฉพาะของคำว่า “การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในงานวิจัยแต่ละเรื่องว่าเป็นไปในขอบเขตเดียวกันหรือไม่ ผลการพิจารณาพบงานวิจัย จำนวน 12 เรื่อง ที่มีการให้นิยามศัพท์ไปในทางเดียวกัน

3. รวบรวมผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โดยติดต่อผ่านหน่วยงานที่เผยแพร่ผลงานวิจัยเรื่องนั้นๆ เพื่อขอใช้ผลงานวิจัย จากนั้นทำการบันทึกข้อมูลงานวิจัยพร้อมทั้งตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลและทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการจัดกลุ่มเนื้อหาเพื่อค้นหาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนพบว่า ผลงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 12 เรื่อง ผลการสังเคราะห์ แบ่งเป็น 4 ส่วน คือ 1) บริบท แบ่งเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมืองและด้านประชาชน 2) การบริหารงานในส่วนกลาง แบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายส่วนกลาง ด้านระเบียบกฎหมาย และด้านโครงสร้าง 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 8 ด้าน ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านการเมือง ด้านระเบียบกฎหมาย ด้านชุมชน ด้านบุคลากร ด้านผู้บริหาร ด้านวิชาการ

ด้านระบบการบริหารจัดการ และ 4) สถานศึกษา แบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเจตคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง ด้านผู้บริหาร และด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

4. ศึกษาสภาพปัจจุบันและหาแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ โดยวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) มีการดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

4.1 พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ คือ สถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ คือ นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล และสงขลา ซึ่งประกอบด้วย สถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 9 แห่ง สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2 แห่ง และสังกัดเทศบาลตำบล 1 แห่ง รวม 12 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนสถานศึกษาประกอบด้วย อบจ. 4 แห่ง อบต. 2 แห่ง และเทศบาลตำบล 1 แห่ง รวม 7 แห่ง โดยคัดเลือกสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ มาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ภาคการศึกษา เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางของการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนให้กับพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

4.2 ประชากรในการวิจัยซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

- 1) กลุ่มโอนย้าย ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 12 คน และครู จำนวน 15 คน
- 2) กลุ่มรับโอน ได้แก่

2.1) ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลด้านการจัดการศึกษา คือ นายก/รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองนายกเทศบาลตำบล จำนวน 1 คน รวมจำนวน 6 คน

2.2) ผู้อำนวยการกองการศึกษา จำนวน 5 คน

2.3) ศึกษาพิเศษ จำนวน 2 คน

2.4) นักวิชาการศึกษา จำนวน 3 คน

2.5) นักบริหารการศึกษา จำนวน 1 คน

4.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ ประเด็นคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของระบบการบริหารและการจัดการศึกษา และแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ โดยประเด็นคำถามสำหรับการสัมภาษณ์มาจากการสังเคราะห์งานวิจัยและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

4.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะผู้วิจัยประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเพื่อขอความร่วมมือในการ ประสานงานกับผู้ให้ข้อมูลในการวิจัย ได้แก่ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลด้านการจัดการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศึกษาพิเศษ นักวิชาการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และครูหัวหน้างานใน สถานศึกษา โดยคณะผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยตนเองทุกโรงเรียนที่ถ่ายโอนและทุกองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่รับโอน

4.5 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการทบทวนวรรณกรรมที่ เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์และอธิบายตามประเด็น โดยให้ความสำคัญกับทั้งเอกสาร ทัศนะและความ คิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของระบบการบริหารและการจัดการศึกษาและ แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้เป็นหลัก

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาสภาพปัจจุบันและแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้

ส่วนที่ 2 แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้

ผลการศึกษาสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ แบ่งนำเสนอออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลตำบล การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล และการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในแต่ละรูปแบบมีการนำเสนอข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานภายหลังการถ่ายโอนของโรงเรียนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 2. คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับขณะเมื่อสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 3. แนวโน้มการรับโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น
 4. ศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 5. ความสำคัญด้านความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนกับความตั้งใจของกระทรวงศึกษาธิการในการถ่ายโอน
- ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละรูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลตำบล

จากการสัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรี ผู้อำนวยการกองการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปยังเทศบาลตำบล พบสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการด้านต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานภายหลังการถ่ายโอน

ผลการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานภายหลังการถ่ายโอน แบ่งเป็น 4 ด้าน คือ ด้านนโยบาย ด้านงบประมาณ ด้านระเบียบกฎหมาย และด้านการเมืองท้องถิ่น

1.1 ด้านนโยบาย พบว่า นโยบายการดำเนินงานของเทศบาลตำบลมีความไม่แน่นอนเนื่องจากขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆ รวมทั้งนโยบายด้านการศึกษาด้วย

1.2 ด้านงบประมาณ พบว่า งบประมาณที่ได้รับยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานด้านการศึกษาของเทศบาลตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในการสร้างอาคารเรียนเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยที่ต้องรองรับเด็กจากศูนย์เด็กเล็ก ทั้งนี้เทศบาลได้เสนอขอของงบประมาณสร้างอาคารไปเมื่อปีงบประมาณ 2556 แต่ไม่ได้รับอนุมัติ ได้รับการจัดสรรงบประมาณสร้างห้องน้ำและปรับปรุงหลังคาอาคารซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน ดังนั้นเทศบาลตำบลควรเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาแล้วจัดงบประมาณให้เพียงพอกับความจำเป็นและความต้องการ นอกจากนี้การได้รับงบประมาณมาน้อยเพียงใดยังขึ้นอยู่กับนโยบายของนักการเมืองด้วย ดังนั้น เทศบาลตำบลควรจัดสรรงบประมาณให้สามารถนำไปพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาได้ครอบคลุมทุกด้าน

1.3 ด้านระเบียบกฎหมาย พบว่าปัญหาที่สำคัญคือระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมที่กำหนดให้โรงเรียนต้องได้รับการส่งการจากหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น หากไม่มีการส่งการดังกล่าวโรงเรียนไม่สามารถเข้าร่วมหรือเบิกจ่ายงบประมาณได้ ดังนั้น เทศบาลตำบลควรปรับระเบียบให้เอื้อต่อการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับการฝึกอบรม

1.4 ด้านการเมืองท้องถิ่น พบว่าการเมืองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับนโยบายของนายกเทศมนตรีและมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน ถ้าโรงเรียนได้รับการถ่ายโอนในสมัยของนายกเทศมนตรีคนก่อนซึ่งมีนโยบายแตกต่างจากนายกเทศบาลคนปัจจุบัน ทำให้โรงเรียนไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่าที่ควรเนื่องจากการศึกษาไม่มีผลประโยชน์ต่อการเมืองท้องถิ่นมากนัก นายกเทศมนตรีจึงให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาค่อนข้างน้อย

2. คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับขณะเมื่อสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับขณะเมื่อสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านคุณภาพผู้เรียน ด้านคุณภาพครู และด้านคุณภาพการบริหารจัดการ ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละด้าน ดังนี้

2.1 คุณภาพผู้เรียน พบว่า ภายหลังจากถ่ายโอนคุณภาพผู้เรียนดีขึ้นเนื่องจากเทศบาลตำบลได้ส่งเสริมวิชาการและการเข้าร่วมแข่งขันทางวิชาการทั้งในระดับจังหวัดและระดับภาค ซึ่งทำให้นักเรียนและโรงเรียนเกิดความตื่นตัวส่งผลให้นักเรียนมีผลการเรียนดีขึ้นทั้งนี้อาจเป็นเพราะโรงเรียนที่โอนย้ายเป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็กของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทำให้ครู ผู้ปกครอง และท้องถิ่นเกิดความตื่นตัวแล้วร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพมากขึ้น

2.2 คุณภาพครู พบว่า ในด้านการพัฒนาครูนั้น ผู้บริหารโรงเรียนมีความเห็นว่าโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถพัฒนาคุณภาพครูได้ดีกว่าเนื่องจากปัจจุบันการเบิกจ่ายค่าใช้จ่าบบประมาณในการเข้าร่วมฝึกอบรมของพนักงานครูเทศบาลตำบลสามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่าบบในการเข้าร่วมฝึกอบรมได้เฉพาะโครงการที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติเท่านั้น โรงเรียนจึงไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณจากการเข้ารับการฝึกอบรมที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดได้ทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาครู ในขณะที่ผู้อำนวยการกองการศึกษาเห็นว่างบประมาณสำหรับการอบรมดูงานและไปราชการของเทศบาลตำบลดีกว่าเพราะกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายงบประมาณได้ทั่วถึง ดังนั้น ในการพัฒนาครูในโรงเรียนสังกัดเทศบาลตำบล กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้โอกาสครูได้พัฒนาคุณภาพนอกเหนือจากที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เพื่อให้ครูได้พัฒนาตนเองตามความต้องการและเต็มตามศักยภาพ

2.3 คุณภาพการบริหารจัดการ พบว่าโรงเรียนมีแผนการประชุมครูและผู้ปกครองที่ชัดเจนโดยเน้นเรื่องการอ่านออกเขียนได้และแก้ปัญหาคูไม่ครบชั้นโดยให้นักเรียนเรียนทางไกลด้วยโทรทัศน์จากวังไกลกังวล อีกทั้งโรงเรียนได้รับการสนับสนุนรถรับ-ส่งนักเรียนในการเรียนรู้ที่ศูนย์การเรียนรู้ประจำตำบลซึ่งเป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้นเทศบาลตำบลควรส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้เทศบาลตำบลได้สนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนโดยการสรรหาอัตรา ครูผู้ช่วย ครูอัตราจ้าง ทางกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรบุคลากรสนับสนุนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ รวมทั้งการจัดหาโครงการและกิจกรรมต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน นอกจากนี้ทางเทศบาลยังได้ขออัตรากำลังศึกษานิเทศก์เพื่อมาช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนด้วยแต่ไม่ได้รับการอนุมัติ ดังนั้นเพื่อให้การบริหารจัดการการศึกษาเกิดคุณภาพสูงสุดควรจัดสรรอัตรากำลังศึกษานิเทศก์เข้าช่วยนิเทศการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ อีกทั้งในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างทางเทศบาลตำบลให้โรงเรียนดำเนินการเองเพราะเข้าใจว่าโรงเรียนเป็นนิติบุคคลมาก่อนซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดีเพราะจะทำให้โรงเรียนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ตรงตามความต้องการ สำหรับผลการประเมินคุณภาพการศึกษาในภาพรวมพบว่า โรงเรียนผ่าน

เกณฑ์การประเมินของ สมศ. ในระดับปฐมวัยแต่ในระดับประถมศึกษาไม่นับผ่านเนื่องจากผลคะแนน O-NET ดังนั้นเทศบาลตำบลควรเร่งผลักดันและส่งเสริมให้โรงเรียนพัฒนากระบวนการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และคะแนนสอบ O-NET เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3. แนวโน้มการรับโอนสถานศึกษาเพิ่มของเทศบาล

สำหรับแนวโน้มการรับโอนสถานศึกษาเข้าสู่สังกัดเทศบาลตำบลเพิ่มขึ้นนั้นในส่วนของเทศบาลตำบลมีแนวโน้มที่จะรับโอนสถานศึกษาเพิ่ม แต่ยังไม่มีความชัดเจนที่ชัดเจน ทั้งนี้ไม่มีปัญหาเรื่องงบประมาณแต่จะต้องเน้นการจัดการศึกษา ณ ปัจจุบันให้ดีกว่าก่อน

4. ศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรองนายกเทศมนตรีและผู้อำนวยการกองการศึกษามีความเห็นสอดคล้องกันว่าการจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับนโยบายของนายกเทศมนตรีแต่ยังไม่แนชัดว่าจะมีการสร้างโรงเรียนเองหรือไม่ ที่แนชัดคือน่าจะมีการพัฒนาโรงเรียนที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น รวมทั้งอาจจะมีการรับโอนโรงเรียนเพิ่ม

5. ความสำคัญด้านความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนกับความตั้งใจในการถ่ายโอนของกระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับความสำคัญด้านความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนกับความตั้งใจในการถ่ายโอนของกระทรวงศึกษาธิการนั้นพบว่า ความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนมีผลมากกว่าความตั้งใจในการถ่ายโอนของกระทรวงศึกษาธิการโดยที่การถ่ายโอนข้ามกระทรวงไม่ได้เป็นปัญหาเลย

รูปแบบที่ 2 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการของโรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสู่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีโรงเรียนที่เข้าร่วมการถ่ายโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ที่ศึกษาจำนวน 2 โรงเรียน พบสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการด้านต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานภายหลังการถ่ายโอน

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานภายหลังการถ่ายโอนขององค์การบริหารส่วนตำบลและโรงเรียน สามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบาย ด้านบุคลากร ด้านระเบียบกฎหมาย และด้านการเมืองท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

1.1 ด้านนโยบาย พบว่า นโยบายการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลักเมื่อเปลี่ยนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนโยบายก็เปลี่ยนตาม แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียนจะมีวิธีการจัดการหรือรับมือกับการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างไร

1.2 ด้านบุคลากร พบว่า ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งคือการขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้อำนวยการกองการศึกษาทำให้ผู้บริหารขององค์การ

บริหารส่วนตำบลต้องทำหน้าที่แทนซึ่งขณะนี้ได้ตั้งกรอบอัตรากำลังเพื่อสรรหาแล้ว ส่วนปัญหาที่พบในการบริหารโรงเรียนหลังการถ่ายโอนไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบลคือการขาดแคลนบุคลากร อันเนื่องมาจากการกำหนดอัตราบุคลากรยังไม่ได้ นอกจากนี้ยังไม่มีตำแหน่งผู้บริหารที่มาดูแลทางการศึกษาอย่างจริงจังทำให้การทำงานยังไม่ราบรื่นนัก ทั้งนี้การย้ายของบุคลากรทางการศึกษาส่งผลให้การจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินก็ยังไม่สมบูรณ์ดีนักเนื่องจากบุคลากรทางการศึกษาที่ย้ายไปเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านดังกล่าวของโรงเรียน

1.3 ด้านระเบียบกฎหมาย พบว่า ปัญหาอุปสรรคของโรงเรียนนั้นจะเป็นเรื่องความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน เนื่องจากขณะเมื่อสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่เมื่อสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโรงเรียนไม่เป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของการย้ายสถานที่ทำงาน ซึ่งโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีเป็นจำนวนมากและครูสามารถขอย้ายได้ แต่โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีโรงเรียนเดียวทำให้ไม่สามารถขอย้ายไปทำงานที่โรงเรียนอื่นได้

1.4 ด้านการเมืองท้องถิ่น พบว่า การเมืองมีผลต่อนโยบายและการจัดการศึกษาของโรงเรียน แต่ขึ้นอยู่กับจัดการของผู้บริหารโรงเรียนด้วยว่าจะมีวิธีการจัดการกับการเมืองท้องถิ่นอย่างไรซึ่งถ้าหากผู้บริหารโรงเรียนมีความสามารถดังกล่าวก็จะสามารถรับมือกับปัญหาได้

2. คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับขณะเมื่อสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับขณะเมื่อสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ คุณภาพผู้เรียน คุณภาพครู และคุณภาพการบริหารจัดการ ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละด้าน ดังนี้

2.1 คุณภาพผู้เรียน พบว่า ในแง่คุณภาพผู้เรียนนั้นเป็นเรื่องของการได้รับงบประมาณที่มากขึ้นทำให้ครูสามารถจัดการศึกษาได้ดีขึ้นและเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนโรงเรียนในสังกัดน้อยกว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นจึงสามารถดูแลเอาใจใส่โรงเรียนได้ทั่วถึงมากกว่า

2.2 คุณภาพครู พบว่า ในแง่ของการพัฒนาครูนั้นครูมีโอกาสดำเนินการพัฒนาบุคลากรรายบุคคล ส่วนในเรื่องวิทยฐานะมีโอกาสเท่าเทียมกับที่ครูอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารงานบุคคลได้ตรงตามความต้องการของครูและเป็นการกระจายโอกาสที่จะได้รับงบประมาณเพื่อพัฒนาตนเองอย่างเท่าเทียมกัน

2.3 คุณภาพการบริหารจัดการ พบว่า คุณภาพของโรงเรียนเมื่อรับเทียบโอนมาแล้วโรงเรียนได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้น เช่น งบประมาณกลางวัน มีเงินงบประมาณในการส่งบุคลากร

เข้ารับการพัฒนาตนเองได้มากขึ้น ได้รับสวัสดิการต่างๆ เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ในภาพรวมพบว่าโรงเรียนได้รับการประเมินมากขึ้นทั้งจากหน่วยงานต้นสังกัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสมศ. อีกทั้งจำนวนนักเรียนในโรงเรียนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในความสำคัญของการจัดการศึกษา

3. แนวโน้มการรับโอนสถานศึกษาเพิ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คิดที่จะรับโรงเรียนเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องการบริหารงานโรงเรียนที่รับโอนมาให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่าเดิมและจากการประเมินความพึงพอใจของผู้ปกครองพบว่า ผู้ปกครองพึงพอใจในการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล

4. ศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณที่เข้ามาสนับสนุนโรงเรียนได้มากกว่าเดิม

5. ความสำคัญด้านความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนกับความตั้งใจของกระทรวงศึกษาธิการในการถ่ายโอน

สำหรับความสำคัญของความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนกับความตั้งใจในการถ่ายโอนของกระทรวงศึกษาธิการนั้นพบว่าผู้ปกครองในท้องถิ่นและชาวบ้านมีความเชื่อมั่นในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก แม้ว่าครูเพียงบางส่วนประสงค์จะโอนย้ายตามโรงเรียน ในส่วนของโรงเรียนเองนั้นคณะครูมีความเชื่อมั่นในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีการรับประกันเรื่องของการบริหารจัดการงบประมาณภายในท้องถิ่นที่จะเข้ามาสนับสนุนการศึกษา ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่าเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาหรือไม่

รูปแบบที่ 3 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการกองการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการด้านต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานภายหลังการถ่ายโอน

ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารงานภายหลังการถ่ายโอนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 7 ด้าน คือ ด้านนโยบาย ด้านระเบียบกฎหมาย ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านอาคารสถานที่ ด้านการส่งเสริมวิชาการ และด้านการเมืองท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

1.1 ด้านนโยบาย พบว่า นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาขาดความจริงจังและต่อเนื่องทั้งในระดับกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของนักการเมือง อีกทั้งแผนการดำเนินงานเรื่องการถ่ายโอนโรงเรียนยังไม่ชัดเจนทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการต่อได้

1.2 ด้านระเบียบกฎหมาย พบว่า ระเบียบกฎหมายที่เป็นปัญหา คือ แผนการ จัดดำเนินการยังไม่ชัดเจน ไม่มีระเบียบการปฏิบัติงานที่เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง การปฏิบัติงานตามระเบียบที่มีอยู่ยังมีความสับสนและไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่นซึ่งบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าการถ่ายโอนควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับโอนโรงเรียนมัธยมศึกษาและเทศบาล และให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอนโรงเรียนประถมศึกษา และปัญหาอีกประการที่เห็นเด่นชัดคือ เรื่องของระเบียบการเงินและพัสดุซึ่งทางโรงเรียนเห็นว่าระเบียบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายละเอียดและขั้นตอนมากเกินไปทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

1.3 ด้านบุคลากร พบว่า ส่วนใหญ่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดแคลนศึกษานิเทศก์ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เช่นเดียวกับศึกษานิเทศก์ของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่บุคลากรไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถลงนิเทศโรงเรียนได้เต็มที่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการประสานความเข้าใจระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้บริหารโรงเรียนโดยปัญหาส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของวัฒนธรรมการทำงาน ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเร่งสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ตรงกัน อีกทั้งโรงเรียนยังขาดแคลนครูผู้สอนเนื่องจากระเบียบการสรรหาครูต้องดำเนินการสอบโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความล่าช้าของการดำเนินงานซึ่งทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคาดแคลนครูโดยการจ้างครูอัตราจ้างรายปี หากบุคลากรทำหน้าที่แทน เช่น ผู้อำนวยการโรงเรียนดูแลงานด้านวัดผลด้วยตนเอง

1.4 ด้านงบประมาณ พบว่างบประมาณที่ทางราชการจ่ายให้มานั้นไม่เต็มจำนวนระบบการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการครูตามที่ พรบ.การกระจายอำนาจกำหนดไว้ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแบกรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก

1.5 ด้านอาคารสถานที่ พบว่า อาคารเรียนคับแคบไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน อีกทั้งงบประมาณในการก่อสร้างล่าช้า

1.6 ด้านการส่งเสริมวิชาการ พบว่า กลุ่มผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเข้มแข็งในการส่งเสริมวิชาการมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งในแง่ของความเข้าใจเรื่องการจัดการศึกษาและการติดตามเอาใจใส่

1.7 ด้านการเมืองท้องถิ่น พบว่าการเมืองท้องถิ่นมีผลต่อการได้รับงบประมาณ โรงเรียนจะได้รับงบประมาณต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งความสัมพันธ์ลักษณะนี้ไม่ได้เกิดขึ้นกับโรงเรียนทุกแห่งและยังเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยของการเมืองด้วย ทำให้โรงเรียนบางแห่งได้รับงบประมาณมากในขณะที่โรงเรียนบางแห่งได้รับงบประมาณน้อย

2. คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับขณะเมื่อสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อเทียบกับขณะเมื่อสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านคุณภาพผู้เรียน ด้านคุณภาพครู และด้านคุณภาพการบริหารจัดการ มีรายละเอียดดังนี้

2.1 คุณภาพผู้เรียน พบว่า ผู้เรียนของโรงเรียนบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้นในขณะที่โรงเรียนบางแห่งยังไม่พบความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในด้านนี้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่น ดังนั้นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ในด้านสุขภาพและพฤติกรรมของนักเรียนพบว่านักเรียนมีสุขภาพและพฤติกรรมที่เหมาะสม มีโอกาสในการเข้าร่วมกิจกรรมทางวิชาการต่างๆ มากขึ้น เช่น การมีห้องเรียนพิเศษ การติวการแข่งขันวิชาการในระดับต่างๆ มีแนวโน้มจำนวนนักเรียนเข้าเรียนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณสนับสนุนการศึกษาได้มากขึ้น

2.2 คุณภาพครู พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถบริหารจัดการครูให้สอนตามวิชาเอกได้มากขึ้นเนื่องจากสามารถใช้งบประมาณในการจ้างครูได้ แม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีงบประมาณในการพัฒนาครูสูงแต่การฝึกอบรมจะต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้นจึงจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมได้ ในแง่ของความสุขในการทำงานเห็นว่าครูมีความสุขในการทำงานมากขึ้น และได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นเป็นที่พอใจ แต่การย้ายกลับภูมิลำเนายังทำได้ลำบากเนื่องจากต้องย้ายภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น

2.3 คุณภาพการบริหารจัดการ พบว่า โรงเรียนได้รับรางวัลต่างๆ เพิ่มขึ้น ช่วยให้ความสัมพันธ์ในชุมชนดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการบริหารจัดการตามแนวทางการพัฒนาที่ได้วางแผนเอาไว้ อันเนื่องมาจากสามารถบริหารจัดการเรื่องงบประมาณได้อย่างทัน่วงทีและสามารถตรวจสอบได้ ส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะการระดมทรัพยากรทางการศึกษาของท้องถิ่นและการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำได้ดีกว่าของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั่นเอง ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับระบบการทำงานที่ดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ซึ่งการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปได้ดีนั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียน ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี

ความเชื่อมั่นในตัวผู้บริหารโรงเรียนก็จะได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ยังมีความคาดหวังของโรงเรียนบางแห่งที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. แนวโน้มการรับโอนสถานศึกษาเพิ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวโน้มในการรับโอนโรงเรียนเข้ามาเพิ่มอีก โดยได้เตรียมความพร้อมในเรื่องงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ที่สนับสนุนในการเรียนการสอนให้มีความพร้อม อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ได้กำหนดแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน รวมทั้งต้องมีการลงพื้นที่สร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจกับชุมชนด้วย ทั้งนี้ได้มีโรงเรียนที่แจ้งความประสงค์จะโอนย้ายแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ดำเนินการในส่วนของการประเมินความพร้อมเนื่องจากต้องพิจารณาถึงงบประมาณว่ามีเพียงพอสามารถรับโอนโรงเรียนในลักษณะใดได้

4. ศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีศักยภาพในการจัดการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามระเบียบข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น ซึ่งขณะนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังขาดความพร้อมในเรื่องบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งการรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มากเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

5. ความสำคัญด้านความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนกับความตั้งใจของกระทรวงศึกษาธิการในการถ่ายโอน

สำหรับความสำคัญด้านความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนกับความตั้งใจในการถ่ายโอนของกระทรวงศึกษาธิการนั้นพบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นตรงกันว่าความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนมีน้ำหนักมากกว่านโยบายของกระทรวงศึกษาธิการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเชื่อมั่นให้กับบุคลากรในโรงเรียน ทั้งนี้การถ่ายโอนควรยึดคุณภาพการศึกษามากกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ส่วนที่ 2 แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้

สำหรับแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้นั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละรูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลตำบล

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปยังเทศบาลและเทศบาลฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ มีดังนี้

1. การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาและมีความรวดเร็ว เพื่อให้ทันกับความต้องการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานและโรงเรียน ทั้งนี้การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการดังกล่าวควรร่วมกันระหว่างโรงเรียน เทศบาล และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการวางแผนการจัดการศึกษาและการใช้จ่ายงบประมาณ จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามความต้องการของโรงเรียนได้

2. การบริหารจัดการเรื่องการพัฒนาครู โดยการแก้ไขระเบียบกฎหมายโดยอนุญาตให้ครูสามารถเข้ารับการอบรมกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสังกัดของเทศบาลโดยได้รับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม รวมทั้งเทศบาลและโรงเรียนจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เป็นแหล่งฝึกอบรมของครูให้รวดเร็วยิ่งขึ้นเพื่อให้ทราบข้อมูลการฝึกอบรมและดำเนินการแจ้งข่าวสารต่างๆ ให้ครูและบุคลากรเข้าร่วมการฝึกอบรมเพื่อให้ครูได้รับทราบข้อมูลข่าวสารการฝึกอบรมและดำเนินการขออนุญาตฝึกอบรมได้ทันเวลา

3. นายกเทศมนตรีควรกำหนดนโยบายในการบริหารงานด้านการศึกษาอย่างชัดเจน และดำเนินการประสานงานด้านการจัดการศึกษาต่อโรงเรียนและชุมชนมากขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนและโรงเรียนเกิดความเข้าใจในบทบาทการจัดการศึกษาของเทศบาลและเป็นการกระตุ้นให้โรงเรียนอื่นๆ อยากถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาลด้วย

4. เทศบาลควรให้นักเรียนเข้าร่วมกิจกรรมนอกอื่นๆ นอกเหนือจากกิจกรรมทางวิชาการในระดับที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมทางการเมือง เพื่อไม่ให้เป็นการรบกวนเวลาเรียนของนักเรียน ทั้งนี้เทศบาลและโรงเรียนควรจัดทำแผนการจัดการศึกษาร่วมกันเพื่อกำหนดสัดส่วนการใช้เวลาดังกล่าว

5. ครูและบุคลากรในโรงเรียนมีความเห็นว่าอยากให้องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้ครูขอย้ายไปโรงเรียนที่ต่างสังกัดได้

รูปแบบที่ 2 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้มีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องเร่งดำเนินการสรรหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานทั้งในส่วนของ อบต. และโรงเรียนอย่างเร่งด่วนเพราะการจัดการศึกษาจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและเพียงพอมาปฏิบัติงานครอบคลุมทุกด้านและช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานมากขึ้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบลควรกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้กับโรงเรียนที่รับโอนเสมือนกับเป็นนิติบุคคลเนื่องจากโรงเรียนมีความคุ้นเคยและความสามารถในการบริหารจัดการด้วยตนเองอยู่แล้ว
3. การจัดการปัญหาด้านนโยบายการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามามีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนเห็นว่าการจัดการปัญหาดังกล่าวขึ้นอยู่กับวิธีการรับมือของผู้บริหารโรงเรียนและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารโรงเรียนและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้การเมืองในท้องถิ่นควรยึดนโยบายทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพสูงสุด

รูปแบบที่ 3 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ มีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องแก้ปัญหาการขาดบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะศึกษานิเทศก์ เพื่อความสะดวกรวดเร็วกว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้อำนาจการสรรหาบุคลากรแก่ท้องถิ่น นอกจากนี้โรงเรียนจำเป็นต้องใช้งานบุคลากรที่มีอยู่ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ เช่น การให้เจ้าหน้าที่ธุรการทำงานตามภารกิจในหน้าที่หรืองานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น
2. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของ อบจ. ซึ่งในภาพรวมเป็นการแก้ปัญหาเรื่องบุคลากร ระเบียบกฎหมายและการบริหารจัดการ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะประสานกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อทบทวนระเบียบและกระบวนการถ่ายโอนให้ชัดเจน ซึ่งเรื่องนี้ค่อนข้างสอดคล้องและต่อเนื่องกับข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจทางการศึกษาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้แก่ การกำหนดแนวนโยบาย

เรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาให้กับ อบท. ให้ชัดเจนและปรับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งหากสามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะประสบความสำเร็จได้มากขึ้น

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรกระจายอำนาจด้านการบริหารและงบประมาณอย่างชัดเจน และให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. เป็นนิติบุคคล ดังเช่นที่เคยเป็นเมื่อสังกัดหน่วยงานเดิม ซึ่งจะทำให้โรงเรียนมีอำนาจการบริหารโรงเรียนที่ชัดเจน

4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรทำความเข้าใจกับโรงเรียนในเรื่องระเบียบการเงินและพัสดุเพื่อให้การบริหารจัดการได้ถูกต้อง คล่องตัว และรวดเร็ว

5. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามข้อกำหนดของพรบ.การกระจายอำนาจกำหนดที่ว่า “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป” เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนมีงบประมาณในการบริหารจัดการตามความต้องการอย่างเหมาะสม โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้ทั่วถึงและเป็นธรรมกับทุกโรงเรียนด้วยเพื่อป้องกันปัญหาการเมืองท้องถิ่นและความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่จะมีผลต่อการได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เท่าเทียมกัน

6. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน โดยเฉพาะในด้านวิชาการเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติงานด้านการจัดการศึกษาได้บรรลุเป้าหมาย และโรงเรียนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้เหมือนเดิม

โดยสรุป การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงบประมาณให้มีความรวดเร็ว และการบริหารจัดการเรื่องการพัฒนาครู โดยการแก้ไขระเบียบและการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจำเป็นต้องแก้ปัญหาความขาดแคลนบุคลากร ทั้งในส่วนของ อบต. และโรงเรียน เพราะการจัดการศึกษาจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน ส่วนการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำเป็นต้องแก้ปัญหาการขาดบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะศึกษานิเทศก์ และการแก้ไขระเบียบกฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของ อบจ. ซึ่งในภาพรวมเป็นการแก้ปัญหาเรื่องบุคลากร ระเบียบกฎหมาย และการบริหารจัดการ ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องและต่อเนื่องกับข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหการกระจายอำนาจทางการศึกษาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้แก่

การกำหนดแนวนโยบายเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาให้กับ อบต. ให้ชัดเจนและปรับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งหากสามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะประสบความสำเร็จได้มากขึ้น

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทย่อ

การวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบการบริหารและการจัดการศึกษา และหาแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้โดยการรวบรวมและสังเคราะห์ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนแล้วนำผลที่ได้มาใช้ในการศึกษาสภาพปัจจุบันและหาแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้โดยวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) ผู้ให้ข้อมูลแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มโอนย้าย และกลุ่มรับโอนสถานศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล และสงขลา

สรุปผลการวิจัย

1. สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้พบว่า มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังเทศบาล การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล และการถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสภาพปัญหาและผลการดำเนินงานแต่ละรูปแบบเป็นดังนี้

รูปแบบที่ 1 การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังเทศบาล

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลภายในเรื่องการถ่ายโอนนั้นพบว่า นโยบายการรับโอนสถานศึกษาไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรี และงบประมาณไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในการสร้างอาคารรองรับนักเรียน ส่วนปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของโรงเรียนภายหลังการถ่ายโอนพบว่า ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมให้กับครูและบุคลากรในโรงเรียนต้องได้รับการสั่งการจากเทศบาลเท่านั้นจึงจะเบิกจ่ายได้ นโยบายของนายกเทศมนตรีมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนแม้ว่าจะได้รับงบประมาณมากขึ้นแต่ส่วนใหญ่เป็นงบครุภัณฑ์

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับตอนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า คุณภาพผู้เรียนดีขึ้นเพราะเทศบาลส่งเสริมวิชาการและการแข่งขัน ครูขาดโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรมของหน่วยงานภายนอก การบริหารจัดการดีขึ้นเพราะได้รับการสนับสนุนหลายด้าน เช่น รถรับ-ส่งนักเรียน ครูอัตราจ้าง และโรงเรียนได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างเอง

รูปแบบที่ 2 การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลภายในเรื่องการถ่ายโอนพบว่า นโยบายการจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเปลี่ยนนโยบายก็เปลี่ยน และขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะผู้รับผิดชอบส่วนการศึกษา ส่วนปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของโรงเรียนภายหลังการถ่ายโอนพบว่า โรงเรียนไม่เป็นนิติบุคคล บริหารจัดการไม่คล่อง ขาดแคลนครู และการเมืองมีผลต่อนโยบายและการจัดการศึกษาของโรงเรียน

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเทียบกับตอนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้ดีขึ้น การบริหารจัดการดีขึ้น เนื่องจากได้รับงบประมาณมากขึ้น ครูมีโอกาสได้รับการพัฒนาเป็นรายบุคคลมากขึ้น

รูปแบบที่ 3 การถ่ายโอนโรงเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเรื่องการถ่ายโอนพบว่า นโยบายขาดความจริงจังและต่อเนื่องทั้งในระดับกระทรวงและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระเบียบกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ขาดแคลนศึกษานิเทศก์ การทำความเข้าใจระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้อำนวยการโรงเรียนยังไม่ดีเท่าที่ควรและงบประมาณไม่เพียงพอ ส่วนปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของโรงเรียนภายหลังการถ่ายโอนพบว่า นักเรียนบางโรงเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น บางแห่งยังไม่พบความเปลี่ยนแปลง มีแนวโน้มจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น ครูได้รับการพัฒนา ครูมีความสุขในการทำงานดีและโรงเรียนมีการบริหารจัดการดีซึ่งจะขึ้นอยู่กับการได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่รับโอนเมื่อเปรียบเทียบกับตอนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า คุณภาพผู้เรียนบางโรงเรียนดีแต่บางแห่งยังไม่พบความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่น แต่นักเรียนมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทางวิชาการต่างๆ มากขึ้น เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณสนับสนุนการศึกษาได้มากขึ้น มีจำนวนครูที่สอนตรงเอกเพิ่มขึ้นเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสามารถใช้งบประมาณในการจ้างครูได้ แต่ครูขาดโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรมของ

หน่วยงานภายนอก การบริหารจัดการดีขึ้นเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการบริหารจัดการตามแนวทางการพัฒนาที่ได้วางแผนเอาไว้ และชุมชนให้ความร่วมมือดี

2. แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้มีความแตกต่างกันใน 3 รูปแบบ รายละเอียดดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลตำบล

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาคือ เทศบาลควรเร่งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาและมีความรวดเร็ว เพื่อให้ทันกับความต้องการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานและโรงเรียน และควรให้นักเรียนเข้าร่วมกิจกรรมอื่นๆ นอกเหนือจากกิจกรรมทางวิชาการในระดับที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางการเมือง

ในการบริหารจัดการเรื่องการพัฒนาครู กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรแก้ไขระเบียบกฎหมายโดยอนุญาตให้ครูสามารถเข้ารับการอบรมกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสังกัดของเทศบาลโดยได้รับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม และนายกเทศมนตรีควรกำหนดนโยบายในการบริหารงานด้านการศึกษาอย่างชัดเจน และดำเนินการประสานงานด้านการจัดการศึกษาต่อโรงเรียนและชุมชนให้มากขึ้น

รูปแบบที่ 2 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาคือ องค์การบริหารส่วนตำบลควรดำเนินการสรรหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานทั้งในส่วนของ อบต. และโรงเรียนอย่างเร่งด่วน กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้กับโรงเรียนที่รับโอนเสมือนกับเป็นนิติบุคคล และจัดการปัญหาด้านการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามามีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของ อบต. และโรงเรียน นอกจากนี้ นักการเมืองในท้องถิ่นควรยึดนโยบายทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพสูงสุด

รูปแบบที่ 3 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาคือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้อำนาจการสรรหาบุคลากรแก่ท้องถิ่นและจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ พรบ.การกระจายอำนาจที่ว่า “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป” เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนมีงบประมาณในการบริหารจัดการตามความต้องการอย่างเหมาะสม โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้ทั่วถึงและเป็นธรรมกับทุกโรงเรียน ทั้งนี้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรแก้ไขระเบียบกฎหมายให้

เอื้อต่อการปฏิบัติงานของ อบจ. ซึ่งในภาพรวมเป็นการแก้ปัญหาเรื่องบุคลากร ระเบียบกฎหมายและการบริหารจัดการโดยประสานกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อทบทวนระเบียบและกระบวนการถ่ายโอนให้ชัดเจน รวมทั้งปรับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จได้มากขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรกระจายอำนาจด้านงบประมาณอย่างชัดเจนและทำความเข้าใจกับโรงเรียนในเรื่องระเบียบการเงินและพัสดุเพื่อให้การบริหารจัดการได้ถูกต้อง คล่องตัวและรวดเร็ว รวมทั้งให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. เป็นนิติบุคคล

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน โดยเฉพาะในด้านวิชาการเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติงานด้านการจัดการศึกษาได้บรรลุเป้าหมาย และโรงเรียนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้เหมือนเดิม

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยสามารถอภิปรายผลโดยจำแนกตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ดังนี้

1. สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ ในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาเกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่ การเปิดช่องให้มีอิสรภาพในการโอนโดยขึ้นอยู่กับความสมัครใจของโรงเรียนและหน่วยงาน ที่รับโอน การเปิดช่องให้ครูมีอิสรภาพในการโอนไปสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใดก็ได้ การกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนเกี่ยวกับขนาดโรงเรียนกับฝ่ายรับโอน ปัญหาทัศนคติทางลบของผู้บริหารโรงเรียนที่มีต่อผู้นำหน่วยงานที่รับโอน ปัญหาทัศนคติของครูต่อผู้รับโอน ปัญหาความไม่แน่นอนในนโยบายการจัดการศึกษาของผู้รับโอน (เปลี่ยนผู้บริหาร นโยบายเปลี่ยน) ซึ่งสอดคล้องกับผลการประชุมคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เมื่อปี พ.ศ. 2550 มีประเด็นอภิปรายดังนี้

1) การเปิดช่องให้มีอิสรภาพในการโอนโดยขึ้นอยู่กับความสมัครใจของโรงเรียนและหน่วยงานที่รับโอน ส่งผลให้มีอีกหลายโรงเรียนและหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่วางแผนการโอนย้าย ด้วยต้องการพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพมากขึ้นจากการที่มีหน่วยงานดูแลอย่างใกล้ชิด

2) การเปิดช่องให้ครูมีอิสรภาพในการโอนไปสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใดก็ได้ บุคลากรสามารถเลือกไปหรือไม่ไปตามความสมัครใจ แต่อัตราตามตัวบุคลากร ไม่สอดคล้อง

กับหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งควรกำหนดว่า ภารกิจไป เงินไปและตำแหน่งไป เป็นต้น ทำให้มีครูหลายคนไม่ยอมโอนย้ายและมีผลต่อการจัดการเรียนรู้ที่ขาดครูเฉพาะวิชาซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของนักเรียนและคุณภาพของสถานศึกษา

3) การกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนเกี่ยวกับขนาดโรงเรียนกับฝ่ายรับโอน องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาต้องมีความพร้อม แต่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความยากลำบากในการตัดสินใจรับโอนสถานศึกษาที่มีขนาดพอเหมาะ กับศักยภาพของตน รวมทั้งในภาพรวม องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความสามารถในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน การกำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดลงไปในเรื่องของขนาดโรงเรียนที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถรับโอนได้ จึงน่าจะเป็นทางออกหนึ่ง

4) ปัญหาทัศนคติทางลบของผู้บริหารโรงเรียนที่มีต่อผู้นำหน่วยงานที่รับโอน และปัญหาทัศนคติของครูต่อผู้รับโอน ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับทั้งในส่วนของการตัดสินใจถ่ายโอนและการปฏิบัติงานหลังการถ่ายโอนแล้ว กล่าวคือหากบุคลากรของสถานศึกษาขาดความเชื่อมั่นในการบริหารงานขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นก็จะไม่ถ่ายโอน ชื่นจิตต์ วงษ์พนัส และคณะ (2556) สรุปว่าผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไม่ประสงค์ที่จะทำงาน ภายใต้การบริหารจัดการขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นและเห็นว่าบุคลากรทางการศึกษาขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ไม่มีมาตรฐาน ซึ่งส่วนมากเป็นผลมาจากการขาดบุคลากรที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ในการจัดการศึกษาขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น และทำให้สถานศึกษาที่ถ่ายโอนขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในเวลาต่อมา และแม้ว่าการถ่ายโอนจะเป็นไปด้วยความสมัครใจภายหลังจากการถ่ายโอนแล้ว หากผู้บริหารสถานศึกษาและครูมีทัศนคติทางลบต่อผู้นำหน่วยงานที่รับโอนและหน่วยงานที่รับโอนการปฏิบัติงานร่วมกันจะเป็นไปด้วยความลำบาก

5) ปัญหาความไม่แน่นอนในนโยบายการจัดการศึกษาของผู้รับโอน กรณีเปลี่ยนผู้บริหารแล้วนโยบายเปลี่ยน ปัญหานี้ไม่ได้มีผลต่อการตัดสินใจถ่ายโอนของสถานศึกษาแต่เป็นปัญหาในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเนื่องจากการขาดความต่อเนื่องของนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของสถานศึกษา นอกจากนี้ยังมีถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาด้วยซึ่งหากความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ดี สถานศึกษาจะได้รับงบประมาณในการจัดการศึกษาได้มากและสะดวกในทางตรงข้าม หากความสัมพันธ์ไม่ดีสถานศึกษาจะถูกกละเลยในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษาและความสัมพันธ์นี้อาจเปลี่ยนแปลงได้หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นและหรือผู้บริหารสถานศึกษา

ประเด็นที่ 2 ปัญหาด้านระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานศึกษา จากการศึกษาปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ พบปัญหาที่สอดคล้องกันในเรื่องระเบียบกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานและมีผลกระทบทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาทั้งในด้านการบริหารจัดการงบประมาณ การพัฒนาบุคลากร และความพร้อมด้านอาคารสถานที่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีระเบียบการปฏิบัติงานที่เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเองยังใช้ระเบียบการปฏิบัติงานตามกระทรวงศึกษาธิการทำให้ไม่เอื้อต่อลักษณะการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โรงเรียนเห็นว่าระเบียบการเงินและพัสดุขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายละเอียดและขั้นตอนมากเกินไปทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ซึ่งแตกต่างจากเมื่อตอนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

ปัญหาเหล่านี้สอดคล้องกับข้อค้นพบในงานวิจัยของ SEAMEO Innotech (2012) ที่ระบุว่าความขัดแย้งด้านกฎหมาย เช่น ระเบียบงบประมาณ เป็นต้น ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการของหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่ง ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2541) ได้กล่าวไว้ว่า ในการกระจายอำนาจการศึกษาให้ประสบความสำเร็จนั้นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่มีความตึงตัวและไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา และอาจถึงขั้นยกเลิกก็ได้ในกฎหมายบางฉบับที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาการศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้วงานวิจัยนี้พบว่าปัญหาระเบียบกฎหมายเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับสภาพความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาค่อนข้างมาก กล่าวคือก่อนได้รับการถ่ายโอนสถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อถ่ายโอนแล้ว สภาพความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาหมดไป แต่สถานศึกษายังมีความเคยชินกับการเป็นนิติบุคคลอยู่ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีการยึดถืออำนาจการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นอยู่ ดังนั้นหน่วยงานทั้งสองแห่งจำเป็นต้องประสานงานกันอย่างร่วมมือเพื่อหาวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม ซึ่งจากการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งให้อำนาจในการบริหารจัดการกับสถานศึกษาเช่นที่สถานศึกษาเคยปฏิบัติมา อย่างไรก็ตามเนื่องจากสถานศึกษาที่ถ่ายโอนได้กล่าวถึงประเด็นเรื่องความเป็นนิติบุคคลอย่างมาก หน่วยงานระดับนโยบายควรพิจารณาการศึกษารูปแบบและวิธีการกระจายอำนาจแก่สถานศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป

อีกประเด็นที่น่าสนใจคือการผลักดันให้เกิดการแก้ไขระเบียบกฎหมายที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาพบว่าแม้ว่าจะมีปัญหาด้านกฎระเบียบต่างๆ และมีความต้องการให้เกิดการแก้ไขกฎหมาย แต่การผลักดันให้เกิดการดำเนินการแก้ไขกฎหมายอย่างจริงจังยังไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติงานอาจมองว่ากฎหมายต่างๆ นั้นเป็นการกำหนดจากหน่วยงานระดับบน ทำให้ดูเหมือนว่าการแก้ปัญหานี้จะยังดำเนินการได้

ไม่เร็วนักจนกว่าหน่วยงานระดับบนจะเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือหน่วยงานระดับล่างใช้ความต้องการของท้องถิ่นเป็นตัวผลักดันการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

ประเด็นที่ 3 ปัญหาความพร้อมของท้องถิ่นในด้านบุคลากร จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขาดบุคลากรโดยเฉพาะผู้รับผิดชอบส่วนการศึกษา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดศึกษานิเทศก์ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาดำเนินงานตามนโยบายการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2550 ที่พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบุคลากรด้านการศึกษา ไม่เพียงพอขาดการนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผลการศึกษาและยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ SEAMEO Innotech (2012) ที่พบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการเตรียมการหรือขาดความสามารถในการทำงานด้านการจัดการศึกษา เช่น การเป็นผู้นำด้านวิชาการ เป็นต้น และผลการศึกษาของชื่นจิตต์ วงษ์พนัส และคณะ (2556) ได้สรุปปัจจัยการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่าในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบุคลากรด้านการศึกษามีจำนวนจำกัดและบุคลากรมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารจัดการศึกษาไม่ได้มาตรฐานส่งผลให้การดำเนินการจัดการด้านการศึกษาไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด

ปัญหาการขาดบุคลากรที่เพียงพอและมีความสามารถนั้นถือว่าเป็นปัญหาที่ค่อนข้างมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างมาก เพราะถือว่าเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งตาม **แนวนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559** (ถนอมขวัญ สกุลพานิช, 2547) ระบุว่าท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้หากมีศักยภาพ เช่น ศักยภาพในการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอัตรากำลัง และ Weidman และ DePietro-Jurand (2011) กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าการให้อัตรากำลังและพัฒนาความสามารถของบุคลากรเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานรัฐระดับในพื้นที่ ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ปัญหานี้อย่างเร่งด่วน

ในประเด็นนี้มีข้อสังเกตคือ ที่ผ่านมากการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนบุคลากรครูในสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก แต่งานวิจัยนี้พบว่า ปัญหาอีกส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาตระหนักเป็นเรื่องการขาดแคลนบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหามาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบระดับนโยบายในการกระจายอำนาจทางการศึกษาอาจต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรายละเอียดมากขึ้น กล่าวคือไม่เพียงแต่การพิจารณา

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตอนที่รับโอนสถานศึกษาเท่านั้นแต่ยังต้องรวมถึงความสามารถหรือศักยภาพในการจัดการปัญหาที่จะอาจเกิดขึ้นตามมาหลังจากการรับโอนสถานศึกษาแล้วด้วย

ประเด็นที่ 4 คุณภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษาที่ถ่ายโอน พบว่าสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมีการบริหารจัดการคล่องขึ้น ได้รับงบประมาณมากขึ้น ได้รับการสนับสนุนด้านอาคารสถานมากขึ้น โอกาสในการพัฒนาของนักเรียนและครูได้รับการสนับสนุนมากขึ้น รวมทั้งสถานศึกษาได้รับการยอมรับจากชุมชนมากขึ้น ซึ่งถือได้ว่าบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังที่ กระทรวงศึกษาธิการ (2542ก; 2542ข) ได้ระบุว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นไปเพื่อลดปัญหาการจัดการศึกษาที่เป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษานั้นคือ ให้ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน และสะท้อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80 (4) และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41

ผลการศึกษานี้ยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Ikoya (2008) ที่พบว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของที่บริหารงานโรงเรียนช่วยให้โรงเรียนมีสิ่งอำนวยความสะดวกทางกายภาพมากขึ้น เหมาะสมมากขึ้น และสามารถใช้งานได้มากขึ้น สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Madeira (2012) ที่ศึกษาผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาต่อการจัดการศึกษาในเซาเปาโล ประเทศบราซิล พบว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพิ่มทรัพยากรของโรงเรียนบางแห่ง

สำหรับปัจจัยที่เอื้อให้สถานศึกษาที่ถ่ายโอนมีทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นนั้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมด้านงบประมาณและการบริหารจัดการงบประมาณที่ค่อนข้างรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับ Ikoya (2008) ที่อธิบายว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาระตุ้นความรับผิดชอบและลดปัญหาคอรัปชั่นในการบริหารงานสถานศึกษา และ Husen และ Posrlethevaite (1985: 1318) ที่กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาก่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายและงานด้านบริหารบุคคล อย่างไรก็ตามการได้รับจัดสรรงบประมาณในการบริหารสถานศึกษานั้นยังขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ประเด็นที่ 5 คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอน พบว่าสถานศึกษาที่ถ่ายโอนส่วนใหญ่มีคุณภาพการศึกษาดีขึ้น ทั้งนี้พิจารณาในแง่ของคุณภาพผู้เรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณภาพครู พิจารณาจากการส่งเสริมการพัฒนาครู ซึ่งการพิจารณาคุณภาพการศึกษาคอบคลุมถึงคุณภาพผู้เรียนและครูนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Weidman และ DePietro-Jurand (2011) ที่กล่าว

ว่าเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในปัจจุบันไม่ได้อยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพ ของการจัดการศึกษาเหมือนในยุคเริ่มต้นของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแล้ว แต่เป็นการมุ่งปรับปรุงคุณภาพของการจัดการศึกษา ซึ่งรวมถึงคุณภาพของผู้เรียนด้วย ทำให้การประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาต้องหันมาให้ความสนใจต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนให้มากขึ้น

ในแง่ของคุณภาพผู้เรียนนั้นสามารถพิจารณาได้จากคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าโดยส่วนใหญ่ทั้งสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนเห็นว่า คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนดีขึ้น แต่ในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนนั้นยังไม่พบความเปลี่ยนแปลงชัดเจนนัก และยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Leme, Paredes และ Portela (2009) ศึกษาการกระจายอำนาจกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในประเทศบราซิล โดยวิธีการ The difference in difference พบว่า ยังไม่พบความเปลี่ยนแปลงของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

สำหรับสาเหตุที่ยังไม่พบความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนนั้นอาจมีสาเหตุจากหลายประการ ประการแรก สถานศึกษาที่ถ่ายโอนนั้นได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาไม่นาน ส่วนมากประมาณ 5 ปี ซึ่งถือว่าเป็นช่วงของการเริ่มต้นจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปรับตัวของสถานศึกษาที่ถ่ายโอน ประการที่สอง หลักสูตรและวิธีการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนยังคงเหมือนเดิมกับเมื่อตอนก่อนถ่ายโอนทำให้ออกเหนือจากการบริหารจัดการภายใต้สังกัดใหม่แล้ว แนวคิดและวิธีการจัดการเรียนการสอนยังคงเหมือนเดิม ประการที่สาม การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อการจัดการศึกษาให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ยังไม่ได้เน้นการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเป็นเป้าหมายหลัก

2. แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้

สำหรับแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้นั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละรูปแบบ กล่าวคือ การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงบประมาณให้มีความรวดเร็ว และการบริหารจัดการเรื่องการพัฒนาครู โดยการแก้ไขระเบียบและการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจำเป็นต้องแก้ปัญหาความขาดแคลนบุคลากร ทั้งในส่วน ของ อบต. และโรงเรียน เพราะการจัดการศึกษาจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน ส่วนการถ่ายโอน

สถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องแก้ปัญหาการขาดบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะศึกษานิเทศก์ และการแก้ไขเบียบกฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของ อบจ. ซึ่งในภาพรวมเป็นการแก้ปัญหาเรื่องบุคลากร ระเบียบกฎหมายและการบริหารจัดการ ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องและต่อเนื่องกับข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้แก่ การกำหนดแนวนโยบายเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาให้กับ อบจ. ให้ชัดเจนและปรับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งหากสามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะประสบความสำเร็จได้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี จะเห็นว่าปัญหาการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นปัญหาเดิมที่พบเมื่อหลายปีก่อนสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการแก้ปัญหายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หากพิจารณาตามแนวคิดของ Weidman และ DePietro-Jurand, (2011) ที่กล่าวถึงกรอบการปฏิรูป 4 ประการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา อันได้แก่ (1) การใช้กรอบทางการเมืองและกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยการกำหนดบทบาทและภาระงาน ขอบเขตของอำนาจ และระบูกฎการประสานงานระหว่างองค์ประกอบระดับต่างๆ (2) การลดขนาดของการบริหารงานการศึกษาส่วนกลาง ให้เปลี่ยนบทบาทจากผู้ดำเนินการเป็นผู้อำนวยความสะดวก และการให้การสนับสนุนหน่วยงานระดับท้องถิ่นและโรงเรียนอย่างทันทั่วถึง (3) การสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานรัฐระดับในพื้นที่ทั้งในด้านของอัตรากำลังและความสามารถของบุคลากร และ (4) การเพิ่มการบริหารจัดการการเงินระดับท้องถิ่น ในระดับที่เหมาะสม จะพบว่าปัญหาหลักๆ ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องของการปฏิรูปในหัวข้อที่ 3 ที่เกี่ยวกับอัตรากำลังและความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและจริงจัง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการสังเคราะห์ผลงานวิจัย ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) นำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย

1.1 ควรเร่งรัดกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านบริหารงานทั่วไปให้เป็นไปตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องประสานความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการตลอดแนวการดำเนินงานการกระจายอำนาจทางการศึกษา

1.2 ควรปรับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการด้านการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ด้านการบริหารงบประมาณ การสรรหาและพัฒนาบุคลากรเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นให้มากที่สุด รวมทั้งควรกำหนดมาตรการในการกำกับติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานและบุคลากรในสังกัดในการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน

1.3 ควรแก้ไขกฎหมายให้สถานศึกษาที่ถ่ายโอนเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้จำเป็นต้องศึกษาและประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้ทราบรูปแบบและวิธีการกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ยังต้องทำความเข้าใจกับทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจของแต่ละฝ่าย

2. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ควรร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นต้นสังกัดเดิมของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้สถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยความร่วมมือนี้สามารถทำได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การทำข้อตกลงในการส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรม และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การศึกษาข้อมูลการจัดฝึกอบรมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นรายปีและประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานในสังกัดทราบ เป็นต้น

2.2 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณและกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับสถานศึกษาแต่ละแห่ง เพื่อให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ควรสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารและครูในสถานศึกษา รวมทั้งประชาชนเพื่อเป็นแรงจูงใจไปสู่การถ่ายโอนสถานศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานด้านการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอมารับผิดชอบงานด้านการศึกษาของหน่วยงาน และการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับความต้องการของสถานศึกษา

3.2 นโยบายทางการศึกษาของผู้ว่าท้องถิ่นควรดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งอย่าให้การเมืองในท้องถิ่นมีผลต่อการกำหนดนโยบายและงบประมาณการจัดการศึกษา

3.3 ควรมีการปรับระเบียบกฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เช่น ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรม

3.4 ควรจัดทำแผนการสรรหาและพัฒนาบุคลากรอย่างชัดเจน และดำเนินการสรรหาบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ ศึกษานิเทศก์ นักวิชาการศึกษาที่มีความรู้ความเข้าใจทางการศึกษาให้เพียงพอต่อการสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.5 ควรมอบอำนาจในการตัดสินใจใช้งบประมาณให้กับผู้บริหารสถานศึกษาให้มากขึ้นกว่าเดิมเพื่อความสะดวกตัวในการจัดการศึกษา โดยทำการศึกษาขอบเขตและรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาภายใต้สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.6 ควรปรับวิธีการ งบประมาณ โดยกำหนดอัตราจัดสรรงบประมาณตามสภาพและความจำเป็นของสถานศึกษา

4. สถานศึกษาที่ถ่ายโอนและผู้บริหารสถานศึกษา

4.1 ควรทำความเข้าใจบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและเร่งพัฒนาคุณภาพครูเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ

4.2 ควรปรับทัศนคติให้เป็นทางบวกต่อผู้นำท้องถิ่น กำหนดความต้องการด้านงบประมาณที่เหมาะสมและสร้างความเข้าใจกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อจะได้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาเพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีกับกลุ่มตัวอย่างจำนวนน้อย ซึ่งมีความเฉพาะเจาะจงในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ข้อเสนอที่ได้มีขอบเขตการอธิบายในบริบทที่คล้ายคลึงกันเท่านั้น และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากมีการนำประเด็นที่ได้จากการศึกษาเหล่านี้ไปศึกษากับกลุ่มตัวอย่างมากขึ้น

2. นำกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ชุมชนและบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษาของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เห็นภาพการดำเนินงานตลอดแนวและได้ข้อมูลที่ครอบคลุมจากทุกฝ่ายมากขึ้น

3. จากการศึกษาพบว่า มีบางประเด็นที่ควรมีการศึกษาในเชิงลึกเพิ่มขึ้น เช่น ประเด็นระเบียบกฎหมายที่ควรมีการแก้ไขเพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณคล่องตัวมากขึ้น หรือการศึกษารูปแบบความเป็นนิติบุคคลที่เหมาะสมของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2551). *มาตรฐานการจัดการศึกษาท้องถิ่น*.
ถ่ายเอกสาร.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2542ก). *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร.
พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2542ข). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร. ถ่ายเอกสาร.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2546). *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พร้อมกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องและพระราชบัญญัติการศึกษาระดับ พ.ศ. 2545*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.
- กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (มปป.). *ผลการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ.
- กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). *รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551*. กรุงเทพฯ: เพลิน สตูดิโอ.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชื่นจิตต์ วงษ์พนัส บุญทัน ดอกไธสง สุดใจ ทูลพานิชย์กิจ และบุญเรือง ศรีเหรียญ. (2556). *ความพร้อมการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วารสารวิชาการ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลย-อลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ 8(2), 47-60.*
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2535. รัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดารารัตน์ พลเศรษฐเลิศ. (2546). *ความพร้อมของกรุงเทพมหานครต่อการรับโอนภารกิจในกระบวนการกระจายอำนาจ*. วิทยานิพนธ์ ศป.ม. (รัฐศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.
- ถนนอมขวัญ สกุลพานิช. (2547). *บทบาทในการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลผาเลือด อำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์.

- ธนวัฒน์ คุณาภูมิปริชาชาญ. (2547). *ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับถ่ายโอนบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในระบบ ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล่า อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี*. การศึกษาค้นคว้าอิสระ ropolitana. (นโยบายสาธารณะ). มหาสารคาม: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. ถ่ายเอกสาร.
- นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ. (2546). ความเหมาะสมของนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา: บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. 29(1): 49 - 64.
- ผดุงศักดิ์ อุบายลับ. (2545). *ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับโอนงานด้านการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลพบุรี*. วิทยานิพนธ์ ropolitana. (การบริหารนโยบายสาธารณะ). มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พิณสุดา สิริธวัชศรี. (2544). *การกระจายอำนาจการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542*. กรุงเทพมหานคร. ม.ป.ท. ถ่ายเอกสาร.
- เพ็ญพิชญา บรรหาร. (2545). *ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับถ่ายโอน โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ : ศึกษากรณีอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น*. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ภาณุวัฒน์ รักดีวงศ์. (2540). *การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนา นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา*. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มนูญชัย ทัพเจริญ. (2544). *การดำเนินงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม*. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ การศึกษามหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- รุ่ง แก้วแดง. (2540, พฤษภาคม). การศึกษาในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่: ความหวังของเด็กไทย ในยุคโลกาภิวัตน์. *วารสารวิทยากร*.
- รุ่งชัดดาพร เวระชาติ. (ม.ป.ป.). *การกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2556 จาก <http://www.edu.tsu.ac.th/major/administration/data/articles.doc>.
- เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. (2549). *รายงานการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา (ฉบับสมบูรณ์)*. กรุงเทพมหานคร.
- วีระวัฒน์ น่วมถนอม. (2548). *ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษา กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลี อำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี*. วิทยานิพนธ์ ropolitana. (การบริหารนโยบายสาธารณะ). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

- วีรพงษ์ อุ่นมานนท์. (2546). *ความพร้อมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเลย*. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สรรพค์ วรอินทร์ และทิพย์วัลย์ คำคง. (2545). *การกระจายอำนาจทางการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ. (2541). *การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา*. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ถ่ายเอกสาร.
- อาคม ตรงเที่ยง. (2546). *การศึกษาการถ่ายโอนงาน/กิจการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาโครงการอาหารเสริม(นม) โรงเรียนประถมศึกษาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล*. สารนิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- Ahlin, Å., & Mörk, E. (2008). Effects of decentralization on school resources. *Economics of Education Review, Elsevier*, 27(3), 276-284.
- Hanson, E.M. (1998). Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. *Journal of Educational Administration*, 36(2), 111-128.
- Husen, T., & Posrthevaite, T. N. (1985). *The International Encyclopedia of Education*. 2 nd ed.. Vol. 3. New York: Pergamon Press.
- Ikoya, P. O. (2008). Centralization and decentralization of schools' physical facilities management in Nigeria. *Journal of Educational Administration*, 46(5), 630-649.
- Leme, M. C., Paredes, R. D., & Portela, A. (2008). *Decentralization and Education Performance: a First View to the Brazilian Process*. Textos para discussão 207, Escola de Economia de São Paulo, Getulio Vargas Foundation (Brazil). Retrieved May 15, 2014 from <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6679/TD+207++Maria+Carolina+Leme;jsessionid=C072D6F7E5232D4A03AA62B2016B99DA?sequence=1>
- Madeira, R. A. (2012). *The effects of decentralization on schooling: Evidence from the Sao Paulo state's education reform*. Department of Economics- fea/usp. Retrieved.
- Paqueo, V. and J. Lammert. (2000). "Decentralization in education." In K. Edge (ed.), *Decentralization and school-based management resource kit*. Washington, D.C.: The World Bank.

SEAMEO Innotech. (2012). *Decentralization of educational management in southeast Asia*.

Quezon City: Philippines. Retrieved October 10, 2014 from http://www.seameo-innotech.org/wp-content/uploads/2014/01/PolRes_DecentralizationOfEducationalManagementInSea.pdf.

Weidman, J. C. & DePietro-Jurand, R. (2011). *The EQUIP2 state-of-the-art, Knowledge in education decentralization, A guide to education project design based on a comprehensive literature and project review*. United States Agency for International Development. Retrieved October 10, 2014 from <http://www.epdc.org/sites/default/files/documents/EQUIP2%20SOAK%20-%20Decentralization.pdf>

Winkler, D. R. & Yeo, B-L. (2007). *Identifying the Impact of Education Decentralization on the Quality of Education*. United States Agency for International Development. Retrieved October 10, 2014 from http://www.equip123.net/docs/e2-DecentQuality_WP.pdf.

Yolcu, H. (2011). Decentralization of education and strengthening the participation of parents in school administration in Turkey: What has changed? *Educational Sciences: Theory & Practice*, 11(3), 1243-1251.